

Las expropiaciones y el valor del suelo

En los últimos meses ha tenido lugar, tanto en el ámbito político como en el de los medios de comunicación, un intenso debate sobre la evolución del precio del suelo y de la vivienda, así como la responsabilidad de los poderes públicos en estas materias, con particular atención a la actuación de las CCAA y ayuntamientos, definidoras y gestores de la política urbanística.



Pablo Mayor
pablo.mayor@cifforchance.com

LA sensación general de que la situación es insostenible y, al mismo tiempo, de que no hay quien la arregle (véase el magnífico artículo en estas mismas páginas de Gaspar Arfio *El precio de la vivienda*, EXPANSIÓN 12/11/2002) es aplicable a numerosos aspectos vinculados al auténtico laberinto, político, económico y jurídico, en el que se ha convertido nuestra legislación y práctica urbanística.

Uno de los ámbitos donde estos problemas se han puesto de manifiesto de manera reciente es el de la planificación y ejecución de las grandes infraestructuras de comunicaciones, tales como ferrocarriles, autopistas de peaje, carreteras, aeropuertos, puertos, infraestructuras hidráulicas, etcétera, que resultan vitales para el desarrollo económico y la vertebración del territorio, teniendo al tiempo un evidente impacto sobre bienes tan relevantes como el medio ambiente o la calidad de vida de los ciudadanos. La ejecución de estas infraestructuras ha encontrado en los últimos años una dificultad creciente en el desorbitado y arbitrario coste de las expropiaciones necesarias para la puesta a disposición de los terrenos precisos para la construcción de las mismas.

El precio justo

De conformidad con el sistema constitucional de distribución de

competencias, corresponde al Estado establecer, con carácter exclusivo, los criterios de determinación del justiprecio de las expropiaciones, para impedir que idénticos bienes puedan ser valorados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y para garantizar que las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad sean iguales para todos los ciuda-

Las infraestructuras necesitan suelo disponible en plazos razonables y precios que no las hagan inviables

nos. Con esta finalidad, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, estableció un sistema que trataba de reflejar, a través de criterios objetivos y transparentes, el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, urbano, urbanizable o no urbanizable. Sobre esta base, las valoraciones del suelo, en una expropiación, habrían de efectuarse con arreglo a los criterios establecidos en la propia ley para cada tipo de suelo, cualquiera que fuera la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitimara. Pese a lo expuesto, cierta doctrina del Tribunal Supremo, basada en la aplicación de la normativa anterior a la entrada en vigor de la Ley 6/1998, había venido a afirmar que el suelo que estuviese destinado a lo que en la terminología urbanística

se denominan sistemas generales o redes públicas generales de comunicaciones, aun cuando fueran de carácter supramunicipal o supraurbánico, había de valorarse a efectos expropiatorios, en todo caso, como suelo urbanizable, aunque no hubiera sido objeto de tal clasificación en el planeamiento, e incluso en el caso de que tal suelo se encontrara específicamente clasificado

como suelo no urbanizable. Esta valoración como urbanizable del suelo destinado a sistemas generales tenía su origen en casos análogos de suelos que no estaban específicamente clasificados en el planeamiento y que de facto se destinaban a completar infraestructura básica del municipio. Y así, de manera absolutamente injustificada, vino también a aplicarse a supuestos de suelo clasificado como no urbanizable y respecto a infraestructuras que no venían realmente a 'hacer ciudad' o completar las infraestructuras propias de un municipio, sino que eran obras públicas de inequívoco carácter general.

Esta doctrina del Tribunal Supremo, alejada del supuesto de hecho que le dio origen y razón de ser, equivaldría a negar la posibilidad de que hubiera suelo destinado a convertirse en redes viarias o en infraestructuras

portuarias o aeroportuarias que pudiera ser calificado como suelo no urbanizable. La aplicación de tal doctrina conduciría al absurdo de que en el supuesto de una vasta extensión de suelo no urbanizable en la que se proyectara la construcción de una carretera estatal, todos los terrenos que debieran adquirirse para su construcción habrían automáticamente de ser valorados como suelo urbanizable, aun cuando su valor intrínseco fuera nulo y aunque produjera un enriquecimiento injusto a los propietarios de ese suelo, favoreciendo por el mero diseño del proyecto de carretera, sin que otros propietarios circundantes pudieran participar de tales beneficios.

Aplicación correcta

Afortunadamente, el Tribunal Supremo ha matizado su doctrina anterior, tratando de evitar su aplicación excesiva o fraudulenta. En dos sentencias del año 2002 ha afirmado que cuando estamos ante un sistema viario de interés para todo el territorio nacional, por tratarse de una carretera de interés general de ámbito estatal, el terreno que se expropiara a tal efecto no deberá en modo alguno valorarse sin más como suelo urbanizable, sino que deberá atenderse en cada caso a la clasificación del suelo realizada por el planeamiento, en función de las características de ese suelo y no de ninguna otra circunstancia. Finalmente, la Ley de Acompañamiento a los

Presupuestos de 2002 (Ley 53/2002, de 30 de diciembre) ha venido a confirmar, para evitar cualquier equívoco, que el criterio que estableció la Ley 6/1998 es que la valoración de los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, autonómico o estatal, tanto si estuvieran incorporados al planeamiento urbanístico como si fueran de nueva creación, habrán de determinarse siempre según la clase de suelo en el que se sitúen o por el que discurren, teniendo únicamente que valorarlos en función del aprovechamiento de un determinado ámbito de planeamiento urbanístico si éste los hubiese expresamente adscrito o incluido en el mismo.

Hemos de felicitarnos de este cambio, ante la realización de los ambiciosos planes de infraestructuras que habrán de desarrollarse en nuestro país en los próximos años. Tales planes exigen una ponderación objetiva y razonada de las prioridades a satisfacer y de los recursos a emplear, así como la aplicación de las políticas sectoriales que las hagan realmente útiles para el desarrollo económico a medio y a largo plazos. Los propietarios de los terrenos afectados por las expropiaciones precisas para la construcción de tales infraestructuras deben recibir una justa y equitativa compensación, pero ni un euro más.