

EL VALOR DEL SUELO RUSTICO Y LAS RESOLUCIONES DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACION EN LA COMUNIDAD DE MADRID

JAVIER DE MARCOS GARCIA

DIRECTOR GENERAL DE SUELO
CONSEJERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL
COMUNIDAD DE MADRID

El suelo es un bien singular, cuyo valor no puede ser obtenido por su coste de ejecución material, sino por su utilidad en función del rendimiento que en él se puede obtener.

Un suelo rústico o no urbanizable, que son los que analizaremos en este artículo, está definido en la Ley del Suelo de 1975 y su Texto Refundido de 1976 por exclusión de lo que constituye suelo urbano o urbanizable, en consecuencia es el suelo que no está urbanizado ni es apto para urbanizar (artículos 80 y 81 LS), y el uso al que se habrá de destinar es el propio de la naturaleza de las fincas según sus características de aprovechamiento rústico, no pudiéndose establecer otras construcciones que las que se deduzcan del uso agrícola, ganadero, forestal, etc., según se determina en los artículos 86 y 85.1 de la Ley del Suelo, o bien construcciones de utilidad pública, ejecución de sistemas generales, Obras Públicas, etc. También el artículo 11.3 de la propia Ley señala que la clasificación de suelo no urbanizable tiene por objeto específico preservar este suelo del proceso urbanizador, aspecto reservado también en el artículo 36.2 del reglamento de Planeamiento y contemplado en la propia exposición de motivos de la misma. De aquí se deduce que de un suelo de estas características, los propietarios

privados solamente pueden obtener rendimientos agropecuarios en general, ya que está expresamente prohibido por la legislación urbanística, cualquier otro tipo de uso. El valor de estos suelos se debe obtener, por tanto, por los criterios estimativos aplicables en la práctica agropecuaria, esto es:

- Criterios de valor de mercado.
- Criterios de valores de capitalización.

El primero de estos criterios sigue un método de análisis de tipo sintético y el segundo un método analítico que trata de determinar el valor a través de la capitalización de la renta líquida deducida de la producción final.

Teniendo en cuenta lo anterior, parece lógico pensar que cuando una Administración necesita obtener suelo rústico (no urbanizable) para determinadas obras de infraestructura (carre-

teras, ferrocarril, colectores, vertederos, etc.), lo puede obtener vía expropiación a unos valores similares a los calculados según los criterios anteriores. Sin embargo, la realidad es muy otra.

Conforme establece el Tribunal Constitucional en su sentencia 37.1987 de 20 de Marzo, en tanto que institución de garantía de los intereses privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de

EXISTE UNA ESPECIATIVA VIRTUOSA DEL VALOR DEL SUELO RUSTICO QUE DIFERENCIA EL NORMAL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO



interés general, con un equivalente económico que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración fijados por la Ley.

Determinar ese equivalente económico es el objetivo de la valoración aplicada y referida a una actuación expropiatoria.

La dificultad que, como es obvio, implica cualquier tipo de valoración en sí misma y, por tanto también la referida a expropiaciones, es debida a la no existencia de reglas que permitan una determinación automática del justo precio atribuible al bien valorado.

El valor de la indemnización expropiatoria por vía administrativa se consigue, o bien por mutuo acuerdo entre el expropiado y la Administración al inicio del proceso expropiatorio, o por Resolución del Jurado Provincial de Expropiación. Una vez agotada esta vía, si alguna de las partes está en desacuerdo con el justiprecio fallado por el Jurado, el expediente pasa a la vía judicial de lo Contencioso.

Las valoraciones en las expropiaciones de suelos rústicos

La metodología de las valoraciones de la expropiación no urbanística de suelo rústico está contenida en los artículos 36 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento, que podíamos resumir en:

- 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.

- El valor de las fincas rústicas se fijará por la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal, la renta líquida de rústica aumentada en un cinco o en un diez por ciento, según sea catastrata o amillarada, y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el

CUADRO 1. MEDIA DE VALORES DE SUELO RÚSTICO DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN. SEGUN TIPO DE CULTIVO Y AÑO.

TIPO DE CULTIVO	PTAS/M ²				
	1985	1986	1987	1988	MEDIA
Monte	625	260	230	350	376
Prado	275	312	300	330	305
Secano	585	369	316	587	465
Regadío	600	288	450	525	466

FUENTE: Muestra realizada sobre Resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación.

mismo término municipal o comarca.

- 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 (artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa).

Como podemos ver, los criterios valorativos de la LEF no se separan demasiado de los criterios valorativos enunciados al comienzo de este artículo, si bien parece que la Ley admite, únicamente con carácter extraordinario, la utilización de otros criterios estimativos cuando el valor obtenido resulte *notoriamente* inferior o superior al normal. En la actualidad, la utilización de estos criterios extraordinarios son la norma en el Jurado, y los criterios

previstos como generales son la excepción.

La valoración del jurado

Del análisis de una muestra de 140 Resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación, en las que fija un justiprecio por distintas expropiaciones realizadas entre los años 1985/1988 en suelos rústicos (Cuadro 1), lo primero que sorprende son las discordancias de criterios existentes a la hora de fijar el valor de terrenos de zonas análogas, e incluso suelos con aprovechamientos agrícolas similares a lo largo del tiempo, dándose el caso curioso de que los terrenos de bajo rendimiento (monte bajo, etc.) tienen mayor valor en algunos casos a los de una actividad agrícola superior, pese a que, dada su naturaleza rústica, el factor de valoración más significativo debería ser, sin duda, su potencialidad agrícola y, por tanto, su capacidad diferenciadora más importante. (Gráfico 1).

Si comparamos los valores de las Resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación con las estadísticas existentes sobre transacciones de tierras rústicas recogidas en la encuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que nos refleja el valor de las transacciones realizadas de distintos suelos agrícolas, vemos que las diferencias, al

CUADRO 2. COMPARACION POR AÑOS DE LOS VALORES DE CAPITALIZACIÓN CON LOS DE LA ENCUESTA DE LA TIERRA.

TIPO DE CULTIVO	VALOR ENCUESTA MAPA (PTAS/M ²)					VALOR CAPITALIZACIÓN (PTS/M ²)				
	1985	1986	1987	1988	MEDIA	1985	1986	1987	1988	MEDIA
Monte	25	28	30	37	30	45	44	54	55	50
Prado	43	39	38	46	42	60	75	80	85	70
Secano	59	50	37	37	45	73	82	92	112	90
Regadío	141	139	123	140	136	137	200	267	280	221

FUENTE: Encuesta de la Tierra y elaboración propia.

compararlas con las muestras de las Resoluciones del Jurado, para la media de los años tomados como muestra, oscilan entre un 1.153 por 100, para monte bajo, a un 246 por 100 para regadío.

Si bien, hay que tener en cuenta que los datos de esta encuesta pueden estar infravalorados, debido a la falta de fluidez del mercado de suelo agrícola en la Comunidad de Madrid y a la opacidad que toda venta de estas características suele tener, no deja de sorprender la falta de paralelismo entre los incrementos de los distintos tipos de cultivo.

Para solucionar esta posible desviación se han calculado los valores de capitalización de las rentas producidas por cada tipo de cultivo y año, partiendo de los precios de Agrarios del MAPA y tomando en cuenta las características edafológicas, higrométricas, composición química y microclima de las posibles zonas para estimar la alternativa de producción más favorable para cada suelo. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha calculado la producción media teórica, de la cual se han deducido los gastos necesarios para su obtención (directos e indirectos). Este valor, mediante capitalización al interés legal, nos da el valor final atribuible a cada

tipo de suelo (Cuadro 2).

Al comparar estos valores de capitalización con la Encuesta de la Tierra (Gráfico 1), vemos que son prácticamente el doble, pero que sin embargo guardan una proporción más o menos homogénea con éstos según la tipología de suelos. No pasa lo mismo al compararlos con los valores dados por el Jurado, ya que éstos pasan de ser un 650 por 100 superiores a los calculados por capitalización en la tipología de monte, a un 113 por 100 en el caso de regadío. Esta disparidad se observa mucho más si se analizan los incrementos año a año según el tipo de cultivo (Cuadro 1 y 2).

Para intentar explicarnos la disparidad de criterios entre las valoraciones del Jurado y las valoraciones normalmente aceptadas, hemos calculado la distancia kilométrica aproximada de cada expropiación al centro de la Comunidad (km 0) y hemos trazado un gráfico en el que el eje de ordenadas representa el valor medio de la expropiación, y en el eje de abscisas la distancia al centro (Gráfico 2). En él podemos ver la fuerte correlación existente entre el valor del Jurado y la distancia al casco urbano.

En el gráfico se denota como en los valores dados por el Jurado, independientemente del tipo de cultivo, hay unos precios superiores a 200 ptas./m² y fuerte inelasticidad distancia/precio hasta los 35 km (primera corona metropolitana), bajando sustancialmente la elasticidad distancia/precio a partir de los 40 km.

De esto se deduce claramente que las Resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación están fuertemente influidas por las *expectativas urbanísticas*, dado que, independientemente del tipo de cultivo y las transaccio-

ciones realizadas en zonas similares, el precio del suelo parece calcularse más teniendo en cuenta la proximidad a los núcleos urbanos que a cualquier otra consideración (independientemente incluso de que sean carreteras de 1ª o 2ª o vertederos en mitad del campo). Estas expectativas a las que parecen responder las Resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación en sus Resoluciones, no son admitidas ni por la Ley del Suelo ni por la LEF y lo único que está haciendo es encarecer de una forma desorbitada los costos de las infraestructuras que tiene que hacer cualquier Administración, al tener que pagar un precio de suelo por encima del real de mercado.

Toda la jurisprudencia ha coincidido en señalar que el justiprecio fijado por el Jurado Provincial de Expropiación debe ser un valor de sustitución necesario para la adquisición de un bien análogo al perdido en la expropiación. Es por esto que es necesario hacer hincapié en la necesidad de tener unos criterios objetivos de valoración a la hora de calcular las indemnizaciones que habría que pagar por los suelos necesarios para la realización de infraestructuras, desterrando lo más posible las apreciaciones subjetivas y, especialmente, las teóricas expectativas urbanísticas, que más que urbanísticas son en realidad expectativas especulativas y no aprovechamientos fijados por la Ley.

La sobrevaloración de los suelos de una forma artificial, en los proyectos de expropiación, sólo producen un enriquecimiento injusto de los expropiados con cargo al dinero de todos los contribuyentes, además de crear una expectativa ficticia del valor del suelo rústico que dificulta el normal funcionamiento del mercado, a la vez que impide cualquier actuación territorial a precios coherentes, esto es, de mercado, al no responder su precio de *expectativas* al rendimiento que de él se puede obtener, creando efectos perniciosos en el normal funcionamiento de la economía agraria, llegando a anularla en estas zonas.

