

Expropiaciones urbanísticas y valoraciones

ANTONIO
JIMÉNEZ-BLANCO

Por «expropiaciones urbanísticas» se ha de entender cuanto tiene que ver con la aplicación del instituto de la expropiación forzosa (Art. 33 de la Constitución y Art. 1 de la LEF: privación singular de bienes y derechos —o intereses—, por causa de utilidad pública o interés social, y mediante indemnización) al urbanismo. Mejor, adaptación a los procedimientos e instrumentos de intervención de la Administración en el urbanismo.

Suele decirse que la mayor singularidad de las expropiaciones urbanísticas frente a las de régimen general está en las valoraciones, donde no rige la cláusula residual de libertad estimativa del Art. 43 de la LEF. La realidad es esa aunque también es algo más compleja. Y es que, al margen del dato de que valores expropiatorios, fiscales y reales, parecen ser cosas siempre alérgicas entre sí (¡qué verdad es lo de la España oficial y la España real!), en el caso del urbanismo los divorcios se ahondan hasta llegar a una contradicción última irresoluble: de un lado, el valor de un bien ha de calcularse antes de lo añadido por la intervención de la Administración (Art. 36 de la LEF); pero, de otro lado, nuestro Derecho urbanístico desde 1956 parte de la base de que el aprovechamiento que vaya más allá del agrícola es

un «regalo» de los poderes públicos. De tal contradicción —insisto— es imposible salir.

Una observación «ideológica»: las expropiaciones urbanísticas son «el eco lejano» de la revolucionaria idea de la nacionalización del suelo. Son, si se quiere, su «despolitización»; su «rutinización» o «banalización».

La singularidad de las expropiaciones urbanísticas tiene orígenes muy remotos. Baste ahora decir que en la LEF de 1954 hay un Título III sobre «procedimientos especiales» en el que está —solo— el Art. 85 («De la expropiación por Entidades locales o por razón de urbanismo»), que dice así:

«Las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente, con las modificaciones siguientes:

1.ª) Para la determinación del justo precio se seguirán las reglas y el procedimiento establecidos en el capítulo III del título II de esta Ley.

2.ª) En el JPE el funcionario técnico a que se refiere el apartado b) del artículo 32 será designado por la Corporación Local interesada.

3.ª) Las facultades atribuidas en esta Ley a la Administración o autoridades gubernativas que en ella se mencionan, corresponderán íntegramente, en los asuntos de las Corpora-

ciones Locales, a éstas o a los organismos especiales que en los mismos intervienen, y sin limitación de la autonomía que se les concede en las disposiciones vigentes.»

En la propia LEF de 1954 hay un precepto relevante sobre valoraciones. Es el Art. 38, que dice así:

«1. Los solares se justipreciarán en el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentando en un 10 por 100, o en su defecto el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial.»

«2. Los edificios se justipreciarán en la media aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio y de la capitalización del tipo del interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana.»

Y se añade:

«No tendrá validez, a efectos de esta capitalización, todo aumento del líquido imponible producido por declaraciones de renta realizadas por el propietario con fecha posterior a la de la aprobación del proyecto de reforma o urbanización que sea causa de la expropiación.»

Este Art. 38 es ilustrativo. Quiere acercar los valores expropiatorios a los fiscales, pero de estos resultados haberdos. Hay preferencia por el del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, que parece más actualizado, pero aun así es bajo: de ahí el incremento de la décima parte.

Así, con esa modestia, están las expropiaciones urbanísticas en 1954. Claro que entonces no había propiamente un orden jurídico urbanístico sustantivo, lo que, legalmente, ocurriría en 1956.

Hoy casi puede decirse que se han vuelto las tornas, y que lo especial ha devenido *ius commune* (LS, Art. 46.2: los criterios de valoración allí contenidos):

«Regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime».

Es decir, en punto a criterios de valoración, el Derecho urbanístico es el ordenamiento común de las expropiaciones de inmuebles (que son casi todas, por el carácter infungible de tales bienes).

Pero esa *vis expansiva* de esas normas inicialmente especiales choca con muchas cosas:

- Con el déficit de ejecución de nuestro Derecho urbanístico desde siempre (Planes), lo que dificulta su aplicación.

- Con las deficiencias y retrasos del Catastro.

- Con la ausencia o al menos insuficiencia de preceptos específicos sobre cuestiones tan importantes como el premio de afección (LEF, Artículo 47: ¿puede merecer lágrimas un solar?) o las garantías frente a la depreciación monetaria (Arts. 56 a 58). Todo ello son materias de valoraciones.

No es, por tanto, una cláusula de estilo que —rogiendo el tenor del Artículo 143 de la Ley de 1976— la LS, en su Art. 215, diga que «en todo lo no previsto expresamente en esta Ley, se aplicará la legislación general de expropiación forzosa». Ello es así con frecuencia, para *lo bueno* (toda la tradición de la LEF) y también para *lo malo* (se sigue sin haber dado con criterios objetivos lejos del acercamiento a los valores fiscales, sobre todo tras el fin cataclísmico del «catastro» en 1990-1991, con la consiguien-

te deslegitimación de la propia Ley 8/1990).

La LS tiene un Título V que se llama «Expropiaciones y régimen de venta forzosa». De él interesan los siguientes Capítulos:

- Primero, Disposiciones Generales (Arts. 206 a 215).

- Segundo, Justiprecio (Arts. 216 y 217).

- Tercero, Procedimiento (Arts. 218 a 224).

- Cuarto, Reversión de los terrenos expropiados (Arts. 225 y 226).

Pero no son tales las únicas referencias. Está también:

- Referencias a la expropiación-sancción al hilo del régimen de adquisición gradual de facultades en el suelo urbano y en el urbanizable (Art. 30.3; Art. 36.2, entre otros).

- Subrogación de las Comunidades Autónomas (Art. 41).

- Declaración de utilidad pública como efecto de la aprobación de los Planes (Art. 132).

- Expropiación como sistema de actuación en una unidad de ejecución (Arts. 171 a 176).

- Expropiación dentro de la obtención de terrenos dotacionales (Art. 202).

- Reservas de terrenos y expropiación para el Patrimonio Municipal de Suelo (Art. 278).

Y, por supuesto, y muy en singular, el Título Segundo, sobre Valoraciones (Arts. 46 a 64).

Primero veremos —aun cuando hoy tenga menos interés— algunos criterios de deslinde sobre la naturaleza *urbanística* de expropiaciones. Luego nos centraremos en el tema concreto de las valoraciones siempre con el siguiente guión:

- LEF y otras normas de Derecho Administrativo general.

- Leyes del Suelo: 1956 y 1975-76.

- Jurisprudencia (1988 a 1991).

- Ley 8/1990.

- Texto Refundido de 1992.

La naturaleza «urbanística» de las expropiaciones

LEF y otras normas de Derecho Administrativo General

La LEF de 1954, en su Art. 85, se limita a hablar de «las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo». El Art. 10 menciona los «planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio».

Leyes del Suelo, 1956 y 1975-76

Nada se dice expresamente sobre el «criterium» de las expropiaciones urbanísticas en las Leyes del Suelo de 1956 y de 1975-76. El Texto Refundido de este último año, en su Art. 64.1, se limita a decir que «la aprobación de Planes de ordenación urbana y de polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres». Parece haber pues un criterio formal: el tipo de instrumento (el Plan). Conforme éste se amplía para abarcar toda la ordenación del territorio, deja de ser un punto de referencia.

Jurisprudencia (1988 a 1991)

La clave está aquí en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Al margen de decir, sobre el Art. 64 del Texto Refundido de 1976, que valen también las Normas Subsidiarias (Sentencia de 10 de octubre de 1991, Aranzadi 6953) y que no basta, como es natural, la aprobación inicial (Sentencia de 31 de octubre de 1988, Aranzadi 8360), tenemos, sobre el tema de fondo, lo siguiente, por orden cronológico:

- Sentencia de 1 de febrero de 1988 (Aranzadi 1151). Resolución del JPE de Valencia de 7 de junio de 1984, sobre justiprecio de parcelas, previo Acuerdo del Ayuntamiento de Valencia de 30 de diciembre de 1981 de expropiar tres parcelas «con la finalidad de llevar a cabo la ejecución del proyecto de apertura

ra y urbanización de la Avda. del Dr. Waksman». Se trata de suelo urbano aun cuando, por su destino a vial, no sea edificable. «La expropiación es de tipo urbanístico, por lo que ha de estar-se a efectos de valoración a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título II del Texto Refundido de la Ley del Suelo —de 1976—, que ha de ser complementado con lo que preceptúa el Título IV del Reglamento de Gestión Urbanística de 28 de agosto de 1978».

- *Sentencia de 8 de febrero de 1988* (Aranzadi 1283). Acuerdo del JPE de Coruña de 25 de mayo de 1982, en expediente de expropiación instruido por el mismo Ayuntamiento para la ejecución del proyecto de apertura de la Ronda de Outeiro, tramo V. «Al tratarse de la ejecución de un plan de ordenación urbana que legitima la expropiación, según el Art. 64 de la Ley del Suelo —Texto de 1976—, los criterios de valoración serán, en todo caso, los establecidos en esa Ley.»

- *Sentencia de 1 de febrero de 1989* (Aranzadi 772). Acuerdos del JPE de Zaragoza de 27 de mayo y 15 de julio de 1986. Justiprecio de una finca expropiada para ejecución de un tramo del segundo cinturón de la Red Arterial de Zaragoza. Expediente expropiatorio instruido por el Ayuntamiento de la capital. Es expropiación urbanística, con cita de los Arts. 64.1 y 134.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. Y ello por actuarse con base en el Plan de Ordenación Urbana de 1968. Sobre la misma materia, *Sentencia de 20 de marzo de 1989* (Aranzadi 2109).

- *Sentencia de 9 de junio de 1989* (Aranzadi 4373). Acuerdo del JPE de Barcelona de 11 de abril de 1984 contra el que recurre el Ayuntamiento de la capital. Es expropiación urbanística.

- *Sentencia de 28 de febrero de 1990* (Aranzadi 2148). Acuerdos del JPE de Zaragoza de 3 de noviembre y de 15 de diciembre de 1987. Ejecución de proyecto de urbanización de vía de nueva apertura. Es expropiación urbanística, cuya cobertura jurídica está en el Plan General de Zaragoza de 1968.

- *Sentencia de 24 de octubre de 1990* (Aranzadi 7552). Acuerdo del JPE de Granada de 28 de octubre de 1986, sobre expropiación de edificio hotelero. Recurre el Ayuntamiento de Almuñécar. No es expropiación urbanística:

«Aun cuando la obra que motiva y habilita la expropiación que nos ocupa está constituida por el llamado "Proyecto (reformado) de ampliación del Paseo de Prieto Moreno", tal obra no puede tener la consideración, a los efectos de nuestro enjuiciamiento, de "urbanística", en el sentido técnico-jurídico que tal vocablo tiene en las leyes que forman la ordenación urbanística y aprovechamiento y regulación del uso del suelo, en razón a que como viene siendo declarado por esta Sala en Sentencias de 25 de octubre de 1977 (R. 3973) y 5 y 6 de marzo de 1990 (R. 1858 y 1865), sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana en los que se expropiaban bienes y derechos con finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora sin que lo sea cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo sino el dotar de servicio a la población, y ello aun cuando el objeto del servicio público a establecer se hallase contemplado en los correspondientes Planes Generales y Parciales, puesto que esta circunstancia no califica, por sí mismo, como urbanística la expropiación llevada a cabo.»

- *Sentencia de 15 de junio de 1991* (Aranzadi 5219). Acuerdos del JPE de Valencia de 20 de noviembre de 1986 y de 12 de febrero de 1987, con la siguiente base fáctica:

«Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia, entidad expropiante, de 28 de junio de 1984, se aprobó definitivamente la expropiación de la citada superficie, para ampliación de un centro de EGB y zona verde, junto a la calle Santiago Rusiñol, previsto en el Plan Especial de Reforma Interior, aprobado en el ámbito del Plan Parcial 23, declarando la necesidad de ocupación de ese terreno, junto con otros, y solicitando del Consell de la Comunidad Autónoma Valenciana la declaración de urgencia en la ocupación de los bienes a los efectos del Art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.»

Pues bien, se termina concluyendo que, a los efectos de las valoraciones, que son los relevantes, la expropiación

es urbanística, en base a la siguiente doctrina:

«Como tiene reiteradamente señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo —Sentencias de 4 de junio de 1981 (R. 2385); 14 de abril de 1982 (R. 1790); 4 de noviembre de 1985 (R. 5445)—, la expropiación es urbanística cuando tiene por finalidad la ejecución de planes de urbanismo o cuando se deriven de actuaciones urbanísticas o de planes parciales, acogiendo las Sentencias de 14 y 26 de abril de 1986 (R. 2028 y 2047) el criterio de la finalidad de la obra; manteniendo la de 11 de noviembre de 1987 (R. 8125) que la expropiación de terrenos para la construcción de una pista polideportiva y ampliación de escuelas públicas, como actuación urbanística aislada en suelo urbano está regida por el sistema de expropiación de la Ley del Suelo (de 1976).»

Así ocurre, en efecto, en el caso:

«Como ya hemos referido, la expropiación objeto de esta litis, fue decretada en función de la ejecución del PERI, aprobado dentro del ámbito del Plan Parcial 23, por lo que el origen y la finalidad de la misma ostentan carácter urbanístico y la valoración del justiprecio está, por tanto, sujeta al régimen específico singularizado en la Ley del Suelo —Arts. 105 a 113—.»

- *Sentencia de 2 de julio de 1991* (Aranzadi 6758). Acuerdos del JPE de Navarra de 23 de julio y 28 de noviembre de 1984. Ejecución de Normas Subsidiarias de planeamiento y Plan Parcial en San Adrián, para polígono industrial: «Parece evidente que estamos en presencia de una expropiación de carácter urbanístico, determinante de que proceda la aplicación de los criterios valorativos establecidos en la Ley del Suelo (de 1976).»

- *Sentencia de 20 de septiembre de 1991* (Aranzadi 6427). El 23 de febrero de 1984, el Ayuntamiento de Barcelona inicia expediente de expropiación respecto a finca situada en el Pasaje Castells, 2 y 4, para destinarla a Equipamientos, según el Plan General Metropolitano de Barcelona. El JPE fija justiprecio en Acuerdos de 10 de enero y 8 de abril de 1986. La expropiación,

«al tener por finalidad la ejecución de equipamiento y dotaciones de nueva creación a nivel local —clave 7 del Plan General Metropolitano de Barcelona— se rige por (...) (la Ley del Suelo de 1976) y los Reglamentos para su aplicación toda vez que las expropiaciones tienen

carácter urbanístico cuando como en el caso que aquí nos ocupa se efectúan para ejecutar planes de ordenación urbana o para realizar obras que tengan una finalidad urbanística.»

• *Auto de 28 de septiembre de 1991 (Aranzadi 6429)*. Ocupación de terrenos por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real):

«Como tiene repetidamente declarado esta Sala —Sentencias de 25 de octubre de 1977 (R. 3973), 5 y 6 de marzo y 24 de octubre de 1990 (R. 1858, 1965 y 7552)—, sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana en los que se expropián bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sea cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de urbanismo antecedente sino el dotar de servicio a la población y ello, aun cuando el objeto del servicio público a establecer se hallase contemplado en los correspondientes Planes Generales y Parciales, puesto que esta circunstancia no califica por sí misma como urbanística la expropiación llevada a cabo.»

La Sentencia citada en último lugar (la de 24 de octubre de 1990) es, en efecto, la de Almuñécar, ya conocida.

Pues bien, para los terrenos del caso, las Normas Subsidiarias de Valdepeñas prevén un Estudio de Detalle, que no se ha tramitado, por lo que la ocupación constituye «vía de hecho» que no puede ser expropiación urbanística. Rigen, por tanto, los criterios de valoración de la LEF.

• *Sentencia de 22 de octubre de 1991 (Aranzadi 7886)*. Acuerdo del JPE de Valencia de 9 de mayo de 1985. Actuación aislada en suelo urbano, para parque, según Plan General de Ordenación Urbana de Canals de 1960, adaptado a la Ley del Suelo de 1976 por Resolución de la CPU de 27 de noviembre de 1984. Es expropiación urbanística. Ya se dijo, sobre el mismo tema, en Sentencias de 26 de mayo de 1989 (Aranzadi 3911) y 1 de junio de 1989 (Aranzadi 4316).

Ley 8/1990

La Ley de 1990, más que resolver el tema, lo disuelve. De acuerdo con el Art. 73, «los criterios de valoración de suelo

contenidos en la presente Ley regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación urbanística o de otro carácter que la legitime». La Exposición de Motivos, en el punto VI, dice que es una «novedad» y que otro criterio no sería «lógico ni justo», por ser el dato de la legislación aplicable (urbanística o no) «meramente formal».

Ha de hacerse notar que eso mismo se había dicho poco antes en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Disposición Adicional Tercera, 2).

Texto Refundido de 1992 (LS)

La LS dice eso mismo en el Art. 46.2.

El Art. 132, por su lado, precisando el tenor del Art. 64 de 1976, indica lo siguiente:

«La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.»

Valoraciones

LEF y otras normas de Derecho Administrativo General

La LEF dedica a este tema sus Arts. 36 a 47. El primero de esos preceptos sienta el principio general de no tener en cuenta las «plusvalías» debidas a la propia Administración. Dice así:

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

2. (...)»

El Art. 38 se refiere específicamente a los inmuebles (solares y edificios). Más arriba ha sido transcrito, pero no ha de sobrar volverlo a recordar:

«1. Los solares se justipreciarán en el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentando en un 10 por 100 o, en su defecto, el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial.

2. Los edificios se justipreciarán en la media aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio y de la capitalización del tipo de interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana. No tendrá validez a efectos de esta capitalización todo aumento del líquido imponible producido por declaraciones de renta realizadas por el propietario con fecha posterior a la de aprobación del proyecto de reforma o urbanización que sea causa de la expropiación.»

El Art. 43.1 contiene la famosa cláusula (residual, en principio) de libertad estimativa cuya exclusión ha sido la auténtica cruz del legislador urbanístico, según es conocido y veremos más abajo. La norma de 1954 dice así:

«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 JPE también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el previo 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.»

En fin, de acuerdo con el Art. 47, «en todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado, en la forma establecida en los artículos anteriores, un 5 por 100 como premio de afección».

Leyes del Suelo: 1956 y 1975-76

La legislación urbanística pretendió desde siempre «objetivar» el régimen de valoraciones y cerrar el paso al Art. 43 de la LEF.

La Ley del Suelo de 1956 estableció un sistema de valoración de base objetiva en función de las distintas clases de suelo, a saber:

- un valor inicial para el suelo rústico, calculado en función del aprovechamiento natural del terreno (Arts. 86 y 90);
- un valor expectante para el suelo de reserva urbana, con incorporación de

expectativas de urbanización (Arts. 87 y 91);

- un valor urbanístico para el suelo urbano, de acuerdo sólo— con el planeamiento (Arts. 88 y 92);

- un valor comercial para los solares edificables, según —ahora sí— los criterios de la LEF (Art. 89 y 93).

Los «pluses» de valor se condicionaban al cumplimiento por los propietarios de los correlativos deberes.

Por el Art. 88.1, «el valor urbanístico se determinará por un coeficiente en relación con el coste previsible de la edificación permitida en cada terreno». Los coeficientes de valoración urbanística se aprobaron por Decreto de 21 de agosto de 1956.

Es notorio que el déficit de ejecución de la Ley de 1956 fue grande. El legislador tuvo expresamente que prohibir la aplicación del Art. 43 de la LEF (Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, Art. 2).

La Ley de 1975 (y el Texto Refundido de 1976) operan la modificación de las clases de suelo y la reducción de los valores a dos: el inicial y el urbanístico. Este se habría de aplicar a los terrenos urbanos y urbanizables (Artículo 108).

El Art. 105 —del Texto de 1976— decía lo siguiente:

«1. 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.

2. El aprovechamiento que, en todo caso, servirá de base para la determinación del valor urbanístico, una vez deducidos los terrenos de cesión obligatoria que afecten a aquél, será el siguiente:

- En el suelo urbanizable no programado, el que resulte de su uso e intensidad de ocupación determinado en el Plan General.

- En el programado, el aprovechamiento medio del sector.

- En el urbano, el permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación, y en defecto de Plan, tres me-

tros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso.

3. El valor urbanístico que se determine en función de estos criterios podrá aumentarse o disminuirse en un 15 por 100 como máximo en consideración del grado de urbanización y de las particularidades específicas de los terrenos de que se trate.

Dicha corrección se aplicará con independencia de las que, por conceptos análogos, procedieren con arreglo a la legislación tributaria.»

Llama la atención la omisión de las referencias —con su nombre y apellidos— a los tributos típicos sobre la propiedad urbana (Contribución territorial y Arbitro municipal sobre el incremento de valor de los terrenos). Es de notar también que, en el cálculo del aprovechamiento computable, se han de introducir los factores de equidistribución.

En cuanto al suelo urbano, está el elemento residual de los tres metros «en defecto de Plan»: sólo entonces.

Más apegado a la realidad fiscal aparece el Art. 104.5, sobre el valor inicial:

«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.»

Esa garantía de que los valores fiscales son un mínimo no se contiene expresamente para los valores urbanísticos. De cualquier manera, el Art. 108 dice, sobre tales valores, que «las tasaciones tendrán como límite el valor inicial, que prevalecerá sobre el urbanístico cuando fuese éste inferior».

La Ley de 1975, en sus Disposiciones Transitorias (y el Texto Refundido de 1976, que al respecto es reproducción literal), contenía, como es natural, un mandato de adaptación de los planes en el plazo de cuatro años. Para su inteligencia, hubo de dictarse la famosa Circular del Ministerio de la Vivienda 2/1975, de 2 de mayo.

Tiene interés también la Disposición Transitoria Cuarta, en los siguientes términos:

«Los preceptos de la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vi-

vienda y Urbanismo, dejarán de aplicarse en los municipios que hayan aprobado sus Planes Generales, de acuerdo con las previsiones de la presente Ley, o, en su caso, hayan llevado a cabo la adaptación a que se refiere la disposición transitoria primera.

Las actuaciones que se hubiesen iniciado al amparo de la citada Ley de 21 de julio de 1962 continuarán desarrollándose de acuerdo con sus normas.

Asimismo, hasta tanto los Planes Generales de ordenación vigentes en la actualidad se adapten a la presente Ley, de conformidad con la disposición transitoria primera, o, en su caso, se aprueben nuevos Planes Generales Municipales de Ordenación, el Gobierno, mediante Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, podrá acordar la aplicación de lo dispuesto en esta Ley para los Programas de Actuación Urbanística, en los supuestos regulados en el artículo 149, a las áreas o zonas que se determinen en el propio Decreto, cualquiera que sea la clasificación o uso urbanístico de los terrenos que comprendan.»

El Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 dedica a las valoraciones su Título IV (Arts. 131 a 151). Sobre el valor urbanístico, el Art. 145 comienza despejando una gran incógnita:

«El valor urbanístico de los terrenos será el determinado a los efectos de la Contribución Territorial Urbana.»

Pero ello sólo 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 hubiere transcurrido el plazo de cinco años a que se refiere el artículo 26 del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana.»

El principio general es claro: la enigmática alusión al rendimiento del aprovechamiento a efectos fiscales (Art. 105.1 de la Ley del Suelo de 1976) significa, en román paladino, Contribución Territorial.

Pero el autor del Reglamento de Gestión no se fia de que tales valores estén actualizados y sean correctos. Tiene la



mosca detrás de la oreja (con disculpas por la expresión coloquial). Eso explica las dos condiciones que sienta en el Art. 145 y que, por sorprendente que parezca, acaban por ser casi insalvables. Y eso explica también el tenor del Art. 146:

«Cuando no se hayan determinado los valores a efectos de la Contribución Urbana o cuando después de haber sido establecidos hubiesen variado las circunstancias de planeamiento urbanístico o cuando hubiere transcurrido el plazo de cinco años indicado en el artículo anterior, el aprovechamiento a tener en cuenta para determinar el valor urbanístico será el siguiente:

a) En suelo urbanizable no programado y (en) el apto para urbanizar, el aprovechamiento que resulte del uso e intensidad de ocupación de los terrenos, determinado en el plan general o en las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento.

b) En suelo urbanizable programado, el aprovechamiento medio del sector, después de haberse deducido, en su caso, el exceso respecto del aprovechamiento medio de todo el suelo urbanizable programado.

c) En suelo urbano, el aprovechamiento permitido por el plan o, en su caso, el aprovechamiento medio resultante de la reparcelación o compensación en el polígono o unidad de actuación de que se trate, y en defecto de plan, el aprovechamiento de tres metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso.»

Recuérdese que, en el Texto Refundido de 1976, el Art. 104.5, sobre el valor inicial, era algo más explícito. Su correlativo en el Reglamento de Gestión es el Art. 143, que dice así:

«1. 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.

2. A los efectos del número anterior, se considerarán de aplicación únicamente las siguientes estimaciones públicas:

a) El valor catastral del suelo, señalado en la contribución territorial.

b) Las liquidaciones practicadas a efectos de los Impuestos Generales sobre Sucesiones y Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, con dos años de antelación, como mínimo, al momento de la valoración.

c) Los índices municipales a efectos del Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos.

d) Cualesquiera otras realizadas en función de los aprovechamientos enunciados en el apartado 2 de 1 artículo 104 de la Ley del Suelo.»

Entre tanto, fueron poquísimos los Ayuntamientos que adaptaron sus Planes a la nueva Ley en el plazo de cuatro años desde 1975 o en las prórrogas (Reales Decretos 544/1979, de 20 de febrero, y 990/1980, de 3 de mayo). De suerte que, en materia de clasificación de suelo, se procedió a una —por así decir— conversión «ex lege» por los Arts. 2, 3 y 4 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre.

Jurisprudencia (1988 a 1991)

No hace falta decir, de acuerdo con todo ello y con los clamorosos «déficit de ejecución» de las previsiones fiscales y urbanísticas, que la jurisprudencia ha asumido aquí un papel de primer orden. Así:

• *Sentencia de 12 de febrero de 1988 (Aranzadi 1406)*. Acuerdo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 12 de noviembre de 1982 sobre fijación de justiprecio correspondiente al traslado de industria de Bar-Restaurante en el Área de Actuación «Puente de Santiago», de Zaragoza. Aquí sí cabe aplicar el Art. 43 de la LEF.

• *Sentencia de 16 de febrero de 1988 (Aranzadi 1420)*. Acuerdo del JPE de Barcelona de 30 de abril de 1981, sobre expropiación de parcelas por el Ayuntamiento de Sabadell. No puede aplicarse el valor de la Contribución por haberse fijado por última vez en 1974 y existir además un nuevo Plan General de 1978. Se dice que es doctrina reiterada de la Sala la siguiente:

«La valoración ha de ser independiente de la calificación del Suelo en el Plan General de Ordenación como zona verde, puesto que esta calificación opera a los solos efectos de la ejecución y desarrollo de dichos planes —Sentencia de 21 de febrero de 1986 (R. 427)—.»

Y también:

«El aprovechamiento de 3 metros cúbicos

por metro cuadrado que, como residual y referido a cualquier uso, señala el (...) artículo 105.2, lo es para el supuesto de que no exista plan, por lo que existiendo éste, ha de estarse al permitido por él o, en su caso, al aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelaciones, y si en aquél no se fijase aprovechamiento alguno por razón de la calificación del terreno expropiado como zona de parques y jardines o destino a vial, a la edificabilidad de los terrenos colindantes —Sentencia de 10 de diciembre de 1987 (R. 9443)—.»

• *Sentencia de 19 de febrero de 1988 (Aranzadi 1432)*. Madrid: sector «Palomeras Sureste» (2.ª fase). Recurso de la Comunidad Autónoma contra Acuerdo del JPE. La aplicación del Texto Refundido de 1976 (en detrimento de la Ley de 1962) no requiere la adaptación de los Planes. No ha lugar, en las expropiaciones urbanísticas, el incremento del 10 por 100 del Art. 38 de la LEF. No son vinculantes los Convenios expropiatorios con terceros.

También sobre Palomeras, *Sentencia de 24 de marzo de 1988 (Aranzadi 2503)*. «La valoración mínima del suelo es la resultante de la dada a efectos fiscales, y al hacerlo el Jurado por la que ha sido señalada a los efectos del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, ha cumplido la regulación legal en esta materia.»

Asimismo sobre Palomeras, *Sentencia de 13 de abril de 1989 (Aranzadi 2847)*. Correcta la aplicación de los Índices del Impuesto municipal sobre incremento de valor de los terrenos.

De nuevo sobre Palomeras, *Sentencia de 30 de enero de 1990 (Aranzadi 61)*. Es correcta la aplicación de los Índices Municipales de Plusvalía para el año 1980 (El Plan fue objeto de aprobación definitiva con fecha 20 de septiembre de 1979).

También, *Sentencia de 14 de mayo de 1990 (Aranzadi 3816)*. Índices Municipales de Valores.

• *Sentencia de 11 de marzo de 1988 (Aranzadi 1832)*. Actos del Ayuntamiento de Barcelona de 15 de noviembre de 1984 y 9 de abril de 1985. No debe computarse una relación arrendaticia

posterior a la fecha inicial del expediente (Art. 36 de la LEF).

- *Sentencia de 16 de marzo de 1988 (Aranzadi 2300)*. Justiprecio en el Polígono «Zapatón», de Torrelavega, fijados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en actos de 31 de octubre de 1977 y —en reposición— de 21 de enero de 1983. Es de aplicación al caso la Ley de 21 de julio de 1962.

También sobre Torrelavega, *Sentencia de 22 de junio de 1989 (Aranzadi 4471)*. Es correcto un valor urbanístico superior al del arbitrio municipal, incluso si éste se incrementa un 10 por 100 (Art. 38 de la LEF).

- *Sentencia de 13 de junio de 1988 (Aranzadi 4616)*. Orden del Ministerio de 6 de noviembre de 1979 por la que se aprueba el Proyecto de Expropiación del Polígono Residencial «El Rosario» en Santa Cruz de Tenerife y La Laguna. No se entienden aplicables los Índices del Arbitrio de Plusvalía, por estarse en el campo de la Ley 52/1962. Cierta «lamentación» por falta de justicia material:

«Aunque puede ser cierto que este resultado sea distinto del que se hubiera obtenido con los invocados criterios fiscales atendibles conforme a la Ley General Expropiatoria y que en la previsión del legislador tanto el sistema de ésta como el urbanístico empleado tiende a alcanzar el justo valor sustitutorio de los bienes y que, quizá, con el último no se haya alcanzado, es cuestión ajena a la jurisdicción, la que legalmente carece de medios para subsanarlo, constituyendo, como destaca la jurisprudencia y constantemente tiene que recordar esta Sala, un problema de «lege ferenda», y que, efectivamente, tendió a solucionar la Ley de Reforma y el Texto Refundido en 1976.»

- *Sentencia de 23 de junio de 1988 (Aranzadi 4721)*. Acuerdos del Ayuntamiento de Huelva de 4 de junio y 4 de noviembre de 1981, de aprobación de Proyecto de Compensación e inicial expropiación del Polígono «Balbuena - Los Rosales».

- *Sentencia de 24 de octubre de 1988 (Aranzadi 7741)*. Acuerdos del JPE de Zaragoza sobre justiprecio de una finca expropiada por el Ayuntamiento de la capital para la construcción del segun-

do cinturón de la Red Arterial. Invoca el Art. 105 del Texto Refundido de 1976, con su referencia al «aprovechamiento medio» (cierto que dentro de suelo urbano) como algo distinto a los Índices de Plusvalías. Dice así:

«La aplicación de esta doctrina supera otros sistemas de valoraciones utilizados (fundados, por ejemplo, en la Plusvalía) y obliga a buscar cuál es el aprovechamiento medio aplicable, en función de la edificabilidad permitida en la zona por el Plan del Polígono, cuyo módulo o coeficiente (en la relación metros cúbicos por metro cuadrado) es el elemento de juicio básico para obtener el valor unitario por metro de terreno y en consecuencia y mediante una simple operación aritmética en el total de superficie expropiada.»

Ello se justifica en la equidistribución.

Pese a estarse ante la «Red Arterial», el aprovechamiento a considerar es el del Polígono y no el de toda la ciudad.

Sobre la misma materia, *Sentencia de 15 de noviembre de 1989 (Aranzadi 7819)*: valores fiscales como mínimos.

- *Sentencia de 27 de marzo de 1989 (Aranzadi 2128)*. Acuerdo del JPE de Baleares de 11 de diciembre de 1985. Fijación de justiprecio del inmueble sito en el antiguo Cuartel de San Pedro (Baluarte de Santa Cruz, Palma de Mallorca):

«La sociedad expropiada pretende se efectúe (la valoración) por el aprovechamiento que el terreno tenía fijado en el Plan antes de la modificación que determina su carácter de expropiable; mas tal pretensión tiene en su contra la falta de concreción de ese aprovechamiento, pues quedaba diferido a una fijación posterior que no consta en los autos se haya llevado a efecto; por tanto, nos encontramos que un terreno de carácter urbano, dotado de servicios para su eficacia, que efectivamente estaba edificado y ocupado como cuartel, no tenía señalado en el plan aprovechamiento urbanístico, y en la expropiación, se destina a zona verde pública, por tanto inedificable; la solución dada por el Jurado y confirmada por la sentencia apelada es correcta, pues al no poder aplicarse ninguna de las normas señaladas por los preceptos sobre aprovechamiento del terreno urbano, ha de entenderse que su aprovechamiento es el de tres metros cúbicos por metro cuadrado, por aplicación del apartado 2, final,

del artículo 105 de la Ley del Suelo, texto refundido de 9 de abril de 1976.»

- *Sentencia de 24 de julio de 1989 (Aranzadi 5624)*. Acuerdos del JPE de Barcelona de 24 de abril y 22 de junio de 1984. Expropiación para la ejecución de sistemas generales incluidos en Plan Comarcal: ha de aplicarse el premio de afección porque el Art. 47 de la LEF habla de «todos los casos de expropiación».

- *Sentencia de 21 de noviembre de 1989 (Aranzadi 7956)*. Acuerdos del JPE de Murcia de 26 de noviembre de 1984 y 25 de febrero de 1985. El criterio de los tres metros por metro sólo se aplica «en defecto de Plan» y en Murcia lo hay desde 1979. Vale establecer el valor de los terrenos por el fiscal del Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos para 1983, por ser un mínimo garantizado, e incrementarse en el 5 por 100 de afección.

- *Sentencia de 22 de noviembre de 1989 (Aranzadi 7957)*. Acuerdo del JPE de León de 29 de marzo de 1985. No ha lugar a lo dispuesto en el Art. 43 de la LEF. «Tratándose de la expropiación de fincas urbanas, no es necesaria la adaptación del Plan al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 para que la valoración de esta clase de terrenos se haga de acuerdo con este texto.»

- *Sentencia de 24 de febrero de 1990 (Aranzadi 876)*. Resoluciones del JPE de Madrid de 11 de febrero y 25 de marzo de 1983. Expropiación de finca urbana en Carabanchel Bajo:

«Aun cuando esta Sala es consciente de la ya asentada jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta, de 26 de febrero de 1986 (R. 436), 21 de febrero de 1986 (R. 427), entre otras, que establece que la aplicación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 para la valoración de los terrenos no requiere la adaptación de los planes de urbanismo cuando se trata de suelo calificado como urbano, no siendo de aplicación los criterios valorativos de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, Ley 52/1962 y Decreto de 21 de febrero de 1963, es necesario (...) que este expediente expropiatorio sea posterior a la Ley del Suelo (de 1975, se entiende).

- Sentencia de 17 de julio de 1990 (Aranzadi 5870). Acuerdo del JPE de Badajoz de 27 de noviembre de 1986. Suelo urbanizable no programado en Villanueva de la Serena. Sin Contribución Territorial urbana ni aprovechamiento.

«En modo alguno cabe calificar como de aprovechamiento urbanístico nulo los terrenos expropiados para asignarles un mero valor inicial, cual en un primer momento entendió la Corporación Local, no ya sólo por cuanto se consigna en la Sentencia apelada, sino también y sobre todo porque en actuaciones aisladas como la que contemplamos, seguidas por el sistema de expropiación, no puede imputarse a propietarios determinados las cargas que comporta la actividad urbanizadora, cuando no resulta factible la justa distracción tanto de aquellas como de los beneficios, mediante los mecanismos correctores establecidos, que es el principio cardinal que inspira la normativa urbanística.»

- Sentencia de 28 de julio de 1990 (Aranzadi 5908). Acuerdos del JPE de Huesca de 21 de octubre de 1987 y 20 y 21 de junio de 1988. Fincas urbanas en la capital. De acuerdo con la Ley del Suelo de 1976 (Art. 104.5), no ha lugar a los aumentos o disminuciones del 15 por 100; «siendo asimismo improcedentes incrementar la valoración de referencia con el 10 por 100 de aumento que sobre el valor asignado a los solares a efectos del arbitrio municipal sobre el incremento del valor de los terrenos prevé el art. 38 de la Ley de Expropiación Forzosa».

- Sentencia de 23 de septiembre de 1990 (Aranzadi 6886). Resolución del JPE de Madrid de 1 de marzo de 1985. Plan Parcial de reforma interior del Barrio de Tetuán de 1977:

«El valor atribuido a los terrenos de su situación en el índice de valores del Ayuntamiento de Madrid para los años 1977-1981 (la expropiación se realiza en 1980) es, según la documentación existente, aportada por el Ayuntamiento de Madrid, de (aproximadamente 39 millones) (...), si bien sobre dicho valor se efectúan, por el Ayuntamiento, reducciones atendiendo a la consideración de Zona Verde que pretendía aplicarle.

El JPE aceptando la consideración urbana de los terrenos y su carácter de edificación ce-

rrada, aplica las previsiones del artículo 105 de la Ley del Suelo y llega al justiprecio considerando el aprovechamiento medio de tres metros por metro, sin tener en cuenta que esta precisión se refiere exclusivamente a casos de defecto de Plan, circunstancia que no se da en el presente caso en el que existe plan, concretamente el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid de 1963.»

- Sentencia de 3 de octubre de 1990 (Aranzadi 10508). Acuerdos del JPE de Tenerife de 30 de noviembre de 1984 y 19 de abril de 1985. Plan Parcial «El Mayorazgo» (La Orotava). Terreno urbano:

«Resultaría correcto el precio definido por el Jurado u confirmado en la sentencia apelada en función del aprovechamiento medio, pero como las tasaciones para obtener el valor urbanístico, tienen como límite el valor inicial, que prevalecerá sobre el urbanístico cuando fuere éste inferior (artículos 108 de la Ley del Suelo y 144 del Reglamento de Gestión), en los atuos (folio 92) consta, según certificación emitida por el Secretario del Ayuntamiento de la Orotava con fecha 22 de junio de 1987, que en las tablas municipales de plusvalía correspondientes al año 1983 figuran los terrenos expropiados con unos valores de 2.000 pesetas para 3.300 metros y 1.000 para los restantes 7.700, resulta procedente, en aplicación de la concreta normativa citada, reputar tales precios unitarios como los verdaderamente representativos del justiprecio que debe ser abonado a los expropiados, por corresponderse con el valor inicial obtenido con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104.5 de la repetida Ley del Suelo.»

- Sentencia de 3 de octubre de 1990 (Aranzadi 7485). Resoluciones del JPE de Madrid de 1 de marzo y 27 de noviembre de 1985. Sector de la Avenida de La Paz. El Índice de Plusvalía contiene un valor mínimo: no ha lugar a la reducción en concepto de gastos de urbanización. Tampoco el incremento del 10 por 100 del Art. 38 de la LEF.

Igual, Sentencia de 13 de octubre de 1990 (Aranzadi 7490).

- Sentencia de 9 de octubre de 1990 (Aranzadi 9036). Acuerdo del JPE de Málaga de 18 de noviembre de 1985. Suelo urbano. El valor fiscal vale sólo en defecto del urbanístico y del inicial:

«El Jurado parte del error de considerar carente de valor urbanístico el terreno, por estar destinado parte de él a vial y el resto no reunir,

según se dice, los requisitos de parcela mínima exigibles por el Plan de Ordenación Urbana que habilita la expropiación.»

Tal cosa es errónea:

«Como tiene declarado este Tribunal Supremo —Sentencias de 21 de febrero de 1986 (R. 427); 10 de diciembre de 1987 (R. 9443); 16 de febrero de 1988 (R. 1420); y 20 de marzo de 1989 (R. 2109), entre otras muchas:

a) la valoración ha de ser independiente de la calificación de su destino a vial en el Plan General ya que lo que ha de abonarse es el bien en la situación en que se encontraba antes del plan que cambió su destino;

b) existiendo este Plan ha de estarse en materia de valoración a lo permitido por él o, en su caso, al aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación y si en aquél no se fijase aprovechamiento alguno por razón de la calificación del suelo expropiado, como zona de parques, jardines o destino a vial, el aprovechamiento de los terrenos colindantes.»

Y bien:

«Por ello cuando el Jurado niega valor urbanístico al terreno aquí expropiado tanto en razón de su parcial destino a vial como por no reunir el resto de las condiciones mínimas de parcelas edificables que el Plan exige, está haciendo incidir sobre el valor de calificación del suelo como vial, siendo tal proceder incorrecto, como lo es la consecuencia a que llega, de aplicar el valor fiscal, producto del desenfocado aserto del que parte —carecer de edificabilidad el terreno por las razones que aduce—, puesto que este valor mínimo garantizado, lo es cuando el urbanístico y el inicial sean menores.»

- Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (Aranzadi 9889). Acuerdos del JPE de Madrid de 23 de marzo de 1984 y 1 de febrero de 1985. No cabe minusvalorar la finca en atención a la nueva calificación como zona verde. El Índice de Valores de plusvalía «no puede sufrir disminución alguna por gastos de urbanización por ser un valor garantizado.»

- Sentencia de 10 de diciembre de 1990 (Aranzadi 9912). Resoluciones del JPE de Barcelona de 21 de mayo y 4 de octubre de 1985. Suelo urbanizable no programado en Valldoreix (San Cugat del Vallés). Los acuerdos del Jurado no son correctos:

«El Jurado hace suyo el valor del Arquitecto Vocal Técnico, el cual llega a la fijación del

justiprecio en la cantidad de 1.152.877 pesetas —incluido el 5% del premio de afección— por aplicación del valor del Impuesto de Plus Valía (15 ptas.) cuando el valor que contempla derivado del aprovechamiento urbanístico resulta mayor que el fiscal.»

«Debiendo prevalecer éste únicamente, cuando aquél sea menor que el fiscal, que resulta por consiguiente el mínimo legalmente garantizado, y como quiera que el Jurado consideró el valor fiscal derivado de aplicación de tablas o índices del Impuesto citado en detrimento del urbanístico, resulta palmario que procedió con error de derecho, infringiendo el artículo 108 párrafo segundo del Texto Refundido de 1976.»

• Sentencia de 12 de diciembre de 1990 (Aranzadi 9919). Acuerdos del JPE de Valencia de 13 de noviembre de 1986 y 12 de febrero de 1987. PERI aprobado en el ámbito del Plan Parcial núm. 23 de Valencia. El Ayuntamiento, de inmediato antes, había reducido los valores tributarios a efectos del impuesto de plusvalía.

«La expropiación que aquí se examina tiene por objeto la ejecución de un PERI que por mandato de la Ley del Suelo —Art. 144— y Reglamento de Gestión Urbanística —Art. 201.2— ha de ajustarse en cuanto a la valoración de los terrenos a lo en aquella dispuesto, valoración que conforme al Reglamento de Gestión Urbanística será el determinado a los efectos de la Contribución Territorial Urbana, mas al no darse las condiciones exigidas por el mismo precepto, ha de acudirse al valor residual del suelo atendiendo al aprovechamiento permitido por el Plan deducidos los costes de ejecución, de promoción y beneficio industrial, que al ser inferior el justiprecio así determinado al que resultaría de la aplicación del índice municipal de valores (...) ha de aplicarse esto último, puesto que los índices municipales son un mínimo garantizado por la Ley según resulta de los Arts. 104.5 y 108 de la Ley del Suelo sin que sea posible (...) el incremento del 10 por 100 previsto en el Art. 38 de la LEF por no ser aplicable en las expropiaciones urbanísticas.»

• Sentencia de 25 de abril de 1991 (Aranzadi 3084). Acuerdos del JPE de Madrid de 30 de enero y 19 de abril de 1985. Expropiación por el Ayuntamiento para construcción de viales. Valen Índices de Valores de Suelo.

• Sentencia de 7 de mayo de 1991 (Aranzadi 3821). Resolución del JPE de

Barcelona de 22 de octubre de 1985. Expropiación para red viaria en Sabadell. Actuación aislada. Casi se piden disculpas por aplicar el Índice de Precios del Arbitrio de Plus Valía. Al no ser posible fijarse en el valor a efectos de Contribución Urbana,

«procede acudir, como hizo el Perito Judicial al aprovechamiento reconocido a los terrenos limítrofes ponderando la edificabilidad de éstos y los demás factores a computar, y adviértase que las estimaciones públicas a que se refiere el artículo 143 (del Reglamento de Gestión) han de prevalecer cuando el valor inicial sea inferior a aquéllas, pero no en los casos en que el urbanístico pueda determinarse en función del aprovechamiento siendo superior y ello aunque en muchas ocasiones este Tribunal se haya visto compelido inexcusablemente a la aplicación de los valores consignados en los índices de plus valía, por ser el único existente y carecer de cualquier otra referencia exacta para determinar el justo precio.»

• Sentencia de 22 de mayo de 1991 (Aranzadi 4237). Acuerdo del JPE de Murcia de 28 de septiembre de 1987. Suelo urbano en la capital. Proyecto de Ensanche y Mejora de la Avenida Ingeniero José Alegría de Zarandona con el fin de destinarla a los usos previstos en el Plan General. El valor es el de la cosa en el momento de iniciarse la expropiación de acuerdo con el Art. 36 de la LEF, aplicable a las expropiaciones urbanísticas.

• Sentencia de 6 de julio de 1991 (Aranzadi 5761). Acuerdos del JPE de Barcelona de 26 de marzo y 28 de junio de 1985. Polígono «Valbona» de la capital. Ante el recurso del Ayuntamiento se dice lo siguiente:

«La parte apelante funda su impugnación de la sentencia recurrida, que asume el acuerdo del Jurado, en que ésta incurre en un error de derecho, al basar su resolución en el Art. 43 de la LEF, en contra de lo dispuesto en el Art. 138 de la Ley del Suelo y concordantes, que taxativamente establecen para el supuesto ahora contemplado, el criterio de valoración urbanística (...).

Tal alegación no responde en modo alguno a la realidad objetiva de lo plasmado en el acuerdo del Jurado de Expropiación, cuya simple lectura revela que el criterio seguido de va-

loración no ha sido otro que el de valoración urbanística, limitándose a aludir como corolario de su argumentación que tal valoración ratifica el espíritu de equidad latente en el artículo 43 de la LEF. Es claro que tal simple alusión no implica ni presupone que el cálculo del justiprecio se haya obtenido en base al criterio del valor real o de mercado especificado en dicho artículo, sino que éste confirma y ratifica el valor urbanístico determinado con arreglo a los criterios de la Ley del Suelo.»

• Sentencia de 7 de octubre de 1991 (Aranzadi 6952). Acuerdo del JPE de Gerona de 20 de noviembre de 1986. Valor a efectos del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos en 1985-86. A ello debe agregarse el 5 por 100 de premio de afección. No el 10 por 100 de que habla el Art. 38 de la LEF.

• Sentencia de 11 de octubre de 1991 (Aranzadi 8154). Acuerdo del JPE de Barcelona de 26 de abril de 1985. Sistemas generales y viario básico. Expropiación en ejecución del Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976. Insiste en la equidistribución también a efectos valorativos. «Ha de estarse, en el supuesto de calificación de parque, zonas verdes, redes viarias o sistemas generales, al aprovechamiento medio fijado al polígono o unidad de actuación, si fuere posible, o, en su caso, a la edificabilidad de los terrenos colindantes, tal y como afirma la sentencia del tribunal Supremo de 14-7-1987 (R. 5432).»

Ley 8/1990

La Ley 8/1990 lleva en su mismo rólulo la referencia a las valoraciones de suelo. La regulación del régimen jurídico del derecho de propiedad (mediante su descomposición, formal ya, en facultades ligadas al cumplimiento en tiempo de deberes) y la objetivación de las valoraciones son las dos columnas de la Ley. Mejor, se trata de una sola y única cosa, de la que lo segundo —las valoraciones— es lo importante de verdad. Lo primero —la famosa «escalera»— no es sino por así decir una «ortopedia» intelectual para explicar las cosas y sobre todo la reducción de aprovechamiento

en caso de expropiación, que es la gran novedad de la Ley.

Por otro lado, se toma en serio por primera vez el problema de la equidistribución en suelo urbano, mediante la figura del aprovechamiento tipo del área de reparto.

Prueba de la importancia del asunto de las valoraciones está en que, del Texto Refundido de 1976, el único precepto formalmente rectificado es el Art. 105.2; más en concreto, en lo que concierne a *suelo urbano*. Como se recordará, antes se decía lo siguiente en cuanto a aprovechamiento mínimo a efectos de valoración:

«(...) el permitido por el Plan, o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación a efectos de reparcelación, y en defecto de Plan, tres metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso».

Pues bien, de acuerdo con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1990, ese párrafo pasa a decir lo siguiente:

«(...) el permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio —?— resultante de la unidad de ejecución respectiva. En defecto de Plan o cuando éste no atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en unidad de ejecución, el aprovechamiento a tener en cuenta será de un metro cuadrado construible por cada metro de suelo referido al uso predominante en el polígono fiscal en el que resulte incluido».

La propia Ley de 1990, en su Exposición de Motivos, vincula las dos «columnas» antes aludidas. Es el punto VI, que dice así:

«El régimen de valoraciones que se contiene en el Título II extrae las consecuencias inherentes al sistema de consolidación gradual de facultades urbanísticas.»

Se mantiene la dualidad de valor inicial (Art. 67) y urbanístico (Art. 68), aunque el primero pasa a aplicarse también para el suelo urbanizable no programado y aun para el programado si no se hubiese completado el proceso de planeamiento (Art. 66).

El valor urbanístico pasa a depender formalmente del peldaño en que nos encontremos de la famosa escalera. Del «derecho a urbanizar» se ocupan los

Arts. 68 y 69. El importante Art. 70, para cuando se ha adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico (con el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización: Art. 15.1), indica lo siguiente:

«1. Una vez adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, el valor urbanístico de un terreno se determinará por aplicación a dicho aprovechamiento del valor básico unitario de repercusión en el polígono —?—, corregido en función de su situación concreta dentro del mismo.

2. A tal efecto, la Administración tributaria fijará para cada polígono fiscal —?— el expresado valor básico correspondiente al uso y tipología edificatoria característicos, resultantes de la ordenación urbanística, cualquiera que sea la intensidad de dicho uso.

3. La ponderación de la situación de cada parcela dentro del respectivo polígono se determinará en la forma que define la normativa sobre fijación de valores catastrales.»

¿Por qué en el Art. 70.2 no se habla de valores catastrales?

¿Por qué no hay una mayor coordinación, incluso semántica, con lo dicho en los Arts. 66 a 72 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en punto a base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles?

Al margen del Título II está el III («Expropiaciones»), donde se contiene un Capítulo III sobre «Determinación del justiprecio» (Arts. 81 a 85).

Otro tema de interés, al hilo de los llamados «aprovechamientos susceptibles de apropiación» y la propia equidistribución. En principio, la cifra mágica es la del 85 por 100, de acuerdo con el Art. 37:

«1. El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de cada finca será el señalado en el artículo 16.

2. El aprovechamiento urbanístico apropiable por el conjunto de propietarios incluidos en una unidad de ejecución será el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre.

3. (...)»

Los sistemas generales y, en general, las dotaciones, han vuelto a traer al pobre legislador por la calle de la amargu-

ra. Se ha dado un paso hacia la equidistribución, pero la cifra del 85 por 100 sufre incomprensibles mermas. Así, para *suelo urbano*, Art. 38:

«1. El aprovechamiento atribuible al suelo urbano destinado a sistemas generales no incluido en áreas de reparto será el resultado de referir a su superficie el 75 por 100 del aprovechamiento tipo definido por la legislación urbanística aplicable o, en su defecto, por el artículo 35.4, si el planeamiento hubiera delimitado en dicha clase de suelo varias áreas de reparto, o del correspondiente a la única área delimitada.

2. El aprovechamiento atribuible al suelo urbano incluido en una unidad de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación o afecto a dotación pública de carácter local, no incluido en ninguna de ellas, que se obtenga igualmente por expropiación, será el resultado de referir a su superficie el 75 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto respectiva.»

Así, y con aun mayor descuento, Art. 39 para suelo urbanizable programado:

«El aprovechamiento atribuible al suelo urbanizable programado destinado a sistemas generales que se obtengan por expropiación y al incluido en una unidad de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación será el resultado de referir a su superficie el 50 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto respectiva.»

Por lo demás:

«Los criterios de valoración de suelo contenidos en la presente Ley regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación urbanística o de otro carácter que la legitime.»

En palabras de la Exposición de Motivos:

«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 regulación 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.»

En fin, la propia Exposición de Motivos reafirma la vieja aspiración de coordinación de valores fiscales y expropiatorios, al decir lo siguiente:

«Se consagra el criterio de que la legislación y el planeamiento urbanístico suministran sólo aprovechamientos, mientras que su valoración concreta es función de la normativa fiscal».

Y se añade, para tranquilizar conciencias:

«Es obvio que el adecuado funcionamiento del sistema y, lo que es más importante, su justicia material, dependen de la corrección de las valoraciones fiscales.»

¿Sospechaba el legislador de 1990 el destino que aguardaba al «catastrazo» unos meses después?

Texto Refundido de 1992 (LS)

La LS es algo más sistemática. Dentro del Título Quinto está el Art. 216 («Justiprecio»; «Determinación») que remite al Título II. Este («Valoraciones») tiene el siguiente contenido por Capítulos:

- Primero, Disposiciones Generales, Arts. 46 y 47.
- Segundo, Valoración de terrenos, Arts. 48 a 57.
- Tercero, Valoración de terrenos a obtener por expropiación, Arts. 58 a 61.
- Cuarto, Valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo, Art. 62.
- Quinto, Valoración de Obras y otros bienes y derechos, Arts. 63 y 64.

Antonio Jiménez-Blanco
*Catedrático de Derecho
Administrativo.
Universidad de Granada.
Letrado en Cortes.*