

La creación de un nuevo sistema legal de valoración de edificios expropiados por la ley 8/1990, de 25 de julio

Julio Alvarez Merino

1. Introducción

La Ley 8/1990, de 25 de Julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, ha iniciado un proceso de simplificación de las normas legales que contienen los modos de valorar los terrenos expropiados, y que ha dado lugar a la derogación de los correlativos preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa. Pero esta tendencia unificadora se quiebra cuando de edificaciones se trata, de modo que ahora existen dos sistemas legales para valorar un edificio, según sea la causa originadora de su expropiación.

La introducción novedosa de un artículo dedicado expresamente a regular cómo se valora un edificio expropiado por razón de urbanismo, es el objeto de este trabajo, en el cual se intentan analizar tanto los criterios de valoración propiamente dichos como las circunstancias de necesaria concurrencia para predicar inequívocamente su aplicación, sea en lo que hace a causa expropiandi, a las características de la edificación, e incluso a su situación geográfica.

La Ley 8/1990, de 25 de Julio, introduce además un tercer criterio valorativo de edificaciones expropiadas, el recogido en su artículo 24, cuya interpretación resulta inequívoca. No así es el caso del artículo 83.

2. La valoración de edificaciones en la Ley de Expropiación Forzosa

La legislación de Expropiación Forzosa es parca en materia de criterios a aplicar en el cálculo del justiprecio de los edificios, cuestión ésta que aparece regulada en el artículo 38.2 de la Ley, sin que exista desarrollo posterior alguno de este precepto en el Reglamento subsiguiente aprobado por Decreto de 26 de Abril de 1.957.

La técnica de tasación del artículo 38.2. de la Ley de Expropiación Forzosa obedece sin duda al concepto de “valor de sustitución” que la jurisprudencia ha defendido para explicar la naturaleza de la indemnización en que el justiprecio consiste. Y la posibilidad de que el expropiado pueda proveerse de un bien que sustituya a aquél de que ha sido privado no puede materializarse sino recibiendo el importe del valor de mercado de éste para, con él, adquirir otro de iguales o similares características. En expresión del Tribunal Supremo, “el instituto de la expropiación forzosa se ha inspirado siempre en criterios de valoración e indemnización justa, mantenidos a través de los distintos textos legales (artículo 349 del Código Civil, artículo 33 de la Constitución Española y artículos 23 y 48 de la Ley de Expropiación Forzosa) y corroborados a través de la doctrina jurisprudencial, inspirada en los principios de sustitución patrimonial íntegra y de la equivalencia consustantiva” (Sentencia de la Sala Quinta de 5 de Julio de 1.984).

A esta finalidad parece obedecer la redacción del artículo 38.2 ya mencionado en su párrafo primero inciso inicial (“los edificios se justipreciarán en la medida aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio...”). La referencia al valor en venta se completa con la introducción del criterio fiscal como elemento determinante para el cálculo del justiprecio (“... y de la capitalización del tipo del interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana”).

La Exposición de Motivos de la Ley de 16 de Diciembre de 1.954 contiene una interesante reflexión sobre la introducción del elemento fiscal en la estimación del justiprecio, según la cual “la determinación del justo precio sobre bases fiscales ha de partir de la premisa de que la riqueza imponible, fiscalmente establecida, suponga una valoración no sólo objetiva y bien ponderada del bien de que se trate, sino, además, rigurosamente al día desde el punto de vista del poder adquisitivo de la moneda. Y se comprende que esto no es siempre posible por la forzosa complejidad de las operaciones evaluatorias, que no se pueden llevar a cabo en plazos tan moderados que se sustraigan a oscilaciones de no escasa significación económica. 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 puede 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 espada 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 valoraciones de 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”.

En este párrafo del Preámbulo quedan expuestos los tres criterios que concurren a la determinación del justiprecio de los edificios según la formulación de la Ley de Expropiación Forzosa, los dos primeros de carácter ordinario y necesario —hasta el punto de someterse a posteriores operaciones matemáticas en forma de media aritmética, lo que parece un exceso en la búsqueda del automatismo legal para el cálculo de la indemnización querida por la Ley— y el tercero de carácter supuestamente extraordinario y eventual, recogido en el artículo 43 de la propia Ley, y que actúa como corrector de los anteriores en la tarea de ajustar hasta el mayor extremo posible la cuantía de la indemnización al valor real de lo expropiado.

2.1. El Valor en Venta

El primer criterio concurrente a la determinación del justiprecio de los edificios es el “valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio”.

Si la determinación del justiprecio, según declaración jurisprudencial reiterada, no constituye una manifestación de la actuación discrecional de la Administración Pública y sí en cambio un concepto jurídico indeterminado, a dicha indeterminación contribuye desde luego el criterio valorativo referido.

Para fijar las pautas determinantes en orden a concretar dicho concepto, la jurisprudencia ha acudido a un sinnúmero de criterios influyentes. Y aún reconociendo que cada expropiación es totalmente diferente de las restantes y que el estudio de todas y cada una de las piezas separadas debe hacerse de manera absolutamente individualizada, es posible sin embargo formular una serie de principios generales sentados por la doctrina del Tribunal Supremo con la indicada finalidad; a saber:

a) El valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio es una cuestión de hecho sometida a prueba, por lo que corresponde a las partes aportar al proceso los elementos de convicción que permitan al juzgado determinar cuál sea dicho valor.

b) Para ello las partes pueden valerse de la analogía, debiendo demostrar —generalmente el expropiado— que se han producido transmisiones de fincas de características análogas libremente consentidas y el precio de las mismas. Algunas sentencias, mayoritarias, han rechazado como referencia el justiprecio alcanzado de mutuo acuerdo entre el expropiado y la Administración, basándose en que en tal supuesto el administrado ve forzada su voluntad.

c) Dicha carga probatoria es notoriamente más leve cuando la parte utiliza en su argumentación resoluciones administrativas o judiciales recaídas sobre fijación de justiprecio de edificaciones de características similares, toda vez que éstas constituyen un precedente de aplicación al caso. En estos supuestos es procedente la actualización del valor de la tasación en función del tiempo transcurrido desde la anterior, a fin de compensar la depreciación de la moneda. El Tribunal Supremo es especialmente exigente en la similitud de las fincas como requisito para la aplicación de esta regla.

2.2. El Valor Fiscal

El segundo criterio contenido por el artículo 38.2 de la Ley de 16 de Diciembre de 1.954 es el de la capitalización del tipo del interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana.

El contenido del precepto no ha sido actualizado a pesar de recaer sobre él el paso del tiempo y las muchas reformas sufridas por la legislación reguladora del tributo mencionado, profundas hasta el punto de haber provocado la desaparición de la contribución territorial urbana y su sustitución por el impuesto sobre bienes inmuebles. Y en lo que hace específicamente al valor fiscal de los edificios sometidos a dicha imposición, cabe mencionar los precedentes legales más próximos para concluir la continuada intención del legislador de equiparar aquél con el valor en venta de los mismos. Así, el artículo 18.3 del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana aprobado por Decreto 1.251/1.966, de 12 de Mayo, prevenía que “la valoración de las construcciones se realizará atendiendo a su coste actual, corregido en función de su edad, destino, clase de edificación y posibilidades de renta y al valor actual en el mercado”. El mismo mandato fue recogido por el artículo 267.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de Abril.

El Derecho vigente está hoy constituido por la Ley 39/1.988, de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, a tenor de cuyo artículo 66 la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles está constituida por el valor de los mismos, tomando como tal el valor catastral, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste. Por su parte, el artículo 67 enseña que para calcular el valor de mercado, sin que, en ningún caso, puede exceder de éste. Por su parte, el artículo 67 enseña que para calcular el valor de las construcciones se tendrán en cuenta, además de las condiciones urbanístico-edificatorias, su carácter histórico-artístico, su uso o destino, la calidad y la antigüedad de las mismas y cualquier otro factor que pueda incidir en el mismo.

La fijación de dichos valores por parte de la Administración tributaria tiene lugar a través de la revisión de las valoraciones catastrales, la última de las cuales tiene su origen en el Real Decreto-Ley 11/1.979, de 20 de Julio, de Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, en cuyo artículo 3 se establecía la obligatoriedad de llevarlas a efecto trienalmente. El anteriormente mencionado Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de Abril, mantuvo la misma periodicidad en su artículo 270.5, y la Ley de Hacienda Locales, en un tono más realista ante la imposibilidad del cumplimiento de tales plazos, fija éste en cada ocho años (artículo 70.6).

En desarrollo del artículo 66 y siguientes de la Ley de Haciendas Locales, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 28 de Diciembre de 1.989 (B.O.E. del día 30 siguiente), por la que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, dispone que para el cálculo del mismo se tomará como referencia el valor de mercado (Norma 3 apartado 1).

El inicio del cálculo determinante de tal valor es la definición de unas áreas económicas homogéneas del suelo y de las construcciones, a las que se asigna un módulo básico. Estas áreas delimitan zonas geográficas en las que el mercado inmobiliario tiene una similitud en sus características que permite obtener una modulación de su comportamiento. En general, las áreas económicas homogéneas son asimilables al concepto de término municipal, aunque en los enclaves geográficos de diferentes

valores medios de mercado pueden definirse varias áreas dentro de un mismo término municipal (Norma 15).

Una vez asignado el módulo anterior en pesetas/metro cuadrado, las construcciones se someten a la aplicación de un cuadro de coeficientes para establecer su valor, que tiene en cuenta las circunstancias del uso a que se destine la construcción y, dentro de éste, la clase de edificio de que se trate. La Orden Ministerial contempla hasta nueve usos diferentes (residencial, industrial, oficinas, comercial, deportes, espectáculos, turismo, sanidad y beneficencia, culturales y religiosos) y la posibilidad de existencia de edificios singulares, y un total de treinta y un tipos de construcciones (Normas 11 y 20).

La valoración de cada construcción concreta se hace por el llamado "método de reposición", que calcula su coste actual y lo somete después a los siguientes factores correctores (Normas 13 y 14):

a) antigüedad de la construcción, con aplicación de un coeficiente que tenga en cuenta el uso predominante del edificio, de entre los nueve citados, y la calidad constructiva.

b) estado de conservación, diferenciándose entre cuatro categorías (normal, regular, deficiente y ruinoso).

c) depreciación funcional o inadecuación.

d) viviendas o locales anteriores.

e) fincas afectadas por cargas singulares (histórico-artísticas, catalogadas, protegidas).

f) fincas afectadas por situaciones especiales de carácter extrínseco (destino a viales, expropiación, reparcelación, compensación o fuera de ordenación por uso, mientras tal situación persista).

g) fincas afectadas por situaciones especiales de carácter intrínseco (sometidas a régimen de prórroga forzosa, gravadas con usufructo o concesión administrativa o similar).

Puede intervenir por fin un último coeficiente corrector denominado "apreciación o depreciación económica", que se utiliza para adecuar los resultados obtenidos a la realidad del mercado inmobiliario, y que puede ser aplicado incluso a distintas situaciones dentro de un mismo inmueble.

Hasta aquí las reglas para calcular el valor catastral del edificio. La desactualización de éstos, antes comentada, motiva que el artículo 38.2 de la Ley de Expropiación Forzosa disponga su capitalización al tipo de interés legal (10%, según la Ley 31/1.991, de 30 de Diciembre), lo que supone una regla para la automática puesta al día de los citados valores.

Esto no obstante, preciso es señalar que la Administración Pública viene utilizando otro método de actualización de los valores catastrales distinto al de su revisión trianual y de naturaleza mucho menos rigurosa, consistente en multiplicar los legalmente aprobados por un índice corrector al alza fijado en función de la previsión de aumento del coste de vida para la anualidad de que se trate, índice que aparece incluido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente. El último de ellos fue publicado en el artículo 77 de la Ley 31/1.991, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.992. Dichas actualizaciones excluyen la capitalización prevista en el artículo 38.2 comentado.

Un último y necesario apunte en cuanto a la incidencia del valor fiscal en la formación del justo precio es su frecuente rechazo jurisprudencial. El Tribunal Supremo ha aceptado a veces que el valor catastral sea un simple dato a tener en cuenta para determinar la indemnización, y en las más de las ocasiones ha proclamado simplemente que tal dato no es aceptable.

2.3. Los Criterios Estimativos

La Ley de 16 de Diciembre de 1.954 persiguió el objetivo de automatizar al máximo las tasaciones indemnizatorias. Como puede leerse en su Exposición de Motivos, "... los criterios automáticos añaden a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones, ya que sustraen la base sobre la cual cabe plantearlas, que no es otra que la pluralidad abierta indefinidamente de los medios de estimación".

A pesar de tal intención, la práctica cotidiana de los expedientes expropiatorios ha venido a demostrar la excepcionalidad del justiprecio automático frente a la generalidad y la frecuencia del justiprecio valorativo o estimativo. La prevalencia de las reglas contenidas en el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa sobre cualquier otro mandato legal en la materia es un hecho estadístico fácilmente constatable y subrayado por una amplia doctrina. Entre otros, García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹ y Pere Verdager².

Los criterios estimativos pueden ser objeto de aplicación por parte de los jurados provinciales o de los Tribunales de Justicia, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, y para su aplicación debe partirse de las reglas del artículo 38.2, fundamentando después las modificaciones introducidas sobre el resultante por motivo de la utilización excepcional del artículo 43.

Como elementos influyentes en la determinación del valor en venta de la edificación pueden citarse un sinnúmero, pero por señalar exclusivamente los más frecuentes e importantes, cabe resaltar:

- a) situación del inmueble, caracterizada por su emplazamiento, distancia a vías de comunicación de importancia, proximidad a núcleo urbano y expectativas urbanísticas.
- b) calidad de la edificación, y de la vivienda en ella existente, con expresión de sus dimensiones, distribución y modernidad.
- c) antigüedad del edificio, estado real del mismo y depreciación por el transcurso del tiempo.
- d) características constructivas, calidad de los materiales empleados y su conservación, y mejoras introducidas en el inmueble.
- e) tratándose de viviendas, se ha aceptado judicialmente indemnizar el traslado material del hogar.
- f) en el supuesto más concreto de que la edificación expropiada esté destinada al ejercicio de una industria o negocio, la doctrina jurisprudencial constituye un cuerpo homogéneo cuyo principio básico es la extensión de la indemnización a todos los daños

¹ Cfr. García de Enterría y Tomás Ramón-Fernández. Curso de Derecho Administrativo II, Editorial Civitas. Madrid, 1.977, páginas 263 y 264.

² Cfr. Pere Verdager. Expropiación Forzosa. Editorial Bosch. Barcelona, 1.987, páginas 246 y 247.

y perjuicios causados, con observancia meticulosa del concepto de equivalencia consustantiva. Así, el interesado tiene derecho a la cantidad correspondiente a la adquisición de un local de análogas características que el expropiado, al reembolso de los gastos de traslado, a los de reinstalación —incluso obras necesarias para ello en el nuevo local—, a indemnizaciones a empleados, a merma de ingresos durante el período de paralización de la actividad, y a la pérdida de clientela subsiguiente.

3. La expropiación de edificaciones en la legislación urbanística

La Ley de Expropiación Forzosa unificó en 1.954 el régimen jurídico existente en esta materia, habilitando además un total de ocho procedimientos especiales insertos en su Título III. Entre ellos se encuentra regulado el correspondiente a expropiaciones por Entidades Locales o por razón de urbanismo (Capítulo IV). Si bien el artículo 85 de la Ley se remite a su normativa general en materia de determinación del justiprecio, la realidad posterior demostró la escasa vigencia temporal que alcanzarían dichos preceptos, por cuanto los artículos 85 y siguientes de la Ley de 12 de Mayo de 1.956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana establecieron un nuevo sistema de valoraciones específicamente aplicable a las expropiaciones por razones urbanísticas.

No obstante, la Ley de 1.956 no contenía en su Título II precepto alguno regulador de la valoración de las construcciones expropiadas, y a pesar de dedicar una profusa normativa al régimen jurídico de la expropiación y valoración del suelo, su artículo 85.7 enseñaba que las edificaciones que existiesen en el suelo se justipreciarían con independencia del mismo e incrementarán con su cuantía el valor total del inmueble.

En la misma línea, la Ley 52/1.962, de 21 de Julio, sobre Valoración de Terrenos Sujetos a Expropiación en Ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, fue desarrollada por el Decreto 343/1.963, de 21 de Febrero, en cuyo artículo 8 se establecía que “el justiprecio de los bienes a que se refiere el artículo 85 apartado 7 de la Ley del Suelo se atenderá a los criterios señalados por la legislación general de expropiación forzosa, y deberá concretarse respecto de cada uno de ellos”.

La dirección de indiscutible remisión a la Ley de Expropiación Forzosa en materia de criterios de tasación indemnizatoria de edificaciones fue seguida por la Ley 19/1.975, de 2 de Mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1.346/1.976, de 9 de Abril, contenía un precepto, el artículo 106, destinado a excluir las edificaciones e instalaciones del nuevo sistema de valoraciones para la expropiación por razón de urbanismo. La remisión a la Ley de Expropiación Forzosa aparecía aún más nítida en el artículo 137.1 del Real Decreto 3.288/1.978, Reglamento de Gestión Urbanística.

El artículo 83 de la Ley 8/1.990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, regula la determinación del justiprecio de las edificaciones poniendo fin a la expresada tradición seguida por la legislación urbanística de remitirse —de modo expreso o no— a los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa. Y en su apartado 3 enseña que el valor de la edificación expropiada se determinará en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad y estado de conservación del edificio y conformidad o no con la ordenación en vigor.

Muy numerosas son las dudas que plantea este precepto, cuyos aspectos son los que se analizan a continuación.

4. La introducción de dualidad de criterios valorativos

El artículo 83 mencionado se incluye en el Título III (Expropiaciones) de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico, que a su vez está formada por tres Capítulos, dedicados a disposiciones generales, supuestos expropiatorios y determinación del justiprecio.

Por extraño que resulte, el Preámbulo de la Ley no dedica una sola palabra al contenido del Título III, aunque su apartado VI sí recoge un extenso comentario sobre el Título II de la Ley, regulador de las valoraciones.

Para deslindar el ámbito de aplicación del artículo 83 es preciso analizar previamente cuál sea el alcance de los preceptos del mencionado Título II. Este contiene exclusivamente reglas de tasación del suelo que son aplicables a toda expropiación, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación urbanística o de otro carácter que la legitime (artículo 73 de la Ley 8/1.990, de 25 de Julio).

Con ello termina la anterior diferenciación existente en cuanto a régimen de valoraciones por razón de la causa expropiandi, quedando por tanto sin vigencia los preceptos de la Ley de 1.954 reguladores de los criterios de tasación de terrenos, singularmente sus artículos 38.1 y 39; así como quedaría también sin vigor el artículo 43 de la citada Ley en cuanto no estaría permitido a los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes para la aprobación de la tasación aplicar los criterios estimativos a los terrenos en expropiación, a tenor de los preceptos de la nueva Ley y su sujeción rotunda al criterio del valor fiscal del suelo como único legalmente aceptable para justipreciarlos.

Apoya este argumento sobre la extensión del alcance derogatorio de la Ley 8/1.990 su Disposición Final Primera apartado segundo, que considera los artículos 66 a 75 como de aplicación plena por virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa recogida en el artículo 149.1.18a de la Constitución. Y, del mismo modo, la Disposición Derogatoria de la Ley declara que “en especial, quedan derogados los preceptos sobre valoración del suelo contenidos en la legislación expropiatoria”.

Cabe concluir entonces que continúa en vigor la regulación de la expropiación de edificaciones por causa de utilidad pública o interés social conforme al procedimiento de la Ley de 1.954 y con sometimiento a los criterios de valoración recogidos en sus artículos 38.2 y 43.

La Ley 8/1.990 acaba con la duplicidad de sistemas de valoración del suelo existentes en nuestro Derecho, aspecto loable sin duda. Pero en materia de valoración de edificaciones la misma Ley ha quebrado la uniformidad para dar paso a la existencia de dos tipos de valoraciones de edificaciones: las sujetas a causa de utilidad pública o interés social se justipreciarán conforme a los artículos 38.2 y 43 de la Ley de 1.954, mientras que las originadas por razón de urbanismo lo serán conforme al artículo 83.3 de la Ley 8/1.990.

Esta dualidad es criticable, sin duda, por el componente de inseguridad jurídica que conlleva toda institución cuyos límites de aplicación fronterizos con otros de igual naturaleza aparecen en ocasiones de manera imprecisa o difuminada, cual es el caso.

4.1. Supuestos Expropiatorios a los que se Aplica el Criterio Valorativo del Artículo 83.3 de la Ley de Reforma

El Título III de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo está dedicado a las expropiaciones urbanísticas, en cuyos supuestos procede la tasación conforme al criterio valorativo de su artículo 83.3, cuando de edificaciones se trate.

El artículo 78 de la Ley, cuyo análisis procede ahora, contiene tres apartados y hasta ocho supuestos expropiatorios por razón de urbanismo. Si bien la generalidad de estos preceptos está preferentemente pensada para la expropiación de terrenos, la introducción del artículo 83 en la Ley obedece a la posibilidad de que sobre uno de aquéllos exista una edificación cualquiera, incluso construcciones abandonadas o ruinosas.

Necesario será, por tanto, detenerse a analizar con cierta minuciosidad tales supuestos:

a) La expropiación-sanción. Los supuestos a) y b) del apartado 1 del artículo 78 obedecen al concepto de expropiación-sanción acuñado doctrinalmente. La fijación de la indemnización al propietario por el valor correspondiente al grado de adquisición de facultades urbanísticas prevenida en el artículo 63.1 parece tener una íntima relación con el contenido del artículo 83 que luego se estudiará.

b) La expropiación como sistema, regulada en los artículos 134 y siguientes de la Ley del Suelo y correspondientes del Reglamento de Gestión Urbanística.

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

En realidad este párrafo regula la adquisición de suelo urbano para los llamados "terrenos dotacionales", en equívoca expresión de la rúbrica del Capítulo IX del Título I de la Ley, en la cual se engloban los destinados a sistemas generales (artículo 12.1.b.) de la Ley del Suelo) y los para las dotaciones establecidas en el artículo 12.2.1.c) y d) de la misma Ley, y concordantes del Reglamento de Planeamiento Urbanístico en ambos casos. Ambas previsiones deben contenerse en el Plan General de Ordenación Urbana, requisito éste de estricta observancia previa para que estas expropiaciones puedan ser calificadas como de por razón de urbanismo, por cuanto sólo la aprobación del Plan legitima la procedencia de dicha figura. A dicho fin, aquéllas deben ser ejecutadas antes de la siguiente revisión del programa de actuación del Plan General (artículo 58.1 de la Ley de 25 de Julio de 1.990), dando paso de otro modo a la iniciativa del administrado en orden a la fijación del justiprecio.

La jurisprudencia es especialmente rigurosa en la previsión del Plan General como condición habilitante de la sujeción de la expropiación a la normativa urbanística, si bien en los Municipios dotados de Normas Subsidiarias tal exigencia es dulcificada por la imposibilidad legal de que esta clase de planeamiento contenga idénticas previsiones que el anteriormente mencionado, y se somete entonces la habilitación a la previa aprobación de un Plan Especial. Así pues, sólo en ambos supuestos será de aplicación

el criterio valorativo del artículo 83.3 de la Ley del Suelo³.

El resto de expropiaciones llevadas a cabo por Entidades Locales se someten al artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa, y son de aplicación los artículos 38.2 y 43 de la misma.

d) Para la obtención anticipada del suelo destinado a sistemas generales en suelo urbanizable. El artículo 12.1 de la Ley del Suelo de 1.976 establece la exigencia de que los sistemas generales estén previstos en el Plan General de Ordenación Urbana, cualquiera que sea la clase de suelo en que se ubiquen, requisito del que cabe repetir lo expresado en el apartado anterior. La obtención anticipada da lugar a expropiación por cuanto la Administración no espera a la aprobación y ejecución del Plan Parcial correspondiente a formular sobre el suelo urbanizable de que se trate.

e) Para la constitución o ampliación del patrimonio municipal del suelo u otros patrimonios públicos de suelo y 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.

En el primer caso la expropiación se legitima también por la inclusión de los terrenos en el Plan General de Ordenación Urbana, conforme prevén los artículos 89 y siguientes de la Ley del Suelo de 1.976; si bien, como enseña el apartado 3 del artículo 78 de la Ley de Reforma, la expropiación de los mismos sólo será posible antes de la aprobación del Plan Parcial en suelo urbanizable. Y en el caso de viviendas de protección pública, es requisito su inclusión en el correspondiente programa de actuación pública⁴.

f) En los demás supuestos legalmente previstos. Se trata de una remisión abierta a otros supuestos de expropiaciones por razón de urbanismo contenidas en el ordenamiento urbanístico o que el legislador pueda en lo sucesivo establecer, incluso por vía de legislación procedente de las Comunidades Autónomas, como luego se explicará. De cualquier modo, la jurisprudencia es partidaria de una aplicación restrictiva del concepto, y predica la sumisión de los supuestos dudosos a la Ley de Expropiación Forzosa.

4.2. El Concepto de “Edificación Legalmente Concluida” del Artículo 83.1 de la Ley de Reforma

Es pacífica la opinión de que el artículo 83 de la Ley 8/1.990, de 25 de Julio, regula el criterio de valoración de las edificaciones en los supuestos de expropiaciones urbanísticas. Sin embargo, el apartado 1 de dicho precepto contiene un confuso mandato según el cual “en los supuestos de expropiación de un terreno con la edificación legalmente concluida, el justiprecio expropiatorio diferenciará el valor del suelo y el de la edificación”.

El inciso final es superfluo. La diferenciación referida procede en todos los supuestos en que se expropia un terreno con una edificación, según enseña una vasta

³ En tal sentido, sentencia de 30 de Diciembre de 1.988. Ref. Aranzadi 9.723.

⁴ Sobre el grado de concreción del Plan General de Ordenación Urbana, cfr. Lliset Borrell. Nuevo Régimen de Urbanismo. Publicaciones Abella. Madrid, 1.990, páginas 228 y 229.

jurisprudencia; y tal aserto es de aplicación a las expropiaciones urbanísticas o no. Por lo tanto, la hipótesis según la cual en los supuestos de expropiación de terrenos con edificación no legalmente concluida no cabría tal diferenciación, que es la que se desprende prima facie de la lectura del párrafo en cuestión, debe descartarse por absurda, y revela su defectuosa redacción.

Antes parece que el legislador desea excluir de la indemnización expropiatoria a las edificaciones no legalmente concluidas. En ellas no cabría diferenciar entre valor del suelo y valor de la construcción simplemente porque ésta no se valora, toda vez que no puede formar parte del patrimonio del sujeto expropiado, conforme dispone el artículo 25 del propio texto legal.

Siendo clara la intención legislativa, no lo son ni mecho menos sus consecuencias. ¿Qué edificaciones serán objeto de valoración por aplicación del artículo 83.1 de la Ley de Reforma? Por supuesto, las legalmente concluidas con certificación de final de obra expedida y susceptibles de ser registralmente inscritas, y también las asimiladas a ellas por aplicación de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley. Respecto de las demás, conviene analizar sus circunstancias:

a) desde luego, no deben ser indemnizables las edificaciones expropiadas concluidas o no y realizadas sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones que sean incompatibles con el planeamiento, respecto de las cuales procede su demolición previo el expediente preceptivo (artículo 26 apartado 1). Se trata de un expediente nuevo no previsto en la Ley del Suelo de 1.976 en el que, con audiencia del interesado, debe declararse dicha incompatibilidad. De ser así, el edificio será demolido⁵.

b) si la obra es legal por ajustada al planeamiento o legalizable porque practicando sobre ellas ciertas reformas pueda producirse su acomodación a áquel, el interesado podrá solicitar y obtener licencia si no han transcurrido los plazos de los artículos 18 y 19 (los establecidos en el Plan General, o en su defecto dos años si tras la aprobación de éste se permite la directa obtención de licencia en suelo urbano). Una vez legalizada, la edificación expropiada es indemnizable.

c) las obras no legales por contrarias al Plan o porque carecen de licencia obtenida en el tiempo legalmente previsto para ello tienen un plazo establecido para su demolición, actualmente cuatro años por imperativo del artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1.981; transcurrido éste no cabe que la Administración adopte medidas de protección de la legalidad urbanística sobre ellas. Siendo la ordenación del territorio competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3. de la Constitución Española), tal plazo puede ser modificado por éstas, como de hecho así ha ocurrido.

Si bien la vocación de la Ley 8/1.990 es que todas las obras ilegales sean demolidas, lo que no supone novedad respecto de la Ley de 1.976, es lo cierto que las no derribadas constituirán después edificios fuera de ordenación, igual que las que siendo legales resulten afectadas por nuevos instrumentos de planeamiento y queden en situación de disconformidad con ellos. En ambos casos es procedente indemnizar cuando se expropia el edificio, y constituye entonces la circunstancia de fuera de ordenación un

⁵ Cfr. Lliset Borrrell. Op. cit., página 306.

factor corrector del valor de la edificación previsto en el propio apartado 3 del artículo 83 de la Ley de Reforma (conformidad o no con la ordenación en vigor).

d) las edificaciones amparadas en licencia luego declarada ilegal no se incorporan al patrimonio del interesado (artículo 27) pero originan derecho a indemnización a favor de su titular (artículo 21). Por tanto, la compensación por la privación de la propiedad de la edificación se materializa en este supuesto por vía de responsabilidad administrativa sometida al artículo 121 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa entre otros, siendo aplicable al criterio del daño causado (artículo 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa).

4.3. La Vigencia Territorial de las Valoraciones de Edificios

La Disposición Final Primera de la Ley de 25 de Julio de 1.990 confiere naturaleza de preceptos de aplicación plena a sus artículos 78 y 81 a 85. A la espera de pronunciamiento jurisdiccional, tal previsión es discutible.

El Tribunal Constitucional tiene enseñado en su Sentencia 37/1.987, de 26 de Marzo, el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación expropiatoria. El fallo citado impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser valorados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional, y también que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio. Desde esta doble premisa estaría justificada la constitucionalidad de los artículos 81 a 85.

La consideración del artículo 78 como precepto de aplicación plena es muy dudosa. De hecho, algún autor como González Pérez discute su constitucionalidad⁶. Si de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional corresponde a las Comunidades Autónomas la potestad de definir legalmente los supuestos en que debe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi, dicho precepto debería incluirse más bien en el apartado tercero de la Disposición Final Primera, aún cuando ello pudiera dar lugar a que las Comunidades Autónomas establezcan un mayor número de supuestos de expropiación por razones urbanísticas que el existente, en perjuicio del ciudadano. Pero esta conducta tendría otro tipo de corrección por vía jurisdiccional, diferente de la indebida atribución de tal competencia legislativa al Estado recogida por el artículo 78.

5. El valor del edificio expropiado según el artículo 83.3 de la Ley de Reforma

Como ya se ha dicho, el artículo 83.3 señala como criterio a observar en la determinación del justiprecio de los edificios expropiados por razón de urbanismo el coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad, al estado de conservación del edificio, y a su conformidad o no con la ordenación en vigor.

El criterio del coste de reposición es nuevo en materia expropiatoria, y se aparta notablemente del previsto tanto en la Ley de Expropiación Forzosa como en la Ley de

⁶ Cfr. González Pérez. Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Editorial Civitas. Madrid, 1.990, página 546.

Haciendas Locales, pues en estos dos últimos casos la fijación del justiprecio obedece al valor de mercado, determinado en el caso del valor catastral por el sistema expuesto en la Orden Ministerial de 28 de Diciembre de 1.989 antes mencionada. En ella el llamado "método de reposición" se utiliza como una simple expresión del valor del edificio, entendido como valor en venta.

Pero el coste de reposición a que hace referencia el artículo 83.3 de la Ley de Reforma no parece corresponderse con el valor catastral, porque en tal caso el legislador hubiera empleado una fórmula de redacción similar a la del artículo 38.2 de la Ley de Expropiación Forzosa. De otra parte, el Preámbulo de la Ley 8/1.990 se refiere con profusión al criterio fiscal como sistema de valoración de los terrenos, pero evita pronunciarse en idéntico sentido en lo que hace a los edificios. Y, por último, la redacción del precepto parece dejar patente el abandono del anterior sistema de remisión en bloque de la legislación urbanística a la legislación expropiatoria en este punto.

En la búsqueda de la intención legislativa que insufla la redacción del artículo 83.3 puede advertirse en primer lugar una cierta similitud entre su contenido y el criterio establecido en el artículo 24 de la misma Ley 8/1.990. que hace referencia a la expropiación de terrenos con edificaciones en los supuestos de extinción del derecho a edificar, en cuyo caso el criterio para la valoración de las obras es su coste de ejecución. Evidentemente, el artículo 24 hace referencia a obras nuevas legalmente ejecutadas, lo que explica la no introducción en él de criterios adicionales correctores, que sí tienen acomodo en el artículo 83.3 de la Ley porque éste regula la expropiación de obras que en casos pueden ser antiguas y disconformes al planeamiento.

El coste de reposición del edificio puede entenderse que es la cantidad que habría de pagarse a la fecha de expropiación por construir de nuevo el mismo edificio y con idénticos materiales, mas no lo que recibiría el propietario por el producto de su venta.

En Derecho Urbanístico existe otro supuesto en que también opera el coste de reposición del edificio, y es el aplicable para la determinación de su ruina económica, regulada ésta en el artículo 183.2 de la Ley del Suelo de 1.976. Una extensa jurisprudencia tiene sentado que la fórmula más correcta para la fijación del "valor actual del edificio" a que se refiere dicho precepto es aquella que parte del coste actual de construcción del mismo, detrayendo después el porcentaje de depreciación que proceda en razón al estado y antigüedad de la finca. Y este último, aplicable por motivo de la devaluación por el uso del inmueble, es el utilizado por las compañías aseguradoras de incendios, establecido en el 0,5% acumulativo por cada año de vida del edificio.

Se trata de un nuevo sistema legalmente consagrado para determinar la valoración de una construcción, que se acerca notoriamente al previsto en el artículo 83.3 porque recoge tres elementos que son comunes a ambos criterios: el coste de reposición del edificio entendido como importe o precio a pagar por su construcción actualmente, la antigüedad y el estado de conservación; con el añadido de que en ambos casos el primer elemento —el coste de reposición— es básico, y los dos restantes son correctores.

En conclusión y resumen, no cabe hacer un pronunciamiento seguro sobre cuál de los criterios admitidos en Derecho ha sido elegido por el legislador para justipreciar las edificaciones expropiadas por razón de urbanismo, por más que sin duda el sistema se aparta de los recogidos en la Ley de Expropiación Forzosa, buscando probablemente un

abaratamiento de los justiprecios. Como quiera que sea, establecer diferentes cuantías indemnizatorias a favor de los expropiados según sea la causa que origina su privación de propiedad resulta siempre criticable, pues parece hacer a algunos ciudadanos de mejor condición que a otros. El criterio de los Tribunales sobre el sentido del artículo 83 de la Ley de Reforma y doctrina que sea dictada en orden a su adecuación a los principios constitucionales que perfilan el concepto de la propiedad privada irán aportando luz a esta materia.