

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LAS PLUSVALIAS DE LOS BIENES EXPROPIADOS (SENTENCIA DE 26 DE MAYO DE 1973).

I. ANTECEDENTES

1. El 29 de septiembre de 1948, la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores procedió a expropiar la finca número 1 del sector de El Calero. Por incomparecencia de los propietarios, que no eran conocidos, se siguió el procedimiento con la intervención del Fiscal municipal.

2. En el momento de iniciarse el expediente expropiatorio, la finca era rústica.

3. Tramitada la expropiación forzosa por el procedimiento de urgencia, la Comisaría procedió a ocupar la finca. Y una vez ocupada llevó a cabo la urbanización del sector, lo que supuso:

a) Por lo pronto, la pérdida de una importante porción de terreno para viales, parques y jardines, zonas verdes, exigida por la ordenación de la zona.

b) Y, además, la inversión de cantidades considerables.

Consecuencia de esta actuación urbanística, el suelo rústico se convirtió en suelo urbano. Pero de toda la superficie inicial de «suelo bruto» sólo una parte se convirtió en suelo urbano neto edificable.

4. Cuando ya está consumada la urbanización—veinte años después—da señales de vida la representación de los propietarios, que intentan cobrar toda la superficie inicial bruta que les había sido expropiada como suelo urbano. El justiprecio que pretenden cobrar es el correspondiente a solar.

5. El Jurado Provincial de Expropiación de Madrid, el 26 de marzo de 1971, dicta acuerdo fijando el justo precio. Y lo hace multiplicando por los metros cuadrados que constituyen la superficie total inicial el valor que corresponde al metro cuadrado de solar en la zona (3.300 pesetas metro cuadrado).

6. La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid interpuso recurso de reposición contra el Jurado, y desestimado éste, el contencioso-administrativo, que es resuelto por sentencia de la Sala 1.ª de la Audiencia Territorial de Madrid de 26 de abril de 1972, en la que se estimó parcialmente el recurso, al considerar que de la cantidad fijada en concepto de justo precio por el Jurado hay que deducir las realmente invertidas por la Administración Pública en urbanizar la finca. Pero no tenía en cuenta para nada la considerable porción de terreno no edificable que hubo que perder para llegar a convertir el suelo rústico en urbano.

7. Interpuesto por la Comisión del Area Metropolitana recurso de apelación, fue resuelto por la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1973.

II. LA SENTENCIA DE LA SALA 5.ª DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 26 DE MAYO DE 1973

En esta trascendental sentencia del Tribunal Supremo (del que fue ponente Angel Falcón García) se sienta por primera vez una correcta doctrina sobre las plusvalías de los bienes expropiados como consecuencia de la actuación administrativa. En su considerando segundo se dice: «Que tal cuestión ha sido resuelta por la sentencia apelada, aplicando, de conformidad con lo decidido por el Jurado Provincial, para la evaluación del terreno, el asignado por el índice municipal a los efectos del arbitrio de plusvalía, que es la norma contenida en el artículo 38 de la Ley de Expropiación vigente para el justiprecio de los solares, descontando del mismo el coste de la urbanización efectuada por el organismo expropiante, para así no incluir en el precio las plusvalías derivadas directamente de estas obras, causa de la expropiación; pero este sistema valorativo, aparentemente adecuado, no lo es, en realidad, desde el momento en que tal finca como se encuentra en el momento de su valoración ha llegado a esa situación por la urbanización del sector, para lo que ha sido preciso la cesión de terrenos con el fin de que pudieran constituirse una serie de solares enclavados, como es obligado entre vías públicas totalmente urbanizadas, y con las zonas verdes y deportivas exigidas en los planes de ordenación; de aquí resulta que además de la deducción que la sentencia apelada efectúa por el coste de las obras de urbanización, como mejora del plan causante de la expropiación, ha de efectuarse también la del tanto por ciento del sector que no llegó a adquirir la condición de solar, en beneficio de la finca, y que igualmente es una consecuencia directa de las obras realizadas por el organismo expropiante; en este punto ha de accederse a la pretensión de la apelante, Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, si bien no en toda su integridad, sino tan sólo apreciando que la valoración efectuada por la sentencia apelada ha de aceptarse en un 50,5 por 100, pues ésta es la superficie edificable que resulta del apartado tercero de la certificación obrante al folio 8 de los autos de Primera Instancia, porcentaje en el que participan los terrenos expropiados como consecuencia de la distribución de las cargas públicas.»

III. COMENTARIO

1. *El justo precio*

Sólo si el justiprecio refleja el valor real de los bienes expropiados se habrá cumplido la finalidad del procedimiento expropiatorio de hacer realidad el principio de igualdad. Porque el principio de igualdad, de igualdad ante las cargas públicas, se infringe tanto cuando se fija un justo precio inferior como cuando se fija uno superior al valor real de la cosa expropiada. En el primer caso, porque el expropiado—al no percibir una indemnización equivalente al sacrificio sufrido en su patrimonio en favor de la comunidad—ha contribuido a las cargas públicas en proporción mayor que los demás ciudadanos: la diferencia entre la indemnización y el sacrificio patrimonial que corresponde soportar a to-

dos, según su capacidad económica, a través del sistema impositivo, es soportada por el titular de la cosa necesaria para el bien común. Pero en el segundo caso, cuando se fijó un justiprecio superior al valor real de la cosa expropiada, también quiebra el principio. Pues todos los ciudadanos habrán contribuido en la parte proporcional que les corresponde al abonar al expropiado una cantidad en exceso, que constituye un enriquecimiento injusto.

De aquí que la Ley arbitre, al lado de las medidas conducentes a evitar que los expropiados perciban en concepto de justo precio cantidades inferiores al valor real, otras encaminadas a evitar que las perciban superiores. Una de estas medidas es la que se contiene en el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, al decir en su párrafo 1: «Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.»

2. Las mejoras realizadas en la cosa expropiada

El principio general que consagra el artículo 36 de la Ley fue sancionado por reiterada jurisprudencia.

Una sentencia de 30 de junio de 1908 estableció el principio de que no debe abonarse aumento alguno de valor por la mejora que produce la urbanización, «siendo el verdadero precio de la finca antes de ejecutarse aquélla».

Otra sentencia, de 5 de abril de 1930, afirmó que los elementos puestos después de haberse declarado la necesidad de ocupación de una fábrica no pueden ser objeto de indemnización, y véase que esta sentencia se refería a elementos puestos en la fábrica *por el propio expropiado*.

Es decir, que nuestro Tribunal Supremo, como dijo la sentencia de 18 de junio de 1963, mantuvo que los principios del artículo 36 de la Ley obedecen a la finalidad de que el justiprecio cubra el valor real del objeto expropiado evitando el *enriquecimiento injusto*.

En este orden de claras ideas podríamos citar múltiples sentencias. Por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1966, al decir que es: «...obvia la razón de exonerar a la Administración expropiante de pagar una plusvalía debido a su propia iniciativa y a la concesión de caudales públicos...», y es tan concluyente el mandato del artículo 30 de referir las valoraciones al tiempo de iniciación del expediente, que aun en el caso de segunda valoración prevista en el artículo 58 ha de ser firmemente observado aquel precepto, con lo que el alcance de la segunda valoración se ve limitado a actualizar el justiprecio anterior a consecuencia de la posible variación del poder adquisitivo del dinero después del transcurso de dos años, pues si la primera valoración era justa, para que la segunda lo sea también ha de ceñirse a corregir en su caso los efectos producidos en aquélla por el mero transcurso del tiempo y a imponer la indemnización complementaria por la situación de mora, y como por sí solo el transcurso del tiempo no hace cambiar la naturaleza que un bien determina, la segunda valoración *tampoco puede acoger ese cambio de naturaleza* producido ya onerosamente para la Administración, cuya pasividad no viene sancionada *ni será justo con el pago por segunda vez de una parte importante de los bienes que expropió*».

La referida doctrina jurisprudencial es confirmación de la sentada por el mismo Tribunal en sentencias de 18 de enero de 1958, sobre procedencia de valorar los bienes al ser ocupados por la Administración; 5 de

diciembre de 1962, sobre improcedencia de pagar mejoras voluntarias al momento de iniciación del expediente, y 22 de febrero de 1963, sobre justiprecio referido al momento de ocupación de los bienes, criterios todos ellos confirmados también por la sentencia de 3 de junio de 1964.

En este mismo orden de ideas una sentencia de la Sala 5.ª del Tribunal Supremo, de 10 de junio de 1970, hizo también un detenido estudio del artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa en caso análogo al planteado. Y al referirse a dicho precepto decía: «...este mismo artículo prohíbe que en las tasaciones se tengan en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro, y que en ese valor de 1.200 pesetas, que señala para la calle donde está el sitio del terreno expropiado, están concluidas y comprendidas las plusvalías que se derivan del plan o proyecto de obras que motivaron su expropiación *lo acredita la simple contemplación de los valores que sucesivamente se fueron asignando a dicho terreno en los índices*, que fueron sustituyéndose a partir de 1948, en que se declaró la necesidad de la ocupación, pues en los mismos, al lado del aumento que reflejan, como el normalmente determinado por el alza de los precios y la depreciación de la moneda, se observa una brusca y muy desmesurada elevación producida manifiestamente por el acogimiento que dichos índices hacen de las plusvalías operadas como consecuencia directa del plan o proyecto de obras para las cuales se expropió, y así mientras el valor de 22,95 pesetas que señalan los índices de 1948/61 se eleva a 26,40 en los de los años 1952/54, a 55 en los de 1955/57, a 130 en los de 1958/60 y a 140 en los correspondientes a 1961/63, este aumento, moderadamente gradual, se convierte en un alza de casi el 600 por 100 en los índices de 1964/66, al elevar aquel valor de 140 pesetas a 800, el cual vuelve a sufrir un muy importante aumento al convertirse en las 1.200 pesetas que señalan los correspondientes a los años 1967/69, y ante ello no es aventurado afirmar que en ese aumento que sufrieron los índices desde el año 1948, con sus 22,95 pesetas el metro cuadrado, hasta los del año 1968, que es el aplicable al terreno de autos, con sus 1.200 pesetas, va incorporada una plusvalía que puede calcularse, con criterio muy moderado, en un 30 por 100 de tal actual valor, el cual no puede tomarse en consideración por prohibirlo el citado artículo 36, y eliminado dicho porcentaje de plusvalía obtendríamos como precio justo del referido terreno una cantidad inferior a las 1.000 pesetas que señala el acuerdo recurrido, razón que obliga a confirmar ésta, aunque ese precio haya sido obtenido por un procedimiento valorativo distinto del procedente, dado que el mismo expresa con exceso el contenido económico que legalmente corresponde al terreno expropiado, si bien procede concretar la declaración genérica de pago de los intereses que se contiene en dicho acuerdo, señalando como fecha inicial de su devengo la de 17 de abril de 1955, fecha en que empezó a regir la Ley de Expropiación Forzosa y en la cual ya habían transcurrido los seis meses desde la iniciación del procedimiento que establece el artículo 56, y como fecha final aquella en que se realice el pago del capital, por el enlace que se opera entre esos intereses de demora con los debidos por ocupación».

3. *La urbanización realizada por la entidad expropiante a efectos de justiprecio*

Al aplicar los principios generales anteriores al supuesto de la urbanización de los terrenos expropiados, la jurisprudencia no siempre ha

mantenido una posición correcta. Por el contrario, a la hora de justipreciar los terrenos expropiados, aun cuando hubieren adquirido la condición de solares como consecuencia de la inversión realizada por la propia entidad expropiante, no duda en tasarlos teniendo en cuenta esta naturaleza, siempre que la hubieran adquirido antes de incoarse el expediente de justo precio.

Sin duda, esta desviación de la doctrina jurisprudencial tiene su explicación en la loable tendencia de proteger al expropiado frente a las demoras injustificadas en la tramitación de los procedimientos. Ahora bien, una cosa es que el expropiado no resulte perjudicado por los retrasos, muchas veces arbitrarios, de la Administración en incoar la fase de justiprecio y otra muy distinta que los mismos se beneficien con una valoración exagerada.

Porque, en efecto, admitamos que en estos casos de demoras injustificadas en la tramitación de los expedientes expropiatorios, los bienes deben tasarse con arreglo a la naturaleza y características que reunían en el momento de incoarse el expediente de justiprecio (cualquiera que fuese su naturaleza en el momento de iniciación del procedimiento expropiatorio). Pero lo que es incuestionable es que, en justicia y en estricta legalidad, cualquiera que sea el momento a que se refiera la tasación, no pueden «tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras», y mucho menos las plusvalías derivadas de la inversión realizada por la Administración.

Es indudable que si la conversión de suelo rústico en suelo urbano ha sido consecuencia directa de aquella actividad, ni siquiera sería lícito la tasación como suelo urbano. Sería justo actualizar el precio que correspondería al suelo rústico, no quedando congelado en el momento de iniciarse el procedimiento expropiatorio y refiriéndole al momento de justiprecio, pero siempre como rústico.

Ahora bien, aun admitiendo que se tasara como suelo urbano, en modo alguno sería justo pagar al expropiado la totalidad del terreno expropiado. En efecto:

La expropiación es, tal y como suele aplicarse, un mal, una de las tantas desgracias que pueden caer sobre el pobre administrado. Por eso, a lo que aspira todo particular es a librarse—«liberarse» es una de las expresiones legales—de la expropiación. Por tanto, cuando se le expropia, su ideal será obtener los mismos beneficios que hubiera obtenido al realizar la actividad urbanizadora. ¿Y cuáles hubieran sido estos beneficios? Evidentemente, el obtener el precio de los solares resultantes. Ahora bien, para obtener los solares, para «fabricar» suelo apto para la edificación, es necesario, partiendo de la materia prima del «suelo rústico», lo siguiente:

a) Ceder gratuitamente la superficie vial y la destinada a parques y jardines. Es cierto que cuando se trata del sistema de cooperación se da el límite del artículo 116 de la Ley del Suelo, debiendo expropiarse el exceso, aunque abonándose el precio correspondiente al valor inicial (artículo 90, 2, p. b), Ley del Suelo) (1). Pero en la práctica, cuando se requiere ceder superficies superiores para la ejecución del plan (sobre todo cuando el plan es de iniciativa particular para urbanizaciones privadas), la cesión gratuita se impone asimismo por el órgano urbanístico. Y, por supuesto, en el sistema de compensación no se da límite alguno.

b) Contribuir económicamente a las obras de urbanización. En una palabra, realizar las inversiones necesarias para que el suelo tenga todos los servicios exigidos por el plan de urbanismo correspondiente.

Por tanto, cuando se expropia y se paga como solar el suelo que era rústico al ser ocupado por la entidad beneficiaria de la expropiación, es

(1) Me remito a mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, apud., art. 90.

lógico que se descuenta de su valor de suelo urbano aquellos dos conceptos.

No es justo pagar como suelo urbano toda la *superficie bruta* de suelo rústico cuando para la conversión hubiere sido necesario perder una cantidad considerable de terreno si sólo una parte se convierte en solar.

En definitiva, esto es lo que ocurriría, al margen del Derecho de prerrogativa, que es el Derecho administrativo, si acudiéramos al Derecho civil aplicando los principios de la accesión.

No es justo que una persona se beneficie de los gastos e inversiones hechos por un tercero.

Si al expropiado se le abonara por la totalidad del suelo inicial rústico el precio como si fuera suelo urbano, la entidad beneficiaria de la expropiación pagaría dos veces los gastos de la urbanización: primero, cuando realmente se llevó a cabo; después, al abonar al expropiado la diferencia de valor ante el suelo rústico y el precio como solar de toda la superficie inicial.

Cuando un particular urbaniza él—y no sufre las consecuencias drásticas de una expropiación—lo que pretende es el precio de solar de los solares resultantes. Es evidente que al fijar este precio ha tenido en cuenta todos los gastos anteriores y pérdidas de suelo para llegar a aquéllos. Pero lo que percibe es únicamente el precio por metro cuadrado de los solares netos.

De tal modo que cuando se fija el precio del metro cuadrado de solar se han tenido en cuenta todos aquellos elementos. Así, cuando el Ayuntamiento fija el valor del terreno de solar a efectos del arbitrio de plusvalía, valor que en muchos Ayuntamientos—verbigracia, Madrid—, al menos en muchas zonas, es incluso superior al precio real de mercado de los solares.

4. CONCLUSIÓN

La sentencia comentada, al rectificar desviaciones anteriores y acoger correctamente los principios expuestos, constituye un paso decisivo en la configuración de la institución expropiatoria, en la que se da, como en pocas jurídico-administrativas, el equilibrio entre la prerrogativa y la garantía, en que radica la esencia de la justicia administrativa. Sólo con una debida coordinación entre los intereses públicos y privados es posible hablar de justicia en las relaciones entre la Administración Pública y los administrados.