

# LOS CRITERIOS DE DETERMINACION DEL JUSTIPRECIO EXPROPIATORIO EN EL DERECHO INGLES

## La alternancia en la fijación del valor del suelo (\*) (\*\*)

Por  
JUDITH GIFREU FONT  
Profesora ayudante de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Barcelona

*«The word "compensation" almost of itself carried the corollary that the loss to the seller must be completely made up to him, on the ground that, unless he received a price which fully equalled his pecuniary detriment, the compensation would not be equivalent to the compulsory sacrifice... [the seller has] the right to be put, so far as money can do it, in the same position as if his land had not been taken from him. In other words, he gains the right to receive a money payment not less than the loss imposed on him in the public interest, but, on the other hand, no greater» (Horn v. Sunderland Corporation, 1941) (1).*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.—III. LA VALORACIÓN A EFECTOS EXPROPIATORIOS: A) *La Lands Clauses Consolidation Act de 1845: a la búsqueda de uniformidad en la tasación del justiprecio.* B) *La Acquisition of Land Act de 1919: la introducción del valor de mercado.* C) *La Town and Country Planning Act de 1947: el control urbanístico y la apuesta por el existing use value.* D) *La Town and Country Planning Act de 1959 y la Land Compensation Act de 1961: el retorno al valor de mercado: a) La Town and Country Planning Act de 1959. b) La Land Compensation Act de 1961.* E) *La Land Compensation Act de 1973: mejoras en el tratamiento de los propietarios afectados por obras públicas.* F) *La Community Land Act de 1975: el fracaso de la nacionalización del suelo.*—IV. BREVE ANOTACIÓN SOBRE LA FECHA DE DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO.—V. CONCLUSIONES.

---

(\*) Quiero manifestar mi agradecimiento al profesor Ramón PARADA que fue quien, muy amablemente, me sugirió la redacción de este trabajo.

(\*\*) Este trabajo se cerró en julio de 2000.

(1) «La palabra "compensación" implica de suyo que la pérdida experimentada por el vendedor debe reponerse en su totalidad, puesto que, a menos que reciba un precio que iguale completamente el detrimento pecuniario sufrido, la compensación no equivaldrá al sacrificio impuesto... [el vendedor tiene] el derecho de quedar, en la medida en que el dinero lo permita, en la misma posición en la que estaría si su finca no hubiera sido expropiada. En otras palabras, adquiere el derecho de recibir un pago monetario no inferior a la pérdida impuesta en nombre del interés público, pero tampoco superior.» Para un análisis de la garantía expropiatoria en el Derecho español y comparado, Vid., entre otros, R. PARADA VÁZQUEZ, «El artículo 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo II, Madrid, 1991; J. BARNES (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, 1995.

## I. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico británico, sumamente complejo en lo que se refiere al tratamiento del instituto expropiatorio por la dispersión normativa existente (2), admite que un particular sea desposeído contra su voluntad de propiedades inmuebles, derechos o intereses sobre ellas. Sin embargo, esa misma legislación que todopoderosamente otorga potestad expropiatoria a las Administraciones central y local (3) —también a corporaciones públicas, como las UDC (4), e incluso a ciertas empresas comerciales que, de hecho, actuaron como pioneras de las masivas compras forzosas cuando, en el siglo XVIII, el Parlamento les autorizó por vía legal a adquirir coactivamente y en interés público el suelo necesario para la ejecución de sus proyectos— prevé, asimismo, una garantía inamovible para el débil ciudadano: el derecho a percibir la correspondiente indemnización económica por el expolio que ha experimentado su patrimonio (5). Y, lo

(2) Debe tenerse en cuenta que Inglaterra cuenta con una abundante legislación originaria del siglo XIX que, aunque indirectamente, incide en la regulación de la expropiación forzosa.

(3) Se trata de la doctrina del *eminent domain* (el disfrute de un poder superior para adquirir o destruir cualquier propiedad en beneficio de la unidad social a cambio de una indemnización), doctrina desarrollada en los Estados Unidos y cuyo origen hay que buscar en el siglo XVII en las formulaciones de Grocio. I. PONT CASTEJÓN, *La técnica expropiatoria en Derecho anglosajón. Estados Unidos y Gran Bretaña*, en «Documentación Administrativa», vol. II, 1990, pág. 225. Vid. también E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 1999, 6.ª ed., págs. 205-206.

(4) Las *Urban Development Corporations* fueron creadas a inicios de la década de los ochenta por el Gobierno conservador para frenar el deterioro urbano de determinadas áreas del territorio británico y conseguir su regeneración física y económica. Para conseguir ese objetivo se las dotó de una serie de potestades, entre las cuales se cuenta la expropiatoria (arts. 141-145 *Local Government, Planning and Land Act* de 1980 y Circular DOE 23/88, ahora derogada). Para un análisis detallado de la actividad de las UDC, así como del ordenamiento urbanístico y del modelo de Gobierno local inglés, vid. *in totum* J. GIFREU FONT, *La regeneración urbana en Gran Bretaña*, 1997.

(5) Hasta finales del siglo XVIII, las expropiaciones eran una vía poco usual de adquisición de bienes por parte de las autoridades públicas, que preferían recurrir al mecanismo de la compraventa. Sin embargo, el Derecho inglés permite también hacer uso de la prerrogativa real, que autorizaba la confiscación de suelo para la defensa del Reino sin pagar la correspondiente indemnización, aunque en la actualidad este poder, acotado legalmente, ha quedado limitado a las adquisiciones en tiempo de guerra (*War Damage Act* de 1965, etc.). Vid. al respecto *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel, Limited* (1920), referido a la ocupación temporal, en 1916, de un hotel del centro de Londres para su uso como oficinas por el personal administrativo de los *Royal Flying Corps*. La operación, calificada como necesaria, la llevó a cabo la Oficina de la Guerra en nombre de la Corona con el propósito de «garantizar la seguridad pública o la defensa del Reino», entendiéndose que no correspondía el pago de compensación alguna, aunque sí existía la posibilidad de conceder una indemnización *ex gratia* por las pérdidas derivadas de la ocupación, fijada por una Comisión especial, la *Defence of the Realm Losses Commission*. La Corte de Apelación y, posteriormente, la Cámara de los Lores adoptaron una visión restrictiva al interpretar que esta ocupación temporal no debía entenderse como una prerrogativa real en tiempo de guerra —que no generaba una obligación legal de compensar—, sino como una aplicación de la Ley de Defensa de 1842, de la que se deriva el pago de compensación: en su opinión, en el asunto *De Keyser* el no pagar una compensación no era un elemento que contribuyera a la defensa del Reino; muy al contrario, como opinó Lord Dunedin, «el pago es una concomitancia necesaria a la ocupación». *Appeal Cases*, 1920, pág. 529.

que es más importante, este *quantum* no debe consistir en una indemnización «cualquiera», cuya determinación se deje al azar o a la buena voluntad del jurado de turno: el término usado por el legislador, *compensation*, muestra a las claras la finalidad que se persiguió con su elección. Como repetidamente han puesto de manifiesto las decisiones judiciales, y la cita que encabeza este escrito es un buen ejemplo de ello, el precio que la Administración debe satisfacer como contraprestación a la adquisición del bien ha de fundamentarse en el principio de la equivalencia. No se trata, evidentemente, de enriquecer al expropiado, pero tampoco de dejarlo en una situación peor a la que disfrutaba antes de la desposesión. La finalidad del presente trabajo es, pues, exponer el régimen de la expropiación forzosa contenido en el Derecho inglés, partiendo de las diversas fases en que se desarrolla el procedimiento expropiatorio para, posteriormente, analizar los diferentes criterios definitorios que se han ido turnando desde finales del siglo pasado en aras de la determinación del justiprecio.

## II. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO (6)

La *Local Government Act* de 1972 (art. 120) prevé que las autoridades con competencia a nivel local (burgos, condados, distritos, autoridades unitarias) puedan ejecutar las funciones para las que han sido habilitadas legalmente (7), mediante la adquisición consensuada o forzosa de suelo. Dicha previsión genérica tiene su concreción en numerosas leyes específicas que confieren poderes expropiatorios respecto de esas materias: la *Food Act* de 1984, para el establecimiento de mercados; la *Highways Act* de 1980, para la construcción de autopistas; la *Housing Act* de 1985, en materia de vivienda; la *Town and Country Planning Act* de 1990 (8), con el propósito de contribuir a la consecución de sus fines urbanísticos, etc. No obstante, como veremos, para poder ejercitar esta potestad expropiatoria es necesario que la propia autoridad singularice este poder emitiendo un orden de compra forzosa que deberá recibir la ratificación del ministro correspondiente (9) —siempre, salvo contadísimas excepciones, el Secretario de Estado para Medio Ambiente, Transporte y las Regiones (DETR), que aglutina bajo su competencia, entre otros, los ámbitos de urbanismo y de

(6) Por tratarse del supuesto más usual, nos centraremos en las operaciones expropiatorias realizadas por la Administración local.

(7) Vid. *Sharkey v. Secretary of State for the Environment*, 1991, 63 P. & C.R., pág. 332.

(8) Esta Ley ha sido modificada por la *Planning and Compensation Act* de 1991 (art. 31) en algunos de los puntos referentes a la determinación de la compensación en las expropiaciones urbanísticas.

(9) La *Public Health Act* de 1875 estableció un procedimiento expropiatorio de naturaleza híbrida (administrativa y legislativa) en el que la confirmación de la orden administrativa debía realizarla el Parlamento a través de una ley. La *Housing and Town Planning Act* de 1909, sin embargo, diseñó el esquema actual, en el que no se precisa la intervención parlamentaria —excepto casos especiales que requieren mayores garantías y que se hallan previstos en las *Statutory Orders (Special Procedure) Act* de 1945 y 1965: suelo donde se encuentran monumentos antiguos o restos arqueológicos, etc.—. H. W. R. WADE y C. F. FORSYTH, *Administrative Law*, 1995, págs. 178 y 181.

gobierno municipal—. En la práctica, sin embargo, las autoridades locales no han hecho tanto uso de sus potestades expropiatorias como podría parecer. Las razones hay que buscarlas en su incapacidad para financiar la compra de suelo, un problema que se agudiza cuando advertimos que los particulares conciben esta compra como una inversión y que dicho planteamiento genera en ellos expectativas de conseguir unos precios muy altos (10).

A pesar de la existencia de diversos procedimientos expropiatorios especiales, nos ceñiremos al procedimiento ordinario o común, que es el que se contiene también en la legislación urbanística al uso, la anteriormente citada *Town and Country Planning Act* de 1990. Este procedimiento se divide en varias fases (elaboración y confirmación de la orden expropiatoria; notificación de la resolución de expropiación individual, y ocupación), cada una de las cuales se encuentra regulada por leyes distintas, a saber, la *Acquisition of Land Act* de 1981, la *Compulsory Purchase Act* de 1965 y la *Land Compensation Act* de 1961.

Primera fase.—El procedimiento da comienzo con la elaboración por parte de la Administración local de una orden expropiatoria específica (*compulsory purchase order*) de acuerdo con lo establecido por la legislación que le autoriza genéricamente a expropiar. En la orden, que —tal como hemos apuntado— habrá de ser ratificada por el Secretario de Estado correspondiente, deberán identificarse la autoridad expropiante y los sujetos expropiados y detallarse el uso y finalidad que se le dará al suelo, adjuntando un mapa que describa su situación y características (singularización equivalente a nuestro acuerdo de necesidad de ocupación) (11). Durante su elaboración no se admiten alegaciones por parte de los afectados, que sí podrán presentarlas una vez la orden haya sido publicada al menos en un periódico local (12) y notificada personalmente a todos los interesa-

(10) R. H. WILLIAMS y B. WOOD, *Urban Land and Property Markets in the United Kingdom*, 1994, pág. 189. ADAMS coincide, desde un análisis práctico de las expropiaciones realizadas por las autoridades locales en materia urbanística, en la poca utilización del mecanismo expropiatorio, sobre todo por el coste de la compensación y la insuficiencia de los recursos financieros con los que se cuenta. También actúan como elementos disuasorios la mayor efectividad de una negociación directa con los propietarios —en estos casos, la amenaza de una hipotética expropiación, caso de no llegarse a un acuerdo, puede producir efectos balsámicos sobre las pretensiones de los particulares—, la dilación en la confirmación de la orden expropiatoria por parte del Secretario de Estado (si es que llega a producirse), la renuencia de los políticos a la utilización de esta potestad o su impopularidad. D. ADAMS, *The use of Compulsory Purchase under Planning Legislation*, en «*Journal of Planning and Environmental Law*», 1996, págs. 275-285. En el mismo sentido, una encuesta realizada en 1998 a cien autoridades locales reveló que las principales razones que limitaban el uso de la potestad expropiatoria eran, por este orden, la falta de recursos económicos, la complejidad y lentitud procedimentales y la voluntaria dejación de la potestad por parte de las autoridades (*Royal Town Planning Institute*, Londres, julio 1998).

(11) DOE, Circular 14/94. La razón de tal especificación hay que buscarla en la necesidad de justificar la utilidad pública o el interés social del proyecto.

(12) El artículo 11.2 de la *Acquisition of Land Act* de 1981 dispone la publicación durante dos semanas consecutivas de un comunicado de la autoridad expropiante que deberá:

- a) informar sobre la elaboración de la orden y su posterior sometimiento a confirmación ministerial;

dos —propietarios y titulares de derechos e intereses sobre el suelo, con excepción de los arrendatarios que dispongan de un contrato igual o inferior al mes—. Las alegaciones que se presenten serán atendidas en audiencia privada por un inspector nombrado a tal fin por el Secretario de Estado.

Si los interesados lo solicitan, la audiencia privada puede sustituirse por una encuesta pública, también ante un inspector, en la que serán oídos la Administración, los interesados y todo aquel que se persone en la misma. A la vista del informe del inspector, el ministro decidirá si debe o no confirmar la orden (13). En caso afirmativo, la ley prevé su publicación en la prensa local y la notificación a los interesados junto con una copia de la orden confirmada. La autorización ministerial, que puede modificar el contenido de la orden, legitima a la Administración local para adquirir el suelo de acuerdo con la finalidad de la misma, de manera que aquél habrá de ser destinado forzosamente al uso que justificó la necesidad de ocupación. Sin embargo, se admite que, con el consentimiento de los interesados, la superficie de suelo expropiado pueda ser ampliada.

La validez de la orden administrativa puede ser objeto de recurso jurisdiccional (*judicial review*) ante la *High Court* en el plazo de seis semanas desde que la orden ha empezado a desplegar sus efectos, es decir, desde la fecha en que la confirmación ministerial es publicada por vez primera (14). El interesado podrá alegar solamente una actuación *ultra vires* de la Administración local (por ejemplo, la expropiación de una superficie de terreno superior a la que razonablemente se necesita) o la existencia de irregularidades procedimentales (indefensión, etc.). El Tribunal decidirá si procede o no suspender cautelarmente los efectos de la orden. Si ésta no es impugnada dentro del plazo establecido, prescriben las posibilidades de accionar del particular y la orden deviene firme, no pudiendo ser nuevamente cuestionada (15).

- 
- b) describir las características del suelo y los motivos que justifican la expropiación (*causa expropriandi*);
  - c) indicar el lugar donde se ha depositado una copia de la orden y de los mapas de referencia con el propósito de que sean examinados por las personas interesadas en el procedimiento, y
  - d) especificar el plazo de que dispondrán los interesados (no menos de 21 días desde la primera publicación del comunicado) para presentar las alegaciones pertinentes.

(13) El Secretario de Estado puede negarse a confirmar una orden de expropiación que contenga una causa expropiatoria diferente de la originaria (*Procter and Gamble v. Secretary of State for the Environment*, 1991, 63 P. & C.R., pág. 317).

(14) Artículo 23 de la *Acquisition of Land Act* de 1981.

(15) Artículo 25 de la *Acquisition of Land Act* de 1981: «*Subject to the preceding provisions of this Part of this Act, a compulsory purchase order... shall not, either before or after it has been confirmed, made or given, be questioned in any legal proceedings whatsoever*». Se trata de una cláusula preclusiva que tiene su origen en la *Housing Act* de 1930 y que juega un papel muy importante en Derecho Administrativo, ya que está presente en gran número de leyes, sobre todo en materia urbanística y expropiatoria. Esta restricción a las posibilidades de reclamación —y posterior satisfacción— de los particulares (*legal remedies*) tiene la finalidad de garantizar un título de propiedad para la autoridad expropiante de forma que pueda invertir dinero público en la construcción de viviendas, carreteras, etc., sin el riesgo de que la orden sea posteriormente invalidada. WADE, *op. cit.*, págs. 181, 742 y ss.

Segunda fase.—La confirmación de la orden permite a la Administración ejercitar sus poderes expropiatorios, si bien dentro de un período de tiempo razonable —*Simpson's Motor Sales (London) Ltd. v. Hendon Corporation*, 1963, 2 *All E.R.*, pág. 484—, por lo que los tribunales pueden compelir a la Administración a actuar con la debida celeridad y presteza para que la operación no cause al propietario más perjuicios que los estrictamente necesarios (16).

De este modo, en el momento en que la Administración decida adquirir coactivamente alguno de los bienes afectados deberá notificar su resolución (*notice to treat*) (17) a todos los interesados que haya podido identificar después de indagar diligentemente (18). Esta notificación no constituye un contrato de compraventa ni un acto formal de ocupación del terreno (*Haynes v. Haynes*, 1861, 1 *Dr. & Sm.*, pág. 426), es simplemente un paso preliminar para reunir a las partes dando pie al propietario para solicitar una compensación por el sacrificio que comporta la expropiación. En palabras de Lord Morris of Borth-y-Gest, la *notice* «informa al propietario de que el suelo será ocupado y de que la autoridad adquirente está preparada para negociar tanto el precio del mismo como la compensación por los perjuicios que deban satisfacerse» (19). Además, durante años la *notice to treat* ha sido el punto de referencia que ha servido para fijar, como si de una imagen congelada se tratara, las condiciones físicas y jurídicas de la propiedad expropiada con vistas a la determinación del justiprecio, lo que significaba que ulteriores minusvalías, plusvalías o constitución de derechos reales sobre el bien no iban a ser tenidos en consideración (20). La

---

(16) En caso de demora irrazonable, los tribunales pueden estimar que la Administración ha perdido su habilitación para realizar la expropiación (*abandonment*).

(17) La autoridad expropiante tiene un plazo de tres años desde que la orden adquiere operatividad para elaborar una *notice to treat* (art. 4 de la *Compulsory Purchase Act* de 1965).

(18) Artículo 5.1 de la *Compulsory Purchase Act* de 1965. La notificación deberá contener:

- a) una descripción del terreno a expropiar;
- b) un requerimiento de información sobre los derechos, los intereses y las pretensiones de los sujetos interesados (al modo de las hojas de aprecio previstas en la legislación española), y
- c) el anuncio de que la Administración está dispuesta a adquirir el terreno y a pagar una compensación por los perjuicios causados (art. 5.2).

(19) *West Midland Baptist (Trust) Association v. Birmingham Corporation* (1970), *Appeal Cases*, 1970, págs. 903-904. En el mismo sentido, *Inland Revenue Commissioners v. Metrolands (Property Finance) Ltd.* (1980), donde «el efecto de la *notice to treat* es establecer una relación análoga en muchos aspectos a la del vendedor y comprador, una relación que obliga al propietario del suelo a entregarlo a cambio de una compensación y a la empresa o autoridad a ocupar el suelo, pero el contrato de compraventa no existe hasta que se determina el precio y la titularidad del suelo se transmite al nuevo propietario», 1 *W.L.R.*, 1981, pág. 641.

(20) Por la vía de la interpretación de los preceptos de la Ley de 1845, se estableció la regla según la cual la valoración tenía lugar en la fecha de la *notice to treat*. Esta regla fue incorporada en leyes posteriores (1919, 1944, 1947, 1959 y 1967) y cuestionada y repudiada en el ya citado caso *West Midland Baptist (Trust) Association (Inc.) v. Birmingham Corporation* (1970), que analizaremos más adelante.

*notice* deja de producir efectos a los tres años de su notificación a los interesados, a menos que concurra alguna de las siguientes condiciones: que las partes hayan acordado un plazo de tiempo superior, la compensación esté ya determinada o pagada, la autoridad expropiante haya tomado posesión del suelo o el cálculo del justiprecio haya sido diferido al *Lands Tribunal* (21). Si no se da ninguno de estos supuestos, la autoridad deberá notificarlo a las partes interesadas y hacer frente a las reclamaciones que éstas inicien por los gastos generados por la elaboración y posterior ineficacia de la *notice* (22).

Las partes convendrán libremente y de común acuerdo el importe en que haya de cifrarse el justiprecio expropiatorio (en la práctica, el supuesto más usual). De no llegarse a un consenso en el plazo de 21 días desde la recepción de la *notice* pueden, indistintamente, remitir la resolución de la disputa al *Lands Tribunal*. Al proceder a la valoración, este órgano no deberá justipreciar el incremento de valor que experimente el suelo debido a la existencia de actividades edificatorias, mejoras o cualesquiera otras alteraciones si considera que no eran razonablemente necesarias y que se emprendieron con la finalidad de aumentar el justiprecio, incluso en el supuesto de que se hubieran realizado antes de la notificación de la *notice to treat* (23). Asimismo, disfruta de discrecionalidad para decidir sobre la imposición de las costas procedimentales bajo determinadas circunstancias: si la Administración realiza una oferta incondicional de pago —que es rechazada por el propietario— y el justiprecio que resulte de la tasación del Tribunal no excede de dicha suma, podrá imponerse al propietario el pago de las costas producidas desde que se realizó la oferta (art. 4.1.a *Land Compensation Act* de 1961).

La ley prevé que la Administración pueda desistir en su empeño de llevar a cabo la expropiación. La revocación podrá producirse: a) cuando el propietario de un terreno o construcción objeto de adquisición parcial solicite que la operación expropiatoria devenga integral, esto es, que la expropiación comprenda la totalidad del terreno por resultar antieconómica la

---

(21) El *Lands Tribunal* es un órgano administrativo parecido, aunque con matices, a nuestro Jurado Provincial de Expropiación y formado por juristas de reconocido prestigio y experiencia en el ámbito de la valoración de la propiedad. Instituido por la *Lands Tribunals Act* de 1949, se encarga, entre otras materias, de determinar la indemnización o justiprecio del suelo expropiado cuando las partes no se han puesto de acuerdo sobre el particular. En este sentido, recogió el testigo dejado por los *official arbitrators*, unos árbitros que habían realizado este cometido desde que en 1919 fueran creados por la *Acquisition of Land Act*. El Tribunal toma sus decisiones después de celebrar una audiencia pública en la que, habiendo prestado juramento, son oídos los peritos presentados por ambas partes (queda a su discrecionalidad la determinación del número de expertos que deben testificar, aunque lo normal es uno por parte; artículo 2 de la *Land Compensation Act* de 1961). Si lo estima conveniente, el Tribunal puede desplazarse a la finca objeto de la expropiación con la finalidad de inspeccionarla. Sus resoluciones, que deben especificar con claridad el montante de cada uno de los elementos integrantes de la valoración, pueden ser revisadas por la Corte de Apelación pero únicamente por cuestiones de derecho.

(22) Artículo 5.2, secciones A, B, C, D y E, insertadas en la *Compulsory Purchase Act* de 1965 por el artículo 67 de la *Planning and Compensation Act* de 1991.

(23) Una previsión parecida se encuentra en el artículo 36.2 de nuestra Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante, LEF).

conservación de la parte no expropiada; *b*) en cualquier caso, en el plazo de seis semanas a computar desde que el propietario notifica sus pretensiones a la Administración —o, en el supuesto de no hacerlo, desde que el *Lands Tribunal* emita su veredicto— (24). Sin embargo, la Administración deberá compensar a los interesados por los perjuicios o gastos en los que han incurrido a causa de la notificación de la inminente expropiación y de su revocación —gastos en la preparación de las pretensiones, imposibilidad de realizar operaciones urbanísticas en el terreno durante el tiempo en que la *notice* ha desplegado sus efectos, etc. (25)—, y si no hay acuerdo deberá ser el *Lands Tribunal* quien arbitre la cuestión. En el supuesto de que el propietario no hubiera dado a conocer sus pretensiones a la Administración, el *Lands Tribunal* puede obligarle a cargar con las costas de ésta desde el momento en que tal pretensión debió presentarse (26).

Tercera fase.—La autoridad expropiante puede, una vez notificada la *notice to treat*, comunicar la inminente ocupación del bien, que podrá hacerse efectiva no menos de 14 días después de la notificación de la *notice*. En caso de no ser así, al pago del justiprecio —con la consiguiente transmisión de la propiedad— le sigue la ocupación del bien, que podrá producirse, en caso de rechazo de la indemnización por el propietario, con la consignación judicial de la misma. Pero las similitudes, por lo que se refiere a esta fase, entre los ordenamientos inglés y español no terminan ahí: la legislación inglesa contempla, al igual que la española, un procedimiento de urgencia (*general vesting procedure*) (27) que permite la toma de posesión del bien por la Administración con anterioridad a que se produzca la determinación del justiprecio (28).

El procedimiento que acabamos de comentar, así como la determinación de la compensación expropiatoria, que vamos a abordar en breve, han sido objeto, durante los últimos años, de un continuo debate sobre su efectividad y eficiencia, debate que ha traspasado los linderos propiamente académicos y ha implicado a sectores diversos (ENTRAC, *Royal Town and Planning Institute*, *Royal Institution of Chartered Surveyors*, etc). En febrero de 1999, se celebró, bajo los auspicios del DETR, un *simposium* (29) que

(24) Es una oportunidad de retirada que se le reserva a la Administración cuando la valoración del bien objeto de expropiación es más alta de lo que esperaba. WADE, *op. cit.*, pág. 182. Esta posibilidad se mantiene incluso si la Administración ha tomado posesión del bien (*R. v. Northumbrian Water Ltd, ex p. Able UK Ltd.*, 1995, 72 P. & C.R., pág. 75).

(25) Vid. *L.C.C. v. Montague Burton*, 1934, 1 K.B., pág. 360.

(26) Artículos 31.3, 31.4 y 4.1.b de la *Land Compensation Act* de 1961. Vid., al respecto, *Williams v. Blaenau Gwent B.C.*, 1994, 67 P. & C.R., pág. 393.

(27) *Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act* de 1981.

(28) Respecto al derecho de reversión en el sistema inglés, sólo los organismos de la Corona y algunas agencias quedan sujetos, en el ejercicio de la potestad expropiatoria, a las reglas *Crichel Down*, por las cuales, si el suelo expropiado excede de las necesidades de la Administración, el propietario del sobrante o sus herederos pueden recuperarlo al actual precio de mercado.

(29) «*Compulsory Purchase: an appropriate power for the 21<sup>st</sup> century?*», *Royal Institution of Chartered Surveyors*, Londres, febrero 1999. En breve, un comité consultivo (*Compulsory Purchase Policy Review Advisory Group*) nombrado por el DETR para analizar las

dio cuenta de la necesidad de modernizar, simplificar y consolidar la legislación expropiatoria, así como de codificar los principios que han surgido de la interpretación judicial (30). Problemas como la falta de recursos económicos de la Administración, las demoras en la tramitación de los expedientes (en especial, la encuesta pública previa a la confirmación de la orden de expropiación) o la urgencia en reforzar la potestad expropiatoria de los entes locales para asegurar el cumplimiento de sus objetivos (vivienda, regeneración urbana, deterioro medioambiental, entre otros) fueron puestos sobre la mesa. Entre las recomendaciones formuladas destacan la regulación de un procedimiento más ágil y rápido (*quick-take*); la necesidad de que la implementación de un proyecto que requiera el ejercicio de la potestad expropiatoria esté sustentado económicamente para evitar retrasos en el pago (31); la clarificación de los supuestos que permiten el pago de compensaciones adicionales; y la creación *ad hoc* de un organismo local encargado de valorar las compensaciones en un período de 60 días, las resoluciones del cual serían recurribles ante el *Lands Tribunal*.

### III. LA VALORACIÓN A EFECTOS EXPROPIATORIOS

Hemos visto hasta aquí cómo se desarrolla el procedimiento expropiatorio. Uno de los puntos más conflictivos es, sin duda, el de la fijación de la indemnización económica que debe recibir el propietario en caso de no llegarse a un consenso con la Administración, aunque no es el único. Porque al abordarse la determinación del justiprecio expropiatorio hace acto de presencia la sempiterna cuestión de qué valor hay que dar al suelo.

Desde principios del siglo XIX hasta la actualidad, el Derecho inglés ha sido testigo de la sucesión de normativa diversa que, con mayor o menor acierto, ha ido adoptando criterios inconstantes con referencia a la fijación del valor del suelo que, por lógica, han afectado a la determinación del justiprecio. Si ordenáramos estas leyes por etapas, podría advertirse claramente que, a partir de la década de los cuarenta, la trayectoria que dibuja el inicio y final de las mismas coincide con la rotación en el poder de los dos partidos mayoritarios en la escena política británica, el conservador y el laborista. Sin lugar a dudas, como veremos, el sistema de valoración imperante en cada etapa se halla íntimamente ligado a los compromisos ideológicos (*liberalización versus nacionalización*) de los distintos inquilinos del número 10 de Downing Street.

---

deficiencias del sistema expropiatorio publicará un informe con las recomendaciones que servirán de base para emprender la reforma legislativa de dicho sistema. Un proceso de revisión del instituto expropiatorio similar al inglés se está llevando a cabo en Escocia desde julio de 1998.

(30) *Fundamental Review of the Laws and Procedures Relating to Compulsory Purchase and Compensation, Interim Report*, DETR, 1999, pág. 3.

(31) Puesto que anunciar un proyecto y retrasar la expropiación destruye la confianza pública en el sistema. R. H. FREILICH, *Final Report For Compulsory Purchase: an Appropriate Power for the 21<sup>st</sup> Century?*, DETR, 1999, pág. 5.

Podemos dividir estas etapas atendiendo a la aprobación de las leyes más significativas en materia de determinación del justo precio. Son las siguientes:

- A) *Lands Clauses Consolidation Act* de 1845.
- B) *Acquisition of Land Act* de 1919.
- C) *Town and Country Planning Act* de 1947.
- D) *Town and Country Planning Act* de 1959 y *Land Compensation Act* de 1961.
- E) *Land Compensation Act* de 1973.
- F) *Community Land Act* de 1975.

A) *La Lands Clauses Consolidation Act de 1845:*  
*a la búsqueda de uniformidad en la tasación del justiprecio*

Hasta mediados del siglo XIX existía en Inglaterra un auténtico desorden normativo respecto a la compensación que debía pagarse al propietario compelido a vender, puesto que cada ley contenía su propio procedimiento expropiatorio y, en consecuencia, sus particulares reglas para la determinación del valor del suelo. Estas últimas tenían más que ver con las agregaciones y deducciones que configuran el justiprecio que con la valoración misma del suelo, de fácil determinación por aquel entonces. La razón hay que buscarla en el hecho de que, hasta principios del siglo XX —y salvo contadas excepciones—, los propietarios de terrenos podían proceder a su desarrollo urbanístico (32) libremente y sin ningún tipo de interferencia, por lo que el valor otorgado al suelo se hacía coincidir, sin mayores dificultades, con el precio al que podría ser vendido atendiendo a sus ciertas posibilidades edificatorias (33).

La *Lands Clauses Consolidation Act* de 1845 quiso introducir, con más voluntad que fortuna, una cierta uniformidad en la materia al establecer por primera vez un régimen general de determinación del justiprecio derivado del reconocimiento al expropiado de un derecho a recibir una compensación económica que lo resarciera de la pérdida (art. 63). No obstante, la imprecisión y ambigüedad de su articulado hicieron necesaria la cooperación judicial a los efectos de perfilar los criterios que habrían de seguir los jurados competentes para fijar la valoración.

Los tribunales, en su labor interpretativa, inclinaron la balanza a favor de los propietarios al entender que el valor del suelo expropiado debía medirse por el valor que le asignaran éstos (*value to the owner*). Con este plan-

---

(32) La legislación inglesa da a la palabra *development* un significado muy amplio ya que abarca no solamente la edificación y operaciones análogas, sino también la realización de cualquier cambio material en el uso del suelo y edificios —con excepción de cambios de uso dentro de una misma categoría de usos: por ejemplo, la transformación de una tienda fotográfica en librería no constituye *development*, pero sí lo es si se transforma en un restaurante— e incluso demoliciones (viviendas, etc.).

(33) A. J. LOMNICKY, *Law of Town and Country Planning*, 1991, pág. 123.

teamiento, la valoración abarcaba —tal y como sucedía antes de la aprobación de la Ley de 1845— todas las actividades potenciales que podían llevarse a cabo en el suelo, pero añadiendo compensaciones por las pérdidas y trastornos producidos (*disturbance*), así como por el carácter forzoso de la venta —que se valoraba al 10 por 100 del precio abonado por el suelo— (34).

B) *La Acquisition of Land Act de 1919: la introducción del valor de mercado*

La Ley de 1919 fue el resultado de querer dar rango legal a las diversas pautas de valoración del justiprecio establecidas durante años por la interpretación judicial. El legislador, sin embargo, contrario a la amplitud que dimanaba del criterio del *value to the owner* en aras al cálculo de la compensación expropiatoria, introdujo limitaciones a la anterior concepción.

El criterio principal contenido en la *Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act* de 1919 para fijar el valor del suelo cuando éste era adquirido *compulsory by any Government Department or any local or public authority* era el denominado «valor de mercado», que incluía las expectativas urbanísticas futuras del suelo, tal y como sucedía en la anterior regulación, pero que no tenía en cuenta el valor sentimental o afectivo del mismo u otras posibles pérdidas sufridas por el propietario. Como novedad, además, la Ley estableció la figura de unos árbitros (*official arbitrators*) competentes para fijar el justiprecio de acuerdo con las siguientes premisas (art. 2):

1. El valor del suelo atenderá a criterios de mercado y debe corresponderse con el precio que un vendedor voluntario esperaría obtener en el mismo (35). Como puede observarse, la redacción de esta regla nos incita a olvidar que al menos una de las partes actúa bajo coerción (*Vyricherla v. Revenue Officer, Vizagapatam, 1939, Appeal Cases*, pág. 302, donde «no deben ser tenidos en cuenta ni el desinterés del vendedor en desprenderse de su finca ni la urgente necesidad del comprador en adquirirla»).

2. En contra de la práctica nacida de las interpretaciones jurisprudenciales de la Ley de 1845, la adquisición forzosa de una propiedad no justifica la concesión de compensación adicional alguna al sujeto expropiado. Es ésta una de las principales críticas que se apuntan en la actuali-

---

(34) En la misma línea, el artículo 47 LEF, que, recordemos, prevé que, con independencia del justiprecio, se abone al expropiado el 5 por 100 de la indemnización como premio de afección.

(35) «*The value of land shall, subject as hereinafter provided, be taken to be the amount which the land if sold in the open market by a willing seller might be expected to realise*», artículo 2.2 de la *Acquisition of Land Act* de 1919. Según la interpretación emanada de los tribunales, el artículo se refiere a lo que una persona «debidamente calificada e informada» esperaría conseguir (*Church Cottage Investments v. Hillingdon London Borough, 1990, 15 E.G., pág. 51*).

dad, puesto que muchos informes recomiendan el pago de un complemento adicional que reconozca el trauma que el desprendimiento forzoso del suelo causa al propietario (36).

3. No se integran en la valoración la especial idoneidad o características del suelo para determinados usos urbanísticos si los mismos sólo pueden ser ejecutados con arreglo a potestades públicas o si no existe mercado para ellos —con excepción de las especiales necesidades que pueda tener un comprador particular, por ejemplo el propietario del predio vecino que pretende extender su propiedad, o un Departamento gubernamental o cualquier autoridad pública o local (37)—. Esta regla de carácter restrictivo viene a confirmar la idea de que el justiprecio debe suplir la pérdida que se ocasiona al propietario con la expropiación, pero no tiene por qué corresponderse con el valor que puede llegar a tener para el expropiante o para el beneficiario de la operación, por lo que deben evitarse compensaciones excesivas (38). En el asunto *Lester and Jones v. Secretary of State for War* (1951), el tribunal aplicó la citada regla al entender que la idoneidad del terreno expropiado por la *Staffordshire Territorial Army Association* para destinarlo a aparcamiento militar y la necesidad que de ello tenía la asociación eran elementos que incrementaban el valor del terreno de cara a la misma, pero que esta circunstancia no debía valorarse en la determinación del justiprecio. La idoneidad a que hace referencia esta regla, sin embargo, se predica del mismo suelo y no de los elementos o construcciones que puedan encontrarse sobre él (39).

4. No deberá justipreciarse el aumento de valor del suelo generado

---

(36) Como veremos, este criterio se ha mantenido en la legislación posterior (*Land Compensation Act* de 1961), aunque ha sufrido algunas alteraciones como la introducción de un pago adicional del 10 por 100 del valor de mercado de la vivienda (*Home Loss Payment*) a los propietarios que deban desprenderse de ella de forma involuntaria por los inconvenientes generados. Esta suma adicional se limita en la actualidad al suelo residencial, habiéndose recomendado en los últimos años su extensión a todos los propietarios expropiados, con independencia del uso urbanístico de sus fincas. En este sentido, *Royal Institution of Chartered Surveyors, Compensation for Compulsory Acquisition*, 1995, parág. 1.16; *City University Business School, The Operation of Compulsory Purchase Orders*, 1997, parág. 6.7; *Country Landowners' Association, Compulsory Acquisition and Payment: A New Approach*, 1995, s. 4.

(37) Este subapartado ha sido modificado por posteriores leyes: así, la referencia a las especiales necesidades del comprador particular ha sido omitida por la *Planning and Compensation Act* de 1991, mientras que la última parte del artículo ha sido sustituida en la *Land Compensation Act* de 1961 por «las exigencias de cualquier autoridad con poderes expropiatorios».

(38) La necesidad que puede tener la Administración de ubicar unas infraestructuras en un terreno determinado coloca al propietario en una posición monopolista. En este caso, dejar que el mercado determine el precio sería ineficiente por cuanto el valor sería desorbitado. *Fundamental Review of the Law and Procedures Relating to Compulsory Purchase and Compensation, Interim Report*, DETR, 1999, pág. 8.

(39) *Pointe Gourde Quarrying & Transport Co, Ltd. v. Sub-Intendent of Crown Lands* (1947), donde se procedió a expropiar unos terrenos cercanos a la zona donde existía un proyecto de construcción de una base naval. Estos terrenos contenían una cantera de piedra caliza y el propietario de los mismos pretendía que se le abonase también el valor de las piedras susceptibles de extracción. El *Privy Council* no incluyó ese valor en el justiprecio al considerar que las piedras sólo podían ser usadas para la construcción de la base y no con otra finalidad distinta. *Appeal Cases*, 1947, pág. 565.

por su aplicación a un uso que pueda ser restringido por los tribunales, sea contrario a la ley o perjudique a la salud de los ocupantes o a la salud pública (*Hughes and Hughes v. Doncaster Metropolitan Borough Council*, 1991, E.G., pág. 133).

5. Como excepción a la regla general del valor de mercado, en aquellos casos en que el suelo se destine a un uso de tal naturaleza que no exista demanda general o mercado comprobable —por ejemplo, escuelas, hospitales, iglesias—, la compensación podrá determinarse tomando como base el coste razonable de una reinstalación equivalente (valor de sustitución) cuando ésta sea factible y se proceda a la misma de buena fe (40). Este criterio, usado en contadas ocasiones, ha ido modelándose con las sucesivas decisiones emanadas de los tribunales. Así, el coste de la restitución no se entiende limitado a la adquisición de nuevos terrenos, sino que incluye los gastos derivados de las obras de construcción y traslado; la aplicación de la regla es discrecional por parte del *Lands Tribunal*, por lo que puede descartarse cuando los gastos de reinstalación sean desproporcionadamente altos (*Festiniog Railway Co. v. Central Electricity Generating Board*, 1960, 11 P. & C.R., pág. 448); el requisito clave para la efectividad de la regla es la falta de demanda o mercado en el caso concreto y no el uso del bien expropiado —para el cual puede haber mercado en otro lugar— (*Kolbe House Society v. Department of Transport*, 1994, JPEL, 1995, pág. 63); no es necesario que cuando se proceda a la expropiación del suelo o edificio éste deba estar dedicado *de facto* a dicho uso —en *Aston Charities Trust Ltd. v. Stepney Corporation*, 1952, en referencia a la expropiación de una iglesia que había interrumpido el servicio religioso durante la guerra, el tribunal entendió que la afirmación «*devoted to a purpose*» (41) introducía solamente una concepción de intencionalidad y, en consecuencia, aplicó la regla para la valoración del justiprecio—.

6. Con independencia de la valoración estricta del suelo a efectos de mercado, pueden fijarse compensaciones adicionales por los gastos o pérdidas producidos por el traslado de negocio o vivienda (*disturbance*) o por cualquier otro concepto no basado directamente en el valor del suelo (42),

---

(40) «*If the official arbitrator is satisfied that reinstatement in some other place is bona fide intended*», artículo 2.5 de la *Acquisition of Land Act* de 1919. En este sentido, *vid. Incorporated Society of the Crusade of Rescue and Homes for Destitute Catholic Children v. Feltham U.D.C.*, 1960, 11 P. & C.R., pág. 158, donde la simple intención de reinstalación se interpretó como *bona fides*, o *Edge Hill Light Railway v. Secretary of State for War*, 1956, 6 P. & C.R., pág. 211, en que no se aplicó la regla al basar los recurrentes su petición en la ausencia de demanda general o mercado y no en la intención de reinstalar el tendido de la vía férrea en otro lugar.

(41) «*Where land is, and but for the compulsory acquisition would continue to be, devoted to a purpose of such a nature that there is no general demand or market for land for that purpose...*», artículo 2.5 de la *Acquisition of Land Act* de 1919.

(42) Posteriormente, y al margen de esta regla, el artículo 7 de la *Compulsory Purchase Act* de 1965 ha previsto el pago de compensaciones cuando, en los casos de expropiaciones parciales, el terreno que permanece en manos del sujeto expropiado experimenta una pérdida de valor atribuible a la expropiación (*severance*) o al posterior uso a que se destina el suelo expropiado (*injurious affection*); *vid. Wrotham Park Settled Estates v. Hertsmere Borough Council*, 1987, JPEL, 1992, págs. 75-76). *Vid.* también las decisiones de la Corte de

como los gastos en que incurre el propietario al preparar la reclamación, de acuerdo con lo establecido en *Radnor Trust Ltd. v. Central Electricity Generating Board*, 1960, 12 P. & C.R., pág. 111 (43).

Esta última regla valorativa viene a reconocer que, a pesar de que se quiera identificar al propietario expropiado con un vendedor voluntario, en realidad no lo es. De ahí la compensación por las molestias, que, sin embargo, no podrá reclamarse en todo caso sino después de demostrarse que el trastorno producido «es la consecuencia natural, directa y razonable de la desposesión del propietario» (*Harvey v. Crawley Development Corporation*, 1957, 1 All E.R., pág. 504). Además, el justiprecio debe determinarse de manera que no resulte inferior al detrimento que sufre el propietario, pero tampoco superior. Es de interés en este sentido mencionar el asunto *Horn v. Sunderland Corporation* (1941) (44): en el mismo se discutía el supuesto de un granjero dedicado a la cría de caballos cuyo terreno fue expropiado tomando como módulo su futuro valor edificatorio. El granjero reclamaba, además, una cantidad adicional por los perjuicios que le ocasionaba el perder la granja (*disturbance*), a lo que se oponía la corporación, que abogaba por la coherencia al argumentar que «si [el propietario] reclama en calidad de granjero y reclama compensación por *disturbance*, el suelo ha de ser valorado como agrícola. Si reclama compensación aduciendo que el suelo es edificable, no puede pedir compensación respecto al trastorno de sus ocupaciones». La contraparte alegó que era una falacia comparar el valor del suelo para usos agrícolas y su valor para edificación dado que sólo hay un valor de mercado, el que se pagaría por el terreno, y si el suelo tenía un valor edificatorio ningún propietario prudente lo vendería por menos. Por ello, si la Ley establecía que la compensación debía corresponderse con el valor que espera conseguir un propietario en el mercado, esta cantidad no podía depender o verse afectada por el uso a que previamente había sido destinado el suelo. En consecuencia, el árbitro de-

---

Apelación en los casos *Wildtree Hotels, Ltd. v. Harrow Borough Council* (1998) y *Cliff v. Welsh Office* (1998), en los que se ofrecen resoluciones contradictorias con respecto a la ocupación temporal y al pago de compensación por *injurious affection*, 3 *Weekly Law Reports* 27, 1998.

Por su parte, el artículo 10 de la *Land Compensation Act* de 1961 da protección a aquellos propietarios colindantes que no han sido expropiados pero cuyos terrenos experimentan, asimismo, una depreciación a causa de la expropiación: estos propietarios tendrán derecho a compensación por la ejecución de las obras —construcción de una autopista, aeropuerto—, pero no por el uso de las mismas.

(43) Los tribunales no han apreciado las circunstancias personales de los expropiados, tales como el estado de salud o la edad (por ejemplo, *Bailey v. Derby Corporation*, 1965, 1 W.L.R., pág. 213), pero el Informe de la Comisión de Derecho Administrativo de 1969 recomendaba tomarlas en consideración. *Compulsory Acquisition and Remedies for Planning Restrictions. Report of a Sub-Committee of the Committee on Administrative Law*, 1969, London, Stevens & Sons Limited, pág. 39. Años después, la *Land Compensation Act* de 1973 fijaba una compensación por *disturbance* para los propietarios de empresas y negocios situados en suelo expropiado que hubieran cumplido los 60 años, considerando razonable, por la edad, la decisión de no trasladarse a otro lugar. Vid. *Sheffield Development Corporation v. Glossop Sectional Buildings Ltd*, 1994, 70 P. & C.R., pág. 1.

(44) 1 All E.R., 1941, págs. 480-501.

bía determinar el valor de mercado, averiguar el perjuicio del propietario por la pérdida y posteriormente fundir las dos sumas. La Corte de Apelación, vistas las argumentaciones, entendió que la valoración del terreno como edificable conllevaba de por sí la desaparición de la granja, y ese valor (que excedía del valor del suelo agrícola más la compensación por *disturbance*), y no otro superior, sería el que conseguiría el granjero en el libre mercado —debiendo abandonar, obviamente, la granja—. Y concluyó que en estos casos el propietario del terreno podía optar por el valor superior de entre los dos siguientes: bien el valor del uso expectante, bien el valor del uso actual (valor inicial), pudiéndose añadir en este último caso una compensación por *disturbance* (45).

C) *La Town and Country Planning Act de 1947* (46):  
*el control urbanístico y la apuesta por el existing use value*

Esta Ley, legado de la Administración laborista, introdujo cambios sustanciales no sólo en el esquema de valoración del suelo (47), sino en todo el

(45) Los casos *Mizen Bros. v. Mitchan Urban District Council*. 1929, E.G., 1941, pág. 102; y *Commonwealth of Australia v. Milledge*, 1953, 4 P. & C.R., pág. 135, contienen el mismo criterio.

(46) *La Town and Country Planning Act de 1947* nos es especialmente familiar porque el ordenamiento urbanístico español bebió en sus fuentes, al copiar la sistemática inglesa de valoración objetiva del suelo en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Esta incorporaba unas magnitudes más o menos coincidentes con los tipos de suelo previstos en la Ley inglesa y creadas a partir de la aplicación de determinados coeficientes:

- valor inicial, referido al valor del suelo rústico en función de su rendimiento forestal, agrícola o ganadero;
- valor expectante —denominado «fluctuante», a imagen del inglés, en el anteproyecto y proyecto de Ley de 1954, no así en el proyecto de mayo de 1955, en el que ya constaba el vocablo «expectante»—, aplicado a las expectativas urbanísticas del suelo de reserva urbana; y
- valor urbanístico, determinado en los suelos clasificados como urbanos por el aprovechamiento urbanístico fijado en el plan.

A estos valores se les añadía un cuarto, resultante del juego entre la oferta y la demanda: el valor comercial o de mercado, aplicable a los terrenos que tuvieran la condición de solar.

Como señala PARADA, la Ley de 1956 no es nada original, ya que en ella convergen influencias provenientes de las legislaciones italiana, francesa y anglosajona. «Esta variedad de influencias, confuso cruce de caminos de varias y no siempre coincidentes legislaciones y filosofías urbanísticas, se reconoce paladinamente en la Exposición de Motivos, que alude a “que en el estudio y preparación de la Ley se ha examinado, junto a las fuentes de raíz nacional, la evolución legislativa del resto de Europa y de América, que ofrece indudable utilidad y ensancha el horizonte de entendimientos recíprocos, sin difuminar el de las realidades propias”». R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, vol. III, 1993, 5.ª ed., págs. 320-321. Más concretamente, BALLBÉ sostiene que «los precedentes de esta clasificación [se refiere el autor a los valores inicial, fluctuante y urbanístico] ... se encuentran en la legislación inglesa y se derivan de las indemnizaciones establecidas por la Ley, como consecuencia de la limitación del derecho de desarrollo (“Development”)». M. BALLBÉ PRUNÉS, «Expropiaciones y Valoraciones», trabajo que el autor no llegó a publicar y que permanece inédito (mi agradecimiento al profesor M. BALLBÉ MALLOL, que me facilitó su consulta).

(47) Aunque previamente la *Town and Country Act* de 1944 ya había previsto un valor artificial (se tomaba como base la valoración existente en 1939) para solucionar la paralización producida por la guerra mundial en el mercado inmobiliario.

sistema urbanístico imperante hasta entonces, cambios cuyos preliminares habían sido ya anunciados en 1944 en el Libro Blanco «El Control del Uso del Suelo». Dado que sólo el 5 por 100 del territorio inglés estaba sujeto a planes operativos, la Ley obligó a todas las autoridades locales a preparar planes urbanísticos que abarcaran los diferentes condados en que se dividía Gran Bretaña. Estos planes, que habrían de elaborarse en un plazo de tres años y someterse a la posterior aprobación ministerial, debían dar cuenta del desarrollo urbanístico del condado (determinación de usos) a la par que señalar las áreas objeto de protección, las vías de comunicación más importantes y un listado de los recursos naturales con que se contaba (48). Además, y contrariamente a la situación anterior a la II Guerra Mundial (en la que el plan por sí mismo otorgaba al propietario un derecho a edificar sin interferencias de la autoridad), se estableció un sistema de control del desarrollo urbanístico —una limitación a ese derecho absoluto sobre el suelo que había ostentado hasta entonces el propietario— según el cual el otorgamiento de una licencia de construcción era requisito previo para llevar a cabo ésta (49). El contenido de la propiedad venía definido, pues, por las

---

(48) El sistema de planificación urbanística de 1947 se estructuraba en torno al *development plan*, «un plan indicativo de la manera en que una autoridad local propone que deba ser usado el suelo situado en su área», y cuyo contenido documental estaba formado por un texto en el que constaban las propuestas a desarrollar en los próximos veinte años y mapas a diferente escala que las exponían gráficamente. La *Town and Country Planning Act* de 1968 reformó este esquema al establecer dos niveles de planificación: *structure* y *local plans*. Los planes estructurales (asimilables a nuestros extintos Planes Directores Territoriales de Coordinación) son elaborados y aprobados por los Consejos de Condado y marcan las estrategias o directrices generales de este ámbito territorial desde una óptica que engloba el análisis de las materias (sociales, económicas) que influyen en la ordenación territorial. Estos planes deben dedicar también una especial atención a la protección y mejora del medio ambiente y a los problemas del tráfico. Los planes locales (*General or District plan; Action Areas Plan*) se circunscriben al ámbito municipal y son competencia de los distritos. Son planes que desarrollan con detalle las determinaciones del plan estratégico y que formulan las propuestas de actuación urbanística u otros usos del suelo. Deben estar en conformidad con las propuestas del plan estructural, pero de no ser así prevalecen las determinaciones del local. Los planes locales se ejecutan a través de *schemes* o proyectos de urbanización. Existe un tercer tipo de plan, el *Unitary Development Plan*, propio de las áreas metropolitanas y de Londres. Este plan se configura como un híbrido de los dos anteriores ya que contiene unas propuestas generales (Parte I) y su aplicación detallada (Parte II). Por otro lado, es importante destacar que las iniciativas desreguladoras de los conservadores durante los años ochenta y mediados de los noventa han llevado a traspasar a organismos públicos (las ya citadas *Urban Development Corporations*) facultades de planeamiento propias de la Administración local o a la creación de áreas donde se ha excluido la operatividad del sistema del *development plan*: por ejemplo, las *Simplified Planning Zones* o las *Enterprise Zones* (pequeñas áreas en las que, durante un período de diez años, los empresarios gozan de beneficios fiscales y/o urbanísticos, como la concesión de una licencia general para la realización de proyectos comerciales o industriales).

(49) Debemos aclarar que el sistema urbanístico inglés, muy flexible, difiere del nuestro en materia de disciplina urbanística. Hasta la aplicación de la *Planning and Compensation Act* de 1991 el plan se limitaba a ser una *material consideration*, es decir, una consideración significativa de entre las muchas que se tenían en cuenta en el procedimiento de concesión de licencias. De esta forma, aunque las pretensiones del propietario estuvieran en armonía con el plan, la licencia podía serle denegada en base a otras consideraciones. Actualmente, el plan ha adquirido más importancia pero continúa sin tener el carácter indiscutiblemente vinculante que le otorga el ordenamiento español, lo que provoca incertidumbre e inseguridad entre los particulares: efectivamente, las autoridades locales conti-

posibilidades de actuación que legitimara la licencia, de forma que su denegación no daba derecho a indemnización —sí la revocación y la interferencia en los usos.

La idea que subyacía en toda la Ley era que el aumento de valor que experimentara el suelo británico por la implementación de proyectos urbanísticos debía ser propiedad de la comunidad. Era ésta una medida nacionalizadora que había calado hondo en los laboristas a raíz del Informe Uthwatt sobre Compensaciones y Plusvalías (50) de 1942, que propugnaba la importancia de una acertada política de impuestos sobre el suelo, así como la necesidad de modificar el contenido del derecho de propiedad para equilibrar el mercado inmobiliario. Con independencia del «valor inicial» de los terrenos rústicos —que se hacía corresponder con su aprovechamiento agrícola—, el informe distinguía dos tipos de valores que eran los causantes directos del incremento en la compensación pagadera al propietario expropiado: el *floating value* y el *shifting value*. El *floating value* —también denominado *potential development value*— es un valor especulativo situado a medio camino entre el valor inicial y el urbanístico, que se obtiene por la estimación potencial de cuándo y en qué condiciones se producirá el desarrollo urbano de un área determinada. Esta potencialidad crea unas expectativas urbanísticas (y, por ende, un incremento valorativo) en todos los terrenos circundantes a dicha área, aunque *a priori* no sepa la dirección que tomará ese desarrollo y, por tanto, no podamos predecir con certeza en qué terrenos se estabilizará ese valor «fluctuante». En esta línea, si uno de los terrenos anteriores se ve afectado por una operación expropiatoria, su propietario recibe una compensación basada en una probabilidad y no en un valor urbanístico actual, ya que la edificación que se proyecta realizar puede materializarse en este terreno o en otros. Por eso mismo, aquella probabilidad no es susceptible de cuantificación aritmética certera dado el desconocimiento de la posible demanda que en relación a ese suelo podría existir en el futuro, en tanto que esta demanda no es simultánea ni abarca todo el área (51). El *shifting value*, por su parte, es un valor comercial conectado con el planeamiento. El control público en

---

núan disfrutando de discrecionalidad para conceder licencias en contra del plan, aunque deberán justificar el porqué de esta decisión.

(50) *Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment*. En 1941 fueron creadas tres comisiones para analizar los problemas de reconstrucción de la postguerra: la Comisión Uthwatt para Compensaciones y Plusvalías, la Comisión Scott para la Utilización del Suelo en las Áreas Rurales y la Comisión Beveridge para la Seguridad Social y los Servicios Aliados. La Comisión Uthwatt, denominada así por estar encabezada por el Ministro de Justicia Augustus Uthwatt, definió la plusvalía como «todo incremento en el valor del suelo (incluidas las edificaciones) derivado de las actuaciones del gobierno central o local, tanto positivas, por ejemplo la ejecución de obras públicas o mejoras, como negativas, por ejemplo las restricciones impuestas en otros suelos».

(51) Querer acumular en un terreno las expectativas globales de desarrollo del área sin que el valor urbanístico sea real equivaldría a creer que el poseedor de un billete de lotería concentra en su número las expectativas totales del premio que se reparte, cuando en realidad esas expectativas están diluidas entre todos y cada uno de los billetes de aquella tirada. M. BALLBÉ PRUNÉS, «Comentarios sobre la Ley del Suelo», Jornadas Municipalistas en las Islas Canarias, 1957, pág. 9.

los usos del suelo tiene el efecto de poner en movimiento y cambiar el valor del mismo, aumentando el valor de un terreno y disminuyendo el de otro. Así, por ejemplo, si se prohíbe el desarrollo urbano de un terreno situado a las afueras de una ciudad, su valor edificatorio potencial no se destruirá, sino que se moverá hacia otro terreno contiguo, que se beneficiará de aquella limitación. Sin embargo, con independencia de que el valor se haya desplazado a otro suelo y ya no le pertenezca, el propietario afectado reclamará una compensación a la Administración por el total del valor urbanístico potencial que, de no haber sido por la prohibición, podría haberse materializado (parág. 23-26). El Informe, a la vista de las argumentaciones, concluyó que ambos valores estaban provocando una situación de sobrevaloración que debía atajarse de inmediato. Y fue así que, para solucionar los desequilibrios entre compensaciones y plusvalías, el Informe recomendó la nacionalización de los derechos de urbanización y edificación inherentes a la propiedad.

Un problema se planteó, sin embargo, en relación a las propiedades que con anterioridad a la aplicación de la Ley (1 de julio de 1948) hubieran generado algún tipo de valor urbanístico, debido a que la misma pretendía nacionalizar únicamente futuras expectativas. La dificultad en comprobar si ese valor se había patrimonializado antes o después de la entrada en vigor de la *Town and Country Planning Act* obligó a una nacionalización sin distinciones, aunque para evitar situaciones desiguales entre propietarios se estableció que aquellos que pudieran demostrar que el incremento de valor se había producido antes del citado primero de julio recibirían una compensación. Con esta finalidad, el Gobierno creó un fondo nacional y lo dotó con 300 millones de libras esterlinas, por entender que ésa sería, aproximadamente, la suma total de las reclamaciones. Los propietarios debían solicitar ante el Consejo Central del Suelo (*Central Land Board*) la diferencia entre el valor de mercado y el valor inicial de su terreno. El período de reclamación quedó fijado en doce meses.

El valor de mercado era incompatible con el planteamiento del Informe y, en coherencia con el nuevo sistema, la Parte V de la Ley determinaba que el propietario expropiado recibiría como justiprecio el valor del uso existente o actual del suelo rústico destinado a edificación (*existing use value*), un valor que resultaba de restar al valor de mercado el valor urbanístico. Por tanto, el *existing use value* no tomaba en consideración las expectativas inmobiliarias, sino únicamente el uso al que estaba siendo destinado el suelo con anterioridad a su desarrollo. Se trataba, pues, de eliminar la plusvalía urbanística del propietario a través de su expropiación por parte del Estado (52). Y con tal fin se creó un impuesto (*development char-*

---

(52) Según HAYEK, para quien la Ley de 1947 es un ejemplo de despotismo administrativo, «nunca, en efecto, son más inconsistentes las motivaciones del planificador urbano que cuando pretende expropiar a los ciudadanos fijando la indemnización por debajo del justo precio que señala el mercado; la dialéctica empleada parte de la falacia de no existir otro procedimiento para reducir el coste social del proyecto. Lo que en realidad acontece es que se aspira a realizar obras sin abonar su coste; el planificador desea evidenciar las ventajas que comportan sus proyectos acudiendo al fácil expediente de que deter-

ge), gestionado por el Consejo Central del Suelo, que gravaba el plusvalor del suelo generado por el propio plan en un cien por cien (53) y que debía hacerse efectivo antes de que se procediera a la edificación. El mercado inmobiliario acusó claramente las disposiciones de la Ley y sufrió una fuerte paralización debido, sobre todo, a los impopulares y rígidos impuestos establecidos —que incrementaban el coste de las construcciones— y al encarecimiento de las compraventas en el sector privado, ya que pocas veces se ciñeron éstas al valor de uso existente, un valor que acabó respetándose solamente en las expropiaciones.

Cuando los conservadores llegaron al poder en 1951 advirtieron en seguida que la ideología socializadora contenida en las previsiones de la Ley de 1947 constituía un freno al desarrollo inmobiliario del país. Sin embargo, para evitar situaciones traumáticas, se decidieron por una modificación paulatina de la anterior regulación hasta llegar a la reintroducción pacífica del valor de mercado en 1959. El primer signo de cambio se produjo con la abolición del *development charge* a través de la *Town and Country Planning Act* de 1953. La *Town and Country Planning Act* de 1954, por su parte, estableció que a los justiprecios medidos por el valor del uso existente se les compensaría con una cantidad adicional referente al valor urbanístico, cantidad que también se pagaría retroactivamente. El motivo era que, en la práctica, coexistían dos mercados inmobiliarios: el de las compraventas privadas —que se realizaban en base al valor de mercado y que, desde 1953, no padecían la aplicación de la *development charge*— y el de los supuestos expropiatorios —que se seguían pagando al valor de uso existente—. Esta dualidad conducía a situaciones injustas, como las que se producían cuando a un expropiado le resultaba totalmente imposible adquirir una propiedad similar a la que tenía con el justiprecio que se le había pagado, monto que, en ocasiones, podía ser muy inferior al precio que el expropiado había pagado por su finca años atrás (54).

D) *La Town and Country Planning Act de 1959 y la Land Compensation Act de 1961: el retorno al valor de mercado*

a) *La Town and Country Planning Act de 1959.*

El aumento de los precios del mercado inmobiliario hizo que la diferencia entre los dos valores aplicados, el de mercado y el de uso existente,

---

minados sujetos soporten una parte de los gastos, para seguidamente adoptar, ante su justa queja, una actitud de absoluta indiferencia». F. A. HAYEK, *Los fundamentos de la libertad*, 5.ª ed., 1991, págs. 425-426.

(53) En 1909 y 1932, el Parlamento había establecido un precedente al crear un impuesto que gravaba la plusvalía urbanística generada por actuaciones de las autoridades en un 50 y 75 por 100, respectivamente. Estas previsiones, sin embargo, tuvieron poca aplicación debido a la dificultad que suponía comprobar qué propiedades habían aumentado de valor y, aun entonces, si ese aumento era consecuencia directa del proceso urbanizador emprendido por los poderes públicos.

(54) B. CULLINGWORTH y V. NADIN, *Town and Country Planning in Britain*, 1994, 11.ª ed., pág. 110.

fuera cada vez mayor. Por ese motivo, la Ley de 1959 reinstauró con algunas precisiones el valor de mercado, volviéndose a tomar en consideración para el justiprecio el aumento de valor del suelo que acrece por la expectativa de realizar operaciones urbanísticas. Pero había una novedad con respecto a la legislación de 1919: la actual exigencia de licencia urbanística, lo que dificultaba la fijación de este valor. Porque ahora no se conocía a ciencia cierta qué tipo de desarrollo urbanístico se autorizaría en un determinado terreno, a menos que se dispusiera de licencia (55). Para aclarar dudas en aquellos casos en que las determinaciones del plan no permitían conocer las posibilidades edificatorias o cuando el terreno había de destinarse a dotaciones públicas y no podía estimarse su valor (la denominada *white land*), se ideó la emisión de un certificado (*certificate of appropriate alternative development*) que clarificara el tipo de desarrollo urbanístico que, de forma razonable, se hubiera garantizado (56). El Ministerio de Vivienda y Gobierno Local se encargó, en su Circular 48/1959, de especificar que «el certificado no es una licencia sino una declaración para ser usada en la determinación del justo valor de mercado del suelo». Con este objetivo, el artículo 5 de la Ley de 1959 dispuso que cuando el suelo se encontrara en una zona no reservada a usos residenciales, comerciales o industriales o careciera de interés privado, el propietario o la autoridad expropiante podrían solicitar dicho certificado a la Administración local, adjuntando un mapa de situación y especificando el uso a que se hubiera destinado el terreno de no ser por la expropiación. La Administración, por su parte, declararía si podrían permitirse esos usos e incluso otros distintos de los propuestos por el particular (57). Obviamente, a mayores posibilidades de actuación urbanística, mayor sería la compensación que recibiría el propietario afectado —que podría exigir la incorporación en el justiprecio de los gastos en que incurrió al solicitar el certificado—. Incluso se fijó una compensación accesoria si, en el período de cinco años desde que se completó la expropiación, se pudiera llevar a cabo un desarrollo urbanístico adicional no contemplado cuando se procedió a la fijación del justiprecio (art. 18) (58).

La Ley de 1959 mantuvo el criterio de que todo propietario sometido a expropiación podía exigir una compensación que cubriese no únicamente el valor del bien expropiado, sino también: *a*) los perjuicios producidos a consecuencia de la expropiación (*disturbance*); *b*) los daños o pérdidas de

---

(55) Las licencias válidas en la fecha de la *notice to treat* deberán ser tenidas en cuenta por el *Lands Tribunal*.

(56) Esta previsión se encuentra actualmente desarrollada por el artículo 17 de la Ley de 1961, que regula el certificado como un instrumento de utilización generalizada para todos los propietarios con la finalidad de conocer el potencial urbanístico del suelo a los efectos de calcular su valor.

(57) Contra su resolución cabe recurrir en apelación ante el Secretario de Estado (art. 18 de la *Land Compensation Development Order* de 1974). Vid. al respecto, por ejemplo, *Maidstone BC v. Secretary of State for the Environment*, 1995, 69 P. & C.R., pág. 1.

(58) Supuesto actualmente previsto en los artículos 23 a 29 de la Ley de 1961 —insertados por la *Planning and Compensation Act* de 1991—, aunque el plazo se ha ampliado a diez años.

valor de los terrenos adyacentes por motivo de la expropiación (*severance, injurious affection*), y c) los intereses derivados del retraso en el pago del justiprecio, que con anterioridad se habían fijado en el 5 por 100 (Ley de 1845) y ahora serían los marcados por el Tesoro.

b) *La Land Compensation Act de 1961.*

Esta Ley, que junto con la *Land Compensation Act* de 1973 constituye el pilar del actual sistema de determinación del justiprecio, consagró definitivamente el criterio del valor de mercado y se reafirmó en la idea de que no deben darse compensaciones especiales al propietario por el hecho de tratarse de una venta coactiva.

Tras un somero examen, puede observarse que la norma se limita a reiterar los principios ya presentes en la temprana *Acquisition of Land Act* de 1919, si bien incorpora algunas novedades en correspondencia con las exigencias legislativas implantadas desde entonces en materia urbanística.

A imagen de la Ley de 1919, establece como pauta central la voluntad de dar al propietario expropiado un precio idéntico al que esperaría recibir un vendedor voluntario en un mercado libre, así como una serie de criterios que complementan al anterior o se aplican subsidiariamente: la valoración en los casos en que no haya mercado comprobable —la cuestión se centra en si hay o no mercado en el momento en que ha de procederse a la determinación del justiprecio—; la restitución equivalente —recordemos que la decisión de aplicar esta regla valorativa es discrecional por parte del Tribunal del Suelo y, en la práctica, se ha mantenido su inaplicación en los casos en que la restitución es desproporcionadamente más alta que el valor del bien expropiado—; la compensación por trastornos (59), y la prohi-

---

(59) Es importante referenciar la sentencia dictada en el caso *Palatine Graphic Arts Co. Ltd. v. Liverpool City Council* (1985). En la misma, el Consejo de Liverpool, sin hacer uso de su potestad expropiatoria, acordó con la compañía impresora Palatine la adquisición de unos terrenos pertenecientes a esta última por un precio equivalente al que Palatine hubiera recibido de realizarse la compra coactivamente. La mayor parte del precio cubría una compensación por *disturbance*, es decir, por los perjuicios que le causaba a la empresa el trasladarse a otra ubicación. A pesar de que para la compañía era más beneficioso establecerse en Lancashire, la existencia de incentivos gubernamentales para la instalación de empresas en Liverpool la decidieron a comprar nuevos terrenos en la ciudad, recibiendo para ello una subvención de desarrollo regional que cubría el 22 por 100 del coste total de la inversión. La autoridad local pretendía deducir esa cantidad subvencionada del total del precio a pagar por entender que reducía la pérdida de la compañía y que, de no deducirse, esta firma saldría beneficiada con la operación, pero el *Lands Tribunal* terció en su contra. El Consejo de Liverpool apeló entonces ante la Corte de Apelación, pero ésta ratificó la decisión del *Lands Tribunal* al considerar que la existencia de ayudas gubernamentales fue la razón principal que indujo a la compañía a descartar su inicial pretensión de instalarse en otro lugar. Además, se trataba de pagos de distinta naturaleza: la compensación por *disturbance* se justificaba por el trastorno ocasionado con el carácter forzoso de la desposesión, y la subvención por el gasto generado en la compra de terrenos y la adecuación de las instalaciones. La discrecionalidad en la concesión de la ayuda fue considerada irrelevante, a pesar de constituir un argumento esencial para el *Lands Tribunal*. *Law Report. Queen's bench*, 1986, págs. 335-347.

bición de valorar los usos contrarios a la ley y a la salud pública o de los ocupantes de la finca (60).

Pero este tradicional esquema valorativo se complementa en la *Land Compensation Act* con nuevas reglas contenidas en sus artículos 6, 7, 8 y 9, que pasamos a comentar brevemente. La primera de ellas, reflejada en el artículo 6, es un principio aplicado por los tribunales durante muchos años, el *Pointe Gourde* (61), que prohíbe incorporar a la valoración del justiprecio el aumento o la mengua de valor que experimenta un terreno por la ejecución de proyectos u obras que son, a la vez, la razón misma de su expropiación (62). A modo de ejemplo, la construcción pública, en las afueras de una ciudad, de un complejo deportivo y recreativo hace aumentar sin duda el valor de las fincas colindantes, pero si éstas son expropiadas con vistas a ampliar la superficie del complejo, la Administración deberá omitir en el pago el incremento de valor generado por el propio plan. En ilación con la regla *Pointe Gourde* merece citarse el asunto *Davy v. Leeds Corporation* (1965), respecto de unos terrenos situados en una zona degradada y marginal de Leeds que la Corporación, poco antes de decidir su expropiación, resolvió declarar como *clearance area* (área sujeta a demolición). El conflicto se originó cuando los propietarios de unas casas adosadas sitas en esa zona —y consideradas no aptas para su habitabilidad— no llegaron a un acuerdo sobre el cálculo de la indemnización, a pesar de que se estableció que el justiprecio se ceñiría al valor del suelo libre de edificación y apto para la nueva construcción. Los propietarios argumentaron ante el *Lands Tribunal* que también debía valorarse el hecho de que los terrenos colindantes estuvieran incluidos en *clearance areas*, debiendo suponerse libres de edificios, de manera que sus propios terrenos incrementaban su valor y por ello la compensación debía ser superior a la propuesta por la Corporación. El *Lands Tribunal* resolvió la controversia a su favor, por lo que la Corporación interpuso un recurso ante la Corte de Apelación. La Corte entró a valorar una cuestión que el *Lands Tribunal* no se había planteado: la de si la declaración de *clearance areas* se hubiera llevado a cabo en el supuesto de que la Corporación no hubiera querido hacerse con los terrenos. Los propietarios argumentaron en sentido afirmativo; la Corporación, por su parte, contestó que las declaraciones de demolición eran el primer paso para la adquisición de la zona y que nunca se hubieran rea-

---

(60) Por ejemplo, la construcción de un camping o la transformación de una vivienda en bloque de oficinas sin las correspondientes licencias —*Higham v. Havant and Waterloo Urban District Council* (1951) y *British Electricity Authority v. Cardiff Corporation* (1951).

(61) El precedente se originó en 1947 en el asunto *Pointe Gourde Quarring and Transport Co. v. Subintendant of Crown Lands* (vid. nota 39), y de ahí la denominación de «regla *Pointe Gourde*». Esta regla, que ha generado mucha jurisprudencia (*Camrose v. Basingstoke Corporation*, 1966, 1 W.L.R., pág. 1100; *Ruby Water Board v. Shaw-Fox*, 1973, *Appeal Cases*, pág. 203; *Devotwill Investments Ltd. v. Margate Corporation*, 1969, 2 All E.R., pág. 97 —donde se la ha considerado una verdadera regla de *common law*—, *Wards Construction v. Barclays Bank plc.*, 1994, 68 P. & C.R., pág. 391, etc.), parte de la improcedencia de valorar el incremento generado en una finca por una actuación administrativa ajena al propietario de la misma.

(62) En el mismo sentido, en la legislación española, vid. artículo 36.1 LEF.

lizado de no existir el ánimo de expropiar, resolución que se tomó un mes después. La Corte cambió la decisión del *Lands Tribunal* y aplicó la regla del artículo 6, dando la razón a los apelantes y valorando que la razón de la adquisición de ese suelo por parte de la autoridad local debía buscarse en la ausencia de promotores privados que quisiesen hacerse cargo de la rehabilitación de la zona. Por ello, el incremento de valor debido a la demolición de las áreas contiguas no debía tenerse en cuenta. El fallo fue nuevamente impugnado por los propietarios ante la Cámara de los Lores, pero ésta mantuvo la resolución judicial apelada (63).

El mismo principio se debate en *Myers v. Milton Keynes Development Corporation* (1974). *Milton Keynes Development Corporation* —una de las 28 *public corporations* con poderes expropiatorios creadas por el Gobierno para planear y construir las *new towns*, el instrumento utilizado a partir de la II Guerra Mundial para descongestionar las áreas urbanas británicas—elaboró en 1970 un proyecto de construcción de una nueva ciudad que afectaba a unos terrenos de uso agrícola pertenecientes al Sr. Myers. En los planos del proyecto se constataba que éste no afectaría a los terrenos, clasificados en el futuro como residenciales, en un período de diez años, lo que otorgaba al suelo un valor urbanístico diferido en el tiempo. Planteada la determinación del justiprecio ante el *Lands Tribunal*, éste dudaba en la aplicación de la regla *Pointe Gourde*, que colisionaba con el artículo 15 de la *Land Compensation Act* de 1961, según el cual la concesión de licencia podrá quedar garantizada si permite una actuación de acuerdo con las propuestas de la autoridad expropiante. El problema se centraba en valorar o no la existencia de un plan de construcción de una nueva ciudad y, en consecuencia, añadir o no en la compensación expropiatoria el incremento de valor derivado de la existencia del proyecto. El *Lands Tribunal* se decantó por la aplicación del principio y entendiendo que, de no existir el proyecto, no habría una garantía razonable de que se concediese al Sr. Myers una licencia urbanística, aplicó al suelo un valor de uso existente (valor agrícola), de forma que el Sr. Myers impugnó la decisión ante la Corte de Apelación. Esta concluyó que no se había generado ningún conflicto entre la regla *Pointe Gourde* y el artículo 15 y formuló la cuestión en los siguientes términos: el valor debía determinarse tomando en cuenta el precio que aceptaría un vendedor y ofrecería un comprador en 1970 (valor de mercado) si no existiera la propuesta de la *new town*, pero asumiendo una circunstancia especial: que el comprador tuviese por cierto que de solicitar, en 1980, licencia urbanística de acuerdo con el proyecto de creación de la nueva ciudad, ésta le sería concedida. La Corte estableció, pues, que la compensación debía comprender el valor de la licencia diferida, sin que esta decisión contradijera la regla *Pointe Gourde* «... you are to assume

---

(63) «There should be a disregard of any increase or diminution of the value of the appellants' lands attributable to the clearing or prospective clearing of any of the land authorised to be acquired for purposes of clearing if that clearing would not have been likely to be carried out if the corporation had not acquired and did not propose to acquire any of that land», 1 W.L.R., 1965, pág. 459.

*that after 10 years planning permission would be available for development as a residential area. It comes to this. In valuing the estate, you are to disregard the effect of the scheme, but you are to assume the availability of planning permission» (64).*

El artículo 7 supone la aplicación con carácter general de una regla que había encontrado acomodo en algunas leyes puntuales y que permite la recuperación por el Estado de una parte de la plusvalía: cuando se proceda a la expropiación parcial de un terreno y el resto experimente un aumento de valor debido a la actuación de la Administración, que, por ejemplo, ha hecho una fuerte inversión en infraestructuras en la zona, este aumento deberá deducirse del monto total de la compensación. En alguna ocasión, la compensación puede quedar reducida a la nada (*Grosvenor Motor Co. v. Chester Corporation*, 1963, 14 P. & C.R., pág. 478), pero sin llegar al extremo de que el propietario deba realizar un pago de retorno si se ha beneficiado de un fuerte aumento. En el supuesto de que se produjera la expropiación del resto de la propiedad (art. 8), el pago compensatorio se mediría de acuerdo con el valor actual del terreno, es decir, con la plusvalía generada por la primera expropiación y sin proceder a nuevos descuentos.

Finalmente, el artículo 9 deja fuera de la valoración del justiprecio la disminución del valor del suelo atribuible al conocimiento de una futura expropiación; por ejemplo, porque el plan urbanístico refleja que en ese terreno se ubicará una plaza pública (65). El Tribunal de Apelación sostuvo que la elección del término *attributable to* (66) por parte del legislador en la redacción de la norma se debió a la voluntad de ampliar los supuestos encajables en aquélla (*Trocette Property Co. Ltd. v. Greater London Council*, 1974, 28 P. & C.R., pág. 408).

En 1967, los laboristas, manteniendo el valor de mercado pero buscando solucionar de alguna forma el incremento de precios que se producía en el mercado inmobiliario —con el subsiguiente aumento de las plusvalías—, reincidieron en el establecimiento, a través de la *Land Commission Act*, de un nuevo impuesto especial que repercutía en favor del Estado la

---

(64) 1 W.L.R., 1974, pág. 704.

(65) El suelo que se encuentra en esta situación es conocido como *blighted land* y el propietario del mismo puede solicitar a la Administración, a través de una *purchase notice* o *blight notice*, que sea objeto de expropiación. También puede solicitarlo en caso de revocación o modificación de una licencia previamente concedida si el suelo es *incapable of reasonably beneficial use in its existing state*, pero sólo recibirá como compensación el *existing use value*. La Administración puede paralizar la reclamación del propietario notificando que no piensa proceder a la expropiación en un período de quince años. Vid. a este respecto *Inland Revenue Commissioners v. MeroLands (Property Finance) Ltd.* (1980), en el que una compañía propietaria de unos terrenos requirió al Ayuntamiento la compra de los mismos al serle denegada la solicitud de licencia para la construcción de un proyecto residencial (el Ayuntamiento motivó la denegación en su intención de destinarlos a la construcción de una escuela). 1 W.L.R., 1981, págs. 637-650.

(66) El artículo 9 reza como sigue: «No account shall be taken of any depreciation of the value of the relevant interest which is attributable to the fact that ... an indication has been given that the relevant land is, or is likely, to be acquired by an authority possessing compulsory purchase powers».

plusvalía urbanística. Para evitar el estancamiento inmobiliario provocado por la Ley de 1947, esta vez el impuesto sólo gravaba el aumento de valor en una proporción del 40 por 100, aunque existía la previsión de que el tipo impositivo se elevara hasta un 50 por 100, lo que nunca ocurrió. El impuesto, así como el organismo que lo gestionaba —la *Land Commission*, con amplios poderes expropiatorios que pocas veces utilizó y a los que se añadía la posibilidad de adquirir suelo a precios inferiores al del mercado—, fue suprimido en 1971, sin que diera tiempo a analizar los resultados de su breve implantación.

E) *La Land Compensation Act de 1973: mejoras en el tratamiento de los propietarios afectados por obras públicas*

En 1973 se aprobó la *Land Compensation Act*, que modificaba en algunos puntos la legislación vigente desde 1961. El objetivo fundamental perseguido por esta Ley fue el de actualizar las previsiones referentes a la valoración del justiprecio en los supuestos de disminución de valor del suelo causado por obras públicas (*loss of amenity, disturbance, nuisance, injurious affection*, etc.), previsiones que venían aplicándose ya desde la Ley de 1845 y que originaban decisiones injustas para los propietarios que debían someterse a ellas (67). En la parte dispositiva de la Ley, basada en las propuestas del Libro Blanco «Desarrollo y Compensación. Situando a la gente en primer lugar» (68), destacan:

a) La disminución de valor del suelo debido a factores físicos (ruido, vibraciones, olores, humos, iluminación artificial y vertido de sustancias sólidas o líquidas) causados por el uso de autopistas, aeropuertos u otras infraestructuras públicas da lugar a compensación (art. 1). Este artículo amplía las posibilidades de obtener indemnización ya que, con anterioridad, sólo la construcción de esas infraestructuras —y no su posterior uso— generaba un derecho a aquélla.

b) Se establece una limitación temporal: el propietario que pretenda la compensación debe haber adquirido el terreno antes de la fecha en que las infraestructuras fueron usadas por primera vez (art. 2) (69).

c) Con el objeto de mitigar las molestias y trastornos que puede producir el uso de las infraestructuras en los alrededores, la Ley dispone que las autoridades responsables corran con los gastos o colaboren a través de ayudas en las labores de insonorización de los edificios cercanos (arts. 20,

(67) LOMNICKY, *op. cit.*, pág. 133. La reclamación debe presentarse en un plazo de seis años a partir del transcurso de un año desde la puesta en funcionamiento de la obra o infraestructura pública. La compensación se calculará de acuerdo con los precios en vigor el día en que se inicia el cómputo del plazo de reclamación. Vid. *Blower v. Suffolk C.C.*, 1994, 67 P. & C.R., pág. 228.

(68) *Development and Compensation. Putting People First*, 1972, Cmnd. 5124.

(69) Vid., por ejemplo, *Fallows v. Gateshead Metropolitan Borough Council*, 1993, JPEL, pág. 1157.

21); adquieran, de mutuo acuerdo con los propietarios o forzosamente, suelo contiguo (art. 22); o acuerden con estos propietarios el destino que debe darse a sus terrenos con la finalidad de neutralizar los efectos adversos de las vías de comunicación (art. 23).

d) Se prevé el supuesto de que: 1) la Administración adquiera forzosamente un terreno con la finalidad de construir una infraestructura —por ejemplo, un aeropuerto— que se instalará parcialmente en el terreno expropiado, y 2) el sujeto expropiado sea propietario, asimismo, de un terreno contiguo al expropiado que se encuentra afectado por molestias y ruidos generados por el aeropuerto. Cuando concurran ambas circunstancias, la compensación no deberá valorarse, como ocurría antaño (*Edwards v. Minister of Transport*, 1964, 15 P. & C.R., pág. 144), dependiendo de qué parte de la instalación está ubicada en el suelo expropiado, sino que se tomará en consideración la totalidad de la misma prescindiendo de su emplazamiento (art. 44). El anterior criterio habría llevado a desestimar la reclamación de un propietario en cuyo terreno no se ubicara la pista de despegue sino, por ejemplo, el edificio destinado a sala de espera.

e) La ocupación previa de la propiedad permite al propietario reclamar el pago anticipado del 90 por 100 del justiprecio que se acuerde o, en caso contrario, del estimado por la Administración expropiante (art. 52).

F) *La Community Land Act de 1975:  
el fracaso de la nacionalización del suelo*

Muy poco tiempo después de la victoria laborista de 1974, el Gobierno publicó un Libro Blanco titulado *Land* que constituyó el franco anticipo de lo que más tarde sería una de las estrategias políticas más ambiciosas emprendidas por un país de la Europa occidental en materia urbanística. Los laboristas pretendían pasar de un sistema de planeamiento calificado como negativo, en el que la iniciativa privada tenía un gran protagonismo y control dentro del proceso urbano —lo que favorecía la especulación—, a un planeamiento positivo, en el que la comunidad pudiera decidir las estrategias edificatorias con criterios de racionalidad y eficiencia. Con este propósito de «permitir que la comunidad controle el desarrollo urbanístico de acuerdo con sus necesidades y prioridades» y «restituirle la plusvalía generada por el esfuerzo colectivo» se dictó la *Community Land Act*, una Ley que transmitiría al sector público todas las propiedades susceptibles de ser edificadas (*development land*); una Ley, en fin, que, yendo más allá de las pretensiones de 1947, perseguía la nacionalización de todo el suelo urbanizable británico (70).

(70) Esta nacionalización, sin embargo, estaba sujeta a algunas exenciones y exclusiones: la Ley no era de aplicación a aquellos suelos que contuvieran, por ejemplo, construcciones destinadas a vivienda individual, edificaciones de carácter agrícola, edificaciones que tuvieran concedida licencia urbanística con anterioridad al 12 de septiembre de 1974, edificios de carácter industrial que desde esa fecha hubieran pertenecido sin interrupción a empresas inmobiliarias, etc. (art. 3).

Al amparo de la misma, las autoridades locales «debían» adquirir el suelo necesario para hacer realidad sus proyectos en materia de crecimiento urbano durante los próximos diez años, implementando una estrategia planificadora ideal que tuviera como finalidad la satisfacción del interés público. Efectivamente, al contar con esta extensa potestad-obligación, la comunidad, a través de sus representantes, se convertiría en la propietaria de una gran extensión de terrenos, lo que posibilitaría la distribución equilibrada de los servicios e infraestructuras públicos demandados por la población. A largo plazo, las masivas expropiaciones permitirían unificar la oferta de suelo edificable en manos públicas para su posterior desarrollo por la propia Administración o su venta al sector privado al precio de mercado, apropiándose del valor urbanístico neto.

Sin embargo, este deber al que estaba sujeta la Administración local en virtud de la Ley no debía realizarse con carácter inmediato a la aprobación de la misma sino paulatinamente, ya que se habían previsto tres fases de aplicación (*first appointed day, relevant date, second appointed day*, art. 7): después de una primera fase transitoria, que dio comienzo el 6 de abril de 1976, y que se caracterizaba por el libre ejercicio de la potestad expropiatoria, una segunda fase impondría a las autoridades locales la obligación específica, a través de *duty orders* elaboradas por el Secretario de Estado, de adquirir suelo mediante expropiación. Estas órdenes gubernamentales se irían dictando gradualmente para cada entidad local y especificarían las áreas sujetas a expropiación —coincidentes con el perímetro de los condados o parte de ellos— y el uso a que deberían destinarse estas últimas, hasta cubrir todo el suelo edificable de Gran Bretaña. Tras dicha operación, que se suponía debía culminar en un período de diez años, daría comienzo la tercera fase, que tendría, a diferencia de la segunda, una aplicación general e inmediata. Hasta entonces, el parámetro utilizado como base para el cálculo del justiprecio habría sido el valor de mercado, pero en la nueva fase se sustituiría por un *current use value* (art. 25), el valor del uso a que venía siendo destinado el suelo, que no englobaría la plusvalía experimentada por el mismo debido a su inclusión en el plan urbanístico, porque este incremento debía pertenecer a la comunidad.

En paralelo, y como complemento ideal de esta Ley, la *Development Land Tax* de 1976 estableció un impuesto de plusvalía (*development land tax*) que se aplicaría, tanto para las compraventas entre particulares como para las adquisiciones coactivas o no de la Administración, sólo mientras rijera el precio de mercado. En estos últimos supuestos, el impuesto, que gravaba la plusvalía urbanística en un 80 por 100, se descontaba directamente del precio o de la indemnización debida. El impuesto se aplicó hasta la *Finance Act* de 1985, a pesar de que la *Community Land Act* había sido derogada cinco años antes a través de la *Local Government, Planning and Land Act* de 1980, una Ley netamente encaminada a favorecer al sector privado pero que continuaba dando importantes poderes de expropiación a las autoridades públicas con la finalidad de asistir al primero.

Al margen de las dificultades económicas con que tropezó la aplicación de la Ley, el *current use value* jamás llegó a tener operatividad ya que aqué-

lla fue suprimida mucho antes de llegar a su tercera fase aplicativa, de manera que los mecanismos de determinación del justiprecio expropiatorio continúan apoyándose aún hoy en las Leyes de 1961 y 1973, con unos criterios que, en lo esencial, no se prevé que vayan a ser mutados por el actual Gobierno laborista.

#### IV. BREVE ANOTACIÓN SOBRE LA FECHA DE DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO

La Ley de 1845 y, sobre todo, sus posteriores interpretaciones jurisprudenciales (*case law*) unieron indefectiblemente el momento en que debía tener lugar la valoración del justiprecio con la fecha de notificación de la *notice to treat*, según la cual la Administración iba a adquirir forzosamente un determinado bien. El primer caso citado a este efecto fue *Penny v. Penny* (1868), en el que se estableció que «*every man's interest shall be valued, rebus sic stantibus, just as it occurs at the very moment when the notice to treat was given*» (71). A partir de ese momento, fue cuestión pacífica que el justiprecio compensatorio se basaba en el valor que tenía la propiedad sujeta a expropiación en la fecha de la recepción de la *notice to treat* —en esta misma línea, *Inland Revenue Commissioners v. Glasgow and South-Western Railway Co.* (1887), *Phoenix Assurance Co. v. Spooner* (1905), *Horn v. Sunderland Corporation* (1941), *Aston Charities Trust Ltd. v. Stepney Corporation* (1952), *Newham London Borough Council v. Benjamin CA* (1968), etc.

Esta regla se aplicaba incluso en los supuestos de retrasos importantes en la determinación del justiprecio debido a la ausencia de fluctuaciones en el mercado del suelo, ya que los precios se mantenían estables. Sin embargo, la existencia cada vez más frecuente de problemas inflacionistas hizo que muchos propietarios expropiados se vieran perjudicados, puesto que el aumento de precios o las depreciaciones monetarias implicaban una considerable reducción de sus compensaciones. Ante tal situación, la Cámara de los Lores decidió modificar el criterio de la *notice to treat* en el asunto *West Midland Baptist (Trust) Association (Inc.) v. Birmingham Corporation* (1970). El supuesto era el siguiente: la Corporación de Birmingham había dictado una orden de expropiación de una zona de 981 acres en el centro de la ciudad —en la que se hallaba una vieja capilla baptista— con la finalidad de reedificarla. La orden fue confirmada por el Ministro de Urbanismo en junio de 1947 y notificada a los afectados en agosto del mismo año. La Corporación acordó con los propietarios de la capilla que la compensación se fijaría de acuerdo con el coste razonable de una reinstalación equivalente (art. 5.5 *Land Compensation Act* de 1961) y se comprometió, a pesar de no estar legalmente obligada a ello, a facilitarles nuevos terrenos donde ubicar la capilla. Una década después, en septiembre de 1958, la autoridad local cedió a la comunidad baptista los terrenos para la construcción de la nueva iglesia, pero no fue hasta abril de 1961 que la co-

(71) L.R. 5 Eq., págs. 235-236.

munidad pudo dar inicio a los trabajos de construcción —aunque éstos se pospusieron hasta 1965—. En 1963, la Corporación se convertía en propietaria de los terrenos de la capilla y en 1965 se elevó al *Lands Tribunal* la determinación del montante de la compensación. La confrontación entre la autoridad local y la Iglesia Baptista se centraba en la fecha en que debía procederse a la valoración de la reinstalación equivalente: la fecha de recepción de la *notice to treat* —1947— o la fecha en que podía haber dado comienzo la construcción del nuevo templo —1961—. La Corporación sostenía que la valoración en la fecha de notificación era una *rule of law* que debía aplicarse con independencia de que la cantidad pagada fuera o no suficiente para permitir la reinstalación del propietario.

El *Lands Tribunal* se decantó por la fecha de la *notice to treat*, pero la Corte de Apelación le enmendó la plana. En última instancia, la Cámara de los Lores, consciente de la injusticia que suponía la aplicación ciega de un criterio indiscutible hasta entonces («compensación constituiría una burla si lo que se pagara fuera algo que no compensara», págs. 904), estimó que el «coste razonable» de una reinstalación equivalente se refería al coste actual en que incurre o espera incurrir el propietario en la fecha en que la reinstalación podrá tener lugar.

De este modo, la Cámara de los Lores, en una decisión cuya aplicación no se limitaba a los casos de reinstalación equivalente sino que se extendía a la regla general del valor de mercado, acababa con un criterio que había permanecido claramente asentado en los tribunales británicos durante una centuria. A partir de ese momento, la nueva fecha de referencia para fijar la valoración del bien expropiado ha sido la anterior de entre las dos posibilidades siguientes: la de la última audiencia ante el *Lands Tribunal* o, en caso de que se proceda a la ocupación previa del bien, la de la toma de posesión del mismo por la Administración (72). En este último caso, se computarán intereses desde la fecha de entrada (art. 11 *Compulsory Purchase Act* de 1965) con la tasa establecida legalmente —*The Acquisition of Land (Rate of Interest after Entry) Regulations* de 1995.

## V. CONCLUSIONES

Primera.—La base legal para calcular el *quantum* indemnizatorio que cubre el daño patrimonial producido por la expropiación debe buscarse actualmente en la *Land Compensation Act* de 1961, heredera directa de la *Acquisition of Land Act* de 1919, y que establece como pauta central de valoración un criterio prevalente desde 1959: el valor de mercado, es de-

---

(72) En referencia a la fecha de toma de posesión como referencia para el cálculo de la compensación, vid. *Chilton V. Teleford Development Corporation* (1986), donde el problema era determinar en qué fecha se entendía ocupada una finca sujeta a expropiación cuya ocupación física se produjo gradualmente y en fechas diferentes durante un período de 28 meses. El *Lands Tribunal* identificó ocho fechas diferentes, pero la Corte de Apelación sostuvo que la primera entrada en una parte de la finca constituye entrada en la totalidad de la misma. 1 W.L.R., 1987, págs. 872-880.

cir, el precio que se obtendría por un terreno si se vendiera en el libre mercado.

Segunda.—Como quiera que los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio, según hemos hecho notar, han pendulado al son de la respuesta al siguiente interrogante: «¿a quien pertenece la plusvalía?» (comunidad/propietario), no hay duda de que asistimos a un debate mucho más ideológico que técnico que se resume en el enfrentamiento entre los defensores de la colectivización del suelo (tendientes a consolidar un planeamiento urbanístico de carácter positivo en el que la comunidad ostente el papel director) y los partidarios del libre mercado, que mantienen que la plusvalía pertenece al propietario y que él es el único legitimado para apropiársela. Efectivamente, desde la promulgación de las Leyes de 1845 y, sobre todo, de 1919, la casi totalidad de criterios de fijación del justiprecio (reinstalación equivalente, determinación del valor de la *white land* en función de su aprovechamiento urbanístico a través de certificados de desarrollo alternativo, *disturbance*, *injurious affection*, etc.) se han mantenido estables; concretados, eso sí, por las sucesivas aportaciones de los Tribunales y ligeramente modificados por las necesarias actualizaciones legislativas en la materia —léase, por ejemplo, la *Land Compensation Act* de 1973—. Por tanto, la existencia de diferencias en el cálculo del monto de la compensación pagadera al expropiado, apreciables en función del partido gobernante, ha de imputarse básicamente a los cambios de criterio en materia de valoración del suelo.

Para la ideología laborista, el plusvalor que experimenta un terreno por la posibilidad de conversión en suelo edificable pertenece a la comunidad, puesto que han sido sus actuaciones —a través del plan—, y no las del propietario, las que han generado el beneficio. Esta es la visión que proyecta, por ejemplo, la Ley urbanística de 1947, una visión reguladora e intervencionista que promueve la función social de la propiedad —el control urbanístico permite el uso social del suelo— y que incorpora una valoración objetiva del mismo, el *existing use value*, alejada de las fluctuaciones que experimenta el mercado inmobiliario. El pensamiento conservador, por su parte, aspira a restringir la intervención de los poderes públicos, especialmente en el sector de la economía. Por ello, practica una política desreguladora que beneficia a las inversiones privadas y promete incentivos, por ejemplo, a través de un valor que favorezca la especulación, como es el valor de mercado.

Tercera.—Parecería que los valores iniciales gestados por los laboristas (*existing use*, *current use*) debían abaratar el precio del suelo y, con ello, permitir que las autoridades locales realizaran actuaciones urbanísticas que antes no habrían podido costearse. Ahora bien, hay pocas evidencias de que estos valores bajaran o incluso estabilizaran aquel precio, reduciendo la especulación.

Cuarta.—La propiedad pública del suelo —a través de la expropiación por un valor inicial— puede ser una manera de recuperar para la comunidad el aumento de valor del suelo; sin embargo, los críticos dicen que este objetivo puede conseguirse simplemente con la creación de impuestos que

transfieran la plusvalía al Estado, experiencia que ya proyectaron los laboristas con la *Land Commission Act* de 1967.

Quinta.—Los intentos fiscales de expropiar la plusvalía —intervención pública en el mercado del suelo— (1947, 1975 y 1967) respondieron al mismo patrón de mantenimiento de los precios del suelo y, aunque es difícil proceder a su evaluación, ya que tuvieron una corta vida, se puede afirmar que su implantación no arrojó resultados positivos. Ahora bien, estos mismos instrumentos pueden utilizarse para compensar las desigualdades entre los propietarios beneficiados y los perjudicados por las determinaciones del plan —importantes desde que la Ley de 1947 introdujo el criterio según el cual la denegación de licencia no da derecho a indemnización, a pesar de la depreciación que experimenta el valor del suelo—, una posibilidad de recuperación parcial de la plusvalía que se mantiene actualmente sólo con efectos para el expropiado, a través del artículo 6 de la Ley de 1961.

Sexta.—El valor de mercado, decíamos, se ha mantenido operativo desde 1959, sin más conatos de sustitución que la fallida Ley de socialización del suelo de 1975. Los diversos debates celebrados en la actualidad para detectar las deficiencias del sistema y proponer medidas para solventarlas —que posteriormente deberán tener su reflejo en una reforma legislativa— coinciden en el mantenimiento de este valor, aunque junto con la necesaria previsión de compensaciones adicionales que aseguren un pago adecuado, esto es, que refleje las circunstancias de cada caso concreto; por ejemplo, por pérdidas en el ámbito empresarial (*loss of business profits, good will, disturbance...*), así como también por la pérdida de valor del suelo debido a la ejecución del proyecto que ha motivado la expropiación. Además, si se apunta que la compensación expropiatoria debe asentarse en las bases y presupuestos de una venta «voluntaria», la aplicación del principio *Pointe Gourde* pierde todo su sentido, por lo que se ha propuesto su eliminación.

