

# El justiprecio en los expedientes municipales de expropiación forzosa

## 1. FUENTES LEGALES

La Ley de Régimen local, en su edición de 16 de diciembre de 1950 señalaba, en su artículo 149, cuatro sistemas de valorar los inmuebles sujetos a expropiación, cuya elección quedaba al arbitrio del propietario. Tales sistemas eran los siguientes :

a) El precio que figure en la valoración municipal de solares, incrementado en un 10 por 100.

b) El precio de la última transmisión de la finca, anterior en un año, al momento en que se inició el expediente de valoración.

c) La capitalización, al 4 por 100, del líquido imponible señalado al inmueble con un año de antelación y aumentado en un 10 por 100.

d) La tasación contradictoria por dos peritos, designado uno de ellos por la Corporación y el otro por el propietario y, en caso de desacuerdo entre ambos, el Juez de Primera Instancia nombrará un tercero, que habrá de figurar en la lista que para estos efectos propondrá el Colegio profesional correspondiente.

Dictada la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, se advirtieron en ella, con respecto a la valoración de los bienes, dos ideas primordiales :

a) La creación de un procedimiento de valoración, aplicable cualquiera que fuese el ente expropiante, con las salvedades que se

puedan desprender de los procedimientos especiales que regula el título III de la Ley.

b) La eliminación de los peritos, ya que en la Ley no es necesaria su intervención para la validez de las tasaciones. Particularmente, se sustituye el «perito tercero» por el Jurado provincial de expropiación : a') porque el «perito tercero» supone la dejación en manos privadas de una cuestión en la que están vivamente comprometidos intereses públicos e intereses privados ; b') porque el fallo 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 y 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 ; c') porque sólo una permanencia en la función, una reiteración en los criterios, con conocimiento de la economía local, puede abrir el paso a lo que constituye, sin duda, el ideal en esta materia : objetivar las tasaciones en forma que sean el resultado de la aplicación de criterios generalizados (1).

La Ley de 1954 fija sistemas únicos para la determinación de valores—elimina, pues, la facultad de elección que otorgaba la Ley de Régimen local a los propietarios expropiados—, pero su artículo 43 abre un portillo para aplicar nuevos criterios estimativos, cuando los fijados por la Ley resulten inadecuados. Sin embargo, distingue entre solares, edificios y fincas rústicas. Veamos cuáles son las bases estimativas :

a) Los solares se justipreciarán en el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentado en un 10 por 100 ó, en su defecto, el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial (2).

b) Los edificios se justipreciarán en la media aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas, en el

---

(1) Vid. Exposición de motivos de la Ley de 16 de diciembre de 1954.

(2) Art. 38-1.

mismo Municipio y de la capitalización al tipo de interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana (3).

c) El valor de las fincas rústicas se fijará por la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal la renta líquida de rústica aumentada en un 5 ó en un 10 por 100, según sea catastrada o amillarada, y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarca (4).

Que estos criterios estimativos derogan los fijados por la Ley de Régimen local de 1950, viene claramente expresado por el artículo 85 de la Ley de 1954. Pero el ulterior desarrollo de la Ley de Régimen local ha creado una confusión, siquiera sea en términos de pura lucubración teórica. Veamos cómo :

La Ley de 3 de diciembre de 1953 introduce modificaciones a la primitiva Ley de Bases de Régimen local de 1945. Ninguna afecta a la expropiación, pero la segunda disposición transitoria autoriza al Ministerio de la Gobernación para publicar su texto refundido de la Ley de 16 de diciembre de 1950.

En virtud de esta autorización, por Decreto de 24 de junio de 1955 se dispone que el Ministerio de la Gobernación publicará, por medio del Instituto de Estudios de Administración Local, la edición oficial del texto refundido de la Ley de Régimen local. Y se publica el texto refundido, pero sin atemperar las normas sobre expropiación forzosa contenidas en el primitivo texto de 1950 a las prescripciones de la Ley de 1954.

Ante estos hechos caben dos soluciones : o entender que la Ley de Expropiación forzosa prevalece sobre el texto refundido de 1955, o dar prioridad a éste, en cuyo caso los criterios estimativos en las expropiaciones que lleven a cabo las Entidades locales, serán los fijados en la primitiva Ley de Régimen local de 1950.

En realidad el problema se centra en una cuestión de jerarquía

---

(3) Art. 38-2.

(4) Art. 39.

de normas (5). Pero es curioso observar que todos los autores tratan del supuesto consistente en que la Ley delegada vaya más allá de la delegación y nadie prevé el caso contrario, esto es, que la Ley delegada no introduzca aquellas modificaciones que debiera. Creemos que, no obstante, las soluciones habrán de ser las mismas y que las mismas controversias que suscitan los excesos de las leyes delegadas, son aplicables cuando éstas no correspondan a toda la amplitud de la delegación.

Empero, el caso que se nos presenta no es necesario resolverlo a la luz de la doctrina, ya que por vía legislativa ha sido suficientemente aclarado. Efectivamente, si el texto refundido de 1955 es una Ley delegada y con tal carácter creó un confusionismo sobre la prioridad de la Ley de Expropiación forzosa o de la Ley de Régimen local en materia de valoración de bienes expropiables, el Decreto de 23 de diciembre de 1955 ha devuelto la claridad :

a) Porque, en cuanto que está dictado en cumplimiento de la tercera disposición final de la Ley de Expropiación forzosa, tiene también el carácter de Ley delegada y, por ser de fecha posterior al texto refundido, lo deroga en lo que sea menester.

b) Porque el artículo 1.º del citado Decreto de 23 de diciembre de 1955 reconoce la plena vigencia del artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa, lo que indica que es ésta la que regula los sistemas de valoración de bienes expropiables y no la Ley de Régimen local.

## 2. MOMENTO DE REFERENCIA PARA PRACTICAR LAS VALORACIONES

La circunstancia de que los bienes experimenten un progresivo y normal aumento de valor, obliga a la Ley a fijar un momento, al

---

(5) Sobre este tema, véase: CASTRO Y BRAVO: *Derecho civil de España*, parte general, tomo 1.º, libro preliminar, págs. 299 y siguientes, Valladolid, 1942; GASCÓN Y MARÍN: *Jerarquía de las fuentes del Derecho administrativo*, en "Estudios Jurídicos", agosto 1941; GÓMEZ ACEBO SANTOS: *El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno*, en "Rev. Administración Pública", núm. 6.

cual hayan de referirse las tasaciones ; por otro lado, las obras que motivan las expropiaciones, suelen revalorizar los terrenos, pero, en cuanto que estas plusvalías no son debidas a la actividad del propietario, es lógico que la Administración dé normas para que las tasaciones se practiquen prescindiendo de los incrementos de valor motivados por las obras, ya que de otra forma se produciría un enriquecimiento sin causa a favor del propietario.

El inconveniente consiste en que ambas consideraciones suelen ser difíciles de distinguir.

El Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924 determina que las tasaciones se referirán a dos años de antelación a la fecha de iniciación del proyecto (6). Se pretende que ésta no beneficie a los propietarios, aparte de que, como se toma como módulo la renta líquida, quiere evitar que los propietarios la aumenten al ver próxima la realización del proyecto, para obtener una mayor indemnización.

Este sistema todavía parecía demasiado beneficioso para el particular, y el Ayuntamiento de Madrid pretendió retrotraer el momento de la valoración a diez años de antelación a la fecha de iniciación del proyecto (7).

La vigente Ley de Expropiación forzosa (8), con un criterio más

---

(6) Arts. 113 y 117.

(7) En la Memoria presentada por el Ayuntamiento de Madrid al Congreso Internacional de Ciudades celebrado en Sevilla-Barcelona en 1929 se lee la siguiente propuesta: "Constituye para el Ayuntamiento un grave perjuicio el que los justiprecios de las fincas afectadas por alguna obra municipal se formulen, conforme previene el Estatuto municipal, teniendo en cuenta la renta o el líquido que como riqueza imponible en los dos últimos años, contados a partir del acuerdo ordenando la formación del proyecto, resulte declarado con respecto al inmueble de que se trate, pues dada la índole de estos trabajos y la forma en que se inician y desarrollan por las Corporaciones, pueden originarse grandes pérdidas para los Municipios que se encuentren inermes ante el natural movimiento de defensa de la propiedad. Esto se obviaría determinándose, al igual que lo hace la Ley de 1895, que a los efectos de señalar el valor de los inmuebles comprendidos en una obra de reforma, se tendrá en cuenta el declarado por los propietarios con diez años de antelación a la fecha en que se inicia el proyecto."

(8) Art. 36.

benévolo para el particular, se atiende al momento de iniciación del expediente de justiprecio, ya veremos más adelante cuál sea éste, evitando, que redunden en beneficio del particular las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.

La Jurisprudencia, aún en época que regía la Ley de 10 de enero de 1879 con el principio de los dos años de antelación para referir las expropiaciones (9), es más favorable para los derechos del propietario que la misma legislación actual, ya que unas veces atiende a la fecha en que se practiquen las tasaciones y otras a la fecha de la ocupación efectiva del inmueble.

La primera postura se observa en la sentencia de 28 de mayo de 1908: «No puede darse a un terreno, a los efectos de expropiación por causa de utilidad pública, más valor que el que realmente tenga a la fecha en que la valoración se practique, sin fijarse para nada en cálculos eventuales y de no segura realización.»

Lo más justo es, evidentemente, que la valoración se refiera al momento en que se abone y se ocupe la finca por la Administración, y esto lo reflejan las siguientes sentencias:

«Ha de conceptuarse precio justo y normal el que tiene en cuenta el momento de la realización del negocio y que permite adquirir otra propiedad de condiciones análogas a la expropiada» (10).

«Es un hecho innegable, por su evidencia, el aumento de valor que progresivamente, y sin señales de estabilización, van ostentando de modo general los inmuebles de todas clases, y cuando se trata de determinar el precio justo de los que hayan de ser expropiados, no cabe prescindir de esta plusvalía, ni privar a los dueños del legítimo beneficio que la indicada corriente económica les reporta, por cuya razón, si no se les quiere perjudicar en sus intereses, no puede olvidarse el valor en venta que los terrenos lleguen a alcanzar en el mercado en la época de la expropiación» (11).

«Debe atenderse, para fijar el precio justo de la finca expropiada»

---

(9) Art. 29.

(10) Sentencia de 19 de junio de 1954.

(11) Sentencia de 13 de diciembre de 1952.

da, el valor que tenga en la fecha en que deba realizarse, sin calcular más o menos aventuradas apreciaciones, ni anteriores ni futuras, y así lo han expresado los distintos preceptos legales sobre la materia y la jurisprudencia de este Tribunal al consignar que las tasaciones han de referirse al momento en que nace el acto administrativo que produce la acción que se ejercita, o sea cuando se realiza la expropiación, y siendo esto así, no cabe duda alguna que en el caso actual hay que atenerse, para fijar el valor de la finca expropiada, al que tenía realmente el día en que fué ocupada a efectos de expropiación, sin que pueda válidamente decirse, como pretende la Administración, que fué en..., pues no debe confundirse la fecha de la incautación, por apremiantes necesidades de la guerra, con la iniciación de un expediente de expropiación forzosa por causa de necesidad» (12).

«Si la Ley de Expropiación forzosa otorgó facultades discrecionales a la Administración en cuanto a la declaración de utilidad y necesidad de ocupación de los bienes de los particulares, regló sus atribuciones en lo relativo a la determinación del precio y tiempo del pago, motivando múltiple jurisprudencia, en la que resplandece el conceptuar sea precio justo y normal el que tiene en cuenta el momento de la realización efectiva del negocio (13), concretándose en la sentencia de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1912 «que el negocio jurídico decae en su base negocial cuando cambian las circunstancias de su actualidad», y la actualidad en un expediente de expropiación forzosa, o sea seguido por los trámites de la Ley de 10 de enero de 1879 son noventa y un días, que es el plazo que suma el de los términos prefijados en tal Ley y Reglamento para su aplicación, para seguirle desde la iniciación del período de justiprecio al de ocupación, plazo de noventa y un días en el que el expropiado creyó lógicamente había de recibir el precio y que pudo ser causa suficiente de la aceptación voluntaria del mismo, por la posibilidad en aquel momento de poder adquirir por el precio ofrecido otra bodega en condiciones análogas a la que se le ex-

---

(12) Sentencia de 17 de noviembre de 1954.

(13) Sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 30 de junio y 30 de diciembre de 1893 y 28 de junio de 1913.

propiaba, sin grave quebranto en la marcha del negocio que ella explicaba» (14).

No cabe duda, pues, de que cuando la Ley de 1954 establece la iniciación del expediente del justiprecio como momento a que han de referirse las valoraciones, no consagra un criterio jurisprudencial.

Quizá ello no tenga gran importancia cuando se trata de expropiaciones del Estado, porque, en este caso, entre la iniciación del expediente expropiatorio y los momentos de tasación u ocupación, transcurrirá breve tiempo; pero sí la tiene, y mucha, cuando se trata de expropiaciones por parte de entidades locales, porque entonces, como veremos más adelante, la fecha de iniciación del expediente expropiatorio coincide con la de la aprobación del proyecto, y entre este momento y la tasación u ocupación del inmueble pueden transcurrir muchos años, y, de hecho, así sucede.

### 3. BASES DE VALORACIÓN

La Ley de 1879, en su artículo 28, señalaba que en las tasaciones periciales se harían constar detalladamente los fundamentos del justiprecio, ya por lo que toca a la clase de la finca, ya por lo relativo al precio que se señale. Los peritos habrían de tener en cuenta todas las circunstancias que puedan influir para aumentar o disminuir su valor respecto de otras análogas que hayan podido ser objeto de tasaciones recientes en el mismo término municipal; y al valor de la parte ocupada de la finca se agregarían los que representen los perjuicios de toda clase que se ocasionen con la obra que dé lugar a la expropiación; como también en compensación de éstos o parte de ellos, debería tenerse en cuenta el beneficio que la misma proporcione en los restos de la finca.

La Ley, pues, daba amplio margen a las tasaciones periciales, pero su artículo 29, al solo efecto de permitir una ocupación urgente, daba reglas más estrictas para valorar los inmuebles, basándose en datos tributarios, cuyo error podría tener cumplida rectificación al practicar la valoración definitiva.

---

(14) Sentencia de 3 de enero de 1958.

Sin embargo, estos principios fueron desorbitados en el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924 en cuanto que su artículo 117, cuando da normas para las valoraciones del perito tercero, se atiene a los datos tributarios, con olvido de los amplios márgenes señalados en el artículo 28 de la Ley de 1879 que debió tener muy en cuenta.

En ocasiones la Jurisprudencia supo dar a este precepto la importancia que tenía: «La argumentación del perito de la Administración basada únicamente en la insistentemente defendida clasificación de los terrenos como rústicos, adopta el procedimiento de valoración por capitalización de las rentas teóricas obtenidas mediante una explotación racional, desdeñando en absoluto todas las otras circunstancias que pueden influir para aumentar o disminuir su precio respecto de otras análogas que hayan podido ser objeto de tasaciones recientes en el mismo término municipal a que se refiere el artículo 28 de la Ley de Expropiación forzosa y en ausencia de los demás datos que se relacionan en el artículo 32 de la misma Ley, por cuyos motivos no puede aceptarse la peritación así formulada» (15).

En otras ocasiones, el deseo de no desautorizar el precepto reglamentario—lo que estaría justificado por la prioridad del precepto legal—obliga a los Tribunales a adoptar posturas poco convincentes: «En el dictamen emitido en el expediente de expropiación por el perito disidente, basado en la capitalización a razón del 4 por 100, cual se requiere en el artículo 117 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, de la renta catastrada con anterioridad, que era de..., pero esta base es a todas luces insuficiente a tenor de las pruebas practicadas, ya que las mismas acreditan que la indicada renta era la del piso principal de la casa y que existían además una bodega, cuadra y otras dependencias de la planta baja, que tenía reservadas para su uso particular la propietaria y cuyo valor en renta puede reconocerse como de otros..., cifra igual a la que paga el inquilino, y, por otra parte, aparece también justificado que dicha señora percibía anualmente la cantidad de..., por el alquiler

---

(15) Sentencia de 6 de abril de 1955.

de los balcones de su casa, que se abrían a la plaza para presenciar los actos que en ella se celebraran con motivo de las fiestas principales de la ciudad, de modo que, debiendo computarse todos los beneficios constitutivos de renta del edificio, a los efectos de la capitalización requerida, ésta ha de efectuarse sobre la base de la..., a que ascienden en conjunto los diferentes conceptos rentables; al tipo del 4 por 100» (16).

La nueva Ley da entrada a las bases fiscales para la valoración de las fincas, pero combinándolos con otros elementos. Sin embargo, los errores que pudieran producir en las valoraciones los datos fiscales, se corrigen con los criterios estimativos amplios que admite el artículo 43.

a) Analogía.—Uno de los criterios para valorar bienes, quizá el más elemental, es el de analogía, es decir, comparándolos con otros semejantes.

La Jurisprudencia lo acoge sin reservas: «No puede tenerse en cuenta la tasación del perito de la Administración, cuando prescinde en absoluto de cuantas circunstancias puedan y deban tenerse en cuenta para obtener el justo valor de lo expropiado, ateniéndose solamente a capitalizar al 4 por 100 la renta que como finca agrícola produciría, cuya renta, por no existir arrendamientos y explotarla directamente los dueños, la deduce con los cálculos que hace de la diferencia entre el valor de los productos que pueden obtenerse y los gastos para su obtención, cuyos cálculos son muy problemáticos y eventuales y sujetos a error. De aquí la procedencia de aceptar la tasación del perito tercero, en la que se tienen en cuenta todas las circunstancias que concurren en la finca objeto de valoración, las que la Ley previene, y principalmente los precios abonados por terrenos colindantes en las diferentes expropiaciones y ventas realizadas y todo ello dentro de los límites máximo y mínimo de las tasaciones de los peritos de las partes interesadas» (17).

«Es errónea la fijación del justiprecio tomando como regla y antecedente el establecido para otros terrenos colindantes, pero dis-

---

(16) Sentencia de 26 de marzo de 1955.

(17) Sentencia de 2 de octubre de 1950.

tintos en situación y acoplamiento, dentro de la misma localidad, porque las condiciones de emplazamiento, de adecuación y de tiempo influyen y determinan las oscilaciones de valor entre unas y otras fincas» (18).

b) Elementos que hay que ponderar en las valoraciones.—No se deben olvidar en la valoración de fincas las plusvalías normales derivadas de la corriente económica progresiva: «Los datos referentes a la riqueza imponible y el valor de las fincas en los últimos diez años, que alega para defender su criterio la resolución recurrida, no pueden servir de base a una contradicción sólida y eficaz de la valoración del técnico disidente, ya que, además de haberse demostrado en el expediente y reconocido por la Empresa expropiadora en las alegaciones de su alzada que se vendieron fincas de la zona por medio de subastas a razón de..., es un hecho innegable, por su evidencia, el aumento de valor que progresivamente, y sin señales de estabilización van ostentando de modo general los inmuebles de todas clases, y cuando se trata de determinar el precio justo de los que hayan de ser expropiados, no cabe prescindir de esta plusvalía, ni privar a los dueños del legítimo beneficio que la indicada corriente económica les reporte, por cuya razón, si no se les quiere perjudicar en sus intereses, no puede olvidarse el valor en venta que los terrenos lleguen a alcanzar en el mercado en la época de la expropiación» (19).

También hay que tener en cuenta el emplazamiento del inmueble: «En la determinación del justo precio de los bienes inmuebles objeto de expropiación debe considerarse la situación de los mismos, su colindancia con vías principales de comunicación, la proximidad o no con núcleos de población, etc.» (20).

Igualmente repercuten en el valor del inmueble las perspectivas que tenga: «La situación de los terrenos a los efectos de su valoración, como la proyección, iniciación o ejecución de obras en otros próximos, ha de tomarse en cuenta en la fijación del precio de in-

---

(18) Sentencia de 18 de enero de 1951.

(19) Sentencia de 13 de diciembre de 1952.

(20) Sentencia de 28 de octubre de 1954.

demnización del procedimiento expropiatorio» (21). No se trata de la plusvalía del terreno por razón del proyecto que le afecte a la expropiación, sino por la existencia de proyectos en terrenos próximos, que, naturalmente, benefician la situación al objeto de tasación.

c) El justiprecio es una indemnización por perjuicios.—La expropiación no es una compraventa, sino una indemnización por perjuicios derivados de la actividad administrativa. Por consiguiente, la Administración no está obligada a indemnizar más que por los perjuicios que irroque, y si su actividad produjera conjuntamente perjuicios y beneficios, unos y otros deberán valorarse y compensarse recíprocamente.

«En las expropiaciones parciales de bienes o derechos de un mismo titular se debe atender, en la valoración, tanto a los daños que se originan como a las mejoras que la parte no afectada ha de obtener o compensar» (22).

«En la determinación del precio justo de bienes sometidos parcialmente a expropiación forzosa, deben computarse y compensarse el aumento de valor que ha de obtener el resto de la finca como consecuencia de las obras y construcciones y los perjuicios que se ocasionan al propietario con la privación de la parte de la finca expropiada, en especial, por el destino a que estaba afecta y su utilidad funcional» (23).

Esta doctrina, que es sumamente ponderada, obliga a advertir que no deberán ser descontadas de la indemnización al expropiado aquellas mejoras que se graven con contribuciones especiales.

d) Exención de impuestos.—La Ley de 1879 no tenía más declaración sobre si los pagos por expropiaciones estaban sujetos a impuestos, que su artículo 26. Sin embargo, este precepto se limitaba a indicar que las hojas de aprecio hechas por el perito de la Administración consignarían como partidaalzada la cantidad que se abonaría al propietario por todos conceptos y libre de toda clase de

---

(21) Sentencia de 11 de mayo de 1954.

(22) Sentencia de 26 de octubre de 1954.

(23) Sentencia de 16 de marzo de 1954.

gastos. El precepto no aparecía suficientemente claro, primero, porque se refería únicamente a la forma de confeccionar la hoja de aprecio por el perito de la Administración, pero no resultaba evidente que después de valorado el inmueble no se pudieran aplicar los impuestos normales en las enajenaciones, sobre todo si se hubiera llegado al justiprecio por avenencia entre peritos o por la intervención del perito tercero; segundo, porque la locución «libre de toda clase de gastos» es de tal vaguedad que exigía la luz de la Jurisprudencia, que se pronunció del siguiente modo:

«Al aceptar los expropiados la oferta de la Administración fundada en la hoja de aprecio establecida por el perito de la misma, es indudable que la expropiación terminó con el convenio a que se refiere el artículo 26 de la Ley de 1879, consignándose como partidaalzada la cantidad aceptada libre de toda clase de gastos, locución que en el presente caso equivale a impuestos, sin que a esta interpretación se oponga la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda, que prohíbe otorgar otras exenciones de impuestos que los expresamente determinados, en cuyo caso se halla lo previsto en el artículo 26 citado» (24).

«La cantidad que debe percibir el propietario expropiado debe ser íntegramente la señalada como precio de la expropiación, libre de todo gasto, sin que puedan establecerse deducciones o descuentos que procedan propiamente de gastos derivados del respectivo expediente o de cualquier otro que implique un desembolso o disminución, a tenor de lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879 y 41 de su Reglamento de obras, debiéndose considerar indebido el descuento por arbitrio de plusvalía, como de cualquier otro gravamen o gasto» (25).

La nueva Ley de Expropiación ha aclarado la cuestión: su artículo 49 establece que «el pago del precio estará exento de toda clase de gastos, impuestos y gravámenes o arbitrios del Estado, Provincia o Municipio, incluso el de pagos del Estado», cuyo pre-

---

(24) Sentencia de 24 de diciembre de 1950.

(25) Sentencias de 26 de noviembre de 1947, 23 de noviembre de 1951, 29 de enero y 22 de febrero de 1954.

cepto, aunque no es directamente aplicable a las Entidades locales, sirve para fijar el alcance del artículo 109 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales.

#### 4. FORMA DE VALORACIÓN

a) Organos que han de intervenir en las valoraciones.—El Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, siguiendo en esto el criterio de la Ley de 1879, da un valor absoluto al «perito». Aparte de las conversaciones preliminares, la hoja de aprecio de la Administración debe ser redactada por un perito (26); la del propietario por otro perito (27), y planteada la divergencia, dirime la cuestión un perito tercero (28). Sin embargo, los peritos no pueden valorar con libertad de criterio, sino con tantas limitaciones que casi queda reducida su función a una operación aritmética.

Por otro lado, desde el momento que las hojas de aprecio de la Administración han de ser redactadas por un elemento técnico, es algo que se sustrae a la normal competencia de los organismos municipales, porque el Ayuntamiento podrá designar al perito libremente, pero verificada la tasación no tiene facultades de fiscalización ni rectificación del valor asignado.

Este hecho, hasta cierto punto anómalo, dió ocasión a algunas quejas (29).

---

(26) Arts. 109 y 112.

(27) Art. 111.

(28) Art. 115.

(29) En la Memoria presentada por el Ayuntamiento de Madrid al Congreso Internacional de Ciudades, de la que ya hemos hecho mención, se contiene la proposición siguiente: "El vigente Estatuto Municipal, que ha modificado en alguna de sus partes la Ley de Expropiación forzosa, no prevé, y ello es bien lamentable, el momento en que la Administración ha de intervenir, fiscalizándola, la valoración de su perito. Ateniéndose al mencionado Cuerpo legal, los Ayuntamientos no intervienen en la fijación del justiprecio de las expropiaciones que se produzcan con motivo de las diversas obras de carácter municipal, y esto, aun cuando se suponga que los facultativos de la parte expropiante actúan con la expresa representación de los Ayuntamientos y con poderes bastantes al efecto, no debe ni puede prosperar; pues, ade-

La Ley de 1954 obvia estas dificultades haciendo la intervención del perito no obligatoria, sino facultativa. Pero en todo caso, las hojas de aprecio las suscriben, respectivamente, la Administración y el propietario, y ello plantea otra cuestión, cual es determinar el órgano municipal con competencia suficiente para formular la hoja de aprecio. Creemos que, como el acto es vinculante para la Administración, en el sentido de que de ser aceptado por el propietario determina el precio de la expropiación, no encaja en la general representación municipal que ostenta el Alcalde (30), sino que corresponderá al Ayuntamiento Pleno, por ser de su competencia la adquisición de bienes (31).

b) Requisitos de los justiprecios.—La Jurisprudencia, siempre ha mantenido un amplio criterio respecto de los requisitos intrínsecos del expediente de justiprecio.

«La infracción que se alega, fundada en el artículo 51 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, el cual exige para el comienzo de cualquier obra la existencia del necesario crédito en Presupuesto ordinario o extraordinario, no implica vicio de nulidad por cuanto se trata de un requisito cuya formalidad no tiene que acreditarse necesariamente de modo expreso en los expedientes de expropiación» (32).

«Igualmente carece de trascendencia la omisión del plano o croquis de la finca, que el perito no juzgó necesario ni indispensable para su dictamen» (33).

«La alteración del orden indicado en los artículos 108 y 109 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales para la for-

---

más de que para las municipalidades debe ser preceptivo el conocimiento de tales actuaciones, en muchas ocasiones sería conveniente y necesario tal intervención. Es, pues, preciso que se incorpore al Estatuto la regla que fije el momento y modo en que las Corporaciones deben conocer los trámites prevenidos para el señalamiento del valor de los inmuebles que se expropian a consecuencia de la ejecución de obras de carácter municipal.

(30) Art. 116 de la Ley de Régimen local, apartado g).

(31) Art. 121 de la propia Ley, apartado c).

(32) Sentencia de 11 de mayo de 1954.

(33) La misma sentencia.

mulación de sus respectivas valoraciones por el particular y el Ayuntamiento, como en lo relativo a los datos que debe contener la hoja de aprecio, no constituye vicio de nulidad de lo actuado ni, por tanto, sirve de fundamento para el recurso de acuerdo con el artículo 35 de la Ley general de Expropiación» (34).

Los casos en que la Jurisprudencia se muestra formulista están plenamente justificados:

«En el artículo 32 de la Ley de Expropiación de 1879 se establece que luego de interesada del correspondiente Juzgado la designación del perito tercero, han de reclamarse por la Administración y unirse los datos y documentos señalados en el precepto, a fin de que puedan ser tenidos en cuenta en el dictamen de dicho perito y después en la resolución motivada de la Administración, por lo que al dejarse de aportar al expediente, es manifiesto que se ha infringido, de manera sustancial, el procedimiento, y esta infracción, unida a la circunstancia de que en el caso de autos no existen en el expediente suficientes elementos de juicio que permitan formar estimación fundada del valor atribuible a la finca expropiada exige la anulación de lo actuado a partir del momento en que se cometió la infracción y que se proceda a la subsanación de la misma» (35).

«Las hojas de aprecio en los expedientes de expropiación han de atender al número, medida, calidad y demás circunstancias del objeto expropiado, individualizándose las valoraciones en vez de hacerlas de forma global o conjunta de dos o más cosas u objetos» (36).

## 5. LOS PLAZOS EN LOS EXPEDIENTES EXPROPIATORIOS

a) Iniciación del expediente.—El expediente expropiatorio se inicia con el acuerdo de necesidad de ocupación (37) y a partir de su firmeza se procede a determinar el justo precio. Pero, respecto de las Entidades locales, la aprobación del proyecto lleva implícita la

---

(34) La misma sentencia.

(35) Sentencia de 18 de mayo de 1954.

(36) Sentencia de 26 de octubre de 1954.

(37) Art. 21 de la Ley de 1954.

declaración de necesidad de ocupar. De aquí se desprende que para ellas es este el momento de iniciación del expediente, pero con la advertencia de que los plazos de caducidad no serán los establecidos en la Ley de Expropiación forzosa, sino en el Reglamento de obras, servicios y bienes, como luego veremos.

No obstante, surge una duda: El artículo 85 de la Ley de Expropiación establece que las Entidades locales para la determinación del justo precio seguirán el procedimiento establecido en el capítulo 3.º del título 2.º de la Ley, que trata precisamente de dicha materia. El artículo 25, incluido dentro del mencionado capítulo, establece que no se procederá a determinar el justo precio hasta que sea firme el acuerdo por el que se declare la necesidad de ocupación, que respecto de Entidades locales, hemos dicho que equivale a la aprobación del proyecto (38). Y la duda es la siguiente: ¿Puede una Corporación iniciar los trámites de justiprecio, aunque el proyecto correspondiente, una vez aprobado, haya sido impugnado y mientras se sustancian las reclamaciones? Aunque la letra de la Ley aconseje la postura negativa, opinamos en sentido afirmativo, porque si el artículo 25 suspende los expedientes expropiatorios hasta que el acuerdo de necesidad de ocupar quede firme, ello es porque dicho acuerdo sólo puede reclamarse en alzada y en plazos perentorios (39), mientras que contra la aprobación de un proyecto cabe recurso contencioso administrativo provincial o de alzada ante el Ministro de la Gobernación (40) y, en ambos casos, además, el contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo, trámites éstos, tan dilatorios, que si hubiera que esperar a su resolución para iniciar las expropiaciones, se entorpecería sobremanera la labor urbanizadora.

b) Plazo de vigencia de las tasaciones.—Queda dicho que en esta materia no rige la Ley de Expropiación, sino la legislación municipal.

La Ley de Régimen local (41) determina que en todos los pla-

---

(38) Art. 143 de la Ley de Régimen local.

(39) Art. 22 de la Ley.

(40) Art. 155 de la Ley de Régimen local.

(41) Art. 153.

nos y proyectos que en lo sucesivo se aprueben se fijará el plazo, que no podrá exceder de diez años, en que el Ayuntamiento ha de proceder a la expropiación y realizar el pago o depósito del valor de los inmuebles sujetos a ella. En cuanto que fija plazos tope, no ha modificado los que determina el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, a los que nos referiremos inmediatamente ; pero es preciso hacer una declaración previa.

Tal precepto sería muy razonable en el caso de que los Ayuntamientos promovieran sus propios proyectos de urbanización, porque de estar medianamente organizados procurarían antes de aprobarlos y afectar terrenos, contar con los medios económicos suficientes para abonar las expropiaciones en los plazos reglamentarios. Pero con la promulgación de las distintas Leyes de Ordenación urbana, ocurre que los Ayuntamientos se encuentran con un proyecto urbano que afecta, generalmente, a todo el término, que declara expropiables superficies extensísimas, que en su aprobación han tenido, normalmente, muy poca intervención y que, sin embargo, han de hacer frente a las expropiaciones. Es lógico que situaciones de esta índole echen por tierra los más previsores cálculos del Municipio más ordenado, dando lugar a una nueva situación de la propiedad, cual es la de «afectada de expropiación», que se prolonga indefinidamente con grandes perjuicios para los interesados, y desafiando cuantos plazos quieran las leyes establecer.

Prescindiendo de esta cuestión, vamos a ocuparnos de los plazos de caducidad de las tasaciones en las expropiaciones municipales.

En el preámbulo del Reglamento de obras, servicios y bienes se dice que «señala períodos concretos de vigencia de las tasaciones para evitar el abuso de los expedientes en tramitación durante lustros, con daños comprensible de intereses particulares.» La razón es convincente, pero tiene una consecuencia, ya que no se computará como plazo de caducidad el tiempo que el expediente esté paralizado por culpa del interesado. Abona este criterio la Ley de Procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889, según la cual la duración máxima de los expedientes es la de un año, sin que se cuente el tiempo en que esté detenido por culpa del interesado.

Los artículos 121 y 122 del Reglamento de obras, servicios y

bienes municipales señalan los plazos de caducidad de las tasaciones, según que los inmuebles hubieran sido o no ocupados. Esto requiere una digresión.

El Reglamento señala, frente al procedimiento normal de ocupación y pago definitivo del inmueble, un procedimiento sumario de ocupación en el artículo 113, que es trasunto del artículo 29 de la Ley de 1879. Creemos que dicho procedimiento continúa vigente para el régimen expropiatorio municipal, aunque haya desaparecido en la Ley de 1954, porque no se opone en absoluto a lo previsto en ésta, pero habrá de entender que el planteamiento de la divergencia entre las tasaciones de expropiado y expropiante se da cuando el propietario rechace el precio fundado ofrecido por la Administración (42). A partir de este momento, pues, el Ayuntamiento puede ocupar el inmueble, previo depósito de las cantidades que señala el aludido precepto reglamentario, sin perjuicio de que continúe el procedimiento normal.

Pues bien, si el Ayuntamiento no hace uso del repetido procedimiento sumario, las tasaciones caducan a los seis años de la fecha de iniciación del proyecto. Si el Ayuntamiento hace uso del procedimiento sumario y ocupa la finca, previa la constitución del depósito correspondiente dentro de los aludidos seis años, las tasaciones serán válidas durante el plazo de diez años, contados, igualmente, desde la fecha de iniciación del proyecto. Ya hemos visto cómo esta fecha, esto es, la fecha de su aprobación coincide con el momento de iniciación del expediente de justiprecio, al que hay que referir las tasaciones (43).

Si se dejan transcurrir dichos plazos sin que se efectúe el abono, las primitivas tasaciones caducan y habrá que practicar otras que se ajustarán al valor que tenga la finca en el momento de realizarse dichas tasaciones (44). Creemos que esta solución es ortodoxa, pues, de entender que el artículo 36 de la Ley de Expropiación es aplicable a los Ayuntamientos con carácter exclusivo, es decir, sin serles

---

(42) V. art. 31 de la Ley de Expropiación.

(43) V. art. 36 de la Ley de Expropiación.

(44) V. art. 121, párrafo 2.º, y art. 122, párrafo 2.º, del Reglamento de obras, servicios y bienes.

de aplicación las normas que penan su retraso, contenidas en el Reglamento de obras, servicios y bienes, porque se oponen a dicho artículo 36, ni serles tampoco de aplicación las normas análogas contenidas en los artículos 56 a 58 de la Ley de Expropiación, porque no son de aplicación a las Entidades locales, se daría a éstas un trato de favor y ahorro de toda responsabilidad por retraso. Y de entender que en caso de retrasar los expedientes les sería de aplicación el régimen penal previsto en los artículos 56 a 58 de la Ley de Expropiación, estaríamos aplicando preceptos que no regulan la actividad municipal más que en defecto de normas peculiares, cuando éstas existen efectivamente.

c) Plazo de vigencia de los justiprecios.—Nos hemos ocupado de los plazos de vigencia de las tasaciones. Ahora tenemos que ver qué tiempo tiene una Corporación para abonar un justiprecio, una vez convenido. Esto lo resuelve sin grandes dificultades el artículo 120 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, al decir que: «cuando el expropiante no abone ni en su caso deposite el precio convenido o fijado, dentro de los seis meses siguientes a la fecha del convenio o a la del justiprecio, se entenderá caducado el expediente de expropiación, en cuanto el inmueble o derecho de que se trate, debiendo el expropiante satisfacer el importe de los daños y perjuicios causados al expropiado, así como los gastos legalmente abonados por éste.»

«El plazo para el pago del justo precio ha de computarse desde que éste se fija por cualquiera de los procedimientos establecidos por la legislación de expropiación forzosa, y la fecha en la que tiene lugar la correspondiente declaración es también la que ha de tenerse en cuenta a los efectos de la caducidad del expediente expropiatorio, sin perjuicio de la interrupción de los plazos en los casos en que pueda producirse legalmente» (45).

CARMELO MARÍN TEJERIZO  
Jefe del Negociado de Expropiaciones  
del Ayuntamiento de Madrid

---

(45) Sentencia de 7 de diciembre de 1954.