



**Universidad
Zaragoza**

TRABAJO FIN DE GRADO

***LAS VALORACIONES DE TERRENOS
A EFECTOS DE EXPROPIACIÓN
PARA OBRAS PÚBLICAS***

Autor

INÉS BARBERÁN VALERO

Director

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....Pg. 4

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....Pg. 5

**I. ESQUEMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO
EXPROPIATORIO.....Pg. 6**

1.1 La importancia del justiprecio

1.2 Marco legal de los criterios valorativos

1.3 Breve referencia al procedimiento de urgencia

**II. EL JUSTIPRECIO Y LOS JURADOS PROVINCIALES DE
EXPROPIACIÓN: LA PRESUNCIÓN IURIS TANTUM...Pg. 13**

1. EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN

2. LA PRESUNCIÓN IURIS TANTUM

2.1 La presunción de legalidad

2.2 La libertad estimativa del artículo 43

3. LA DESTRUCCIÓN DE LA PRESUNCIÓN IURIS TANTUM

**III. LA NATURALEZA DEL SUELO OBJETO DE LA
EXPROPIACIÓN.....Pg. 25**

1. LA DISTRIBUCIÓN DEL SUELO EN LA LEY DE 2008

1.1 El suelo rural y el suelo urbanizado

1.2 La legislación urbanística: en especial el caso aragonés

A) El suelo no urbanizable

B) El suelo urbanizable

1.3 La problemática en la clasificación del suelo y su impacto en la impugnación
del justiprecio

IV. LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN EN DETERMINADAS OBRAS PÚBLICAS.....Pg. 34

1. INTRODUCCIÓN

2. CRITERIOS VALORATIVOS

2.1 Criterios valorativos del suelo

A) Valoración del suelo rural

a) La valoración de plantaciones y cultivos

B) Valoración del suelo urbanizado

3. CRITERIOS VALORATIVOS DE OTROS DERECHOS

3.1 Las servidumbres

A) Servidumbres de paso

4. EN CONCRETO LA VALORACIÓN DE DETERMINADAS OBRAS PÚBLICA

4.1 Obras hidráulicas

4.2 Tendidos eléctricos

4.3 Vías de comunicación

V. CONCLUSIONES.....Pg. 52

VI. BIBLIOGRAFÍA.....Pg. 53

ABREVIATURAS

CC	= Código Civil
CCAA	= Comunidades Autónomas
CE	= Constitución Española
LEF	= Ley de Expropiación Forzosa
LOFAGE	=Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LJCA	= Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LS	= Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones
STS	= Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	= Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

INTRODUCCIÓN

Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado y razón de la elección del tema

El presente trabajo versa sobre los diferentes criterios utilizados, tanto por los Jurados de Expropiación Forzosa como por los Tribunales, para valorar los bienes y derechos que se encuentran inmersos en un procedimiento expropiatorio a efectos de cuantificar el justiprecio correspondiente.

La expropiación forzosa es una potestad de la Administración Pública que se ejerce conforme a un procedimiento que está a la orden del día y que puede afectar a cualquier persona en un momento determinado. Al ser un proceso complejo donde en la mayoría de las ocasiones chocan los intereses de la Administración expropiante con los del administrado, considero de vital importancia la protección del patrimonio de los afectados, pues como se trata de una economía de mercado que se ha visto alterada forzosamente, las reglas deben contrarrestar en la medida de lo posible un desequilibrio que sin la actuación de la Administración Pública no se habría producido, de manera que a mi modo de ver la adecuación de los criterios elegidos para valorar dicho patrimonio es fundamental para garantizar los intereses particulares así como su correcta aplicación lo es para protegerlos.

Es por eso que el tema elegido me resulta de gran interés pues considero que a pesar de todo, los intereses particulares quedan relegados a un segundo plano. De ahí el estudio de esta materia para comprender de un modo más profundo este procedimiento, así como las pretensiones en juego, en aras de una mayor protección del administrado.

Metodología

La metodología utilizada en este trabajo es un análisis de los problemas más frecuentes del procedimiento expropiatorio, en concreto el justiprecio y la naturaleza del suelo expropiado, así como el estudio de los criterios utilizados por los Tribunales para determinar el valor del suelo expropiado a la hora de realizar determinadas obras públicas.

I. ESQUEMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

La expropiación encuentra su presupuesto en uno de los derechos más antiguos que se conocen: la propiedad. Su origen se remonta a la mismísima Roma, donde se concebía como el derecho más absoluto que una persona podía tener, en el sentido de poder exclusivo sobre una cosa corporal. Íntimamente relacionada con el concepto de dominio –o *dominium*– la propiedad significaba lo que pertenecía a una persona, y que por tanto, era propio de ella pudiendo disponer de la misma con total libertad.

Este derecho de propiedad y su constante evolución, prescindiendo de otros antecedentes más remotos, desembocan en el artículo 348.1 del Código Civil, que lo define como *el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes*, y en el 349 de la misma norma según el cual *Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización*. Más tarde vendría su elevación a derecho constitucional en el artículo 33 de la Constitución Española de 1978 (*Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia [...] Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*).

Podemos definir la expropiación forzosa como una fórmula mediante la que los poderes públicos competentes despojan de sus bienes y derechos o intereses de contenido patrimonial, total o parcialmente, e incluso temporal o definitivamente, a sus titulares legítimos¹. La expropiación es una verdadera potestad de la Administración, que actualmente se regula en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, tercera Ley sobre Expropiación Forzosa de toda nuestra historia, y en su desarrollo reglamentario, sin perjuicio de muchas otras normas que guardan relación, como por ejemplo el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo o el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (en adelante Reglamento de Valoraciones).

El objetivo de la expropiación es la obtención por parte del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales de una propiedad ajena, siempre que se cumplan los

¹ BERMEJO VERA, J.: Derecho Administrativo, Ed. Thompson Civitas, 7ª edición, Parte especial pg. 94.

requisitos que la ley impone, para una utilización pública de la misma a cambio de un precio que repare el perjuicio causado en el patrimonio del expropiado. Para ello el procedimiento se configura en tres etapas: necesidad de ocupación, justiprecio y pago y toma de posesión, siendo el presupuesto necesario para que pueda comenzar la expropiación la declaración de utilidad pública o interés social tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 301/1993 de 21 de octubre, «la institución de la expropiación forzosa supone un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concurra causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes».

1.1 La importancia del justiprecio

Centrados ya en la fase de justiprecio, hay que comenzar señalando que el derecho a la propiedad lo encontramos ya en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y posteriormente elevado a derecho constitucional a través del artículo 33 de nuestra Constitución. La envergadura de este derecho no permite que su expropiación se haga de forma arbitraria y por ello la LEF organiza todo un sistema de garantías para proteger de la mejor manera posible el derecho de los perjudicados. Este sistema de garantías se plasma en un procedimiento expropiatorio elaborado de manera muy cuidadosa y en el que destaca como máxima garantía del expropiado la institución del justiprecio.

Podemos definir el justiprecio como la contraprestación dineraria que recibe el perjudicado por la expropiación de sus bienes o derechos. El justiprecio como norma general, está formado por el valor del objeto expropiado y además un 5% en concepto de premio de afección, cantidad que se otorga por el perjuicio que ha tenido que soportar la persona afectada por todo el procedimiento de expropiación. El gran problema existente en esta fase del procedimiento, y en el que luego nos centraremos, es la determinación de la cantidad a pagar. La determinación del justiprecio comienza con una propuesta por parte de la Administración del precio que está dispuesta a pagar por los bienes que va a expropiar. En el caso de que el perjudicado esté conforme, será esa la cantidad que recibirá. En este punto existe cierta controversia, pues si bien es verdad

que el artículo 26 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa establece que cuando hay mutuo acuerdo queda excluido el premio de afección, la jurisprudencia no lo aplica así, y tiende a otorgar el premio de afección -que recordemos es del 5%- incluso cuando hay acuerdo entre las partes. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 21 de febrero de 1997 (RJ 1997\2287) señala que «aun cuando el artículo 26 del Reglamento de Expropiación excluye el premio de afección cuando medie acuerdo, la exclusión de este concepto indemnizatorio no es trasladable automáticamente a otras expropiaciones, cuando no se da el presupuesto exigido por el Reglamento para que se produzca. El premio de afección, en efecto, no se fija en función del valor objetivo de los bienes expropiados, sino que tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que puede producir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su propietario. En consecuencia, su aplicación tiene lugar de modo objetivo, como ocurre con las presunciones fijadas por el ordenamiento jurídico, cuando concurren los presupuestos que éste establece, y no puede quedar excluida por la virtualidad de una excepción prevista para un supuesto que no concurre en el caso examinado (que el justiprecio se haya fijado de mutuo acuerdo)».

Sin embargo la cuestión más problemática aparece cuando dicho perjudicado no está conforme –algo que pasa prácticamente siempre- porque cree que el precio que le están ofreciendo no es ajustado a mercado. En estos casos presentará una hoja de aprecio, (documento que en la práctica reviste de gran importancia puesto que vincula a las partes y además, delimita el ámbito en el que el Jurado y posteriormente el Tribunal pueden fijar el justiprecio) con la valoración que crea más acertada y la Administración tendrá dos opciones: aceptarla o no. En caso de no hacerlo, se recurrirá al Jurado Provincial de Expropiación, órgano decisor en esta materia y del que más adelante hablaremos extensamente. Las hojas de aprecio constituyen un documento fundamental en el procedimiento porque como decíamos antes, van a situar los límites mínimo y máximo de la valoración que se les va a dar a los bienes y derechos expropiados y así lo ha venido reiterando la jurisprudencia desde que se dictara la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1988 (antigua sala 5ª) que estableció definitivamente la siguiente doctrina: «dada la vinculación que las hojas de aprecio suponen para expropiante y expropiado, los Jurados Provinciales de Expropiación están obligados a realizar sus valoraciones dentro de los límites de las mismas, no pudiendo señalar una valoración al bien expropiado superior a la que el propietario de éste pidió, ni inferior a

la que la Administración por él ofreció, ahora bien, esta doctrina no es obstáculo a que, por aplicación de la doctrina de los actos propios y a las exigencias de la buena fe que debe presidir el trámite jurídico en general y el procedimiento administrativo en particular [...] sea obligatorio al demandante aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de sus propios actos voluntarios y perfectos jurídicamente hablando, ya que aquella declaración de voluntad contiene un designio de alcance jurídico indudable, manifestado explícitamente, por lo que no es dable al actor desconocer, ahora, el efecto jurídico que se desprende de aquel acto, es por ello necesario observar en el futuro una conducta que no contradiga a la que los actos anteriores hacía prever, no pareciendo adecuado ni justo aumentar la cantidad que como justiprecio voluntariamente se demandó».

A pesar de todo y como decía antes, el precio a pagar por la Administración debe ser suficiente para compensar el perjuicio que se causa en el patrimonio del expropiado, puesto que si no se estaría incumpliendo una de las máximas de la institución expropiatoria. No obstante, las cuantías que engloban el concepto de justiprecio se ven afectadas, como es lógico, por las fluctuaciones económicas y por la ley de la oferta y la demanda, y por esto debemos hacer una breve reflexión sobre ello.

Desde el año 2004 el valor del suelo aumentaba progresivamente debido a la época de bonanza económica por la que pasaba nuestro país, llegando a situarse el precio del suelo urbano sin edificar por metro cuadrado en casi 285 euros. La legislación urbanística sufrió diversas modificaciones que propiciaban el desarrollo y la edificación del suelo urbanizable, de modo que el valor del suelo se medía en función del aprovechamiento futuro que iba a tener, favoreciendo la especulación y aumentando notablemente su valor. Como señala el preámbulo del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Valoraciones de 2008, «la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas».

Sin embargo, con la llegada de la crisis y el estallido de la burbuja inmobiliaria, los precios del suelo cayeron hasta un 40% por debajo de lo que estaban en años anteriores, siendo Galicia y Murcia las comunidades donde más se notó esa caída, y Extremadura y Navarra donde menos. Respecto al suelo rural, el precio medio se situó aproximadamente en 1,02 euros por metro cuadrado.

En la actualidad, los precios del suelo urbano han experimentado un notable aumento, sobre todo en las grandes ciudades, mientras que el suelo rural está en declive (en especial las grandes fincas), aunque su valoración depende en gran parte, y a diferencia del suelo urbano, de la situación y la cultura rural de cada zona.

De nuevo en el procedimiento expropiatorio, la valoración de los objetos expropiados, conforme al artículo 36 LEF, se hará con arreglo al «valor que tuvieran los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio...» y una vez valorado, la Administración procederá a pagar o, en caso de negativa del perjudicado, a consignar la cantidad debida, sin perjuicio de que posteriormente un Jurado Provincial le condene a pagar una mayor cantidad.

Como norma general y sin perjuicio de posibles impugnaciones del justiprecio, el procedimiento terminará con el pago y la ocupación efectiva de los bienes o derechos expropiados por parte de la Administración.

1.2 Marco legal de los criterios de valoración

El justiprecio como antes hemos indicado, es el resultado de valorar económicamente todos los bienes y derechos que son objeto del procedimiento expropiatorio, además de las indemnizaciones que correspondan por los perjuicios causados al interesado.

Esa cuantificación económica, o conversión en dinero de los bienes y derechos que correspondan se lleva a cabo a través de unos criterios previstos en las leyes, concretamente en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Valoraciones de 2008, así como en la Orden ECO/805/2003 de 27 de marzo sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Todas estas normas conforman el marco legal dentro del cual nos vamos a mover para poder asignar a los bienes y derechos un valor económico que conforme el justiprecio.

En lo que a la LEF se refiere, encontramos como antes hemos mencionado, el criterio básico de valoración en el artículo 36, en virtud del cual los bienes van a ser tasados según su valor al inicio del expediente expropiatorio. Por lo tanto, no hay un criterio universal más concreto, sino que tendremos que estar a la clase de bien/derecho que se está expropiando. Es por ello que encontramos en el artículo 40 los criterios para valorar obligaciones, acciones, cuotas y demás modalidades de participación en el capital o en los beneficios de empresas mercantiles, en el artículo 41 los criterios

valorativos de las concesiones administrativas y en el 42, los de valoración de los derechos reales.

Sin embargo la LEF da rienda suelta a la aplicación de otros criterios que las partes consideren más adecuados en el artículo 43 de la misma, ya que prima la libertad de pactos y el legislador intenta buscar un acuerdo entre todas las partes, de modo que en ese caso, los criterios aplicados serán irrelevantes.

Sin perjuicio de todo lo anterior, hay que aclarar que lo más frecuente en una obra pública es que el objeto de la expropiación lo constituya el suelo, de modo que el marco legal de los criterios generales aplicables para su valoración lo vamos a encontrar, en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Valoraciones de 2008 (arts. 21 a 30) y por otro lado, en la Orden ECO/805/2003 de 27 de marzo sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

Ambas normas recogen criterios específicos de valoración tanto del suelo como de inmuebles. Las edificaciones, plantaciones, sembrados etc. se van a valorar con independencia del terreno sobre el que se encuentren pero solo si cumplen los requisitos que impone la Ley: a) *se ajustan a la legalidad en el momento de la tasación*, (b) *son compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo* y (c) *no han sido tenidos en cuenta en la tasación conjunta con el suelo por ser mejoras permanentes*. Respecto al suelo rural el método de valoración establecido es el de capitalización de la renta real o potencial, y la valoración de las edificaciones se hará de acuerdo al coste de reposición, teniendo en cuenta su antigüedad y estado.

Por otro lado en lo que respecta al suelo urbanizado, el método establecido es el método residual si no está edificado, y si lo está, el valor superior de entre: el determinado por la tasación conjunta de suelo y edificación legal, o el determinado por el método residual aplicado sólo al suelo.

En conclusión, la LEF nos ofrece unos criterios generales, mientras que la Ley del Suelo de 2008 y la Orden ECO/805/2003 regulan una serie de criterios de valoración específicos. Sin embargo, tendremos que estar en primer lugar a un posible acuerdo entre las partes que fije satisfactoriamente para todos el justiprecio a pagar/recibir. Si esto no se consigue, el Jurado será el encargado de valorar los bienes aplicando los criterios cuya regulación encontramos en las Leyes antes mencionadas, cuestión a todas luces importante puesto que la correcta cuantificación del justiprecio es importante para que se cumplan las garantías del procedimiento expropiatorio.

1.3 Breve referencia al procedimiento de urgencia

Existe también un procedimiento denominado “procedimiento de urgencia” regulado en el artículo 52 LEF donde se invierte todo lo expuesto hasta ahora, es decir, tras la declaración de urgencia y de necesidad de ocupación se procede directamente tras un pago mínimo previo, a ocupar los bienes o derechos, potestad que se deriva del carácter urgente de la finalidad para la que se van a destinar los bienes objeto de la expropiación, y no será hasta un tiempo después cuando se proceda a pagar el debido justiprecio al afectado. Se rompe aquí el principio del previo pago establecido con la segunda Ley de Expropiación Forzosa del año 1879 que consagra esta institución, pero siendo legal de todos modos al tratarse de un motivo urgente. El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto en la famosa Sentencia 166/1986 de 19 de diciembre sobre el caso RUMASA, estableciendo que la expropiación entra dentro del ámbito constitucional el artículo 33 de la Constitución: «El art. 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice de conformidad con las leyes, hace que dicho artículo consienta tanto la regla del previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo por tanto inconstitucional la ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones, de las que son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produce el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados, no depende del previo pago de la Indemnización... ».

A grandes rasgos, es este el procedimiento expropiatorio que configura nuestra Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y su Reglamento, que en palabras de E. García de Enterría «da por vez primera en nuestro Derecho a la Ley de Expropiación un contenido dogmático que sirvió para perfeccionar notablemente su mecanismo de actuación». Es verdad que la LEF es una norma con numerosos años de trayectoria, pues está vigente desde 1954. Sin embargo el legislador ha sabido adaptar los cambios económicos, jurídicos y sociales que han tenido lugar durante todos estos años dando como resultado un sistema consolidado y garante de los derechos de los ciudadanos que ven sus bienes afectados por un procedimiento expropiatorio.

II. EL JUSTIPRECIO Y LOS JURADOS PROVINCIALES DE EXPROPIACIÓN: LA PRESUNCIÓN IURIS TANTUM

1. EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN

Una de las novedades introducidas por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 en materia de fijación del justiprecio fue la creación de los Jurados Provinciales de Expropiación, que sustituyó al sistema denominado del “tercer perito”, vigente hasta ese momento en la ley de 1879, la cual establecía que fueran las partes, avaladas por un perito, quienes presentasen la valoración de los bienes o derechos a expropiar, y en caso de controversia el juez sería quien nombrara un tercer perito imparcial que decidiese finalmente la cuantía a pagar en concepto de justiprecio. Esta modalidad fue ampliamente criticada pues se consideró que los peritos de las partes se inspiraban en el propio interés de estas y a pesar de la mediación de un tercero, se dejaban en manos de particulares decisiones sobre cuestiones de interés público, como bien expresó la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 en su exposición de motivos: «esta solución es insatisfactoria, tanto desde el punto de vista de los principios -por cuanto supone la dejación en manos privadas de una cuestión en la que están vivamente comprometidos intereses públicos e intereses privados, e implica, por lo tanto, una ruptura con las bases mismas de la justicia administrativa- como en consideración a los supuestos mismos del fallo. En efecto, en cuanto éste debe resultar de la apreciación de bases tasadas de diferente índole y, excepcionalmente, de circunstancias muy singulares que justifiquen en un caso dado el separarse de aquéllas, no es posible dejar todos estos elementos a juicio de una persona calificada por la sola condición de su pericia en tasaciones de cierta índole».

Por ello, esa misma Ley instauró los Jurados Provinciales de Expropiación que partían con numerosas ventajas respecto al método anterior como la permanencia en la función de sus miembros, la especialización o la reiteración de criterios. Se crean pues para la resolución de las controversias que pudieran surgir de no alcanzarse un acuerdo en la valoración del bien expropiado, inclinándose decididamente por hacer prevalecer los criterios que más se adecuasen al valor real de los bienes o derechos que iban a ser expropiados.

Actualmente es un órgano de naturaleza administrativa, vinculado a la Administración del Estado, al que el artículo 34 de la LEF le atribuye la función de

decidir «ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objetos de la expropiación». Es un órgano de carácter territorial regulado en la LOFAGE, que se integra dentro de la denominada Administración periférica del Estado, adscrito al Subdelegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales o al Delegado del Gobierno en las formadas por una única provincia. Sus resoluciones deben ser motivadas y expresas, puesto que gozan de la presunción *iuris tantum* de legalidad y acierto y ponen fin a la vía administrativa, siendo únicamente impugnables ante los Tribunales contencioso-administrativos.

El artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa, modificado en varias ocasiones, prevé su composición, atribuyendo su presidencia a un Magistrado de la Audiencia Provincial correspondiente, con lo que garantiza la objetividad de visión y el rigor judicial del procedimiento. Además de un Magistrado presidente, encontraremos cuatro vocales: un Abogado del Estado, dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia, según la naturaleza del bien objeto de la expropiación (un ingeniero agrónomo, si se trata de fincas rústicas; un ingeniero de Caminos, cuando se trate de aprovechamientos hidráulicos u otros bienes propios de su especialidad; un ingeniero de Montes, cuando el principal aprovechamiento de la finca expropiada sea el forestal; un ingeniero de Minas, en los casos de expropiación de concesiones mineras; un arquitecto al servicio de la Hacienda, cuando la expropiación afecte a fincas urbanas, y un profesor mercantil al servicio de la Hacienda, cuando la expropiación recaiga sobre valores mobiliarios mientras que si los bienes y derechos tienen otra naturaleza se nombrará al Ingeniero técnico que la entidad expropiante considere idóneo), un representante de la Cámara Oficial Sindical Agraria, cuando la expropiación se refiera a propiedad rústica, y un representante de la C. N. S. respectiva en los demás casos, un Notario de libre designación por el decano del Colegio Notarial correspondiente y por último el Interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya.

Cuestión importante en la composición de los Jurados es la cualificación de los vocales técnicos que antes hemos mencionado, que depende de la clase de bienes y derechos expropiados, de modo que su nombramiento se corresponde con el criterio de especialidad en función del destino que tenga el objeto expropiado. Si no se sigue este criterio puede verse afectada la imparcialidad del Jurado, lo que daría lugar a la posibilidad de impugnar su composición. La jurisprudencia se ha pronunciado ampliamente sobre este tema, y ha optado por calificar de defecto subsanable el hecho

de que uno de los vocales técnicos no tenga la formación necesaria para evaluar los bienes objeto de la expropiación en cuestión. En este sentido podemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2010 (recurso 2675/2006) que establece: «A ello cabe añadir, que aun en el caso de deficiente conformación del Jurado de Expropiación, como señala la sentencia de 30 de junio de 2001, “esta Sala, modificando la inicial orientación jurisprudencial, ha declarado a partir de su Sentencia de 30 de enero de 1998 (recurso de casación 5405/1993, fundamento jurídico primero *in fine*), seguida, entre otras, por las de 18 de mayo de 1998, 9 de octubre de 1999 [...], que la incorrecta composición del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, por carecer sus vocales de la titulación exigible por el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, no constituye una causa de nulidad de pleno derecho, sino un defecto formal determinante de su anulación exclusivamente cuando, conforme al artículo 63.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impida al acto alcanzar su fin o haya producido indefensión, supuestos ambos que no concurren en este caso, en que tanto en la vía previa como en sede jurisdiccional los propietarios han tenido la oportunidad de alegar lo que a su derecho ha convenido y de utilizar los medios de prueba oportunos para justificar cumplidamente el valor del terreno expropiado”».

Por último, merece la pena hacer una mención a la problemática de la composición de los Jurados Territoriales de Expropiación.

La naturaleza administrativa de los Jurados permite, como antes hemos dicho, que sus resoluciones gocen de presunción de legalidad y acierto, y a su vez, su composición garantiza neutralidad técnica, imparcialidad y especialidad. Imparcialidad que se ha visto cuestionada por la creación de Jurados Territoriales de Expropiación, que son órganos instaurados por algunas Comunidades Autónomas para expropiaciones de ámbito autonómico. Sobre esto se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo 8465/2012 de 7 de noviembre de 2012 (recurso nº 61/2010): «En cualquier caso, la doctrina del Tribunal Supremo sobre la “presunción de acierto” está íntimamente vinculada a esta concreta composición de los Jurados Provinciales, composición que, sin perjuicio de, naturalmente, reconocer la constitucionalidad de la institución una vez que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, no puede predicarse semejante en el caso del Jurado Regional, a la vista de su composición, ni por tanto puede considerarse merecedor este último órgano de la presunción de acierto mencionada [...] En el Jurado Regional nos encontramos con un Presidente designado por el Consejero, dos Letrados

de la Comunidad Autónoma dos técnicos facultativos al servicio de la Comunidad Autónoma, tres técnicos facultativos elegidos por la Federación de Municipios y Provincias y en su caso un representante de la Corporación Municipal o Provincial expropiante (con voz y sin voto sin voto); todos ellos pues, designados y/o dependientes de las Administraciones Públicas, y sólo un representante colegial como miembro no de designación administrativa. Esto no quiere decir nada en contra a la preparación técnica y capacidad de los miembros del Jurado Regional de Valoraciones; pero dicha preparación es sólo una de las razones que llevaron al Tribunal Supremo a fijar la doctrina de la presunción de acierto del Jurado, siendo la otra la imparcialidad de sus miembros, imparcialidad que, a la vista del origen de los mismos, no es dable presumir. Sin que por supuesto ello implique juicio alguno peyorativo, en absoluto, sobre la concreta forma en que cada uno de los miembros del Jurado Regional ejerza sus funciones; pero una cosa es eso y otra la posibilidad de construir una teoría sobre la presunción de acierto de sus decisiones, que no resulta posible a la vista del origen y vinculación de sus miembros».

Así pues, a la luz de lo establecido anteriormente podemos concluir que con la estudiada composición de los Jurados Provinciales de Expropiación se pretende asegurar la imparcialidad y especialidad de sus miembros, requisitos imprescindibles puesto que de ellos derivan la presunción de legalidad y acierto de la que gozan sus resoluciones, ya que los Jurados constituyen una de las garantías sobre las que se asienta el procedimiento expropiatorio lo que los convierte en una pieza fundamental para la salvaguarda de los derechos de los perjudicados.

2. LA PRESUNCIÓN *IURIS TANTUM*

Los acuerdos de los Jurados de Expropiación, derivado de su carácter de organismo administrativo y del principio de legalidad administrativa, gozan de la presunción de ejercer sus funciones conforme a Derecho, presunción que expresamente les atribuye el apartado uno del artículo 57 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que está sometida a control jurisdiccional, pues la actuación de los organismos públicos está sujeta siempre y en todo caso a la Ley.

Por todos es sabido que la presunción *iuris tantum* es aquella que admite prueba en contrario, es decir que puede ser desvirtuada ante un tribunal competente y por ello la STS 16 de mayo de 2007 (recurso 10101/2003) entre otras, señala que «los acuerdos de los Jurados de Expropiación Forzosa gozan de la presunción de veracidad, legalidad y acierto, por lo que sus decisiones merecen ser acogidas con el crédito y autoridad que se desprende de su doble composición técnica y jurídica, y de su permanencia y especialización, si bien siendo tal presunción de naturaleza *iuris tantum*, puede y debe ser revisada en vía jurisprudencial». Para un análisis más concreto, nos vamos a centrar en la presunción de legalidad, presunción que encontramos dentro del carácter *iuris tantum* de las resoluciones de los Jurados de Expropiación y posteriormente en la libertad estimativa de la que gozan en virtud del artículo 43 LEF.

2.1 La presunción de legalidad

Toda actuación administrativa en tanto en cuanto afecte a la esfera de los ciudadanos tiene que derivar del ejercicio de una potestad otorgada por Ley. Este postulado no solo aparece en la normativa administrativa si no que encuentra su fundamento en el artículo 9.3 de la Constitución, por lo que los organismos públicos tienen un verdadero deber constitucional de actuar conforme a lo establecido en las leyes quedando sometidos al control de los Tribunales en caso de no hacerlo. Es por ello que los Jurados de Expropiación en su condición de órganos administrativos están sujetos a la presunción de legalidad tal y como establece la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, pues obliga tanto a que la *causa expropriandi* esté determinada en una ley como a que los objetos y derechos que evalúe el Jurado se ajusten a los criterios de valoración que establece dicha Ley, tal y como podemos encontrar en su artículo 37, gozando su actuación de dicha presunción, que se refiere a que la Administración actúa correctamente y de este modo los criterios valorativos se aplican de la forma correcta.

El principio general que proclama la conocida doctrina de los actos propios supone la inadmisibilidad de actuar, como su propio nombre indica, contra los propios actos. Sin embargo para evitar la existencia de resoluciones lesivas o injustas de la Administración, la legislación ofrece una posibilidad de revertir estas situaciones a través de los cauces previstos para ello, bien sea por parte de la Administración o por parte de los perjudicados, a través de la vía ordinaria, es decir, a través de la

impugnación del acto que consideran lesivo frente a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo.

Sin embargo el mecanismo es algo más complejo cuando quien impugna es la Administración, pues el cauce previsto para ello es lo que se conoce como declaración de lesividad, declaración necesaria para una posterior impugnación ante los tribunales Contencioso-administrativos del acto que está lesionando los intereses en juego, rompiendo así la doctrina de los actos propios, como señaló la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2004 «En cualquier caso, la lesividad, como procedimiento, ya entraña una derogación singular de la doctrina de los propios actos, en la medida en que se permite a la Administración alzarse frente a éstos cuando los repunte contrarios al ordenamiento jurídico».

Así pues, mediante esta institución jurídica la legislación permite que la Administración impugne un acto que ella misma ha dictado previamente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa al considerar que es lesivo para el interés público. La declaración de lesividad se regula en el artículo 43 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que establece que «cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público» así como en el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El requisito necesario para que se pueda impugnar un acto es que sea anulable. Son anulables aquellos regulados en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El motivo por el que se impugna no puede ser meramente una cuestión de forma, si no que ha de producir un perjuicio efectivo, esto es, que ese acto haya producido una infracción del ordenamiento jurídico.

El órgano competente para efectuar la declaración de lesividad en el caso de la expropiación forzosa es el Consejo de Ministros, porque a pesar de que el Jurado es un órgano administrativo, no se encuentra adscrito a ningún departamento ministerial, motivo por el que la Jurisprudencia estima que la competencia sea, como decimos, del Consejo de Ministros. Podemos traer a colación, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 2 de diciembre de 2008 que claramente expone: «Es razonable, además, que dicha competencia le sea reconocida al

Consejo de Ministros, dado que los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, aun siendo indudablemente órganos de la Administración General del Estado, se hallan fuera de la línea jerárquica, precisamente para asegurar su independencia de criterio [...] Así, al no estar incardinados dentro de la jerarquía de ningún departamento ministerial, lo más correcto es concluir que la declaración de lesividad de sus actos debe corresponder al órgano supremo de la Administración General del Estado, que abarca *ratione materiae* la totalidad de la misma; es decir, el Consejo de Ministros».

En cuanto a los efectos de esta declaración, el más inmediato es el de constituir un requisito necesario para la admisibilidad de la demanda de recurso contencioso-administrativo de lesividad que posteriormente se va a presentar ante el Tribunal correspondiente, y que será quien decida sobre la existencia o no de las causas que han llevado a la Administración a iniciar un procedimiento de este tipo y decida si procede la anulación de aquellos actos que están infringiendo el ordenamiento jurídico.

1.2 La libertad estimativa del artículo 43

Como venimos hablando, las resoluciones del Jurado de Expropiación tienen naturaleza *iuris tantum*, es decir que admiten prueba en contrario, pues contienen la garantía fundamental del procedimiento expropiatorio a saber: el justiprecio, o precio que el Jurado estima correcto en contraprestación por el perjuicio sufrido por el expropiado. Estas resoluciones encuentran su fundamento como actos administrativos que son, en la legalidad de las actuaciones que llevará a cabo el Jurado y es por ello que la causa que determine dicha estimación debe estar, en primer lugar, tasada en la Ley y en segundo lugar, valorada de una manera correcta y lo más justa posible.

Para que entre en juego la presunción *iuris tantum*, tiene que haber una resolución del Jurado y para ello debe de haber previamente una primera valoración de los bienes litigiosa entre administrado y Administración de modo que necesiten la intervención del Jurado en cuestión para solucionar el problema. Los Jurados tienen la importante misión pues, de determinar el precio a pagar por los bienes expropiados en caso de que no exista conformidad entre los sujetos antes mencionados. Para ello la Ley de Expropiación Forzosa establece en su artículo 37 que las tasaciones deberán ajustarse en todo caso a las normas que ella misma establece, de modo que aparece en la misma una relación de artículos donde se fijan los criterios para valorar correctamente los objetos litigiosos en función de su naturaleza.

Ahora bien, podemos encontrar objetos que no estén previstos en el articulado de la LEF de 1954, por lo que el legislador estableció en el artículo 43 de la misma una especie de cláusula de cierre que 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 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».

Lo que establece este artículo 43 es la llamada libertad estimativa de la que gozan los Jurados Provinciales de Expropiación en caso de que crean que la valoración que dicta la ley es insuficiente o incorrecta. El Jurado puede hacer uso de esta potestad siempre que no existan criterios específicos de valoración pues existe reiterada jurisprudencia [entre otras: Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2008 (rec. 7448/2004), Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2012 (rec. 823/2011) o Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2014 (rec. 2447/2011)] que señala que en casos como los previstos en la Ley del Suelo respecto a la valoración de inmuebles es de imposible aplicación este precepto.

Así pues, el Jurado en defecto de valoración legal valorará los bienes conforme al criterio o criterios que crea más adecuados al caso concreto con sujeción únicamente a las cuantías recogidas en las hojas de aprecio pues como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2011 (rec. nº 1496/2008) en su fundamento tercero «las hojas de aprecio formuladas por las partes de la expropiación constituyen respectivamente los límites máximo y mínimo de la definitiva cuantificación del justo precio, vinculando estos límites no solo al Jurado de Expropiación sino también a los Tribunales que juzgan la legalidad y acierto de la valoración efectuada por aquel», postulado a todas luces importante, pues juega un papel decisivo el margen de libertad de pactos entre la Administración y los particulares que deriva directamente del principio dispositivo.

3. LA DESTRUCCIÓN DE LA PRESUNCIÓN *IURIS TANTUM*

La jurisprudencia de manera reiterada ha establecido como decimos, que los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación gozan de una presunción de legalidad y acierto –conocida también como presunción *iuris tantum*- que hace que tales resoluciones sean merecedoras a priori de ser acogidas con la debida autoridad y presunción de certeza y corrección que se deriva de su doble composición técnica y jurídica, esto es, de su especialización así como de la diversificación profesional de sus componentes. Sin embargo esta presunción puede ser destruida ya que como dice la reiterada jurisprudencia que desde hace años viene aplicando el Tribunal Supremo en sus sentencias, por todas Sentencia 8101/2012 de 4 de diciembre (recurso 1849/2010 «recordar la doctrina constante de esta Sala, que por reiterada se hace innecesaria su cita, según la cual los acuerdos de los Jurados de Expropiación Forzosa gozan de la presunción de veracidad, legalidad y acierto, por lo que sus decisiones merecen ser acogidas con el crédito y autoridad que se desprende de su doble composición técnica y jurídica, y de su permanencia y especialización, si bien siendo tal presunción de naturaleza "iuris tantum", puede y debe ser revisada en vía jurisdiccional. Ahora bien, para que esta presunción sea desvirtuada es necesario que se haga prueba suficiente de infracción legal, un notorio error de hecho o desafortunada apreciación de los elementos de prueba existentes en el expediente; siendo por tanto preciso que la prueba resulte idónea a tal fin, tanto en lo que se refiere al empleo de los métodos y criterios que han de aplicarse para obtener la correspondiente valoración como en la justificación de los datos tomados en consideración, que puedan oponerse a las apreciaciones de Jurado poniendo de manifiesto una errónea valoración y desvirtuando la presunción de acierto de sus acuerdos».

Por lo tanto la resolución del Jurado puede revisarse por un Tribunal en los casos en los que se aprecie error de hecho o de derecho o en la valoración no coherente con la resultancia fáctica del expediente. La acreditación de estos hechos y, por ende, la carga procesal de destruir la presunción de corrección valorativa, corresponde, como es lógico, a la parte que impugna el acuerdo y que deberá ofrecer toda clase de pruebas que apoyen su pretensión, lo que nos conduce al análisis de qué pruebas son conducentes exitosamente al fin perseguido.

En principio la presunción podría ser destruida por cualquier medio de prueba admitido en derecho, pero es pacífico, reiterado y unánime que el modo más común de

llevarlo a cabo es a través de una prueba pericial judicial, no siendo suficiente la mera presentación de informes de las partes u hojas de aprecio ya presentadas con anterioridad pues estos documentos, según tiene declarado la jurisprudencia, ya han sido tenidos en cuenta por el Jurado y no revisten de la fuerza necesaria para destruir la citada presunción.

En este sentido a lo largo de los años se ha ido construyendo un cuerpo de doctrina judicial sobre los requisitos que debe reunir la prueba pericial judicial para ser atendible, y que puede concretarse (como más significativa, STS Sala 3ª de 6 Mayo de 1993), en los siguientes puntos: a) ha de atenderse, en primer lugar, a la *fuerza convincente de los razonamientos que contienen los dictámenes*, pues lo esencial no son sus conclusiones, sino la línea argumental que a ellas conduce, dado que la fundamentación es la que proporciona la fuerza convincente del informe y un informe no razonado es una mera opinión sin fuerza probatoria alguna; b) *debe tenerse en cuenta la mayor o menor imparcialidad presumible en el perito* y ha de darse preferencia a los peritos procesales antes que a los emitidos por técnicos designados por los particulares o por los servicios técnicos administrativos, puesto que aquellos gozan de las garantías de imparcialidad superiores a cuantos otros dictámenes hayan podido ser formulados, pues si el conflicto o la discrepancia se produce entre los informes de los técnicos y los emitidos por los peritos procesales, ha de darse preferencia a estos últimos, pues ningún dictamen pericial puede superar en garantía al emitido en un procedimiento contencioso administrativo, en virtud de los principios de publicidad, contradicción e inmediación que rigen en el proceso judicial; c) un tercer criterio que debe ser tenido en cuenta es la *necesaria armonía de las conclusiones contenidas en los informes periciales con el resto de los elementos probatorios*, como pueden ser, entre otros, las diversas pruebas documentales practicadas en las actuaciones y d) la prueba pericial es la de la libre apreciación del juzgador, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

De entre los numerosos pronunciamientos judiciales sobre esta cuestión citamos como comprensiva y exhaustiva de lo que tratamos, la STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 28 de Octubre de 2010, según la cual «Es doctrina jurisprudencial reiterada que las resoluciones de los Jurados de Expropiación Forzosa gozan de una presunción "iuris tantum" de legalidad y acierto en la cuantificación del justiprecio, dada la posición de imparcialidad y solvencia técnica desde la que realizan la valoración de los bienes expropiados, presunción que puede ser combatida y revisada en vía jurisdiccional en los supuestos de

infracción de preceptos legales, o notorio error material, o cuando se acredite una desajustada apreciación de los datos materiales, o cuando la valoración no esté en consonancia con la resultancia fáctica del expediente. En definitiva, dicha presunción es destruible mediante prueba en contrario cuando se demuestra la inadecuación a derecho de la resolución del Jurado de Expropiación (por todas, SSTS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 18 de septiembre y 13 de noviembre de 2003 -recursos núm.: rec. 256/2002 y rec. 634/1999, respectivamente).

Tiene asimismo manifestado de forma constante el Tribunal Supremo que la presunción de legalidad, veracidad y acierto de los acuerdos del Jurado puede quedar enervada cuando existe una prueba pericial revestida de suficientes condiciones de objetividad e imparcialidad, practicada con la intervención de las partes procesales (STS, 3ª, Sección 6ª -recurso núm. 10543/1998), si bien ha de ser valorada conforme a las reglas de la sana crítica, y en relación con todo el conjunto de la prueba practicada, pudiendo el Tribunal apartarse del resultado de la misma siempre que razone debidamente la discrepancia, bien por indebida apreciación de los elementos de hecho o por incoherencia o falta del necesario razonamiento, o por contradicción con otras pruebas, dado el principio de valoración conjunta de la prueba que impera en nuestro sistema procesal (STS, 3ª, Sección 6ª, de 20 de mayo de 2004 -recurso núm. rec. 714/2000).

Dicha prueba pericial, como ha venido poniendo de manifiesto reiteradamente esta Sala y Sección, ha de realizarse en el proceso, no bastando con reproducir la practicada en el expediente, pues ésta ya fue tenida en cuenta por el Jurado al decidir el justiprecio de cada uno de los elementos que lo componen, y no cuestiona la valoración contenida en el Acuerdo del Jurado. El indicado informe pericial ha de destruir las tesis del Acuerdo del Jurado para que pueda otorgársele mayor valor probatorio que a éste, pues no basta con que la parte tenga a su favor un dictamen que afirme que el precio de los bienes expropiados es superior al fijado por el Jurado de Expropiación, sino que se requiere que, además, desvirtúe la valoración practicada por el mismo, por ser la función de la jurisdicción contencioso-administrativa no declarativa sino revisora, de manera que lo que se juzga es un acuerdo definitivo en vía administrativa con una presunción de veracidad que es necesario destruir, no unos bienes a los que ha de fijarse una tasación».

No obstante lo hasta aquí expuesto, si bien es verdad que la pericial procesal es en la práctica el medio de prueba utilizado más frecuentemente y que durante un tiempo la

jurisprudencia lo consideró prácticamente el único válido, tenemos ahora que ampliar la gama de instrumentos probatorios y traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2012 (Recurso Núm.:2874/08) que dice que «Por un lado, si bien es cierto que una antigua corriente jurisprudencial exigía dictamen de perito designado mediante insaculación para que, de resultar aquel convincente, pudiera destruirse la presunción de acierto del acuerdo del Jurado, hace ya tiempo que la jurisprudencia de esta Sala no se orienta en ese sentido. Como es sabido, de conformidad con la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil [...], la prueba pericial consiste normalmente en informe pericial de parte; y dado que en el proceso contencioso-administrativo, según dispone el art. 60.4 LJCA [...] a lo dispuesto por el art. 360 LEC sobre el informe parcial de parte como modo normal de la prueba pericial ha de estarse. Si a ello se añade que la ley no impone ninguna clase de prueba tasada para destruir la presunción de acierto de los acuerdos del Jurado, solo cabe concluir que ese resultado puede lograrse mediante cualquier tipo de prueba admitido en Derecho».

Doctrina de la que ya se están empezando a hacer eco otros tribunales, siendo preciso citar la muy reciente Sentencia del TSJ de Aragón (Sección 2ª) S de 17 de Diciembre de 2014 en su fundamento segundo, que transcribo, por su interés:

«Si bien, resulta indudable que la presunción de acierto de la decisión del Jurado también puede desvirtuarse, como se sostiene en la sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2009, "como tal presunción, por otras pruebas distintas de la pericial que acrediten con plena certeza que es otra la realidad de la situación" -como se indica en la sentencia de la Sección 6 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2004 , para la resolución de lo controversia "en esta materia es imprescindible analizar los informes periciales y las pruebas practicadas tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional, de manera que sólo cuando el Jurado Provincial de Expropiación sienta como base unos criterios erróneos de interpretación o sus conclusiones no resulten armonizables con los juicios técnicos obrantes en el expediente, la decisión debe ser anulada».

Según todo lo expuesto anteriormente será válido cualquier medio de prueba de los establecidos en el artículo 299 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para destruir la presunción *iuris tantum* del Jurado, siempre y cuando tenga la virtualidad suficiente para acreditar y evidenciar el error de hecho o de derecho en que haya podido incurrir o el error en la valoración por contradicción con el acervo fáctico del expediente.

Visto todo lo anterior cabe decir que el Jurado es un órgano de máxima importancia dentro de la institución expropiatoria, pues debido a la conflictividad de la misma aparece prácticamente en todos los procedimientos. Dada la configuración de la LEF finalmente el Jurado se alza, por norma general, como la figura más objetiva de todas cuantas intervienen en el proceso de expropiación, pues no tiene un interés directo en el asunto a diferencia de la Administración, el expropiado o el beneficiario, hecho que hará que realice la valoración más proporcionada y ajustada a Derecho de todas cuantas se presenten, en aras de ofrecer la máxima protección de los derechos y garantías con los que la Ley dota a todos los sujetos intervinientes en el procedimiento de expropiación forzosa.

III. LA NATURALEZA DEL SUELO OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN

1. LA DISTRIBUCIÓN DEL SUELO EN LA LEY DE 2008

El derecho a la propiedad viene definido en el artículo 348 del Código Civil como *el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*. El derecho a la propiedad puede tener infinidad de objetos, siendo algunos de los más comunes el suelo, el subsuelo y el vuelo.

El Real Decreto 2/2008 que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo así como su desarrollo en la Orden ECO/805/2003 de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras nos ofrece en su artículo 8 una definición mucho más concreta pues dice que *el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien*.

El derecho de propiedad del suelo, al igual que muchos otros forma parte del entramado de bienes y derechos que pueden llegar, si existe una causa legal para ello, a ser parte protagonista de un proceso expropiatorio, en tanto en cuanto su naturaleza

pueda verse limitada en atención a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Española.

El mecanismo de expropiación forzosa establecido por el Legislador se basa en una serie de garantías que protegen ante todo al propietario de un bien o derecho, del que queda desposeído por la existencia de una *causa expropriandi*, ya sea utilidad pública, ya sea interés social por lo que como contraprestación tendrá que recibir un justo precio que incluya el valor de los bienes y además una indemnización, también llamada premio de afección, que cubra los perjuicios que haya podido sufrir por la expropiación de ese bien o derecho. Para determinar esa indemnización o justiprecio del que antes hemos hablado la Ley del Suelo establece una serie de criterios valorativos que varían en función del tipo de suelo de que se trate, siendo posible acudir incluso de manera subsidiaria en algunos casos a la libertad estimativa del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Sin embargo antes de hablar de los diferentes criterios que podemos encontrar tenemos que hablar de los diferentes tipos de suelo que existen a efectos de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 2008. Tras muchos cambios en legislaciones anteriores, la vigente Ley en su artículo 12 distingue entre dos tipos básicos de suelo: rural y urbanizado. En este punto conviene advertir que la terminología puede llevarnos a confusión, y por ello es muy importante diferenciar las situaciones del suelo que se regulan en la vigente Ley del Suelo y que acabamos de nombrar, de las clases del mismo a efectos de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. La diferenciación se aprecia fielmente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014 de 11 de septiembre donde establece que «La actual opción del legislador de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo persigue [...] lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a “lo que hay” y no a lo que “dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto” a cuyos efectos la Ley distingue dos situaciones: la de suelo rural, que es aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana y la de suelo urbanizado, que es el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que solo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico porque dicho destino ya se ha hecho realidad»

La distribución del tipo de suelo que es objeto de un proceso de expropiación es muy importante por el hecho de que cada uno se valora de diferente manera en atención a unos criterios específicos. Para materializar el valor del suelo a efectos de expropiación

es para lo que aparecen los criterios valorativos, unos u otros como decimos, en función de si el suelo es urbanizado o es rural pues como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo (RTC 1997,61) «el establecimiento de criterios para la clasificación del suelo actúa como premisa indispensable para la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de los tres estatutos primarios de la propiedad del suelo [...]».

1.1 Suelo rural y suelo urbanizado

Como venimos diciendo la Ley del Suelo de 2008 establece una organización dual de los diferentes tipos de suelo. Uno de ellos es el suelo rural, que queda definido en el artículo 12.1 de la misma ley. Según este artículo será suelo rural «a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística, y b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente».

En vista de esta definición podemos señalar que suelo rural es «aquel que es necesario preservar por razones de protección de dominio público, valores paisajísticos, naturales o de índole o aquellos que por un orden racional y coherente deben ser incluidos en esta clasificación en atención a la salvaguarda de esos valores, así como el urbanizable, en tanto no se haya ejecutado su urbanización».

La segunda situación del suelo que establece la LS es el suelo urbanizado. El suelo urbanizado viene definido en el artículo 12.2 de la Ley del Suelo y es aquel que «estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación. b) Tener instaladas y

operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes [...] c) el que esté ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto».

Brevemente hemos mencionado aquí las características que tiene que tener el suelo para ser considerado rural o urbanizado en atención a los criterios que la Ley establece, calificación que fundamentalmente determinará la valoración de ese suelo a efectos de expropiación forzosa sin perjuicio de que como dice la Sentencia del Tribunal Supremo STS 8552/2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Nº recurso 2406/2012) «en materia de expropiación forzosa, datos como la localización del terreno expropiado, la situación urbanística del mismo y las características del proyecto que legitima la expropiación –entre otros- son de crucial importancia para la determinación del justiprecio», pero a su vez son datos adicionales respecto de la situación (que no clasificación ni calificación) del suelo no urbanizado.

1.2 La legislación autonómica: en especial el caso aragonés

Por otro lado, diferente de la distribución que hace la Ley del Suelo, tenemos que tener en cuenta las clases de suelo a efectos de la planificación urbanística, de la que deriva además la clasificación del mismo, y que es competencia de todas las Comunidades Autónomas, que lo recogen en sus Estatutos de Autonomía desarrollando muchas de ellas legislación específica. El Tribunal Constitucional así lo estableció en la Sentencia 164/2001 diciendo que «en todas las clases de suelo pueden las CCAA establecer criterios complementarios para la calificación». Merece la pena comentar brevemente la problemática suscitada por la Ley del Suelo de 1998 derivada del cambio de planteamiento que contenía. Dicha Ley cambió la regulación de las distintas clases

de suelo, puesto que con la intención de aumentar la oferta del suelo, se permitió considerar suelo urbanizado a todo aquel que todavía no había sido incorporado al proceso urbano si concurrían razones para su preservación de acuerdo con lo dispuesto en el planeamiento. Se pretendía así que el suelo residual pasara a ser el suelo urbanizable que posteriormente se delimitaría conforme a un plan de ordenación urbana, planes que obviamente pasaron a tener una gran importancia, puesto que sin ellos no habría suelo urbanizable. Esta Ley fue impugnada por varias Comunidades Autónomas porque entendía que invadía sus competencias, impugnación que dio como resultado la STC 61/1997 que derogó algunos preceptos de la misma. La Ley fue modificada por el Real Decreto 4/2000 de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, que se convirtió en proyecto de ley y más tarde en la Ley 10/2003 de 20 de marzo, Ley que prácticamente llevaba la redacción original del texto de 1998 y que de nuevo fue impugnada por componentes de varios grupos parlamentarios.

En ese punto se hizo palpable la necesidad de una nueva ley del suelo y en especial, la necesidad de modificar los criterios de valoración que contenía la norma de 1998, sobre todo en lo referente a los suelos urbanizables y no urbanizables no incluidos en ámbitos no delimitados, aprobándose la actual Ley del Suelo y Valoraciones y su posterior Texto Refundido de 2008 que deja perfectamente delimitadas las competencias estatales y las autonómicas en materia de urbanismo.

Volviendo a las competencias autonómicas, destacamos por su cercanía el caso aragonés cuya regulación encontramos en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, concretamente en su artículo 10 donde nos dice que «El régimen urbanístico del suelo será el establecido en la legislación estatal de suelo, en esta Ley y, por remisión legal, en el planeamiento, de acuerdo con la situación básica en que se encuentre el suelo, y la clasificación y la calificación urbanística de los predios». La normativa autonómica se sitúa en un plano paralelo y superpuesto al de la normativa estatal y establece las distintas clases de suelo a efectos de planificación en el artículo 11, a saber: suelo urbano (consolidado o no consolidado), suelo urbanizable (delimitado o no delimitado) y suelo no urbanizable (especial o genérico).

A) El suelo no urbanizable

La Ley de Urbanismo de Aragón define el suelo no urbanizable en su artículo 16, definición que engloba «el suelo preservado de su transformación urbanística por la legislación de protección o policía del dominio público, de protección medioambiental, de patrimonio cultural o cualquier otra legislación sectorial, así como los terrenos que deban quedar sujetos a tal protección conforme a los instrumentos de planificación territorial. b) Los terrenos que no resulten susceptibles de transformación urbanística por la peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes motivada por la existencia de riesgos de cualquier índole y c) Los terrenos preservados de su transformación urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos. d) Todos los que el plan general, de forma motivada, no considere transformables en urbanos de acuerdo con el modelo de evolución urbana fijado.

Así pues tenemos aquí los criterios necesarios para la consideración de un suelo como rural en Aragón, que serán los que puedan incluirse en alguno de estos apartados que señala el artículo. Sin embargo la ley aragonesa va más allá y diferencia dos tipos de suelo no urbanizable: el no urbanizable genérico y el no urbanizable especial. El primero es aquel calificado y clasificado en el plan de ordenación urbana como tal, y el segundo se refiere a todos los terrenos que cumplan las condiciones de los apartados uno y dos del artículo 16 de la misma ley, esto es, o bien estén considerados como tal en la legislación urbanística, o bien no resultan perceptibles de ordenación urbana, pues están destinados a distintos fines de los urbanísticos, como por ejemplo ganaderos, forestales u otros fines naturales.

En conclusión hay que señalar en palabras de J. González Pérez que «la regulación del suelo no urbanizable (estatal y autonómica) está informada por el principio de defensa frente a la desmedida extensión de la acción urbanizadora» que, debido a los cambios históricos y la evolución de la población española, ha terminado siendo uno de los motores de la economía, a diferencia de siglos anteriores donde precisamente era el suelo rural el que se necesitaba para el desarrollo de la agricultura y la ganadería como pilares esenciales de la economía española de la época.

B) El suelo urbanizable

En lo que respecta a Aragón, nuestra Ley de Urbanismo establece en el artículo 12 que suelo urbanizado serán «los terrenos que: a) Cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiendo por tales: red viaria que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal, servicios de abastecimiento y evacuación de agua, así como suministro de energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. b) Carezcan de alguna de las infraestructuras y servicios mencionados en el apartado anterior, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. Con carácter general, no podrán considerarse, a estos efectos, las carreteras de circunvalación ni las vías de comunicación interurbanas. c) Los terrenos que el plan general incluya en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en las dos terceras partes de su superficie edificable, siempre que la parte edificada reúna o vaya a reunir, en ejecución del plan, los requisitos establecidos en el apartado a) y se trate de espacios homogéneos en cuanto a su uso y tipología que se encuentren integrados en la malla urbana propia del núcleo o asentamiento de población del que formen parte. d) Los terrenos que, en ejecución del planeamiento, hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo».

Para finalizar diremos que nos encontramos ante dos regímenes jurídicos distintos, superpuestos y paralelos, aunque no necesariamente mezclados entre sí, porque mientras la legislación estatal regula el suelo a efectos de valoración, las leyes autonómicas lo clasifican a efectos de planeamiento. Por ello, y como nos dice la exposición de motivos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, se desvinculan valoración y clasificación permitiendo que, con independencia de las clases y categorías urbanísticas esa misma Ley parta de dos situaciones básicas del suelo: suelo rural y suelo urbanizado, ambos conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad², es decir, se valora el suelo tal y como es en ese momento. Mientras tanto la legislación urbanística, clasifica el suelo por lo que puede llegar a ser, diferenciando, como dice de nuevo el preámbulo de la Ley del Suelo, «entre situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo

² REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO: BOE núm. 154, de 26/06/2008. Título VI, preámbulo.

primero, la legislación urbanística define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución».

1.3 La problemática de la clasificación del suelo y su impacto en la impugnación del justiprecio

Parece fácil, de acuerdo con los criterios que las diferentes leyes aplicables establecen, valorar el suelo correctamente según su naturaleza rústica o urbana, pues dichos criterios son claros y parece que la LS y otras como la normativa aragonesa que hemos mencionado dejan poco espacio a la interpretación de los mismos.

Sin embargo una de las cuestiones más recurrentes que se pueden encontrar en las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia o incluso del Tribunal Supremo a la hora de enjuiciar el justiprecio, es la previa y conjunta impugnación de la clasificación del suelo sobre la que el Jurado calculó el justiprecio. De hecho puede afirmarse que la gran mayoría de recursos jurisdiccionales impugnan previamente la clasificación del suelo para, a partir de ahí, aplicar el criterio de valoración acorde a la nueva clasificación pretendida, buscando con esta estrategia procesal la elevación del justiprecio al máximo posible.

A modo de ejemplo de lo expuesto podríamos citar, entre la ingente cantidad de pronunciamientos, por ejemplo la STSJ Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, S de 23 Feb. 2011, relativa a la problemática suscitada en el justiprecio de los terrenos del entorno del denominado «Cuarto Cinturón», paradigma de las impugnaciones que cuestionan la clasificación del suelo verificada por el Jurado, de suerte que, según el concepto, naturaleza o calificación, el justiprecio puede diferir en una cantidad muy respetable, teniendo en cuenta en el caso que, según la sentencia, el suelo puede tener más de una clasificación:

«El perito informante, siguiendo el planteamiento de la prueba propuesto por la parte expropiada, ciertamente considera que la Variante N-II, que afecta al terreno objeto de autos, constituye un proyecto diferenciado del Cuarto Cinturón siendo la misma una

infraestructura al servicio de toda o parte de la población del municipio prevista en el Plan General vigente, así como que dicha variante forma parte de la malla urbana de la ciudad, al entroncar con el denominado Viario 7, debiendo considerarse prolongación de éste, pese a tener dos clasificaciones del suelo diferentes y dos formas de obtenerlo diversas, comunicándose mediante una glorieta de enlace, así como que la Variante discurre paralela a la avenida Santa Isabel, con varias conexiones entre ellas, siendo colindante con el actual Distrito de Santa Isabel, confirmando la ejecución de la pasarela peatonal a la que se hace mención en la demanda que comunica dicho Distrito con el de Movera, para cumplir un objetivo del Plan General: la vertebración y unión de los barrios rurales de Zaragoza y de los centros productivos situados en la periferia, de todo lo cual extrae el perito la conclusión de que se trata de un vial que "crea ciudad", integrando en la malla urbana, considerando por ello que su valoración ha de realizarse como si se tratase de suelo urbanizable, lo que le permite la utilización del método valorativo residual dinámico, conforme al que, previas las consideraciones sobre costos de promoción, ingresos por ventas, tipo de actualización, y realizados los oportunos cálculos, llega a un precio unitario por metro cuadrado de 102,81 euros/m². Seguidamente el perito siguiendo lo interesado por la parte actora en la proposición de la prueba, para el supuesto de que el suelo expropiado en este caso hubiera de ser considerado conforme a su clasificación de no urbanizable, realiza la valoración de la finca en cuestión por el método de comparación a partir de las fincas propuestas como término de referencia por dicha parte, todo ello según lo expuesto en su dictamen, cuyos términos damos aquí por reproducidos».

Pretendemos con ello significar no ya la doble sino la triple función de los Tribunales a la hora de revisar la impugnación del justiprecio, ya que, de un lado, junto con todos aquellos procesos en los que únicamente se cuestiona la aplicación o corrección del método de valoración empleado sobre el presupuesto del convenio o aquiescencia previa en orden a la calificación del suelo, existen otros, la mayoría, que a) primeramente resuelven sobre la calificación del suelo. Sentado este presupuesto, b) cuál es el método legalmente aplicable y, determinado el método de valoración correcto hay que c) revisar la adecuación de los cálculos al método de valoración.

Es por ello que la tarea de invocar, en este momento y lugar, pronunciamientos jurisdiccionales al caso, resulta inabarcable, por la sencilla razón, como es sabido, que podrían citarse tantas resoluciones casi como pleitos en materia de impugnación del justiprecio con enjuiciamiento previo de la calificación del suelo. No obstante cabe

resaltar que hay patrones comunes y además, lo determinante en estos casos son las fechas: ¿Cuándo comenzó la expropiación? ¿Cuándo la fase de justiprecio? ¿Cuándo se impugnó? Etc.

A pesar de ello entendemos resulta más conducente al fin pretendido la exposición, a continuación, de los diferentes métodos de valoración aplicables según sea la naturaleza y clasificación del suelo.

IV. LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN EN DETERMINADAS OBRAS PÚBLICAS

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 33 de la Constitución provee a la institución expropiatoria de una serie de garantías de aplicación obligatoria en cada proceso, siendo una de ellas el pago de una indemnización como contraprestación de los perjuicios causados en el mismo. La indemnización en cuestión como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986 (RTC 1986, 166) «debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre este y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser estas respetadas, desde la perspectiva constitucional [...]. La garantía constitucional de la “correspondiente indemnización” concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea este, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación».

Como la sentencia establece, el legislador fija diferentes criterios valorativos que dependen de la naturaleza de los bienes. A pesar de ello la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 parte del hecho de valorar esos bienes o derechos conforme al valor que tenía en el momento de iniciarse el expediente expropiatorio, sin tener en cuenta la finalidad a la que van destinados o las mejoras que previsiblemente puedan acontecer en ellos. Una vez establecido el punto de partida el artículo 20 de la Ley del Suelo señala que «las

valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto: [...] la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive”.

Así pues tenemos las dos leyes que van a regular todo lo relativo a la valoración económica de bienes y derechos que son objeto de un proceso expropiatorio: la Ley del régimen jurídico del Suelo y Valoraciones y la Ley de Expropiación Forzosa, siendo de modo muy general, la primera destinada a valorar el suelo, las instalaciones, construcciones, edificaciones y los derechos que sobre estos se constituyan y la segunda los restantes bienes y derechos que no tengan regulación específica en la LS de 2008 al amparo del artículo 43 de la LEF.

2. CRITERIOS VALORATIVOS

Los criterios que se vienen usando para valorar los bienes y derechos objetos de expropiación forzosa varían en función del bien o derecho de que se trate. De este modo, no pueden valorarse de acuerdo al mismo patrón por ejemplo el suelo, una servidumbre, una concesión administrativa o las posibles combinaciones de todos estos elementos que puedan darse. Esta categorización tiene su razón de ser en que todos los bienes o derechos no son iguales ni mucho menos, ni tienen la misma naturaleza, por lo que su precio tampoco será el mismo. Incluso dentro de una misma categoría de bienes nos vamos a encontrar con distintas valoraciones, pues el razonamiento valorativo irá de mayor a menor, esto es, se comenzarán aplicando los criterios generales de las leyes, después los específicos para el bien o derecho que corresponda y por último tales criterios se modularán en atención al caso concreto. Así y solo así se garantiza un precio indemnizatorio que responde a una cuantificación que ha pasado por todos los escalones del proceso valorativo buscando el modo más ajustado a Derecho de obtenerla, convirtiéndose para el expropiado en la garantía de la que habla el artículo 33 de nuestra Constitución.

En la actualidad existen cuatro métodos legales de valoración que se recogen en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 así como en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.: el método de comparación, el del coste de

reposición, el de capitalización y el método residual. El primero de ellos consiste en evaluar los bienes o derechos en base al valor de otros de la misma clase que han sido expropiados con anterioridad. Es un método que únicamente se puede aplicar cuando se disponga de la información suficiente para ello y se cumplan los requisitos que la Orden ECO/805/2003 establece en su artículo 21, en caso de bienes inmuebles aunque también es un método válido para solares sin edificar, siempre teniendo en cuenta que serán bienes que normalmente confluyen en el mercado ya que es necesaria la existencia de otros de su misma clase valorados con anterioridad para que la técnica sea efectiva. El segundo método, el del coste de reposición es aquel que se basa en la suma de las inversiones que se necesitarán para reemplazar ese objeto por otro de iguales o similares características. El tercero de los métodos, el de capitalización es el método más común y consiste *grossa* modo en evaluar el precio que tiene ese bien dentro del mercado, es decir por la cantidad de dinero que un inversor estaría dispuesto a pagar por el basándose también en las expectativas futuras. Es el método más utilizado a la hora de valorar el suelo rural, donde se va a optar por capitalizar la renta anual real o potencial resultando elegida la mayor de ambas. Por último el método residual es aquel que valora el objeto en función del aprovechamiento que le otorgue el planeamiento vigente.

El método a utilizar como decimos, dependerá del bien o derecho expropiado y de sus circunstancias, como vamos a estudiar en los siguientes apartados.

2.1 Criterios valorativos del suelo

Como veníamos hablando, la ley que se ocupa de la regulación del suelo es la Ley de régimen jurídico del Suelo y Valoraciones del año 2008. En ella se contiene todo lo referente a los criterios de valoración y es ella misma la que diferencia dos situaciones básicas de suelo: suelo urbanizado y suelo rural, ambos definidos en su artículo 12.

A) Valoración del suelo rural

La primera referencia que nos da la ley para valorar el suelo rural se encuentra en el artículo 23. Este artículo establece que «Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley: Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración». Así pues el objeto de la valoración va a ser la cuantificación del valor inicial de la renta, que luego se capitalizará es decir, se

multiplicará por el interés compuesto a 99 años, de forma que como decía, el método para valorar el suelo rústico es el de capitalización de la renta anual real o potencial que se encuentra regulado en el artículo 7 y ss. del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo. En primer lugar, tenemos que definir qué es renta anual real y qué es renta anual potencial. Ambas definiciones vienen dadas en el artículo 8 del mismo reglamento. La primera de ellas, la renta anual real es aquella que le corresponde al suelo en función de su situación real, es decir “de acuerdo con su estado y actividad en el momento de valoración”. Por lo tanto el valor del suelo de acuerdo a este método va a depender a grandes rasgos del tipo de terreno que se expropie, de las hectáreas, de si hay cultivos o no, y de qué clase de cultivo es (olivo, cereal, cebada...), también si hay edificaciones o según la clase de explotación que en ellos se lleve a cabo.

La segunda de ellas, la renta anual potencial como define el artículo es aquella que «pueda ser atribuible a la explotación del suelo rural de acuerdo con los usos y actividades más probables de que sean susceptibles los terrenos, de conformidad con la legislación y normativa que les sea de aplicación, utilizando los medios técnicos normales para su producción» esto es, según los usos que les otorgue la planificación vigente.

Para llevar a cabo la valoración se escogerán ambas de acuerdo al artículo 9 del Reglamento que señala que «La renta anual, real o potencial, de la explotación, que podrá estar referida al año natural o al año agrícola o de campaña, se determinará a partir de la información técnica, económica y contable de la explotación actual o potencial en suelo rural. A tal efecto, se considerará la información que sobre la renta de la explotación pueda haber sido acreditada por el propietario o el titular de la misma y, en su defecto, se considerará preferente la información procedente de estudios y publicaciones realizadas por las Administraciones Públicas competentes en la materia sobre rendimientos, precios y costes, así como de las demás variables técnico-económicas de la zona». Tras ello se escogerá la mayor de ambas –real o potencial-, y se le aplicará la tasa de capitalización conforme a las reglas de los artículos 11 y ss. Finalizado el procedimiento, habremos obtenido el valor del suelo rústico que se expropia, y que figurará como indemnización o justiprecio.

a) La valoración de plantaciones y cultivos

Es muy frecuente encontrar sobre el suelo rural plantaciones, sembrados, cultivos etc. que a efectos de expropiación sin perjuicio de su posterior unificación al precio del

suelo donde se asientan, para el cálculo de la totalidad del justiprecio, han de valorarse por separado, siempre que no se hayan tenido en cuenta a la hora de valorar el suelo como mejoras permanentes. Para conocer los criterios aplicables el artículo 22.1 c) de la Ley del Suelo establece lo siguiente: «las plantaciones y sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos». Así pues tendremos que acudir a las Leyes a las que nos remite este artículo, en lo que aquí nos interesa, concretamente al artículo 45 LEF que nos dice que «Cuando en el momento de la ocupación existan cosechas pendientes o se hubieran efectuado labores de barbechera, se indemnizará de las mismas a quien corresponda». Para valorar los cultivos que puedan existir, siempre como decimos, no se hayan valorado junto al suelo pues eso supondría una doble valoración que desembocaría en un enriquecimiento injusto del expropiado, como señala Blanco Simón. B: «se establecen dos condicionantes adicionales para que las plantaciones y sembrados sean susceptibles de valoración independiente: primera: que se ajusten a la legalidad en el momento de la valoración, y segunda, que sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo, es decir, que la naturaleza del suelo y los derechos del propietario del mismo amparen esa plantación o siembra objeto de valoración³» pues está claro que igual que no se pueden valorar de la misma forma terrenos rústicos y terrenos urbanos, ni cultivos y edificaciones, no podemos atribuirle a todos los cultivos de un terreno rústico el mismo valor, pues no es el mismo rendimiento el que dejará de percibir el afectado por tener cultivos de regadío, o de secano, o por tener naranjos o por tener olivos.

B) Valoración del suelo urbanizado

Como hemos mencionado anteriormente, el suelo urbanizado es aquel que se encuentra definido en el artículo 12 de la LS. Su valoración la encontramos en el artículo 24 de la misma ley, que diferencia entre los suelos que contienen edificaciones y los que no. El artículo establece, respecto a los suelos sin edificación que «Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler. Si los terrenos no

³ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO, DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO: *Manual de Expropiación Forzosa*, ED. Thomson Aranzadi, 1ª edición (2007), pg. 700.

tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido. b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático. c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista». Por lo tanto en la valoración de suelo urbanizado la finalidad va a ser cuantificar económicamente el aprovechamiento urbanístico del que goce el mismo.

Será de aplicación el método residual de valoración que antes hemos definido para determinar el justiprecio de aquellos terrenos en los que no se haya iniciado un proceso de construcción. A grandes rasgos, se valorará el uso y la edificabilidad que tiene dicho terreno y se le descontarán los deberes y cargas pendientes y los necesarios que se puedan devengar de la edificación del mismo.

El uso y la edificabilidad se van a valorar conforme a los criterios que establezcan los planes urbanísticos y en su defecto tendremos que estar a lo dispuesto en el artículo 20.3 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo que dice que «se les atribuirá la edificabilidad media [...] y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido». Para calcular todos estos valores los artículos 20 y ss. del mismo reglamento nos ofrecen una serie de fórmulas matemáticas cuya aplicación dará como resultado el valor monetario de los terrenos en cuestión de un modo fiable pues la reforma de la Ley del Suelo buscó establecer una uniformidad de criterios valorativos que fueran independientes de las oscilaciones del mercado inmobiliario para evitar así la especulación.

Como hemos comenzado diciendo la Ley distingue entre terrenos urbanizables sin edificaciones o terrenos urbanizables que sí están edificados. El artículo 24 LS sigue diciendo «Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes: a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada. b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada». En este segundo caso se va a aplicar tanto el

método de comparación como el método residual. En el método de comparación va a ser requisito necesario que al menos el terreno objeto de valoración coincida con los colindantes en el uso, la superficie, antigüedad, los gravámenes y cargas... requisitos establecidos en el artículo 24 del Reglamento. Para calcular completamente el valor de la indemnización tendremos que aplicar las fórmulas del artículo 22 del mismo Reglamento en caso de utilización del método residual, y las del artículo 24 cuando se trate de terrenos valorados por el método de comparación.

Además de la cuantía resultante y con independencia de la misma, tras la realización de estos cálculos, la Ley prevé la fijación de indemnizaciones por la causación de perjuicios a los propietarios o a terceros sufridos por el comienzo de una acción urbanizadora tal y como aparece en su exposición de motivos: «En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste esté sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con un prima razonable que retribuya el riesgo asumido [...] En definitiva, un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad [...]».

En definitiva, el proceso de valoración del suelo es un proceso relativamente complicado, pues si bien es verdad que en atención a la naturaleza de los terrenos (urbanizados o rurales) la ley establece una serie de criterios fijos, no son lo único que vamos a aplicar, ya que cada terreno a valorar va a tener unas características muy concretas que lo van a diferenciar del anterior pues como estableció la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2006 (recurso de casación 6037/2001) «como tiene ya declarado en reiteradas ocasiones la jurisprudencia de esta Sala, el precio abonado por un terreno contiguo al expropiado, no siempre sirve para determinar la indemnización debida al adyacente, sí no concurren todos los demás elementos comunes de índole económica para establecer una equiparación razonable en la tasación (Sentencia de 6 de marzo de 1961), así como que no siempre puede decirse que el efectivo valor real de una finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque, aparte de la peculiaridad de cada caso, en las compraventas intervienen a veces factores subjetivos y hasta personalísimos impulsos y reacciones imprevisibles que desfiguran el valor real de la finca adquirida... ». Por todo ello el justiprecio se basará en los criterios objetivos de la ley, pero también en multitud de

criterios subjetivos según las características del suelo que se esté valorando, pues ambas vertientes son necesarias para garantizar la mejor valoración posible, valoración que va a constituir el justiprecio de la expropiación forzosa.

3. CRITERIOS VALORATIVOS DE OTROS DERECHOS

3.1 Las servidumbres

Una servidumbre es un derecho real sobre cosa ajena que se caracteriza por permitir su uso o aprovechamiento a persona distinta de su propietario, generalmente a cambio de una contraprestación. Las servidumbres aparecen reguladas en los artículos 530 y siguientes del Código Civil y pueden ser acordadas por las partes, o venir impuestas por ley, pero en cualquier caso, van a suponer una limitación de la propiedad. Existen en el ordenamiento jurídico español numerosas clases de servidumbres –de aguas, de paso, de luces y vistas, de vuelo, de acueducto- pero aquí hablaremos en concreto de las servidumbres de paso y de vuelo, que son las que más nos interesan a efectos de expropiación forzosa.

A) Servidumbres de paso

Las servidumbres de paso se regulan el artículo 564 CC que establece que «El propietario de una finca o heredad, enclavada entre otras ajenas y sin salida a camino público, tiene derecho a exigir paso por las heredades vecinas, previa la correspondiente indemnización». Este tipo de servidumbres se caracterizan por exigir la construcción de una vía de salida desde un lugar que no lo tiene, generalmente a través de un camino. Como sigue diciendo el Código Civil, la servidumbre de paso deberá hacerse por el lugar menos perjudicial y con las medidas estrictamente necesarias. La constitución de una servidumbre de paso requiere la existencia de dos predios -dominante y sirviente- uno de los cuales va a tener que soportar la carga de ver limitada su propiedad, mientras que el otro disfrutará del derecho de paso acordado. La servidumbre de paso es una servidumbre aparente, pues como señala el artículo 532 del Código Civil son «Aparentes, las que se anuncian y están continuamente a la vista por signos exteriores que revelan el uso y aprovechamiento de las mismas», así como inseparable de la finca que ocupan.

El hecho de que se constituya una servidumbre supone la existencia de una indemnización al dueño del predio dominante, por parte del usuario de la misma, esto es el propietario del predio sirviente, como contraprestación por el uso continuo de su propiedad, indemnización que establece el artículo 567 del Código Civil, según el cual «Si esta servidumbre se constituye de manera que pueda ser continuo su uso para todas las necesidades del predio dominante estableciendo una vía permanente, la indemnización consistirá en el valor del terreno que se ocupe y en el importe de los perjuicios que se causen en el predio sirviente. Cuando se limite al paso necesario para el cultivo de la finca enclavada entre otras y para la extracción de sus cosechas a través del predio sirviente sin vía permanente, la indemnización consistirá en el abono del perjuicio que ocasione este gravamen».

Así pues, la valoración consistirá en cuantificar los conceptos que ofrece el Código Civil, valoración que se unirá al justiprecio para conformar el valor total del mismo.

Cabe decir que el Código Civil regula más tipos de servidumbre en los artículos 571 y siguientes, pero existen muchas más. A modo de ejemplo podemos mencionar la servidumbre de vuelo, que aparece en determinadas obras públicas como las de tendidos eléctricos o aeropuertos, servidumbre de la que luego hablaremos de un modo más concreto.

4. EN CONCRETO LA VALORACIÓN DE DETERMINADAS OBRAS PÚBLICAS

4.1 Obras hidráulicas

Las expropiaciones forzosas de terrenos para la creación o ampliación de obras hidráulicas es un tema muy complejo ya que son procesos largos y donde confluyen multitud de intereses contrapuestos pues en ocasiones, pueblos enteros sufren las consecuencias más de una y dos veces, ya que después de la construcción de las mismas pueden venir las ampliaciones haciendo que el procedimiento expropiatorio comience de nuevo.

Las obras hidráulicas son aquellas que define el artículo 123 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas: «Son obras hidráulicas públicas las destinadas a garantizar la protección, control y aprovechamiento de las aguas continentales y del dominio público hidráulico y que sean competencia de la Administración General del Estado, de las Confederaciones Hidrográficas, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales». La competencia de todas las obras de interés general es del Estado en virtud del artículo 124 de la misma Ley, que además en relación con los artículos 9 y 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, atribuye a las obras hidráulicas del Estado la declaración de utilidad pública implícita pues dice que «La aprobación de los proyectos de obras hidráulicas de interés general llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos, a los fines de expropiación forzosa y ocupación temporal, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación correspondiente».

La declaración de utilidad pública debe ir recogida en un plan hidrológico, que son aquellos instrumentos que ordenan todo lo relativo al dominio público hidráulico. En este sentido estableció la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª), RJ 1997/6094 que «no puede extraerse la consecuencia de que en ausencia del Plan Hidrológico, como ocurre en la actualidad, la aprobación de estas obras no necesiten respaldo de norma con rango de Ley. Lo que con toda evidencia quiere el legislador es que una construcción de esta envergadura esté siempre avalada por una específica Ley y que, si se acomete con posterioridad al Plan, deberá ser incorporada al mismo. Tampoco puede extraerse la conclusión inversa, de que faltando el mencionado Plan no puedan llevarse a cabo obras públicas hidráulicas de interés general, porque esto supondría ir en contra de ese propio interés, que con la obra se trata de satisfacer, paralizando toda la actividad administrativa de ejecución de grandes obras durante el largo y complejo procedimiento de elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Nacional, que lleva ya varios años fraguándose». El procedimiento y los criterios de valoración, de nuevo será los criterios generales con la diferencia de que la valoración de los bienes o derechos expropiados para obra hidrológica incluye no solo los terrenos donde dicha obra va a situarse, si no también una servidumbre de cinco metros de anchura destinada al uso público y además una zona de policía de 100 metros, que necesariamente y a diferencia de las expropiaciones

para otros tipos de obras públicas vendrá precedida de una Evaluación de Impacto Ambiental.

La cuestión quizá más litigiosa en lo que a expropiaciones para obras hidráulicas se refiere, es que son expropiaciones en su gran mayoría que se tramitan a través del procedimiento de urgencia, procedimiento que como sabemos, invierte el orden corriente para proceder a la ocupación antes de la valoración y pago de los bienes y derechos expropiados, pues como su propio nombre indica, existe una razón de urgencia para hacerlo de este modo, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª) de 18 de mayo de 2002 (RJ 2002/5739) «la excepcionalidad que, para declarar la urgente ocupación, prevé el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa no deriva de circunstancias de orden público o cualquier otra ajenas al proyecto sino de la imperiosa necesidad de ejecutar inmediatamente unas obras, que no permita emplear el procedimiento expropiatorio común u ordinario, cuya diferencia con el de urgencia no es otra que la de ser posible la ocupación de los bienes antes de tramitar el expediente administrativo de justiprecio (artículo 52.7 de la Ley de Expropiación Forzosa)». El conflicto se plantea porque en numerosas ocasiones se cuestiona la legalidad de este procedimiento sobre todo en los supuestos de construcción de embalses. En este sentido la misma Sentencia establece que «para declarar la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación, a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada, conforme a lo establecido concordadamente por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su Reglamento, es necesario, en primer lugar, que concurran circunstancias excepcionales que exijan acudir a tal procedimiento y, en segundo lugar, que el acuerdo, en el que se declara dicha urgencia, esté debidamente motivado con la exposición de las indicadas circunstancias que lo justifican». Podemos traer también a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª de 4 de junio de 2008 (RJ 2008/3115): «no cabe olvidar que según la doctrina consolidada de esta Sala recogida, entre otras, en las sentencias de 30 de septiembre de 1992 (RJ 1992, 6867) , 3 de octubre de 1992 (RJ 1992, 7703) , 3 de diciembre de 1992 (RJ 1993, 1673) [...] para declarar la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada, conforme a lo establecido por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848) y 56 de su Reglamento (RCL 1957, 843), es necesario, en primer lugar, que concurran circunstancias excepcionales que exijan acudir a ese

procedimiento, pues la declaración de urgencia, como concepto jurídico indeterminado, tiene unas connotaciones de excepcionalidad en la Ley de Expropiación Forzosa y en el Reglamento y por ello debe responder a urgencias reales y constatadas a lo largo del expediente, en relación con una obra o finalidad concreta y determinada, suficientemente justificadas para que puedan servir de base a una excepción tan importante al sistema general de previo pago del justiprecio; y, en segundo lugar, que el acuerdo en que se declare dicha urgencia esté debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que lo justifican [...] Hemos dicho también, valgan por todas la Sentencia de 14 de noviembre de 2000 (Rec. Casación 2939/96 [RJ 2001, 424]) que: «Sólo concurriendo circunstancias de carácter excepcional puede ser alterado el procedimiento de carácter general u ordinario previsto en la Ley. No se trata, por consiguiente, de una facultad discrecional. Para su adopción por los órganos competentes de las Administraciones Públicas es menester la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la desposesión sin previo pago del justiprecio de los bienes expropiados. Es preciso, también, que exista la suficiente motivación del acuerdo mediante el que se haga dicha declaración. Éste debe hacer mención expresa de las circunstancias que en cada caso aconsejen y justifiquen el acudir a ese excepcional procedimiento, como exige hacer el artículo 56.1 del Reglamento (RCL 1957, 843)».

Consideramos suficientemente probado que para que una expropiación se lleve a cabo a través del procedimiento de urgencia han de concurrir las dos circunstancias de la que habla la sentencia esto es, la existencia de circunstancias excepcionales que lo justifiquen y la correcta motivación de modo que si y solo si se cumplen ambos requisitos será válido dicho procedimiento, pues de ninguna otra manera será posible la aplicación de este tipo de procedimiento.

4.2 Tendidos eléctricos

La peculiaridad de las expropiaciones para construir tendidos eléctricos reside en la servidumbre de paso que necesariamente va unida a ellos. El artículo 54 de la Ley del Sector Eléctrico de 26 de diciembre de 2013 establece la declaración de utilidad, pues dice que «Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio

de la servidumbre de paso». En vista de este artículo, la declaración de utilidad pública viene implícita por Ley y la valoración del suelo que se expropie se hará conforme a las reglas generales de valoración de las que hemos hablado anteriormente, en función del suelo rústico o urbanizable sobre el que se sitúen.

Sin embargo la característica especial es que los tendidos eléctricos además de la expropiación pueden llevar aparejados la imposición de una servidumbre, que se define en el artículo 57 la Ley del Sector Eléctrico en virtud del cual: «La servidumbre de paso de energía eléctrica tendrá la consideración de servidumbre legal, gravará los bienes ajenos en la forma y con el alcance que se determinan en la presente ley y se registrará por lo dispuesto en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en la legislación mencionada en el artículo anterior, así como en la legislación especial aplicable. 2. La servidumbre de paso aéreo comprende, además del vuelo sobre el predio sirviente, el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de cables conductores de energía, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan. 3. La servidumbre de paso subterráneo comprende la ocupación del subsuelo por los cables conductores, a la profundidad y con las demás características que señale la legislación urbanística aplicable, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan».

Como podemos observar, encontraremos tres tipos de servidumbre de paso: de paso de energía eléctrica, de paso aéreo y de paso subterráneo, pues es lógico que en este tipo de instalaciones los postes ocupan una altura determinada (servidumbre de paso aéreo), están unidos por cableado (servidumbre de paso de energía eléctrica) y que tienen un complejo sistema subterráneo por donde confluyen cables y demás maquinaria que hace funcionar a estos tendidos eléctricos (servidumbre de paso subterráneo).

Una vez sentadas las clases de servidumbres que podemos encontrar cuando hablamos de expropiaciones de terrenos para tendidos eléctricos, tenemos que entrar de lleno en su valoración. Como norma general, se valorarán teniendo en cuenta el valor que tiene la finca sin la servidumbre y el que tendrá una vez impuesta esta carga o gravamen. En atención al resultado de esta operación, la cuantificación económica oscila entre el 40 y el 60% del valor de la propiedad.

En relación a la cuantificación económica de las servidumbres podemos citar –entre otras- la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, Sala de lo Contencioso, (STSJ CLM 885/2015) que muestra como incide la servidumbre en el precio de venta del terreno y dice que «lo cierto es que toda línea eléctrica provoca una

merma del valor en venta de una finca de estas condiciones y que el propio art. 156 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, señala que uno de los conceptos indemnizables será "El importe del demérito que en el predio sirviente ocasionen la servidumbre, ya sea ésta relativa a una línea aérea o de paso subterráneo; las limitaciones en el uso y aprovechamiento del precio como consecuencia del paso para la vigilancia, conservación y reparación de la línea y las restricciones exigidas para la seguridad de las personas y las cosas"».

Este concepto como decimos se integraría en la devaluación que sufre la finca como consecuencia directa de la imposición de una servidumbre, pero además tendríamos que añadir al cálculo del valor indemnizatorio la pérdida de la plena propiedad del propietario de la misma, pues ve restringida como decimos, su propiedad, y todo lo que ello conlleva, pues muchas de estas servidumbres incluyen prohibiciones, como la prohibición de sembrar o de realizar ciertas labores.

Así pues, teniendo en cuenta que no hay unos criterios específicos para valorar las servidumbres, el método por el que se guía la jurisprudencia es el de cuantificarlas según los dos criterios expuestos con anterioridad.

4.3 Vías de comunicación

La expropiación de terrenos particulares para la construcción de vías de comunicación es una de las más comunes en nuestro país. Se entiende por vías de comunicación tanto la red de carreteras del Estado, como la red ferroviaria definidas en la Ley de Carreteras como en la Ley del Sector Ferroviario respectivamente. Como ya sabemos, previo inicio del expediente expropiatorio, es necesario que exista una *causa expropriandi*, y la construcción de una de estas vías es una de ellas. Una vez delimitada la *causa expropriandi* procederá la declaración de utilidad pública o interés social que de acuerdo con lo establecido en la LEF tendrá que ser siempre por causa tasada en la ley. El artículo 11.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece que «No será necesario la promulgación de una Ley formal, en los siguientes casos: a) Cuando se trate de obras y servicios comprendidos en los planes del Estado, Provincia o Municipio aprobados con los requisitos legales, en los que se entenderá implícita aquella declaración [...]» y en relación con este último viene establecido en la Ley 25/1988 de

29 de julio de Carreteras, concretamente en su artículo 8 que “La aprobación de los proyectos de carreteras estatales implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres».

Tras la declaración de utilidad pública, el procedimiento de expropiación que acaba de comenzar sigue su curso llegando así al momento de determinar el justiprecio.

A priori, la valoración de los bienes y derechos que se expropian para construir una vía de comunicación son los criterios generales de los que hemos hablado anteriormente, en función del bien o derecho que se expropie pues el artículo 11 de la Ley de Carreteras eso establece: «La expropiación de bienes y derechos y la imposición de servidumbre, en su caso, necesarias para la construcción de las carreteras a que se refiere este capítulo, se efectuará con arreglo a lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954».

Sin embargo existen diferentes clases de carreteras, que se contemplan en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley de Carreteras, y cuya diferenciación es importante para la valoración del lugar expropiado donde van a construirse, existiendo numerosa jurisprudencia sobre el tema. En relación a la legislación ferroviaria, la peculiaridad existente es que la construcción de una nueva vía de tren impone obligatoriamente la necesidad de limitar tanto los terrenos por los que va a discurrir como parte de los adyacentes, en virtud de lo establecido en los artículos 12 y ss. de la Ley del Sector Ferroviario. El artículo 12 nos dice pues que «A los efectos de esta ley, se establecen en las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, una zona de dominio público, otra de protección y un límite de edificación. Tanto las referidas zonas como el límite de edificación se regirán por lo establecido en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo. Los órganos de la Administración del Estado, en el ejercicio de las facultades que les correspondan en relación con las zonas de dominio público y de protección y con el límite de edificación, se coordinarán con los demás órganos de la misma o de otras Administraciones públicas a los que, legalmente, se les confieran competencias en relación con terrenos que merezcan una especial salvaguarda» entendiéndose por zona de dominio público aquella definida en el artículo 13 de la misma ley como los terrenos ocupados por la infraestructura ferroviaria y además un terreno adyacente de 8 metros a cada lado de la plataforma, sin perjuicio de que pueda ser una zona ampliable en función de la existencia de puentes, túneles etc. y

por zona de protección, 70 metros desde la zona de protección según el artículo 14 de la ley anteriormente citada.

El hecho de que por un terreno expropiado vaya a tener lugar la construcción de una vía de comunicación importa a efectos valorativos, pues la calificación del suelo varía en función de algunas características propias de este tipo de obras públicas como ahora veremos.

Es por ello que vamos a comenzar hablando de la reiterada e importantísima doctrina sobre los sistemas generales de comunicaciones.

Los sistemas generales se encuentran definidos en el artículo 25 del Reglamento del Planeamiento Urbanístico como «el sistema general de comunicaciones tanto urbanas como interurbanas estableciendo las reservas del suelo necesarias para el establecimiento de las redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas». Los sistemas generales aparecieron por primera vez regulados en el artículo 10 de la Ley del Suelo de 1976, desglosándose en sistemas de comunicación, espacios libres y zonas verdes y de equipamiento. Como explica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª, de 26 de octubre de 2007 (STSJ CL 4231/2007) «Los sistemas de comunicación se preveían con una concepción amplia acorde con la consideración horizontal e integradora de la ordenación urbanística del planeamiento municipal general, pero una cosa es que esa naturaleza del planeamiento urbanístico exija la incorporación de todas las actuaciones que afecten al territorio municipal y otra, que ello determine que se desconozca que no nos encontramos ante sistemas generales, cuando se trata de supuestos que no prestan servicio únicamente al Municipio, sino ante grandes infraestructuras que se caracterizan por su competencia no municipal y encuentran su fundamentación jurídica en planes y proyectos de naturaleza territorial o sectorial y supramunicipal [...] Así las grandes infraestructuras como redes públicas con naturaleza propia, previstas en instrumentos ajenos a los urbanísticos, exigen su integración obligada en el planeamiento urbanístico, y ello para cumplir la necesidad de una labor de coordinación [...] Ello nos permite concluir que la infraestructura supramunicipal se va a prever en instrumentos de programación y planificación de naturaleza territorial, no urbanística».

El Tribunal Supremo viene reiterando que a efectos de valoración del suelo, los terrenos destinados al desarrollo de un sistema general han de valorarse como norma

general, conforme a su clasificación urbanística, por lo que se consideran terrenos urbanizables. Sin embargo existe la excepción de aquellos terrenos que, siendo no urbanizables, están destinados a crear ciudad, motivo por el cual la Jurisprudencia los considera urbanizables y como tales se valorarán conforme a las reglas de valoración de estos últimos, a no ser que su calificación en el Plan General de Ordenación Urbana que corresponda resulte obligada.

En este sentido, podemos citar de nuevo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª, de 26 de octubre de 2007 (STSJ CL 4231/2007) que dice: «En este tema conviene traer a colación la doctrina señala entre otras la sentencia del TS de 29-05-1999, rec. 1346/1995, Ponente Don Jesús Ernesto Peces Morate, y en la que se dice que: “Así, en nuestras sentencias [...] hemos declarado que, a pesar de estar clasificado como no urbanizable el suelo de uso dotacional o para sistemas generales, su valoración, a efectos de ejecutar éstos por el sistema de expropiación, debe hacerse como si de suelo urbanizable se tratase, ya que, de lo contrario, se incumpliría la obligación de equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento». Y sigue diciendo la Sentencia del TSJ de Castilla y León «La sentencia de 29.1.1994 del Tribunal Supremo [...] fue el origen de esta doctrina jurisprudencial sobre la valoración de terrenos destinados a sistemas generales, pero esta doctrina parte, con carácter inexcusable, de que la infraestructura o equipamiento de que se trate pase a formar parte del sistema general del Municipio, es decir, de las dotaciones que configuran el ámbito urbano de la propia ciudad y que ello sea consecuencia de la ejecución del plan urbanístico. Pero también es verdad que esta circunstancia no concurre cuando se trata de terrenos destinados a grandes infraestructuras como las carreteras o las vías del ferrocarril de dimensión autonómica o supra autonómica, y que es este caso solo figuran como sistemas generales en el planeamiento unido al carácter integral de los Planes de Urbanismo, pero que no tiene una naturaleza urbanística en sentido estricto, ya que su aprobación y ejecución no es municipal, al traer causa de planes y programas sectoriales, o de naturaleza territorial o de infraestructuras».

En conclusión, lo que pretende esta doctrina –típica como decíamos en expropiaciones para la construcción de carreteras o ferrocarril- es que el sistema general para el que se van a obtener los terrenos, clasificados como no urbanizables, tengan vocación de crear ciudad, de modo que como dice el Tribunal Supremo “se discrimine *in peius* a sus propietarios, quienes, de no tasarlos como urbanizables, se sacrificarían a

cambio de la retribución correspondiente al suelo rústico para que los demás se beneficien de la expansión ciudadana y del consiguiente incremento de valor de sus predios».

Hay que comentar también que no todas las vías constituyen sistemas generales. La Jurisprudencia cuida mucho este tema y niega la aplicación de la doctrina anterior por ejemplo a las calzadas interurbanas, puesto que si no, terminaríamos por considerar todo suelo donde se vaya a construir una vía de comunicación como urbanizable, por lo que como hemos dejado sentado, será necesario que estén integradas en la red viaria local o clasificadas como tal en el Plan de Ordenación Urbana tal y como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2003 (RJ 2003, 9436): «la valoración como suelo urbanizable de terrenos destinados a sistemas generales, ya vengan clasificados como no urbanizables, ya carezcan de clasificación específica, procede en aquellos supuestos en que estemos ante sistemas generales que sirvan para crear ciudad, lo que en el supuesto de la vía de comunicación es predicable de aquellas que integran el entramado urbano, pero no de las vías de comunicación interurbanas, otra cosa ello nos llevaría al absurdo de considerar como suelo urbanizable todas las vías de comunicación, incluidas la autopistas y carreteras nacionales en todo su extensión».

Hemos expuesto una serie de criterios que la jurisprudencia utiliza frecuentemente para valorar todos los aspectos que intervienen en la difícil cuantificación del justiprecio, sin perjuicio de la existencia de muchos más y sin perder nunca de vista como hemos mencionado en reiteradas ocasiones, el caso concreto que está siendo enjuiciado, partiendo de este modo desde una perspectiva amplia y general (los criterios de la Ley) para terminar llegando a una perspectiva particular (el caso concreto) de forma que el órgano juzgador estudie todas las posibilidades existentes y aplique las más adecuadas, ya que no podemos olvidar que al fin y al cabo hablamos de un perjuicio para el administrado que se deriva de una limitación de su propiedad, derecho que la Constitución avala y que por ello adquiere todavía mayor relevancia el obtener una indemnización justa y proporcionada que cumpla con la importantísima garantía indemnizatoria que la Ley de Expropiación Forzosa de 1956 ofrece como protección de los intereses particulares que se han visto lesionados en un procedimiento expropiatorio.

V. CONCLUSIONES

La expropiación forzosa constituye una limitación del derecho de propiedad regulado en el artículo 33 de la Constitución, por lo que para llevarlo a cabo, son necesarias una serie de garantías que protejan los intereses de los particulares. La más importante de ellas es el justiprecio, que se define como la contraprestación dineraria que la Administración Pública paga por los perjuicios que causa el procedimiento expropiatorio.

Para que se cumpla esta garantía, el legislador estableció en las Leyes que hemos venido comentando durante todo el trabajo los pasos a seguir para determinar de la manera más justa posible el valor del justiprecio.

Para ello lo que prima es el acuerdo entre los particulares afectados y la Administración, pues es el mejor modo de garantizar que las pretensiones de ambas partes se ven cumplidas. Sin embargo si esto no ocurre, las Leyes contienen una serie de criterios que nos permitirán valorar todos los bienes y derechos que se vean afectados por el procedimiento expropiatorio. Aquí el Jurado Provincial de Expropiación juega un papel fundamental ya que constituye otra de las garantías que el legislador utilizó para proteger los intereses en juego al regular su composición, pues de ella se deriva directamente la imparcialidad y especialidad de este órgano, lo que les permite gozar de presunción de legalidad y acierto en sus resoluciones. Será este órgano el encargado de valorar, de acuerdo a los criterios legales pertinentes, los bienes y derechos expropiados, en definitiva, el justiprecio.

En definitiva, la expropiación forzosa es una potestad de la Administración cuyo ejercicio genera grandes controversias entre las partes convirtiéndose en procesos que pueden durar varios años. Por ello, el cumplimiento de las garantías legales es sumamente importante ya que estamos hablando de un proceso que interfiere en derechos protegidos constitucionalmente y del que, a menudo, los particulares salen perjudicados. Y en especial para cumplir con esta protección, podemos concluir que si bien es verdad que la fijación del justiprecio, como decimos, es una cuestión de lo más controvertida, es también la más importante, pues como ha quedado demostrado, sin él difícilmente podría existir un procedimiento expropiatorio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección del Servicio Jurídico del Estado):
“*Manual de Expropiación Forzosa*”, Ed. Thomson Aranzadi (1ª Edición), 2007

BERMEJO VERA, J.: “*Derecho Administrativo Básico*” (Parte general), Ed. Thomson Reuters (9ª Edición), 2009

BERMEJO VERA, J.: “*Derecho Administrativo parte especial*”, Ed. Thomson Civitas (7ª edición), 2009

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “*Curso de Derecho Administrativo II*”, Ed. Thomson Reuters (12ª Edición), 2011.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: “*Comentarios a la Ley sobre Régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998 de 13 de abril)*”, Ed. Civitas, S.A (1ª Edición), 1998

LACRUZ BERDEJO, JL.: “*Derechos Reales III: Posesión y Propiedad*” (Volumen Primero), Ed. Dykinson (3ª edición), 2008

LOZANO CORBÍ, E.: “*Origen de la propiedad romana y sus limitaciones*”

