

SOBRE LA VALORACION EN EXPROPIACIONES URBANISTICAS

POR

J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER

SUMARIO: 1. El correcto planteamiento de la LEF.—2. Su equivocada corrección por la LS.—3. El Decreto de coeficientes de 21-8-1956.—4. La Ley de Valoraciones urbanísticas de 21-7-1962.—5. El Reglamento de reparcelaciones de 7-4-1966.—6. La nueva LS.—7. Examen de la situación anterior a la reforma.—8.1. La conexión entre valor fiscal y valor de expropiación.—8.2. La valoración de los datos previos. 8.3. La valoración de las realizaciones.—8.4. La valoración de las expectativas.—9. Los casos de edificabilidad baja.—10. Los casos de edificabilidad cero.—11. Conclusión.

1. En pocos momentos habrá mostrado el legislador menor lucidez y mayor incoherencia que en el de la regulación del cálculo del justiprecio en las expropiaciones urbanísticas.

Ya las leyes de expropiación forzosa habían demostrado una gran inconsecuencia: la desconexión práctica entre valoración de terrenos a efectos fiscales y valoración de terrenos a efectos expropiatorios. Es verdad que los artículos que regulan el justiprecio hablan de su fijación en función, entre otros datos, de las declaraciones fiscales; pero sabido es que el sistema se remata con un artículo 43 que establece un criterio último, en base a las consideraciones de la justicia material, que desconecta por completo al justiprecio de los valores admitidos por la Hacienda como reales para la percepción de impuestos. Se trata de una Administración dispuesta a favorecer a los detentadores de suelo, hasta mucho más allá de las fronteras del absurdo.

Al aparecer las leyes urbanísticas las cosas se complican. Se habla en sus Exposiciones de motivos, reiteradamente, de lo inadmisibles de pagar precios de mercado en los casos que estas leyes contemplan, dada la estructura monopolística de mercado del suelo, y, por ende, se habla de la improcedencia de justipreciar plusvalías generadas por la propia actuación urbanizadora, o en todo caso, por esfuerzo ajeno al perceptor del justiprecio (plusvalía en sentido técnico).

Y olvidándose el legislador urbanístico de que ello ya estaba previsto y regulado por el artículo 36 de la Ley de Expropiación, intenta regular el tema del modo desafortunado que vamos a ver, cuando tan fácil le era haber aplicado el citado artículo complementado por una declaración, legal o jurisprudencial, que dijera que a estos efectos se considera como plusvalor derivado también de la acción administrativa (y, por consiguiente, no integrable en el justiprecio), toda expectativa urbana añadible, de hecho, al puro valor rústico, o bien si se quiere, toda expectativa derivada, directa o indirectamente, del plan que se aplica (si se trataba de actuaciones sobre suelo precedentemente urbano).

2. Pero en este intento de corregir la Ley de Expropiación, el legislador urbanístico no ha podido ser más desafortunado. Véamoslo.

2.1 La Exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa dice:

«La determinación del justo precio sobre bases fiscales ha de partir de la premisa de que la riqueza imponible, fiscalmente establecida, suponga una valoración no sólo objetiva y bien ponderada del bien que se trate, sino además rigurosamente al día desde el punto de vista del poder adquisitivo de la moneda. Y se comprende que esto no es siempre posible por la forzosa complejidad de las operaciones evaluatorias, que no se pueden llevar a cabo en plazos tan moderados que se sustraigan a oscilaciones de no escasa significación económica.

De otro modo, salvo que se entienda que la estimación fiscal constituya lo que desde luego no es, es decir, una declaración administrativa de valoración eficaz no sólo en la relación fiscal, sino en toda relación con la Administración en que el valor de un bien pueda jugar algún papel, esa estimación debe servir como uno de los elementos que concurran a la determinación del justo precio, pero no ser el criterio de suyo y exclusivamente determinante. Esto implicaría volver la espalda a realidades económicas elementales, en las que precisamente el bien expropiado encuentra la referencia de valor más adecuado. Todo ello hace que sea preciso ponderar las valoraciones fiscales con las del mercado y para casos excepcionales dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias específicas, que de no tenerse en cuenta provocarían una tasación por completo irrazonable. Estos son los principios que en este punto inspirán la Ley».

2.2 Por su parte la Ley del Suelo de 1956, en su Exposición de motivos, decía lo siguiente:

«La valoración del suelo constituye punto capital en la ordenación. Para establecerla con equidad se han de desechar los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad, y el segundo favorece la especulación. El tráfico sobre terrenos no se opera, por otra parte, en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determina, naturalmente, un precio justo, que excluya legítimamente toda intervención. Procede, pues, apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos, por lo que en la Ley se distinguen los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial.

Normalmente, el valor inicial es el de todo terreno sobre el cual no se haya ejercido ninguna acción urbanística. El expectante corresponde a las posibilidades reales de edificación o de utilización urbana, referidas al momento de la valoración y atendida la superficie que esté en condiciones análogas de ulterior aprovechamiento, de modo que el aumento de precio que legítimamente quepa admitir se distribuya proporcionalmente entre todos los propietarios en situación similar. El valor urbanístico se estima en una proporción de coste previsible de la edificación permitida en cada terreno, según la naturaleza de las zonas y el grado de urbanización. Finalmente, en determinados casos, es justo reconocer valores comerciales, fijados con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.

Estas clasificaciones tienden a facilitar la urbanización y edificación del suelo en los supuestos en que se suscita el conflicto de intereses entre el propietario y el beneficiario de la expropiación, sin olvidar que en trance de tasar terrenos no urbanizados, ante la disyuntiva de valorarlos a precio alto, con beneficio para el primitivo propietario, o a precio económico, no mayor que el correspondiente a la utilización actual, y sin considerar expectativas futuras, la elección es clara: es preferible que el primero no obtenga beneficio y que el que hubiere de derivarse de la transformación de terreno en solar se atribuya, como estímulo, al urbanizador. Lo mismo cuando se trata de justipreciar solares retenidos indefinidamente sin edificar por sus poseedores por ello la Ley previene explícitamente que en este supuesto no serán aplicables valores comerciales.»

Y la propia Ley en su articulado, instrumentaba lo anterior de un modo internamente contradictorio e incoherente.

En efecto, distingamos:

a) Artículos de los que se deduce que lo que se paga son valores precedentes al plan que se ejecuta:

Se encuentran aquí, por ejemplo, los apartados *b)*, *e)* y *f)* del artículo 92, que atribuían el valor urbanístico, respectivamente a las parcelas urbanizadas por el Ayuntamiento, o con su aprobación (se estaba ante una realización) a las procedentes de planes aprobados que por modificación debida al plan que se aplica han perdido la calificación (a las que se respetaba el valor urbanístico durante diez años, debiendo hacerse constar que aquí se está ante una simple expectativa; parcelas que tributaban anteriormente por el arbitrio sobre solares (también se respeta aquí una expectativa.)) Así como el artículo 96 (que justiprecia en general las realizaciones precedentes).

b) Artículos de los que no es posible deducir con certeza si se refieren al abono de justiprecios en función de plusvalías derivadas del plan que se ejecuta, o plusvalías precedentes:

Se encuentra aquí el artículo 93, regulador del tema de los solares (evidentemente, aquí se paga una realización, aunque debería distinguirse si la creación del solar ha sido obra del propietario o de la Administración, tal como hizo la norma 4.ª, *b)*, del Decreto de coeficientes). Se encuentra también aquí el artículo 85, 4 (definidor del valor expectante). Y también el 91 (aplicación del citado valor al suelo rústico).

c) Artículos de los que se deduce que se abonan plusvalías derivadas del propio plan que se ejecuta, a pesar de las declaraciones ya vistas, que terminantemente afirman el propósito contrario del legislador.

Aparecen aquí el artículo 85, 5 (que define el valor urbanístico como «el que tuvieren los terrenos en relación con las posibilidades de edificación resultantes del planeamiento»); el 87, 1, 2a, *a)* (que cita entre los datos que determinan el valor expectante las «previsiones del planeamiento aprobado en la parte que le afectare»). Y el artículo 95, que dice: «El incremento de valor, producido por el de expectativas o por modificaciones del planeamiento, se estimará proporcionalmente al aumento de valor urbanístico que implique el mayor volumen de posibilidades de edificación.»

3. Igual inseguridad se deduce del Decreto de coeficientes de 21 de agosto de 1956. En él, y al hablar de las circunstancias a tener en cuenta para fijar dichos coeficientes, se citan «la clase y calidad de circunstancias urbanísticas intrínsecas a cada terreno» (lo que evidentemente es previo al plan); la urbanización del mismo (que puede o no depender del plan que se aplica) y «el volumen de edificación permitido por el planeamiento» (o que, evidentemente, se está refiriendo al plan que se aplica).

4. La duda prosigue ante normas como la Ley de 21 de julio de 1962. Su artículo 3.º, 1, b), dice (al hablar de las modificaciones impuestas a los planes por aplicación de los Decretos «de máximos y mínimos»): «respetando en todo caso las expectativas contenidas en el plan, si existiere».

5. El Reglamento de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966 dice, en su artículo 10, al hablar de la valoración de las fincas aportadas: «El suelo aportado a la reparcelación se calificará... conforme a la situación urbanística inmediatamente anterior al planeamiento que se ejecute». Y al hablar de la valoración de las fincas resultantes, añade: «... Se valorarán en la forma determinada en el artículo anterior y de acuerdo con el planeamiento que se ejecute». (Obsérvese que la contradicción entre estos dos artículos es sólo aparente.)

6. Tras tal galimatías, aparece la reforma de la Ley. Y en la poco afortunada Exposición de motivos que acompañó al texto en su versión de 2 de mayo de 1975, se lee: «Que se han llevado a sus últimas consecuencias el principio de valoración objetiva que se quebraba en la Ley del Suelo con el reconocimiento de unos valores comerciales, y que ocasionaba en la práctica diferencias desproporcionadas en relación con las circunstancias, a veces nimias, que daban lugar a la aplicación de uno u otro valor; b) eliminando el valor expectante aplicable hasta ahora a la reserva urbana con independencia de la actividad de los interesados».

Pues bien, veamos ahora cuál ha sido el resultado de las supuestas innovaciones en el texto vigente, y hasta qué punto es verdad que se eliminan... los justiprecios que no se deba a la actividad de los interesados.

7. Es preciso, ante todo, sacar consecuencias del cuadro con que se encuentra el legislador de 1975, cuya «anatomía» acaba de ser expuesta. En primer lugar, nos encontramos con una total desconexión

de las valoraciones urbanísticas con las valoraciones a efectos fiscales, como ya se ha dicho.

En segundo lugar, nos encontramos con la evidencia de que el legislador en la Ley de Expropiación ha declarado su terminante propósito de no justipreciar plusvalías derivadas de la obra que provoca la expropiación, y este propósito lo ha llevado a la práctica, puesto que a ello no es óbice teórico la existencia del artículo 43.

En tercer lugar, vemos que el legislador urbanístico ha hecho igual declaración, pero ha sido absolutamente infiel a ella. Creemos poder distinguir tres niveles de situaciones con las que se encuentra el plan:

Por un lado, los «datos» o circunstancias físicas que definen el suelo a expropiar. El valor que estos datos suponen se integra, naturalmente, en el justiprecio.

Por otro lado, aparecen las «realizaciones» previas al plan. Integran también el justiprecio, y el efecto de plan frente a ellas es el de habilitar a la Administración para expropiarlas. Entre estas realizaciones están, lógicamente, los edificios, contrarios al plan sobrevenido, y está la urbanización. (Aquí aparece un doble efecto; por un lado, el pago de la urbanización misma, procedente al amparo del antiguo artículo 96, sin que se aluda a la persona que pagó esta urbanización—distinción que sólo hace el Decreto de coeficientes, y que siempre debería ser hecha—. Pero existe también otro efecto, y es el de la aparición de solares como consecuencia de esta urbanización, solares que si quedan fuera de ordenación son expropiados por su valor urbanístico durante los primeros diez años de vigencia del nuevo plan.) Son realizaciones también, aunque, claro está, en el sentido de que no son ni «datos» ni «expectativas»: el otorgamiento de licencia para construir o la simple petición de la misma, supuestos ambos regulados en el artículo 16 del Reglamento de Servicios, y en el 22 de la antigua Ley del Suelo. En todos los casos de «realizaciones» anteriores al plan, surge un derecho a indemnización al aplicar éste.

Pero hay un tercer aspecto: el de las simples expectativas. Salvo el caso de los solares durante el plazo de diez años, ya citado, y salvo el tan recitado de los terrenos que pagaban el arbitrio de solares sin edificar, el sistema está basado, sin duda, sobre el dogma, muy razonable, de que el plan aniquila toda expectativa, y que, por con-

siguiente, cuando al aplicar el plan hay que expropiar, no se justiprecian tales expectativas.

Por el contrario, en tal expropiación si se tiene en cuenta las plusvalías generadas por el propio plan, bien traducidas en simples expectativas (se justiprecia la edificabilidad), bien como realizaciones (se justiprecia la condición de solar).

Hay, sin embargo, un importante supuesto de valoración de plusvalías previas al plan que se ejecuta, si bien no se da en actuaciones expropiatorias. Nos referimos al doble precepto ya visto, que en la reparcelación dice que se tendrá en cuenta los valores precedentes, para estimar lo que se aporta, y los valores subsiguientes, para estimar el valor de la masa repartible. Esto quiere decir que el reparto se hace en base a los valores derivados de la situación anterior al plan que se ejecuta, y que aquí sí que se justiprecian las expectativas previas.

8. Veamos ahora cómo se tratan en la nueva Ley los cuatro puntos que acabamos de examinar; esto es: conexión entre valoración fiscal y valoración a efectos expropiatorios; valoración de datos previos; valoración de realizaciones y valoración de expectativas.

8.1. Por primera vez en nuestro ordenamiento va a haber una conexión real (no ficticia como antes, puesto que la aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación, o de su equivalente práctico, el artículo 7.º del Decreto de 21 de febrero de 1963, enervaba la funcionalidad de los valores fiscales); va a haber una conexión real, repito, entre valor fiscal y valor de expropiación.

En efecto, el nuevo artículo 59 de la Ley del Suelo dice: «La clasificación del suelo, y las limitaciones de toda clase en el uso y aprovechamiento resultantes, impuestas por los planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos, para la protección del paisaje urbano y rural, se tendrán en cuenta para valorar dicho suelo a efectos de toda clase de tributos.»

Aparentemente este artículo está en contradicción con la teoría del aprovechamiento medio. En virtud de esta teoría, finalmente, todos los propietarios han de gozar por igual, y en función sólo de la respectiva extensión de sus parcelas, en los beneficios del plan. De aquí parece que debería derivarse el que todos los suelos urbanos tuvieran igual tratamiento fiscal. Sin embargo, el artículo es razonable, en primer lugar porque la teoría del aprovechamiento medio sólo

funciona en el seno del suelo urbanizable programado, ya que, a efectos de valoración, son compartimentos estancos las cuatro clases de suelo que conoce la Ley. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, si como vamos a ver a continuación, el valor urbanístico está en función de la consideración fiscal que merecen los aprovechamientos, es lógico que la Administración pague al expropiar unas plusvalías por las que antes cobró un incremento de tributos.

Acabamos de decir que el valor urbanístico va a ser ahora función de la consideración fiscal que merezcan los aprovechamientos derivados del plan. Basta para llegar a tal conclusión con leer el artículo 105, que dice:

«1. El valor urbanístico se determinará en función del aprovechamiento que corresponda a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración.

2. El aprovechamiento que, en todo caso, servirá de base para la determinación del valor urbanístico, una vez deducidos los terrenos de cesión obligatoria que afecten, será el siguiente:

- En el suelo urbanizable no programado, el que resulte de su uso e intensidad de ocupación, determinado en el Plan general.
- En el programado, el aprovechamiento medio del sector.
- En el urbano, el permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación, y en defecto de Plan, 3 metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso.

3. El valor urbanístico que se determine en función de estos criterios podrá aumentarse o disminuirse en un 15 por 100 como máximo en consideración del grado de urbanización y de las particularidades específicas de terrenos de que se trate.

Dicha corrección se aplicará con independencia de las que, por conceptos análogos, procedieren con arreglo a la legislación tributaria.»

Si examinamos el artículo transcrito desde el punto de vista de la conexión fiscalidad-expropiación (aunque González Pérez opina en sus «comentarios» que tal conexión no se da en todos los casos, a mí me parece lo contrario) y, por consiguiente, creo que puede decirse que sin excepción el valor urbanístico es función del rendimiento

que a determinados aprovechamientos se atribuya «a efectos fiscales». Cuáles son esos aprovechamientos lo veremos más adelante.

Ahora es el momento de señalar que, por el contrario, el valor inicial está desconectado en absoluto de toda valoración fiscal, y que en él aparece una de las dos únicas manifestaciones del repudiado valor comercial, siendo la otra el caso de venta en subasta de suelo incluido en el registro de solares (véanse los arts. 104, 1, *b*), y 159, 3).

8.2. Veamos ahora qué sucede en la nueva Ley con el pago de plusvalías derivadas de lo que hemos llamado «datos previos». Creemos que a ello alude el artículo 105, 3, *in fine*. Según él, las «particularidades específicas» pueden dar lugar a un aumento o disminución hasta de un 15 por 100 del valor urbanístico. Hay también una alusión a los «datos previos» en el artículo 99, punto 1, punto *b*), cuando al hablar del valor de los solares resultantes de la reparcelación, se alude a las «características».

8.3. Veamos ahora qué pasa con las «realizaciones» con las que se encuentra el Plan que habilita para la expropiación que se pretende llevar a cabo. Su regulación no es muy diferente de la Ley derogada. Así, el artículo 110 es reproducción del antiguo artículo 96. Sin embargo, no encontramos ahora, como es lógico, la atribución del valor comercial a los solares tal como se hacía en el antiguo artículo 93. La normativa contenida en el artículo 18 del Reglamento de Servicios, creo que está vigente, salvo el punto relativo al error de derecho, tal como creo haber demostrado en mi reciente trabajo sobre las potestades de la Administración en materia de revocación de licencias, aparecido en la *Revista Española de Derecho Administrativo*. La nueva regulación del artículo 22 no ha afectado al punto que ahora tratamos.

8.4. Aparece, por último, el problema de las simples expectativas. Salvo el supuesto del artículo 175, 2, que suspende por diez años los efectos de la entrada en vigor de un nuevo plan para la aplicación del arbitrio sobre edificación deficiente, a mí no me cabe ninguna duda de que en la nueva Ley las plusvalías que se pagan al expropiar son las derivadas del plan que se ejecuta. Ello está clarísimo en el artículo 105.

Lo que falta ahora es saber cuál es el montante de estas plusvalías. Una simple lectura nos dice que este montante es muy diverso para cada caso. En el suelo urbanizable programado, es el aprovechamiento medio de todo este suelo. En el urbanizable no programado,

el que resulte de su uso e intensidad de ocupación. Hay que hacer notar que aquí la Ley es muy confusa, ya que en esta categoría de suelo sólo señala el plan general incompatibilidades de uso (artículo 12, 2, 3). Tan sólo podía entenderse por tal lo que dice el artículo 11, 2, sobre «regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad». Finalmente, en el suelo urbano, el aprovechamiento que funciona como base para calcular el valor urbanístico es el permitido por el plan o, en su defecto, el medio en casos de reparcelación (redacción de nuevo confusa, ya que el aprovechamiento medio no es un dato, propio del suelo urbano), o, en su defecto, se estimará como aprovechamiento básico el de 3 metros cúbicos por metro cuadrado (aquí podría estimarse que estamos ante una expectativa no debida al plan, y ello es cierto, pero, en definitiva, tampoco puede hablarse de respeto a plusvalías anteriores al plan que se aplica, ya que por definición se está ante un supuesto de defecto de plan).

9. Creo que quedaría incompleto el tema del alcance de expropiación si no aludiera ahora a un punto complementario de aquél, y que ayuda como ninguno a comprender el sistema total de la nueva Ley en cuanto al capital problema del contenido del derecho de propiedad y su reflejo en las valoraciones. Me refiero a la determinación de la edificabilidad mediante la zonificación contenida en los planes, y la posible aparición de ~~edificabilidad~~ excesivamente bajas.

La cuestión fue abordada en la Ley de 1956 en el famoso artículo 70. En él se decía que «la ordenación... no confiere derecho a indemnización... (pero)... las ordenaciones que redujeren el volumen mínimo edificable... por debajo de un metro cúbico por cada 5 metros cuadrados de superficie... conferirán derecho a indemnización... en todo caso será procedente la reparcelación para distribuir justamente los beneficios y cargas...».

Obsérvese que aparece aquí claramente el mismo criterio de indemnizabilidad si la carga no es repartible, puesto que si lo es procederá la reparcelación. Si la reparcelación no era posible (en el período de la Ley de 1956, no se olvide), entonces la atribución de una carga individualizadamente, sólo confería derecho a indemnización si la edificabilidad no alcanzaba el célebre tope del 0,2. Aparecía por primera vez en el derecho urbanístico el criterio ya establecido por el artículo 1.º de la Ley de Expropiación, de considerar indemnizables las cargas no generalizadas. A ello añade la Ley del Suelo (aña-

dido que se debe a que sólo ella conoce la técnica de la reparcelación): «generalizadas o generalizables».

En ese criterio, como hemos visto, insiste, con mayor claridad, la nueva Ley. Pero lo que ahora quiero decir es esto: la Ley de 1975 ha prescindido —y a mí me parece elogiable— del tope del 0,2. Antes para indemnizar una limitación (en este caso, en un sentido muy genérico, llamó limitación a la atribución de una bajísima edificabilidad), se requerían dos condiciones: que no fuera repercutible mediante la reparcelación y que consistiera en una determinación de edificabilidad por debajo del 0,2. Ahora esta segunda condición ha desaparecido.

Quiere decirse que en la Ley de 1956 existía una garantía consistente en que toda determinación de edificabilidad menor que la atribuida a predios sitios en el mismo polígono originaba la reparcelación si se daba, además, la célebre lesión de más de 1/6. Si no se daba tal lesión o por cualquier circunstancia la situación de desigualdad no era superable mediante la reparcelación, entonces se tenía derecho a indemnización sólo en el supuesto de que la atribución de edificabilidad no alcanzara un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados.

La solución ahora es muy diferente. Subsiste la recurrencia a la repartibilidad. Mas cuando esto no es posible (ya sin exigencia de que la desigualdad supere la sexta parte de la edificabilidad media), surge el derecho a indemnización, y esto sin que se exija ahora que la edificabilidad alcance o deje de alcanzar determinada cifra de metros cúbicos sobre metros cuadrados. El avance en el camino de la justicia es evidente.

10. Debe puntualizarse algo más en dos frentes: el relativo a la solución a dar al montante de la indemnización en el caso de edificabilidad cero concretamente atribuida a determinado terreno, y el relativo a la atribución de edificabilidad excesivamente baja a un sector, simultáneamente con la atribución de una edificabilidad alta a otros sectores, cuando unos y otros integran la masa del suelo urbanizable programado.

A mí me parece que la solución al primer problema es ésta: Aunque es indudable que para el cálculo del aprovechamiento medio de un sector se prescinde de «los terrenos de cesión obligatoria» (que no es lo mismo que «terrenos de aprovechamiento cero»), creo indudable también que el espíritu de la Ley es clarísimo en el sentido de

que los diferentes aprovechamientos de que habla el artículo 105 (según se trate de suelo urbano, urbanizable programado y urbanizable no programado) no se refieren a aprovechamientos concretos de la finca que se expropia (que, por hipótesis, tiene aprovechamiento cero y merecería por esta razón una indemnización nula), sino al aprovechamiento medio del sector. De este modo se logra que el expropiado disfrute—si bien en metálico—de ese aprovechamiento en igual medida que los restantes del sector. Ulteriormente, la Administración podrá repercutir entre todos ellos el pago de la indemnización que ha abonado. Obsérvese que esta solución es mucho más justa que la que brindaba la anterior Ley, cuando en el artículo 90 ordenaba tasar por el valor inicial los terrenos destinados a viales, así como los de parques y jardines.

En cuanto al segundo punto, la solución creo que será esta otra: La desigualdad de atribución de edificabilidades a sectores dentro de una misma clase de suelo (urbanizable programado) se resuelve mediante el trasvase de que habla el artículo 84, 2, b). Comoquiera que ahora estamos hablando de montante de la indemnización, esto quiere decir que la Administración expropiante en tal caso pagaría el *quantum* que la Hacienda decidiera que es «a efectos fiscales» el aprovechamiento una vez efectuada la operación de «redistribución» intersectorial de los aprovechamientos. Tal distribución es posible, como sabemos, entre los diferentes sectores de cada una de las clases de suelo, pero no entre estas clases, ya que a estos efectos los conceptos «suelo urbano», «suelo urbanizable programado» y «suelo urbanizable no programado», son compartimentos estancos, como dijimos.

La solución que acabo de ofrecer para este segundo punto no es segura ni mucho menos. Ricardo Santos opone a ella, con aparente razón, que el artículo 105, 2, dice claramente que el aprovechamiento que sirve de base para calcular la indemnización en el suelo urbanizable programado es el «aprovechamiento medio del sector», y que, por consiguiente, la indemnización en caso de expropiación no es calculada con posterioridad al «trasvase» intersectorial. Literalmente, la interpretación es exacta. Y la verdad es que la literalidad es tan clara que va a ser muy difícil superarla en el Reglamento. No obstante, yo pienso que atenerse a la letra de la Ley en este punto supone desvirtuar los efectos de perecuación que a toda costa deben perseguirse en la aplicación de la teoría del aprovechamiento medio.

Creo que esta novedad del aprovechamiento medio debe explotarse a fondo. Y en este punto la explotación consiste en aplicar «también» el hallazgo a las expropiaciones, lo que quiere decir tanto como calcular la indemnización «después» de haber logrado hallar el valor del aprovechamiento medio no sólo para el sector (que es lo que literalmente dice la Ley), sino para todo el suelo urbanizable programado.

11. De todo lo expuesto se deduce, tal como ya había yo dicho en otros lugares en que he tratado el tema de la regulación de la propiedad en la nueva Ley del Suelo, que esta regulación no puede ser más drástica. Por un lado —como en dichos lugares creo haber demostrado—, las cesiones gratuitas de suelo son de alcance ilimitado (salvo si la Administración intenta con ellas desbordar la «proporción adecuada a las necesidades colectivas», o salvo si la carga de la cesión es irrepartible, en cuyo caso procede la expropiación). Y por otro lado, como acabamos de ver, la expropiación conlleva una indemnización cuya cuantía está en función de la previa calificación del plan que se aplica, lo que, prácticamente, pone en manos de la Administración la determinación —unilateralmente, claro está— de esa cuantía.

Todo ello es realmente importante y grave. Deben observarse dos cosas: la primera es que cuando la Ley está diciendo que las valoraciones son función de un aprovechamiento, y que este aprovechamiento se calcula —a efectos expropiatorios— conforme al rendimiento que tenga «a efectos fiscales», lo que se nos dice es, simplemente, que la Hacienda fijará —para el período que sea— unas cifras derivadas del aprovechamiento que marque el plan; esas cifras son el rendimiento «a efectos fiscales». Y una función de ese rendimiento es el valor urbanístico. Es decir, actúa aquí la Administración dos veces: una, a través del plan fijando un aprovechamiento, y otra, a través de una operación que practica la Hacienda, en cuya virtud a ese aprovechamiento se le fija un rendimiento.

La segunda es que no parece que haya otro límite que el de la razonabilidad a la determinación por los planes de un aprovechamiento por bajo que éste sea. En la Ley anterior, el límite cuantitativo de la edificabilidad 0,2 a que se referían los artículos 69 y 70, estaba clarísimo. Ahora hay dos techos de lo que pudiéramos llamar «aprovechamiento previo al plan». Me refiero a los artículos 74 y 105, 2, *in fine*. El primero dice que, sin plan, «sólo» se puede edificar tres alturas. El segundo dice que, sin plan, el suelo vale lo que la

Hacienda decida qué es el rendimiento de la edificabilidad tres metros cuadrados/metro cuadrado. Pero ninguno de estos dos artículos, alusivos al *status* de la propiedad sin plan, tiene una funcionalidad parecida al del antiguo artículo 70, al fijar lo que pudiéramos llamar «contenido intocable» de la propiedad ante la agresión del plan.

La conclusión final podrá gustar o no. Pero a mí me parece que es ésta que yo he expuesto. La verdad es que en la nueva Ley, entre el régimen de cesiones gratuitas, por un lado, y el de valoraciones, por otro, ha quedado reducido el derecho de propiedad a muy poca cosa. Siempre seguirá siendo verdad, sin embargo, que el derecho de propiedad es el de contenido más rico de cuantas relaciones jurídicas tienen por objeto a las cosas.

Pero este contenido es mínimo. Hoy el propietario tiene derecho a participar del 90 por 100 del aprovechamiento medio previsto por el plan para el suelo urbanizable programado, y ello en proporción directa a la extensión de su parcela. Previamente a ello, habrá debido ceder gratuitamente toda la parte proporcional de suelo necesario para un equipamiento «adecuado a las necesidades colectivas». Y si estas cesiones no son repercutibles entre los beneficiados, tendrá derecho a una indemnización en vía expropiatoria, cuyo montante está en función de la consideración que la Hacienda dé a un aprovechamiento determinado por la Administración mediante el plan.

Todo esto será mucho o será poco. Pero todo esto será, siempre, lo que diga el plan. Y ~~siempre~~ que diga el plan.

que sería a las...