

CONSIDERACIONES SOBRE LOS FUNDAMENTOS ECONOMICOS DE LA VALORACION EN REGIMEN EXPROPIATORIO

Por JOSE GONZALEZ PAZ

El problema de valoración en materia de expropiaciones ha de ser contemplado en el marco del ordenamiento jurídico existente, pero también en la perspectiva del pensamiento político y social dominante. Dentro de un Estado de derecho pueden plantearse posiciones doctrinales sumamente dispares, en lo que respecta, no ya a los criterios, sino a los propios fines de la valoración.

Expropiar supone privar a su propietario de la disposición de determinados bienes o derechos y, por consiguiente—salvo en un sistema político revolucionario—, dicha privación exige una compensación justa, y una justicia previa en el propio acto, con base en la necesidad de que el interés social prevalezca sobre el puramente individual.

La compensación justa deriva no sólo de satisfacer postulados de la justicia conmutativa, sino también de la distributiva, en cuanto a que sea el conjunto social, a través fundamentalmente de la vía general impositiva, el que soporta la carga financiera de creación de bienes sociales y correlativa anulación de los particulares precisos.

Por consiguiente, el problema que se plantea es simplemente el de medir el valor de unos bienes. Pero en primer lugar es preciso definir lo que se entiende por valor.

Existe un valor subjetivo para el propietario del bien a expropiar, valor de imposible medición, pero no por ello inexistente. La legislación expropiatoria acepta su existencia e intenta compensar la posible diferencia con el valor objetivo—único medible—, mediante un suplemento porcentual de afección, por entender que, sobre la utilidad material que el bien a expropiar podía producir a su propietario, existe además una utilidad espiritual producida por elementos afectivos de unión al bien o de satisfacción directa derivada de su posesión.

Salvo esta corrección, la base de la valoración a efectos expropiatorios debe estar en la obtención del valor objetivo, cuya definición primero y cuantificación después, ofrece importantes dificultades.

Todas las legislaciones expropiatorias, en las sociedades no colectivistas, hablan del valor real de los bienes o derechos como precio justo de expropiación, llevando con ello a identificar los conceptos de valor y precio, al estimar que el precio es la medida del valor.

Aun admitido este principio, sigue subsistente el modo de determinar el precio y, en primer lugar, de qué tipo de precio es el que va a admitirse como medida de valor.

No parece ofrecer dudas de que, en la mente del legislador y en el espíritu de las leyes expropiatorias, el objetivo perseguido no es otro que el de hallar el precio justo. Pero el precio justo es un concepto de carácter ético y, por consiguiente, ofrece en el fondo aspectos de «juicio de valor» extraeconómico, por mucho que algunos tratadistas quieran hacer del precio justo un concepto económico.

Identificar el precio justo con el precio natural, constituye una primera aproximación en la búsqueda de un conocimiento numérico de dicho precio. Pero el precio natural, en economía, es un precio de equilibrio, lógicamente inalcanzable por la propia naturaleza dinámica de los procesos económicos y que ofrece, más bien, un carácter teórico.

Algunos identifican el precio natural con el coste de producción, pero fácilmente se comprende que tal criterio sólo puede ser aplicado directamente en el campo expropiatorio en el caso de bienes o derechos perfectamente sustituibles, lo que no es, desde luego, el caso más general.

Entendido el bien a expropiar como una parte del activo que posee su propietario, el valor real podría identificarse con el coste de reposición de dicho activo, es decir, el coste en el mercado de un bien de carácter análogo al expropiado, puesto que, en general, no puede ser idéntico.

Se llegaría así a tomar como medida del valor un precio de mercado. Sin perjuicio de que más adelante se vuelva sobre tal aspecto, conviene ahora aclarar qué se entiende por bien análogo, puesto que este aspecto es fundamental a efectos de valoraciones.

La postura liberal más ortodoxa establece que la cantidad percibida por el propietario expropiado ha de ser suficiente para que adquiera un bien de la misma utilidad y naturaleza que tenía el bien de que se le priva, resultando compensadas las posibles utilidades subjetivas con el suplemento de afección.

Tal planteamiento supone, por tanto, que si se expropia un terreno, el precio pagado ha de ser suficiente para adquirir en el mercado otro terreno de igual superficie y calidad a todos los efectos. Así, a través de aproximaciones sucesivas, producto de las interpretaciones indicadas, se termina por identificar precio justo con precio real y, finalmente, con precio de mercado.

Si se sigue la otra posibilidad o interpretación de identificar precio justo con precio natural y con coste de producción, se abren caminos más francos a la valoración de las expropiaciones. De un modo directo, para aquellos bienes reproducibles, como puede ser una fábrica o una vivienda, por cuanto el precio expropiatorio puede identificarse con el de reconstrucción y traslado. De modo indirecto, para los bienes absolutamente escasos, como el suelo —no reproducible—, pero que si su valor como activo se identifica con la capitalización del producto, descontando de sus rendimientos económicos actuales y futuros, puede ser compensado por otro bien, no necesariamente de igual naturaleza, cuyo valor capital sea el mismo.

El problema se reduce, por tanto, a la obtención de tales rendimientos, su actualización según una tasa de descuento adecuada y la capitalización subsiguiente. En la tasa adoptada puede incorporarse, naturalmente, la consideración del mayor o menor riesgo de la inversión.

Este planteamiento llevaría en definitiva a un sistema como el de la ley del Suelo, puesto que es lo mismo fijar los futuros rendimientos que ligar el nivel de los mismos al coste de producción de un bien reproducible como es el de la vivienda, es decir, el valor capital de la inversión que puede sustentar el suelo, que depende de la regulación administrativa de su aprovechamiento y del porcentaje en que el suelo debe entrar en el coste total de la vivienda.

La ley del Suelo, por tanto, puede encajarse como una regulación del valor del suelo urbano basada, por métodos indirectos, en la obtención del coste de producción, identificando éste con el precio natural, el precio natural con el precio justo, y el precio justo con el valor real.

La ley de Expropiación Forzosa, por su parte, intenta, en primer lugar, para los solares (artículo 3.1), una valoración objetiva, pero sobre la muy débil base del valor fiscal. Los artículos 38.2 y 39, referentes a bienes inmuebles, establecen un procedimiento ecléctico valorando por la media aritmética entre el valor resultante de capitalizar los líquidos imponibles y el valor en venta —o precio de mercado—, de fincas análogas. La objetivación sobre base fiscal constituye el talón de Aquiles de la ley, por cuanto los procesos inflacionistas y la rigidez de la Administración a los cambios económicos y monetarios fácilmente llevan a profundas divergencias, tanto absolutas como relativas, entre los valores fiscales y los precios de mercado.

Ya el legislador se da perfecta cuenta del divorcio entre la realidad y la base fiscal y así en el artículo 43 desmonta prácticamente todo el sistema de valoración anteriormente establecido, abriendo la puerta a cualquier otro criterio estimativo que se juzgue adecuado para obtener el valor real de los bienes y derechos objeto de expropiación.

El artículo 43 habla por vez primera de «valor real» frente al «justiprecio» a que se refiere el artículo 38 y el «valor» de que habla el artículo 40. Y todo ello dentro del capítulo III, «De la determinación del justo precio».

El artículo 43 introduce, pues, el confusionismo, sobre la base del carácter anfibológico que ofrecen tantas palabras en el idioma castellano, e identifica precio justo con valor real, sin que arroje ninguna luz sobre qué se entiende como valor real. No tiene por ello nada de extraño que, como hemos indicado, el precio justo que busca la ley degenera en un precio de mercado pura y simplemente.

Si los bienes que expropiara la Administración fueran fundamentalmente bienes reproducibles, el precio de mercado, en cada momento, ofrecerá tan sólo pequeñas oscilaciones con relación al precio

natural, en el sentido antes definido de coste de producción. Resulta por ello que, por la propia índole del mecanismo expropiatorio, el precio estimado no será nunca de carácter instantáneo, aunque la valoración se refiera a una fecha determinada, sino que tiene el carácter de precio medio en un período más o menos largo, es decir, de «precio normal» en el lenguaje corriente.

Ahora bien, dentro del mercado y para un mismo artículo, existen tres tipos de precio distintos: precio de productor, de mayorista y de minorista. No cabe duda de que el precio de productor es el más próximo al coste de producción, y, por tanto, éste es el que debe adoptarse, siempre que la naturaleza del bien lo consienta. Así es justo que la valoración de un inmueble se realice a precios de productor, es decir, por el coste típico de construcción, incluyendo gastos generales y beneficio normal del contratista, pero no a los precios solicitados en el mercado de casas o pisos ya construidos.

En igual consideración se apoya el criterio del Ministerio de la Vivienda, en lo que respecta a la expropiación de industrias cuyo justiprecio se estima en los costes de traslado o reedificación de los inmuebles, pero sin tomar en cuenta los fondos de comercio, por cuanto la industria no se extingue, sino que se traslada.

Pero en lo que respecta al suelo es preciso considerar que su precio de mercado, aparte de ser siempre un precio de minorista—porque el terreno que se necesita expropiar no es reproducible y sí definido y concreto—, sólo en parte corresponde al concepto de coste de producción, y ello, en cuanto suponga incorporación de mejoras permanentes. Otra componente del precio viene dada por la capitalización de la renta del suelo, que será en unos casos su renta agrícola neta, y en otros, su renta de situación.

Cabe afirmar que los más graves problemas de valoración del suelo en las expropiaciones, derivan de la incertidumbre de tal renta de situación, y de la falta de un mercado libre y perfecto en que la misma fuera cotizada. El mercado del suelo—sobre todo del no agrícola—es un mercado muy imperfecto, en el que no puede aceptarse que los precios practicados respondan ni de lejos a la idea de precio natural antes expuesta.

Por eso la ley de Expropiaciones yerra en su artículo 43, al abandonar su objetivo de hallar el justiprecio y lo sustituye, en un limpio escamoteo, por el del valor real, sin aclarar el alcance de tal nuevo concepto. Nada tiene por ello de extraño que la constumbre y la jurisprudencia hayan caído, por tanto, en identificar como valor real el precio de mercado, ampliamente sujeto, no sólo a la distribución

social de la propiedad y de los ingresos, sino, lo que es peor, a la apreciación personal del comprador.

Ocurre así que en lugares en que la propiedad está muy concentrada, las pocas tierras que se venden, aun sin salirse del ámbito agrícola, tienen precios muy superiores a los normales en otras zonas. Pero ocurre, sobre todo, que el mercado del suelo incorpora todos los elementos especulativos normales en las transacciones comerciales en grado superlativo, porque actúa sobre bienes absolutamente escasos, irreproducibles, generalmente irremplazables, y que son muchas veces considerados no como bienes de producción, sino como forma de atesorar capital, revalorizable por el mero paso del tiempo.

Al admitir como justiprecio un precio de mercado formado en tales condiciones, la expropiación consolida, en muchos casos, situaciones de precios muy poco firmes, por cuanto el precio de expropiación tiene, ante la opinión general del mercado, el carácter de límite mínimo del valor real del bien expropiado.

En definitiva, podemos afirmar que, en tanto sea de aplicación el artículo 43 de la vigente ley de Expropiación Forzosa, poco o nada podrá hacerse dentro del marco de la misma para reducir la colaboración de la Administración al mantenimiento y vigorización de los elementos especulativos del mercado del suelo. Pero es también indudable que si bien los criterios de los artículos 38 y 39 reducirían el impacto especulativo, no parece justo que la estimación se realice sobre valores medios, en los que se computan unas bases fiscales anquilosadas y poco realistas.

Otro tema del mayor interés es el referente a las plusvalías directamente creadas por el Estado, al realizar la propia obra pública precisada de realizar expropiaciones.

Hay que distinguir entre la plusvalía de los terrenos a expropiar y la de los terrenos próximos favorecidos por la obra. La ejecución de una obra pública no cabe la menor duda de que crea unas plusvalías reales que se reflejarían también en un mercado perfecto, y que en el mercado real del suelo aparecen, generalmente, extendidas y amplificadas por factores especulativos y de rigidez del propio mercado.

Las plusvalías se producen realmente por la existencia de la obra pública, pero es indudable que el anuncio, y hasta la mera sospecha de su realización, crea unas expectativas de aumento de precio que tienen su cotización—como valor descontado—en el mercado.

Un axioma cada vez más unánimemente aceptado es el de que,

al expropiar, no debe pagar el Estado las plusvalías que él mismo crea con la obra pública. Para ello resultará de interés, aun con la actual legislación general, fijar el momento al que debe referirse la valoración lo más atrás posible en el tiempo para reducir el plazo en que juegan las expectativas. Quizá pudiera llegarse a fijar como tal el de aprobación técnica del proyecto, o al menos uno anterior al de su paso a información pública o aprobación definitiva.

Podría así reducirse la incorporación de tales expectativas de plusvalías a los terrenos a expropiar, aunque seguirán, sin embargo, produciéndose plusvalías, tanto en estado de expectativas como reales, en las zonas próximas a la obra pública o favorecidas por ella.

La recuperación por el Estado de tales plusvalías, ampliando el área de expropiación y vendiendo después los terrenos sobrantes, parece ofrecer graves dificultades, no sólo de carácter ético, sino, sobre todo, de carácter financiero. En nuestra opinión, salvo posibles casos de aplicación de un sistema de compensación análogo al establecido por la ley del Suelo, las plusvalías de los terrenos no ocupados deben ser recuperadas por la vía fiscal.

La vigente ley de Reforma tributaria establece con carácter general el impuesto de plusvalía, antes limitado al ámbito municipal. No parece difícil establecer—puesto que está pendiente de regulación—la afectación por tal impuesto en las zonas de influencia de las grandes obras públicas, en cuanto a creación de plusvalías directas. La forma de estructurar tal impuesto habría de ser objeto, sin duda, de un estudio particular que no se aborda por el momento.

Este sistema parece más fácil y efectivo que el de compensaciones individuales, por cuanto, realmente, no puede darse el caso de que cada propietario afectado por la expropiación resulte exactamente compensado con la plusvalía que le proporciona la obra al resto de sus terrenos, y, aunque se admitiera una compensación en exceso, como ésta sería muy distinta de unos a otros propietarios, la solución de disposición gratuita, compensada por las plusvalías particulares creadas, si hubiera de ser impuesta al propietario, estaría en oposición a los postulados de la justicia distributiva. Si las obras públicas hubieran de estar pendientes de acuerdos de entrega libre de terrenos por sus propietarios, no podrían realizarse.

Una solución de compensación por reparcelación fuera de las zonas urbanas, a las que sí puede ser de aplicación la ley del Suelo, parece ofrecer muy escasas posibilidades de aplicación práctica, salvo que la obra pública sea un mero elemento en una acción principal de reparcelación, concentración u ordenación.

En resumen, podemos establecer, entre otras, las siguientes conclusiones sobre la actual situación, a efectos de valoraciones en materia expropiatoria, y dentro siempre de un planteamiento económico:

a) Falta de concreción en la ley de Expropiación forzosa sobre el concepto de justo precio y confusionismo al introducir el término de «valor real».

b) Falta de un sistema o sistemas objetivos perfectamente establecidos por efecto del malhadado artículo 43.

c) Carencia de medidas cautelares para evitar la especulación sobre las plusvalías creadas por la propia obra pública, lo que eleva el precio de mercado antes de la expropiación.

Todas ellas son de tanta importancia, que avalan la necesidad de una revisión profunda de los propios fundamentos de la valoración de la cosa expropiada, que evite —por antisocial— la adopción como base fundamental de un precio de mercado referente a una cosa análoga, pero no idéntica, influido por la propia distribución de la propiedad, es decir, por la mayor o menor amplitud de la oferta y de la demanda en cada momento.

Cuando se toma como referencia para valorar unos terrenos, no su rentabilidad actual o futura, sino el precio a que se han pagado un número reducido de parcelas, objeto de compra-venta en el último año, se olvida que, si salieran a venta forzosa en el breve periodo de la expropiación todos los terrenos afectados por la misma, el precio de mercado sería muy inferior, porque la oferta se vería muy ampliada sobre las cantidades usuales que acuden al mercado.

Por consiguiente, al pagar grandes extensiones territoriales al precio resultante para un pequeño número de transacciones, el Estado hace actuales para todos los afectados unas expectativas cuya posibilidad de realización a plazo inmediato, a favor de cada propietario, no depende sólo de su decisión de vender, sino también de la decisión contraria de la mayor parte del resto de los propietarios que se hallen en condiciones análogas.

Por ello, en el caso de terrenos agrícolas, fácilmente sustituibles, el precio se aparta poco del valor capitalizado de su rentabilidad, aunque dicha diferencia es creciente con el grado de concentración de la propiedad que otorga una valoración extraeconómica a la posesión de la tierra. En cambio, en terrenos susceptibles de aprovechamiento distinto al agrícola, el valor capital depende fundamentalmente de unas expectativas cuya probabilidad de realización es incierta, y que no es justo sean aseguradas por el Estado, y menos aún cuando es el conjunto de la sociedad el que las crea.

El sistema de la ley del Suelo para fijar el valor expectante es, por tanto, justo, porque tiene en cuenta la probabilidad objetiva de realización de las expectativas en un plazo prudencial.

Una revisión de la ley de Expropiación forzosa resulta urgente y necesaria, si no se quiere que, como ya empieza a suceder con las grandes obras públicas, la creación de infraestructuras o de equipo social sirva, en primer lugar, al enriquecimiento de unos pocos, no tan afortunados como avisados.

