

JUAN ANTONIO CUERVA DE CAÑAS*Licenciado en Derecho***ANTONIO MOMBLÁN GARCÍA***Licenciado en Derecho***Extracto:**

EL presente trabajo es fruto de la preocupación respecto de la situación real que se plantea en los procedimientos expropiatorios; preocupación que se ha visto incrementada con motivo de la información proporcionada por el grupo político CIU en el Ayuntamiento de Barcelona y que desborda cualquier atisbo de racionalidad en relación a las cuantías ofertadas por el Ayuntamiento a los expropiados, el justiprecio expropiatorio fijado, así como a las cantidades generadas en concepto de intereses de demora. Sirva de ejemplo que entre la oferta inicial del Ayuntamiento de Barcelona y el coste final de la expropiación (incluido justo precio e intereses) se observa un incremento superior al 550%, llegando en otros casos al 1.500% y, en casos más extremos al 214.000%.

Las cuestiones nucleares de este trabajo son los criterios de valoración, contenidos en la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) y en el Reglamento de Expropiación Forzosa (REF), que deben ser utilizados por los particulares en sus hojas de aprecio –si razonablemente pretenden llegar a un acuerdo con la Administración, de acuerdo con el art. 24 LEF y arts. 25-27 REF–, así como por la Administración Pública para fijar el justiprecio expropiatorio. Criterios que también deberán ser tenidos en cuenta por el Jurado Provincial de Expropiación en caso de que el propietario rechace el precio fundado ofrecido por la Administración (arts. 31 y 37 LEF) y, en su caso, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo si se insta ulterior recurso contra la decisión del Jurado Provincial de Expropiación. También se ha prestado especial atención a los recientes cambios normativos en el ámbito urbanístico con motivo de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), modificada parcialmente por la Ley 10/2003, así como a la libertad de

.../...

.../...

estimación prevista en el artículo 43 de la LEF, dado su mayor peso específico en la casuística.

Del mismo modo, se aborda la institución de los intereses de demora que, en la práctica, suponen una cantidad nada desdeñable que debe ser abonada al expropiado –*v. gr.* en Barcelona, su Ayuntamiento está abonando en concepto de intereses cantidades equivalentes al 50% del justiprecio e, incluso, iguales al mismo–.

Finalmente, hemos incluido una serie de conclusiones críticas sobre aspectos problemáticos que se plantean en torno a la valoración y al pago del justiprecio, aportando –modestamente– posibles soluciones que permitirían arbitrar estos problemas. La contrapartida de esta arriesgada labor de criticar y proponer es la posibilidad del error. Es aquí donde se pide la indulgencia del lector.

Sumario:

1. Marco constitucional y cuadro normativo.
2. Normas de valoración.
 - 2.1. Valoración del suelo y edificios.
 - 2.2. Tasación de valores mobiliarios.
 - 2.3. Valoración de los derechos reales.
 - 2.4. Valoración de los arrendamientos.
3. La libertad de estimación. Aplicación.
 - 3.1. Motivación y actividad probatoria.
 - 3.2. Criterios estimativos.
4. Intereses de demora. Cuestiones generales.
 - 4.1. Determinación de la cuantía de los intereses de demora: cantidad base e interés aplicable. ¿Anatocismo?
 - 4.2. Intereses por la demora en la fijación del justiprecio (arts. 52.8.º y 56 LEF y 71 y 72 REF).
 - 4.3. Intereses por la demora en el pago (arts. 48.1 y 57 LEF y 73 REF).
5. Conclusiones.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y CUADRO NORMATIVO

La LEF de 1954 tenía como finalidad patente establecer un sistema de valoración que ofreciera mayor objetividad en su aplicación a través de criterios generales que, podrían atender a circunstancias especiales, pero sobre todo, que se aplicarían por igual en todos los expedientes expropiatorios. A lo largo de varios preceptos (arts. 36 y ss. LEF que encuentran sus homónimos en los arts. 39 y ss. REF) se fijan distintos criterios de valoración que deberán ser tenidos en cuenta tanto por los interesados, como por el Jurado Provincial de Expropiación ¹.

Estos criterios de valoración se asientan en dos criterios:

1. El valor de mercado.
2. La valoración fiscal.

Ambos criterios son acumulables; pero para situaciones especiales, para no cerrar el sistema de valoración objetiva de manera rígida, el legislador introduce la posibilidad de que estas reglas objetivas cedan en aquellas situaciones en que los interesados o los Jurados Provinciales de Expropiación consideren que no se obtendrán a través de las mismas el valor real de los bienes (art. 43 LEF) ².

Posteriormente en 1978, se promulga la Constitución Española de 27 de diciembre (CE). El artículo 33 de la CE mantiene los pilares que sustentan la institución de la expropiación forzosa y el artículo 149.1.18 de la CE atribuye al Estado la competencia en «legislación sobre expropiación forzosa»,

¹ Artículo 41 del REF, «1. Siempre que los bienes o derechos objeto de expropiación forzosa sean algunos de los determinados específicamente en los artículos 39 a 43 de la ley, las tasaciones del propietario, de la Administración expropiante y del Jurado Provincial de Expropiación habrán de practicarse según los criterios estimativos señalados en los mismos, con arreglo a su respectiva naturaleza. 2. en las hojas de aprecio se clasificarán los bienes o derechos de naturaleza distinta por el mismo orden en que aparecen relacionados en los artículos citados de la ley». No obstante, el principio antiformalista del artículo 29 permite la presentación de documentos por los administrados que siga otra estructura para valorar los bienes o derechos expropiados.

² A pesar de esta inicial pretensión del legislador, la práctica administrativa y judicial ha originado una preferente utilización del artículo 43 de la LEF, de los criterios estimativos que se consideren más adecuados en cada caso, incluso aun que la jurisprudencia haya recordado el carácter imperativo de los criterios generales de valoración con apoyo en los términos del artículo 37 de la LEF, «la LEF, en su artículo 37 establece categóricamente la obligación de ajustarse, en todo caso, salvo lo previsto en el artículo 43 de la misma ley, a las normas que contienen en los artículos siguientes (...)», STS de 9 de febrero de 1988.

sin límites de ningún tipo ³. En consecuencia, los criterios de valoración son competencia exclusiva del legislador estatal. Estos parámetros para fijar el valor de los bienes expropiados no pueden ser distintos, dependiendo de la localización en una u otra Comunidad Autónoma. La STC 37/1987, al analizar la impugnación promovida con la reforma agraria andaluza, dejó sentado que los sistemas de valoración del justiprecio expropiatorio eran de competencia exclusivamente estatal ⁴.

El mismo TC ha reconocido que el legislador puede establecer criterios de valoración distintos en función de los bienes y derechos que sean objeto de expropiación, pero en todo caso estos criterios deben ser razonables y guardar un adecuado equilibrio entre *el daño expropiatorio y su reparación* ⁵.

Pese a que el artículo 149.1.18 de la CE reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre legislación expropiatoria, gran número de CC.AA. en sus Estatutos de Autonomía ⁶ han asumido no sólo facultades de ejecución, sino también competencias de desarrollo legislativo. En este sentido, la STC 37/1987, de 26 de marzo, tras reconocer la competencia exclusiva del Estado en cuanto a los criterios de valoración del justiprecio, *no excluye que por ley autonómica pueden establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar a los fines de interés público a que aquélla deba servir*. De forma que *son éstas –las CC.AA.–, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados*. Consecuentemente, incluida en la competencia de las CC.AA. estaría inserta, en efecto, la potestad de autorganización.

Por lo que a nosotros ahora interesa, poner de manifiesto que algunas CC.AA. han creado sus propios Jurados de Expropiación que deberán ser los que apliquen los criterios de valoración fijados por el Estado ⁷.

³ Vid. artículo 149.1.18. El mencionado artículo únicamente habla de *legislación sobre expropiación forzosa*. Ello ha dado lugar a posiciones divergentes en cuanto al papel que este artículo aguarda a las CC.AA. Resulta interesante el razonamiento sostenido por GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO en su obra *El justiprecio de la expropiación forzosa*, págs. 101 y ss.

⁴ Dice la STC 37/1987 que se trata de una competencia exclusiva del legislador estatal para impedir *que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio*. Esta doctrina se reitera en la STC 61/1997.

⁵ STC 166/1986, de 19 de diciembre.

⁶ Cataluña artículo 10.1.2 del EACat, País Vasco, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Navarra.

⁷ Conforme a esta posición se manifiesta el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. No, en cambio, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO (*cit. supra*, págs. 101 y ss.) quien, sobre la base de la expresión de la STC 37/1987 –*ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre legislación de expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica*– entiende que ello atenta contra la competencia exclusiva del Estado: «atenta contra la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE), sin que parezca suficiente para enervar esta competencia la asumida por las autonomías sobre el urbanismo (criterio que, además, sólo sería aplicable a la Ley madrileña, que regula el Jurado en el seno de la legislación urbanística, pero no a la Ley catalana que constituye un Jurado con una ley especial al efecto y para todo tipo de expropiaciones) (...) Tampoco parece suficiente invocar el respeto a la autonomía de las CC.AA., por entender que no puede el Estado tasar los bienes que expro-

.../...

Tras la CE algunos de los preceptos de la LEF deben entenderse derogados parcialmente (v.gr. arts. 22.3 y 126.1 y 2). Pero la modificación más relevante, en cuanto a criterios de valoración, ha venido de la mano de la legislación urbanística.

La preconstitucional Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, vino a ser reemplazada por la Ley, de igual rúbrica, Texto Refundido aprobado por Real Decreto-Ley 1/1992, de 26 de junio. Para las expropiaciones urbanísticas, se establecen ciertas normas valorativas respecto del suelo (arts. 46 y ss.), excluyentes de las generales de la LEF y, por tanto, también de su artículo 43 (SSTS 20 de setiembre de 1991 y 18 de octubre de 1991), si bien en las expropiaciones no urbanísticas se seguían aplicando los criterios de la LEF, lo que daba lugar a la injusticia de aplicar valores diferentes en función de la naturaleza de la expropiación⁸.

La STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró la inconstitucionalidad parcial del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (art. 59 parcialmente y arts. 60-62) pues es inconstitucional la práctica del Estado de regular materias propiamente urbanísticas –que son de competencia asumida por las CC.AA.– incluso con carácter supletorio⁹, si bien, previamente, recuerda la STC 37/1987 y afirma que *la valoración urbanística entronca con el artículo 149.1.18 de la CE que, como hemos reiterado en jurisprudencia constante y en esta sentencia, es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del artículo 149.1.18 de la CE la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional* (STC 37/1987, FJ 6.º). En consecuencia, declarada la inconstitucionalidad parcial de la Ley del Suelo de 1992, recobra vigencia la Ley del Suelo de 1976, con carácter supletorio en las materias en las que el Estado no ostente competencias. No obstante, interesa dejar claro que la inconstitucionalidad parcial de la Ley del Suelo de 1992 no afectó a normas que debían seguir aplicándose por lo que se refiere a la valoración del suelo sin valor urbanístico, que no resultó afectada, como a la valoración urbanística (salvo lo relativo al aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación), así como la valoración de otros bienes y derechos distintos de la propiedad del suelo.

.../...

pian aquéllas, no sólo porque los Jurados autonómicos no respetarían tampoco la autonomía local (al tasar el precio de las expropiaciones de las corporaciones locales) sino también porque el Jurado Provincial de Expropiación, aunque formalmente se adscriba a la Administración del Estado, no está sometido jerárquicamente a ningún órgano de ésta, ni recibe instrucciones y actúa de forma autónoma y, sobre todo, al menos mientras se mantenga su actual composición, sus miembros no son procedentes de la Administración del Estado, salvo el abogado del Estado (que, de todos modos, actúa más como jurista de reconocida competencia que como defensor de la Administración del Estado).

Para Cataluña *vid.* Ley 6/1995, de 28 de junio, del Jurado de Expropiación de Cataluña que consta únicamente de seis artículos que regulan la naturaleza, funciones, composición, funcionamiento, procedimiento y acuerdos del Jurado de Expropiación.

Vid. también la Ley madrileña de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de 28 de marzo de 1995.

⁸ El TS ha seguido, en general, una interpretación restrictiva del ámbito de aplicación de los criterios de valoración urbanísticos, sentando la doctrina de que la expropiación no es urbanística cuando no tiene por finalidad la ejecución de planes de urbanismo, o cuando no se deriva de actuaciones urbanísticas o de planes parciales (STS de 4 de junio de 1981, STS de 4 de noviembre de 1985, STS de 18 de febrero de 1992).

⁹ La STC 61/1997 recuerda la STC 147/1991: (...) *dado que a partir de los artículos 148 y 149 de la CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CCAA la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime.*

Tras la STC 61/1997 y siguiendo su dictado se ha promulgado la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998, de 13 de abril, que ha derogado los artículos 46, 47, 58 y 59 de la Ley del Suelo de 1992 y que, en lo que concierne a los criterios de valoración del suelo (arts. 23 y ss.), *ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible en valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo*. Se elimina así la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores diferentes que estableció en su día la versión primera de la Ley del Suelo, de forma que, a partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria.

Todavía la Ley 6/1998¹⁰ ha sido modificada parcialmente por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, con el propósito –según su Exposición de Motivos– de *corregir las rigideces advertidas en el mercado y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable o urbanizado*.

En conclusión, no puede afirmarse que existan unos idénticos criterios para valorar los bienes expropiados. Existen unas pautas generales, con relación a la específica naturaleza de los derechos o bienes que se expropian, contenidas unas en la LEF, otras en la normativa urbanística respecto de las valoraciones del suelo –además de otras leyes sectoriales de importancia secundaria–. Pero junto a estos criterios generales y con la excepción de los inmuebles y edificaciones que siempre se valorarán conforme a la Ley del Suelo, es posible estimar el valor con otros criterios que el Jurado de Expropiación o los interesados consideren más adecuados (art. 43 LEF).

Respecto de lo que no cabe albergar duda alguna es que el sistema de valoración debe ser establecido de manera exclusiva por el legislador estatal para mantener la igualdad de todos los ciudadanos, con independencia de la Administración que expropie; aunque no podemos decir que tal sistema se encuentra en un único texto normativo (arts. 37 a 43 LEF) ya que estos criterios deben completarse con los de la legislación específica o sectorial –especialmente la urbanística–.

Asimismo, como normas generales, hay que citar la LRJPAC 30/1992 y, para el caso en que se plantee recurso contencioso-administrativo, la LJCA 29/1998.

¹⁰ Téngase especialmente en cuenta la STC 164/2001, de 11 de julio, que declara inconstitucionales el artículo 16.1, artículo 38 y la disposición final única en cuanto se refiera a los dos artículos que acaban de citarse. La sentencia también impone una determinada interpretación en los artículos 9, 11, 14.2 a) y b), 17.1 y 18.1, 2 y 3.

2. NORMAS DE VALORACIÓN

2.1. Valoración del suelo y edificios.

2.1.1. Introducción.

La LRSV de 1998 derogó los artículos 46, 47, 58 y 59 de la Ley del Suelo de 1992, como consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que declaró nulos varios apartados de estos artículos y los artículos 60 a 62 de la Ley del Suelo de 1992.

El artículo 23 de la LRSV establece la aplicación general de las reglas de valoración. Para la valoración del suelo no diferencia entre expropiación urbanística y las que no; aunque sí diferencia cuando la valoración no sea del suelo (para otros bienes y derechos).

Los artículos de la LEF que incluyen los criterios para la valoración de suelo urbano (art. 38), de suelo urbanizable y no urbanizable (art. 39) han sido derogados por la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valores del Suelo (*vid.* art. 23 LRSV 1998).

Pero primero debemos advertir que la LRSV, en su artículo 7, clasifica el suelo en «urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística». En consecuencia, pasaremos a examinarlos seguidamente para analizar su valoración.

2.1.2. Valoración del suelo urbano.

El artículo 8 de la LRSV considera suelo urbano «el suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. Y los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo».

Pero para determinar su valor debemos acudir al artículo 28 de la LRSV que establece cuatro distinciones:

1. *El valor del suelo urbano sin urbanización consolidada* se determinará aplicando el aprovechamiento ¹¹ resultante del correspondiente ámbito de gestión en que esté incluido, del

¹¹ El valor se fija por el aprovechamiento medio del sector o polígono en que se actúa; es el aprovechamiento que corresponde a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuye a efectos fiscales –STS 17 de octubre de 2000– (no al valor de mercado sino el aprovechamiento permitido por el Plan).

valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales para el terreno concreto a valorar ¹². En resumen, se obtiene por la aplicación del valor básico de repercusión al aprovechamiento susceptible de aprobación, y todo ello aplicable a la superficie del terreno.

2. *El valor del suelo urbano incluido en ámbitos de reforma, renovación o mejora urbana.* El aprovechamiento de cada parcela, sólo a efectos de su valoración, será el resultante del planeamiento o sea, el 100% del aprovechamiento tipo o medio, unitario en general u otro que establezca la legislación urbanística, salvo que exista edificación pues entonces el aprovechamiento será el de esa edificación, si fuera superior.
3. *El valor del suelo urbano consolidado por la urbanización* ¹³ se determinará por aplicación al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto del valor básico de repercusión en cada parcela recogida en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle corregido en la forma establecida en la normativa de valoración catastral ¹⁴. Por tanto, los elementos a tener en cuenta son la valoración fiscal y el aprovechamiento; este último será el autorizado por el planeamiento en cada caso concreto.
4. *Y en los casos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores catastrales o inaplicables de los mismos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación,* se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual que consiste en deducir el valor del suelo partiendo del producto inmobiliario terminado, por una operación matemática que, partiendo del valor de mercado, deduce el valor de la construcción, los beneficios de la construcción y los gastos de producción.

Otro dato a tener en cuenta es que los terrenos expropiados se valorarán con independencia de su concreta finalidad o destino: terrenos viales, zonas verdes, edificables, ... Por lo tanto, no se puede diferenciar entre, por ejemplo, terrenos viales y edificables para dar menor valor a los primeros (STS de 5 de octubre de 1954).

Una vez obtenido el valor, se tienen que deducir los gastos del artículo 30 de la LRSV ¹⁵ salvo que ya se hubieran deducido en la determinación de los valores de las ponencias.

¹² Se refiere al valor básico de repercusión más específico porque en este suelo existe la apariencia de una gran zona urbana aunque sin los servicios adecuados, y las valoraciones catastrales tienen valoraciones más específicas que las poligonales.

¹³ Se suele tratar de valores edificables ya que la presente ley ha huido de la denominación «solar» que utilizaba su predecesora.

¹⁴ El valor de repercusión en calle, plaza o tramo de calle o parcela se obtiene aplicando coeficientes correctores establecidos en el Real Decreto de 25 de junio de 1993.

¹⁵ «Cuando proceda, los costes de urbanización precisa y no ejecutada, y los de su financiación, gestión y, en su caso, promoción, así como los de las indemnizaciones procedentes, según las normas o determinaciones de este carácter contenidas en el planeamiento o en el proyecto de obras correspondiente o, en su defecto, los costes necesarios para que el terreno correspondiente alcance la condición de solar. En el supuesto de suelos urbanos sujetos a operaciones de reforma interior, renovación o mejora urbana, se deducirán asimismo los costes adicionales que estas operaciones puedan conllevar.»

Para la valoración se parte siempre, con excepción del suelo urbanizable, de la atribución de aprovechamiento urbanístico. Así, en los casos de carencia de Plan o sin atribución de aprovechamiento se ha de atender al aprovechamiento de las parcelas próximas más representativas, de manera que se obtenga una adecuada y justa indemnización por la expropiación en virtud del principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento (art. 29 LRSV ¹⁶).

2.1.3. Valoración del suelo urbanizable.

El suelo no urbanizable lo define el artículo 10 de la LRSV de modo residual: «el que no tenga condición de urbano o de urbanizable».

La determinación del valor del suelo urbanizable se regula en el artículo 27 de la LRSV, el cual diferencia entre:

1. *Suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo.* En este caso, el valor del suelo se obtendrá por aplicación al aprovechamiento ¹⁷ que le corresponda del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales.

El valor básico de repercusión en polígono será el deducido de las ponencias de valores catastrales; así intenta precisar lo que el suelo, como valor, representa o repercute en el precio final del m². Y si la ponencia establece valores unitarios para ese suelo, se aplicarán éstos a la superficie correspondiente para obtener el valor del suelo.

Y, al igual que en el suelo urbano, se deducirán los gastos del artículo 30 de la LRSV salvo que ya se hubieran deducido en su totalidad en la determinación de los valores de las ponencias.

Y en caso de inexistencia, pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales o inaplicabilidad de éstas por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, el valor del suelo se determinará de conformidad con el método residual ¹⁸ dinámico definido en la normativa hipotecaria y considerando, en todo caso, los gastos del artículo 30 de la LRSV.

¹⁶ «[...] el aprovechamiento a tener en cuenta [...] será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales esté incluido el mismo».

¹⁷ La legislación no define «aprovechamiento». Para PORTO REY, el aprovechamiento urbanístico de un terreno es el rendimiento económico, real o potencial del mismo, constituido por el conjunto de los usos urbanos que sobre él permite el planeamiento urbanístico, cuantificable en función de intensidad (edificabilidad m² e/m²s) o cantidad de usos (m²e) y que se concreta en el número de metros cuadrados edificables para ser utilizados con usos determinados. NAGORE entiende que, aunque esencialmente se identifique con edificabilidad, hay que incorporar además otros usos, como por ejemplo las superficies libres privadas resultantes de la ordenación prevista.

¹⁸ Esencialmente, consiste en deducir del precio final del producto inmobiliario los diferentes factores que intervienen en su formación y que han sido aplicados por la jurisprudencia frecuentemente.

Finaliza este supuesto (art. 27.1 LRSV) diciendo que «se descartarán los elementos especulativos de cálculo y aquellas expectativas cuya presencia no esté asegurada». Se está refiriendo a las expectativas urbanísticas, cuestión ya analizada en este trabajo.

2. *Suelo urbanizable no incluido por el planeamiento en los ámbitos referidos en el apartado anterior, y mientras no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la legislación urbanística* se acudirá, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística, a la valoración del suelo no urbanizable, el cual pasamos seguidamente a examinar.

2.1.4. Valoración del suelo no urbanizable.

El suelo no urbanizable (art. 9 LRSV) son los terrenos en que concurran alguna de las siguientes circunstancias:

- 1.^a Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- 2.^a Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.

La valoración del suelo no urbanizable se determinará, según el artículo 26 de la LRSV, comparando valores de fincas análogas. Y para que haya identidad de razón que justifique la analogía se tendrá en cuenta el régimen urbanístico, la situación, el terreno, la naturaleza y, en su caso, los usos y los aprovechamientos de tales fincas.

Si no existen valores comparables que permitan aplicar esta analogía, el valor del suelo no urbanizable se determinará por las capitalizaciones de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración.

Para ello, el TS rara vez aceptó el criterio del artículo 29 de la LEF¹⁹ y el TS se orientó preferentemente por acudir a las posibilidades ofrecidas por el artículo 43 de la LEF.

Se suele citar, como criterio orientativo, el artículo 68.2 de la Ley de Haciendas Locales, el cual dice que «el valor de los terrenos de naturaleza rústica se calculará capitalizando al interés que regla-

¹⁹ Capitalizar al interés legal la renta líquida aumentada en un 5 o en un 10%, según sea catastrada o amarillada.

mentariamente se establezca, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales».

Sin embargo, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO nos explica que, para aplicar el método de capitalización de rentas, el valor del suelo (V_s) se calcula capitalizando la renta (neta), real o potencial, de la tierra (R_t) al tipo de interés reglamentario (t_i)²⁰.

Respecto al tipo de interés, es un aspecto que no está nada claro. Según PORTO REY, será el tipo de interés del mercado de rentas agrarias de la zona. Sin embargo, para GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO será al 3% en base a la disposición transitoria 2.ª de la Ley de Haciendas Locales; pero debemos destacar que éste es un porcentaje orientativo porque la Ley de Valoraciones de 1998 no nos remite expresamente a ella.

2.1.5. Valoración de las edificaciones.

Según el artículo 31.2 de la LRSV: «El valor de las edificaciones, que asimismo se calculará con independencia del suelo, se determinará de acuerdo con la normativa catastral en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad y estado de conservación de las mismas».

Así, esta remisión nos conduce a la invocación del Real Decreto 1020/1993 para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana que será, en cuanto a las construcciones (norma 11 RD), el resultado de multiplicar la superficie construida por el precio unitario obtenido a partir del cuadro y por los coeficientes correctores del valor de las construcciones, definidos en la norma 13 del Real Decreto, que le fueran de aplicación. Para valorar las construcciones por el método de reposición (norma 12), se calculará su coste actual, depreciado por la antigüedad, uso, calidad, estado de conservación, carácter histórico y demás circunstancias contempladas en la norma 14 del Real Decreto para su adecuación al mercado.

Por lo tanto, para la valoración de edificaciones se debe tener en cuenta factores (porque sino podría incurrir en un enriquecimiento injusto) como:

- La disminución del valor de las edificaciones por el transcurso del tiempo desde que fueron construidas²¹ y el estado de conservación en que se encuentra (STS 2 de julio de 1998).

²⁰

$$V_s = \frac{R_t \times 100}{t_i}$$

²¹ No existe índice de depreciación, en antigüedad inferior al año (STS de 27 de mayo de 1997).

- La calidad de los materiales de construcción, tales como vigas y entramados, columnas, etc.; no basta con referirse a la naturaleza y situación de los elementos integrantes de la edificación (STS 11 de octubre de 1984).
- El emplazamiento de la casa; su situación, sus dimensiones, su distribución y modernidad (STS 9 de diciembre de 1975).
- El mérito histórico-cultural (STS 2 de marzo de 1996).
- No se puede fijar el justiprecio en comparación con el fijado para las viviendas de protección oficial en la misma área geográfica, al no guardar ninguna relación el valor de éstas y el justiprecio (STS 27 de mayo de 1997). Así, se aplica un porcentaje sobre el valor de la edificación con arreglo al precio de venta de las viviendas de protección oficial (STS de 23 de mayo de 2000).
- Y los costes de demolición necesarios para aprovechar la edificabilidad del suelo no pueden disminuir el valor real de los edificios (STS de 28 de mayo de 1997).

Para probar estos factores se tiene en cuenta un informe pericial, unido a un acta notarial y a fotografías (STS de 2 de julio de 1997).

En la edificación hay una serie de limitaciones derivadas de la construcción de carreteras, autovías y autopistas. En consecuencia, se indemnizará los perjuicios por la privación del derecho *ius aedificandi* en autopistas y autovías de nueva construcción cuando el suelo está calificado como urbano o urbanizable (STS de 7 de noviembre de 1997). Pero será improcedente la indemnización, en construcción de autopista, si se trata de suelo rústico (STS de 30 de mayo de 2000) o por la simple afección de terrenos a zona de servidumbre sin ser utilizados por los servicios de la autopista (STS de 20 de marzo de 1998). Y tampoco se procederá a indemnizar en la construcción o ampliación de carreteras los restos de finca no expropiados en suelo urbanizable programado (STS de 1 de diciembre de 1998).

2.2. Tasación de valores mobiliarios.

Recordemos ante todo que, según el artículo 28 de la LEF, si el objeto de la expropiación forzosa estuviere constituido por valores mobiliarios, se formarán tantas piezas separadas como clases de títulos hubiesen de expropiarse, atendiendo a las características que puedan influir en su valoración.

La LEF regula, en su artículo 40, la valoración de cualquier modalidad de valor negociable²². Y pretende facilitar esta valoración mediante reglas objetivas y automáticas.

²² Es un precepto que atiene en propiedad más a las expropiaciones de valores que de sociedades capitalistas.

Así, el justiprecio se obtiene de la media aritmética de tres cantidades: valor medio de cotización, el beneficio empresarial medio en los tres últimos ejercicios y el valor teórico contable; aunque no a todos los valores negociables se les puede aplicar de forma no deliberada estos conceptos ²³ por lo que se deberán analizar con criterios económicos los verdaderos elementos que influyen en la consideración de los valores mobiliarios.

El artículo 43 del REF que precisa el concepto «la cotización media del año anterior», establece que si los valores están admitidos a cotización en varias bolsas, se preferirá la cotización de la bolsa localizada en el domicilio social, salvo que de las cotizaciones se derivase una diferencia igual o superior al 10%, en cuyo caso, se hallará la media de todas las cotizaciones. Actualmente, este precepto ha perdido su eficacia por las reglas que existen hoy sobre contratación de mercados de valores ²⁴, las cuales configuran un sistema de interconexión bursátil llamado «mercado continuo» que recoge la contratación de los valores admitidos a cotización en varias bolsas y que se realiza a tiempo real. En consecuencia, será la cotización media del mercado continuo a la que haya de atenderse cuando los valores contraten por este sistema. Esta cotización media se referirá al año anterior, contado a partir del día en que se inició el expediente de justiprecio (por tanto, guarda coherencia con el art. 36 LEF).

Respecto al segundo criterio a tener en cuenta, «el promedio del beneficio empresarial en los últimos tres ejercicios», será el que conste en los balances que estén aprobados y depositados en el Registro Mercantil. No tienen eficacia los inventarios confeccionados por los administradores de la sociedad (STS 3 de mayo de 1991). Así, con esta valoración, se introduce a los balances oficiales una indirecta valoración fiscal porque cuando los administradores de la sociedad hayan disminuido los beneficios con el fin de reducir la carga fiscal de la entidad, esta disminución repercutirá en la fijación del justiprecio, que sólo tiene en cuenta los balances depositados y no los balances reales de la empresa.

El tercer criterio, «el precio teórico de los valores expropiados», es la diferencia entre el activo real y pasivo exigible en el último balance aprobado. Este valor teórico sólo se calcula con relación a las acciones, donde su titular asume una responsabilidad sobre el patrimonio de la empresa.

La aplicación de este criterio se matiza con algunos valores negociables (por ejemplo, los bonos y las obligaciones) cuyos titulares tienen un verdadero derecho de crédito frente a la sociedad, preferente a los accionistas y muchas veces garantizado, donde su aplicación indistinta puede originar desequilibrios entre los titulares de los valores.

Estos tres criterios son los preferentes para fijar el justiprecio de los valores negociables expropiados aunque se pueden desplazar si perciben que el resultado de su media aritmética no responde al valor real de los bienes y es conveniente acudir a otros valores estimativos, de conformidad con

²³ Ya sea porque no están admitidos a cotización, porque tienen un valor más estable sin que realmente incida el valor de la sociedad (los bonos, las obligaciones,...).

²⁴ Desde la reforma operada con la Ley 24/1988, de 28 de julio.

el artículo 43 de la LEF ²⁵, para mantener la justicia y equidad en la indemnización de la expropiación. Así resulta de interés el criterio seguido para fijar el justiprecio cuando se expropiaron las acciones de la «Compañía Metropolitana de Madrid, SA» ²⁶.

Se ha discutido también la posibilidad de que estos criterios queden desplazados por otros establecidos en una ley específica, como ocurrió en Decreto-Ley que originó la expropiación del *Holding Rumasa* ²⁷.

La aplicación de estos criterios legales ha dado lugar a que en algunos supuestos el Jurado de Expropiación haya fijado un valor «cero» como justiprecio (STS de 5 de junio de 2001) al entender que la valoración de los elementos de las empresas y sociedades puede ser negativo. No obstante, en dos votos particulares los magistrados PECES MORATE y GONZÁLEZ NAVARRO han discutido esta decisión que puede conducir a la confiscación de bienes.

2.3. Valoración de los derechos reales.

El artículo 42 de la LEF acude para valorar los derechos reales, como un criterio objetivo y automático, a la normativa fiscal que corresponde actualmente a la Ley 1/1993, de 24 de septiembre, del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y a su Reglamento de 29 de mayo de 1995.

El ámbito de aplicación del artículo 42 será exclusivamente un derecho real, no cuando se expropia una finca gravada con derechos reales; caso en que el justiprecio se determinaría globalmente para todos los interesados y una vez fijado serían los afectados quienes procederían a distribuir en función de cada derecho (art. 8 REF).

²⁵ «No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando criterios que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultara, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por éste superior o inferior a aquélla».

²⁶ STS de 14 de junio de 1993: «La LEF establece el sistema para calcular el valor de las acciones expropiadas, pero, al haberse producido un hecho tan trascendente como es la ruina de la empresa provocada por la misma Administración expropiante, es incuestionable que la situación patrimonial y contable que debe tenerse en cuenta, al amparo de lo dispuesto por el artículo 43 de la LEF, para calcular el precio o pagar a los accionistas expropiados, es la anterior a la actuación administrativa determinante de tal situación, pues, de lo contrario, se produciría un enriquecimiento injusto de aquélla».

²⁷ La impugnación de la disposición que fijaba otros criterios de valoración de las acciones y participaciones de las sociedades expropiadas no prosperó ante el TC. Así, la STC 111/1983, de 2 de diciembre, declara que: «la fijación del justiprecio del artículo 5.3 del Decreto-Ley no se ajusta al artículo 40 de la LEF [...] pero esta garantía desaparece en la medida en que, como aquí sucede, se establece que en un caso concreto de expropiación se aplicarán criterios singulares distintos de los generales. Interpretado como una norma imperativa, el artículo 5.3 sería inconstitucional al exceder el límite previsto para los Decretos-Leyes en el artículo 86.1 de la CE. Pero si lo interpretamos como un criterio de los que se prevén en los artículos 38 a 42 de la LEF, no impide la aplicación de lo dispuesto en el artículo 43 de la LEF [...] y no sería inconstitucional en cuanto no impide la obtención del valor real de los bienes que es la garantía esencial del expropiado».

Aunque en las expropiaciones urbanísticas se permite a la Administración optar entre valorar el inmueble en su conjunto o valorar de forma separada el derecho dominical y cada carga y derecho real (art. 32.2 LRSV de 1998).

Además, este precepto se tendrá en cuenta tanto en la privación de un derecho real, como en los casos de privación de una facultad del derecho dominical²⁸ (por ejemplo una servidumbre). Aunque con las servidumbres forzosas, la jurisprudencia²⁹ suele acudir a criterios estimativos para determinar una indemnización que realmente compense al propietario los daños ocasionados.

Entrando en la valoración de los derechos reales, para fijar la base imponible del impuesto, el artículo 10.1 de la Ley 1/1993 establece el criterio de tasación general: «el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda». La jurisprudencia (STS de 1 de enero de 1993) ha identificado «valor real» con el precio efectivamente pagado, sin que las facultades de comprobación administrativa puedan incrementarlo si existe la referencia al precio de mercado.

En defecto de esta regla, se precisan los porcentajes sobre el valor de la propiedad del bien que grava el derecho real. Así, con los usufructos temporales se estimará el 2% del valor del inmueble por cada año restante, sin que pueda sobrepasar el 70%. Y en los usufructos vitalicios se computará el 70% del valor del bien siempre que el usufructuario tenga menos de 20 años y si su edad es superior, se descontará un 1% por cada año, con el límite del 10% del valor total.

Quedan a salvo de estas reglas los usufructos a favor de personas jurídicas por tiempo superior a 30 años o por plazo indeterminado que se han de valorar como transmisión de la propiedad (art. 10.2 Ley 1/1993).

Este mismo criterio se aplica a los derechos reales de uso y habitación, con la modificación de que opera como límite el 75% del valor del inmueble, en lugar del 70%.

Para la estimación de los derechos de hipoteca, prenda o anticresis se atenderá al importe total garantizado, al que se añadirán, en caso de existir, la cantidad que garantice intereses, indemnizaciones, penalidades u otros conceptos. Si no existe ninguna cantidad garantizada explícitamente, se tasarán estos derechos con el importe total garantizado y la cantidad que signifique tres años de intereses [art. 10. 2 d) Ley 1/1993].

²⁸ En este sentido la STS de 14 de noviembre de 1990 dice: «las afecciones concretas y singulares que derivan de una actuación específica en la que se impone al particular afectado un sacrificio singular que debe ser indemnizado».

²⁹ Así, las SSTs de 24 de febrero de 1987 y de 25 de febrero de 1992 referidas a servidumbres de paso de tendido eléctrico, o la STS de 30 de septiembre de 1997 referida a servidumbre de gaseoducto.

2.4. Valoración de los arrendamientos.

2.4.1. Introducción.

La regulación contenida en el artículo 44 de la LEF se remite a la legislación especial de arrendamientos, la cual establece valoraciones tasadas con carácter de mínimos. La indemnización básica debida a los arrendatarios es la llamada «capitalización de las diferencias de renta», que supone capitalizar la diferencia anual de renta en más que el expropiado tenga que pagar por volver a alojarse en un local igual en calidad y situación a aquel del que la expropiación le desaloja (entre otras, STS de 12 de diciembre de 2000). Además, debe añadirse el valor del precio de traspaso en el caso de los arrendamientos de locales de negocio (entre otras, STS de 17 de diciembre de 1984) y, en general, todos los gastos que se demuestren motivados por la exigencia del traslado impuesto por la expropiación (montaje, desmontaje, transporte de muebles, ...) más, en el caso de arrendamientos de locales de negocio, las partidas antes aludidas en el caso de traslado de industrias.

Alguna jurisprudencia entendió que la valoración del derecho de arrendamiento según estos criterios nunca debía superar el que corresponde al derecho de propiedad, pero la STS de 30 de marzo de 1999 consideró este límite como excepcional y que ambos valores son independientes.

Éstas son las pautas que normalmente orientan la valoración del Jurado y Tribunales en el marco de libertad estimativa del artículo 43 de la LEF, pues al no tasar los criterios a utilizar, permite manejar los que crea más idóneos en cada caso. Por este motivo juega un papel decisivo la actitud probatoria de las partes y, acudiendo al artículo 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC)³⁰, los Jueces y Tribunales apreciarán la prueba pericial según las reglas de la sana crítica, a base de la llamada persuasión racional, conforme con los dictados de la recta razón, según juicio discreto y objetivo. Por lo tanto, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene plena soberanía para decidir sobre el justiprecio sin atenerse a ninguna de las valoraciones periciales (STS de 17 de mayo de 1962). Incluso puede tener en cuenta factores y pruebas no obrantes en el expediente (STS de 2 de abril de 1959). Es más, la jurisprudencia (STS de 5 de diciembre de 1992) declara que, en caso de discrepancia entre el informe pericial emitido en el proceso y la valoración del Jurado, el Tribunal fija el justiprecio según dicho informe valorado conforme a las reglas de la sana crítica.

2.4.2. Valoración de los arrendamientos urbanos.

Con relación a las expropiaciones de los arrendamientos urbanos, a través de la LEF, acudimos a la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1994 que, para determinar los efectivos perjuicios y calcular la indemnización adecuada, atiende al plazo que reste de vigencia al arrendamiento. Pero, según

³⁰ STS de 4 de diciembre de 1972, porque la LEF tampoco prevé el orden para utilizar los diferentes medios disponibles ni cómo valorar su resultado.

la jurisprudencia, estos criterios constituyen umbrales mínimos y, si no fueran suficientes para valorar una indemnización justa, se deberá acudir a los criterios estimativos que se consideren más adecuados, por tanto al artículo 43 de la LEF.

Los arrendamientos de vivienda. En la LAU de 1994, las partes fijan libremente el plazo de duración y si es inferior a 5 años, el arrendatario tiene derecho a la prórroga obligatoria durante 5 años desde la vigencia del contrato y, transcurrido este plazo, se admiten prórrogas anuales voluntarias si no ha existido denuncia por ninguna de las partes hasta un máximo de 3 años (arts. 9 y 10). Por tanto, para fijar su justiprecio, deberá atenderse al correcto plazo que reste de vigencia del contrato y a la susceptibilidad de prórrogas para ponderar la indemnización del arrendatario.

En los contratos celebrados antes de la reforma de 1985, las indemnizaciones se siguen regulando conforme al artículo 114.9 de la LAU de 1964 que establecía que el justiprecio nunca debía ser inferior a la indemnización a la que tenía derecho el arrendatario por la extinción del contrato a propuesta por el arrendador. Esto es, el abono de una indemnización consistente en una o dos anualidades de renta, según el plazo en que desalojara el inmueble. En la práctica se generalizó el criterio de indemnizar capitalizando al 10% la diferencia de rentas, la que satisfacía el arrendatario y la que puede pagar en el momento de la expropiación por una vivienda similar; pero además, para fijar la indemnización, respecto la renta futura es necesario ponderar los diferentes datos y características de la vivienda futura, situación, extensión, conservación, servicios de que dispone, gastos de traslado, renovación de distintos efectos del hogar, ... e incluso las cláusulas del nuevo contrato.

Los arrendamientos de negocio. Si el arrendatario inicia en el plazo de seis meses el ejercicio de esa actividad comercial en otro local del mismo Municipio, deberán ponderarse los gastos de traslado y diferencia de clientela durante los seis primeros meses de la actividad. Y si no continúa la misma actividad o no realiza ninguna y en el local que tenía arrendado se realiza una actividad similar o afín, la indemnización será una mensualidad por año de duración del contrato, con el límite máximo de 18 mensualidades (art. 34 LAU).

En la regulación de la LAU de 1964, su indemnización nunca debía ser inferior al derecho de traspaso (art. 73.3), por eso en la práctica se fijaba atendiendo al precio medio del traspaso de locales de similares características en la zona del local expropiado. Así, un presupuesto básico era el verdadero desarrollo de una actividad comercial; por tanto, no se admitía si el local estaba cerrado hacía algún tiempo.

Supletoriamente se ha aplicado el criterio de capitalizar la diferencia de rentas al 10% y, al igual que en el arrendamiento de viviendas, se exige que consten con precisión las rentas que se comparan. Además, y al igual que en el arrendamiento de vivienda, todo perjuicio que derive del desalojo del local a otro (gastos de condicionar el nuevo local, de traslado, de apertura, sustitución de material...), siempre que se acredite y pruebe, podrá integrar la indemnización del arrendatario.

Si en el local de negocio existe vivienda, la indemnización se hará conforme al régimen jurídico del elemento que predomine pero deberán formar una unidad arrendaticia indivisible (entre otras, STS de 27 de enero de 1996).

Arrendamiento de industria. La LAU de 1994 no diferencia su régimen con el de local de negocio, por lo tanto se tendrá en cuenta lo explicado anteriormente. Pero la LAU de 1964 sí lo diferenciaba y pondera su indemnización en una anualidad de renta (art. 77) aunque en la práctica atiende al criterio estimativo de capitalizar la diferencia de rentas, acudiendo al interés del 10%.

2.4.3. Valoración de los arrendamientos rústicos.

Con relación a la valoración de la indemnización de la expropiación de arrendamientos rústicos, la LEF nos remite a la Ley de Arrendamientos Rústicos (LAR), a sus artículos 100, 101 y 120, que enuncia los conceptos que debe integrar el justiprecio: una anualidad de renta actualizada, a la que ha de añadirse una cantidad que represente la cuarta parte de la renta anual por cada número de años que falte para la extinción del contrato o de la prórroga en que se encuentre y además, si se produce, los gastos de cambio de residencia, los daños de explotación agrícola, las mejoras, cosechas y premio de afección.

La anualidad de renta «actualizada» tiene su razón de ser, en la posibilidad del artículo 38 de la LAR de modificar y actualizar las rentas pactadas según el índice anual de precios. Por tanto, si en el arrendamiento no se pactó actualización de la renta, se atenderá a la renta pactada. Sólo si hay pacto de actualización y si éste se ha materializado, deberá atenderse a la renta que efectivamente se pague (STS de 4 de mayo de 1999), y no a la inicial fijada en el contrato.

Además, y a diferencia de la LEF, aunque la expropiación sólo afecte a parte de la finca rústica, el arrendatario puede exigir que la expropiación alcance a la totalidad de su contrato si resulta antieconómico el mantenimiento de sus derechos sobre la parte de la finca no expropiada [art. 100.1 c)].

3. LA LIBERTAD DE ESTIMACIÓN. APLICACIÓN

La LEF de 1954 se esforzó por objetivizar la valoración de los bienes y derechos objeto de expropiación. Para ello el legislador optó por utilizar como criterio esencial el de los valores fiscales declarados por los propios interesados sobre la base de la doctrina de los actos propios y del principio *ubi commodum, ibi incommodum*.

No obstante, la propia LEF ya atestiguaba la rigidez de este criterio e incorporó en los artículos 38 y siguientes elementos de relativización de este criterio, haciendo caso omiso de él, incluso, en ciertos supuestos (arts. 40 y 41 LEF). A ello añadir que los criterios de valoración de los artículos 38 y siguientes no cubren la totalidad de bienes y derechos objeto de expropiación.

La respuesta legislativa a esta situación se plasmó en el artículo 43 de la LEF que introduce un criterio de valoración abierto, dando entrada a *los criterios estimativos que juzguen más adecua-*

dos³¹ y condenando a las valoraciones fiscales a un segundo plano (STS de 13 de septiembre de 2001). Como dice el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en la actualidad las valoraciones fiscales juegan un papel mínimo porque la riqueza imponible no responde a bases objetivas al no estar al día con el valor adquisitivo de la moneda³².

Ello ha supuesto una inversión de la pretensión originaria de la LEF. De la utilización *exceptio-nalis* del artículo 43 de la LEF, se ha pasado a una utilización *generalis*. Lo excepcional –como en otras ocasiones– ha devenido general³³. De modo que, el artículo 43 de la LEF, en la actualidad, cumple con doble papel:

1. Criterio abierto y alternativo a los criterios fijados en la LEF³⁴.
2. Tal y como señala GARCÍA DE ENTERRÍA con acierto, funciona como criterio supletorio ante la laguna legal respecto de aquellos bienes y derechos que no tienen señalado un criterio de valoración determinado³⁵. Cualquiera que sea la orientación doctrinal que se establezca, al existir dos sistemas para fijar el justiprecio: el estrictamente reglado de los artículos 38 y siguientes de la LEF y el derivado del artículo 43, subsidiario por equidad, de una amplia libertad de apreciación a través de la utilización de los criterios estimatorios que se juzguen más adecuados, la actuación del Jurado ha de ir encaminada a conseguir, mediante la con-junción o armonización de estos mecanismos la justa indemnización que, como conse-cuencia de la privación de los bienes o derechos justificada por causa de utilidad pública o de interés social, se produce para el expropiado –art. 33.3 CE– sin enriquecimiento inde-bido del propietario ni de la entidad expropiante.

El artículo 43 de la LEF se aplica en aquellas situaciones en las que la utilización de los criterios comprendidos en los artículos 38 y siguientes de la LEF no conduce a un valor que pueda ser considerado como el valor real o de sustitución.

³¹ STS 31 de octubre de 1986: *consciente de las dificultades e incongruencias que habrían de seguirse de la aplicación rígida de esos criterios, cuya utilización puede conducir a desvirtuar el designio fundamental inspirador del instituto de la expropiación (...) para evitar resultados contrarios al fin perseguido*. STS de 19 de octubre de 1994: *Dicho precepto (...) persigue que el justiprecio de cualquier bien expropiado proporcione al titular del mismo un valor de sustitución idéntico al que tenía en bien expropiado*.

³² STS de 17 de noviembre de 1986: *El jurado de Expropiación, cuando hizo uso de la facultad que le confiere el artículo 43 de la LEF, es porque estimó que el valor obtenido siguiendo el criterio reglado no respondía al valor real de los bienes expropiados, y si lo entendió así, al utilizar el criterio de libre valoración no ha incidido en infracción legal alguna*.

³³ Incluso en alguna Sentencia se reconoce el carácter principal de este criterio del artículo 43 de la LEF: «(...) Las partes intervinientes e incluso el Jurado podrán, no con carácter subsidiario sino principal, hacer uso de otros criterios que considere más ajustados para fijar el valor real de los bienes» (STS de 13 de febrero de 1980).

³⁴ El legislador ha regulado dos sistemas para fijar el justiprecio, el estrictamente reglado en los artículos 38 y siguientes, meramente legal, y el derivado del artículo 43, subsidiaria por equidad, de una amplia libertad de apreciación, a través de la utilización de los criterios estimativos que se juzguen más adecuados (STS de 26 de septiembre de 1984).

³⁵ Así lo precisa el artículo 43.2 de la LEF.
Vid. También la STS de 12 de mayo de 1986: *el artículo 43 de la LEF opera como método subsidiario del automatismo aplicable en virtud de los métodos o sistemas previstos en los artículos 38 a 42*.

El primer interrogante que se plantea viene originado por la expresión con que se abre el artículo 43 de la LEF: *no obstante lo dispuesto en los artículos anteriores (...)*. ¿Significa eso que la libertad de estimación del artículo 43 no puede ser utilizada para valorar otros bienes y derechos diferentes de los relacionados en los artículos 38-42?, ¿no puede ser utilizado para valorar los bienes de artículos posteriores, artículos 44 y 45 de la LEF, por ejemplo? La colocación sistemática del artículo 43 es discutible. Hubiese sido más lógico colocarlo tras el artículo 45 pues no existe ninguna razón para entender limitada la utilización de la libertad estimativa del artículo 43 a determinados bienes, especialmente cuando la *voluntas legislatoris* es hallar, en todo caso, el valor real.

Y, ¿qué sucede con la legislación urbanística? GÓMEZ GARCÍA DE MERCADO entiende que no es utilizable el artículo 43 de la LEF en los supuestos en que se aplican las normas valorativas de la legislación urbanística, especialmente en relación al suelo –cuya «valoración se rige por las normas de dicha legislación con independencia de la normativa o causa que legitime la expropiación»–. Este criterio parece refrendarlo el TS en Sentencia de 26 de noviembre de 1997: *la no muy afortunada cita del artículo 43 de la LEF en el acuerdo del Jurado no puede tener otro significado que la alusión a la coincidencia o similitud entre el valor urbanístico obtenido con arreglo a los criterios de la legislación urbanística y el valor real o de mercado propio del criterio estimativo del artículo 43 de la LEF*³⁶. Con todo, aunque el artículo 43 de la LEF no sea aplicable, la mención por el Jurado a este precepto en su acuerdo, no lo invalida sin más, siempre que se hayan invocado otros criterios de valoración que sí sean conformes con la legislación urbanística (STS de 15 de diciembre de 1994).

Respecto de la aplicación del artículo 43 de la LEF, debemos partir de unas premisas fundamentales:

1. La primera, que ya hemos avanzado antes, es la aplicación subsidiaria del artículo 43 de la LEF. Ni de forma usual, ni frecuente. La Ley permite recurrir a él en casos excepcionales cuando los criterios establecidos en los artículos 38 y siguientes no consigan el precio real. No obstante, la realidad administrativa y judicial ha desbordado este planteamiento y, tanto la Administración como los expropiados acuden de manera general al artículo 43 de la LEF para poder jugar con cierta libertad de valoración– y aunque no se les menciona en el precepto también acuden a este criterio los Tribunales que conocen de la impugnación del justiprecio.
2. Sólo cabe acudir a la libertad de estimación del artículo 43 de la LEF cuando los criterios reglados previstos en la LEF no sean adecuados para alcanzar el valor real del bien o derecho expropiado porque la valoración obtenida resulta *superior o inferior*.

³⁶ En el mismo sentido, que G. GÓMEZ DE MERCADO y que el TS, se pronuncia PERA VERDAGUER en su «Expropiación Forzosa», pág. 275, sobre la base del artículo 23 de la Ley 6/1998: «A los efectos de expropiación, las valoraciones del suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente ley, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación urbanística o de otro carácter, que la legitime». De ello cabe establecer que, en lo que afecta a la valoración del suelo, decae la posibilidad de acudir a lo previsto en el artículo 43 de la LEF. En el mismo sentido, PERA VERDAGUER en su «Expropiaciones Urbanísticas».

No lo entiende así MARTÍN REBOLLO, quien afirma: «Esta libertad estimativa fue excepcionada para las expropiaciones urbanísticas por las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, pero dicha norma ha sido derogada (...) por la Ley 6/1998, de 13 de abril (...) que parte como criterio general de valoración del criterio del valor real de mercado, lo que seguramente supone que recobra toda su potencialidad el artículo 43 de la LEF».

El propio artículo 43 de la LEF deja abierto un interrogante. ¿Cómo de cuantiosa debe ser esta diferencia inferior o superior?, ¿basta cualquier diferencia, por pequeña que sea? El propio artículo 43 de la LEF al referirse a la facultad del Jurado Provincial de hacer uso de esta libertad estimativa exige que la diferencia sea *notoriamente inferior o superior al valor real*. Precisión que no hace, en cambio, para los expropiados. PERA VERDAGUER defiende que cualquier diferencia sirve para utilizar el artículo 43 sin distinción entre Administración y expropiados³⁷. SOSA WAGNER, por su parte, entiende que la voluntad del legislador al introducir el adverbio *notoriamente* no fue otra que la de remarcar el carácter subsidiario del artículo 43 de la LEF³⁸. Además, advierte que es lógico que la ley introduzca el adverbio respecto del Jurado de Expropiación, porque la tasación de los interesados siguiendo uno u otro criterio de valoración no tiene eficacia más allá de ser una simple declaración de voluntad, en cambio, la decisión del Jurado goza de la presunción de validez que se reconoce a los actos administrativos y puede ser revisada por los Tribunales. Ahí está la justificación sobre la diferente expresión que utiliza la ley: en la necesidad de que el Jurado de Expropiación motive las razones o motivos notorios que justifican la utilización del artículo 43 de la LEF en la adopción de su acuerdo –acuerdo que podrá ser revisado por los Tribunales y anulado si la diferencia no es notoria–.

3. La expresión utilizada por el artículo 43 de la LEF, *los criterios estimativos que se juzguen más adecuados*, implica el reconocimiento a favor de la Administración, de los Jurados, de los interesados y de los propios Tribunales de una amplia libertad de estimación o apreciación, que contrasta con el automatismo de los criterios de valoración reglados, pues, en ningún caso el artículo 43 de la LEF tasa o acota aquellos criterios que pueden ser utilizados para alcanzar el valor real. Antes al contrario, permite utilizar los que se estimen más adecuados *in casu*, hasta el punto que el TS califica esta facultad como *libérrima*³⁹. En definitiva, se trata de una atribución legal de discrecionalidad.

Esta discrecionalidad le permite al Jurado optar, por tanto, entre utilizar o no el artículo 43 de la LEF para valorar los bienes⁴⁰ y posteriormente, decidir qué criterio utiliza para la valoración. No obstante, como toda facultad discrecional se halla sometida a límites obvios: la búsqueda del valor

³⁷ En esta dirección se pronuncia la STS 22 de noviembre de 1996: *el artículo 43 de la LEF concede amplias facultades al jurado para utilizar los criterios valorativos que en dicho precepto se contienen. Para ello es suficiente que, a juicio de dicho órgano, el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación sea superior o inferior al que resulte de aplicar los criterios valorativos contenido en los artículos 38 y 39 (...)*.

³⁸ «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», pág. 260. «A mi juicio, la precisión legal a la hora de exigir que la diferencia de valoración sea "notoria" es consecuente con el espíritu de la ley de preferir en primer lugar la aplicación de unos criterios objetivos taxativos, fijados previamente, y sólo, en segundo lugar, la admisión de otros diversos y singulares, los que se consideren adecuados a cada situación. La supletoriedad de la libertad de estimación, que pretende la ley, ha de jugar cuando los criterios no garanticen la obtención del valor real de los bienes expropiados (...)».

³⁹ STS de 12 de mayo de 1986: *(...) la decisión fundada en el artículo 43 de la LEF constituye el ejercicio de una facultad discrecional libérrima, que veda su censura sin ofrecer otras alternativas razonables y sin más justificación respecto de la postura crítica que su uso alternativo o sustitutorio.*

⁴⁰ STS de 17 de noviembre de 1986: *El Jurado de Expropiación, cuando hizo uso de la facultad que le confiere el artículo 43 de la LEF, es porque estimó que el valor obtenido siguiendo el criterio reglado no respondía al valor real de los bienes expropiados, y si lo entendió así, al utilizar el criterio de libre valoración no ha incidido en infracción legal alguna.*

real o de sustitución del bien o derecho expropiado, la equidad y coherencia en la aplicación del criterio de valoración optado y, finalmente –como paraguas normativo global– el artículo 9.3 de la CE que garantiza la interdicción de la arbitrariedad.

3.1. Motivación y actividad probatoria.

Hemos dicho en el apartado anterior que el artículo 43 de la LEF permite acudir a la libertad de estimación cuando la aplicación de los criterios de valoración reglados conduzcan a un valor que no sea el real o de sustitución. En consecuencia, para que el expropiado, la Administración o el Jurado pueda hacer uso de este precepto será necesaria la motivación de la inadecuación de los criterios contenidos en los artículos 38 y siguientes, tal y como exige el artículo 43.2 de la LEF *fundamentando con el mayor rigor y detalle, las modificaciones propuestas* (vid. también el art. 35.1 LEF).

La STS de 4 de febrero de 1995 considera que, puesto que se trata de una facultad libérrima, es más necesaria la motivación sobre la decisión que se adopte sobre el justoprecio ⁴¹, y ello es coherente, en tanto, que debe existir una razón suficiente que desplace los criterios generales de valoración para aplicar el artículo 43 de la LEF que es norma supletoria.

Toda decisión del Jurado Provincial de Expropiación debe ser motivada, pero cuando se recurre al artículo 43 de la LEF esta motivación deberá ir dirigida a exponer las razones que justifican el justiprecio decidido y, especialmente, a precisar por qué la valoración se ha realizado con criterios distintos sin seguir la estimación objetiva –así lo establece el art. 35 LEF– ⁴². Por tanto, no es suficiente, según el TS, invocar simplemente el artículo 43 de la LEF, sino que deben explicitarse los criterios de valoración seguidos ⁴³, exponiendo las características peculiares de los bienes o derechos que así lo justifican. De forma que, se entiende infringido este precepto cuando se aplican fórmulas genéri-

⁴¹ (...) para que no pueda ser tachada de arbitraria o irracional, pues, como ha declarado la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, la atribución legal de discrecionalidad no supone en ningún caso libertad para decidir prescindiendo de justificar la realidad de la situación concreta, sino, antes bien, la discrecionalidad obliga a razonar o motivar la decisión adoptada de forma suficiente (...) lo que impone a esta Sala la labor (...) de examinar si el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa motivó o razonó suficientemente y lógicamente su decisión (...).

⁴² STS de 14 de junio de 1997: Esta Sala del TS ha declarado reiteradamente (...) que es necesario examinar los argumentos aducidos por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa para justificar el valor asignado a los bienes y derechos expropiados en uso de la libertad estimativa contemplada por el artículo 43 de la LEF (...) para deducir cuál de las conclusiones ha de considerarse más acertada y segura con el fin de obtener el valor real que ha de compensarse al propietario expropiado.

⁴³ STS de 30 de noviembre de 1987: No es aceptable la alegación del Ayuntamiento de que se infringe por el Jurado el artículo 43 de la LEF, al no tratar de encontrar el valor real o efectivo, sino el fijado a efectos de un impuesto municipal (plusvalía), pues el jurado trata de encontrar ese valor y parte de un dato fijado por el propio Ayuntamiento expropiante, cuál es esa valoración a efectos fiscales que existía desde el año 1981 (...). STS de 24 de mayo de 1988: El índice sobre el arbitrio de plusvalía es un elemento de debe tomarse como antecedente orientador de la mayor importancia para fijar el justiprecio (...).

cas o excesivamente amplias que no casan bien con la dicción «con el mayor rigor y detalle»⁴⁴. Para finalizar con esta cuestión, resulta especialmente relevante –como sostiene la Profesora FUERTES LÓPEZ– que «aunque la falta de motivación no conduce a la declaración de nulidad del acuerdo, sí que tiene importantes consecuencias porque origina la pérdida de su presunción de validez»⁴⁵.

Decíamos que el artículo 43 de la LEF no tasa los criterios estimativos que pueden utilizarse para alcanzar el valor real –*criterios estimativos que juzguen más adecuados*–, sino que permite el manejo de aquellos que se estimen más idóneos en cada caso para que el órgano competente fije una valoración equivalente al valor real o sustitutorio. En este orden de cosas tiene especial relevancia la actividad probatoria de las partes que deberán convencer al Jurado de la conveniencia de seguir un determinado criterio de valoración bajo la cobertura del artículo 43 de la LEF. El propio artículo 43 de la LEF alude indirectamente a esta actividad: *podrá al mismo tiempo proponer el propietario o la Administración (...) las rectificaciones que, a su juicio, deban ser introducidas, en alza o en baja (...)*. Ello implica que el Jurado de Expropiación podrá abrir un trámite de alegaciones sobre la procedencia de utilizar otros criterios estimativos y será en este trámite de alegaciones donde las partes puedan servirse de cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho para intentar que se siga la valoración de los bienes o derechos expropiados conforme a un determinado criterio de estimación⁴⁶. No obstante, notar que este trámite de alegaciones no podrá ser utilizado para incrementar el precio fijado por el expropiado en su hoja de aprecio, ni tampoco por la Administración o el beneficiario para reducir la cantidad ofertada, sino que únicamente se podrá utilizar para pugnar en defensa del criterio de valoración que se estime más conveniente en ese caso concreto. En este sentido los pronunciamientos del TS son muy diversos, pero en todo caso la idea latente de fondo es la misma: debe acreditarse o justificarse la inadecuación de los artículos 38 y siguientes. En este sentido, sirvan de ejemplo algunas SSTs. Así, la STS 5 de noviembre de 1987 dispone que *la parte apelante no ha acreditado ninguno de los hechos en que apoya sus pretensiones –elevación de la indemnización–, ya que ambos peritos fueron nombrados por la parte y por ello carecen de los requisitos exigidos en todo proceso contradictorio (...)*. O STS de 18 de diciembre de 1987, *Al no haberse apor-*

⁴⁴ STS de 11 de julio de 1997: (...) porque la libertad de criterio que autoriza dicho precepto no permite desatender las particularidades del bien o derecho expropiado (...) al no tener en cuenta el tiempo que restaba para cada concesión ni los concretos perjuicios causados a cada titular de puesto o caseta y, por consiguiente, no se ha obtenido el valor real a que se refiere el mencionado artículo 43 de la LEF de la ley. STS de 30 de junio de 1984: Para fijar el justiprecio aplicando el criterio del artículo 43 de la LEF, no es necesario que se haga constar expresamente el valor de los bienes aplicándoles los criterios cerrados de los artículos 38 y 39, siendo suficiente que el Jurado haga constar que la obligación de tales métodos arroja una valoración que no refleja el valor real y que por ello se acude al criterio del artículo 43 de la LEF (...).

⁴⁵ STS de 22 de febrero de 1997: Resulta evidente que no puede otorgarse la misma fuerza de convicción a un acuerdo que detalle sus fundamentos que a una valoración apodictica que se limita a afirmar unos valores que se ignora dónde se obtienen.

Reiterada jurisprudencia ha venido a proclamar la presunción de acierto, objetividad y veracidad de los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación por la preparación e independencia de sus miembros, a lo que no obsta que tal presunción, en cuanto tal, pueda ser desvirtuada cuando se constaten errores de hecho e infracciones de Derecho de dichos acuerdos sobre la base de datos reales y objetivos suficientemente acreditados. Si no se aportan elementos suficientes para desvirtuar la presunción de acierto, es obvio que se mantendrá la decisión de éste.

⁴⁶ Si bien el artículo 43 de la LEF no limita los criterios de valoración que pueden ser utilizados (no hay tasación), tampoco existe esta tasación en cuanto a los medios de prueba a utilizar para llevar el ánimo del Jurado de Expropiación a un determinado criterio.

tado al proceso base documental del origen fidedigno de los valores numéricos con los que opera en la valoración de justo precio, ni haberlos, por tanto, tenido en cuenta el Jurado de Expropiación, ha de seguirse en el ámbito elegido por el expropiante, es decir, en el artículo 43 de la LEF.

3.2. Criterios estimativos.

No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados (...) –art. 43 LRF–. A continuación exponemos algunos de los criterios estimativos que han sido admitidos por la jurisprudencia.

3.2.1. Valoraciones fiscales.

La propia LEF utiliza los valores fiscales para fijar el justiprecio de inmuebles y derechos reales. Por ello, la jurisprudencia atendiendo a que estos criterios tienen un carácter objetivo y, además, establecen unos módulos fijos facilitando la determinación del justiprecio por su automatismo, no se ha opuesto a su utilización ⁴⁷.

No obstante, la jurisprudencia se ha posicionado alrededor de dos aspectos básicos:

1. Se exige como requisito indispensable que los valores fiscales estén actualizados, pues si expresan cifras desfasadas estarán alejadas del valor real.
2. Si los modelos fiscales están desfasados y no responden a la realidad económica vigente, basta decir que la jurisprudencia considera estos valores fijados a efectos fiscales como mínimos. De forma que, el justiprecio fijado jamás podrá ser inferior a ellos ⁴⁸.

En definitiva, la jurisprudencia lo que hace es utilizar los valores fiscales como valor de referencia, como un antecedente orientador (STS de 27 de junio de 1990), hasta el punto que algunas sentencias han entendido que la Administración queda vinculada a ofrecer en sus hojas de aprecio valores nunca inferiores al valor fiscal. En este sentido se pronuncia la STSJ de Murcia de 19 de

⁴⁷ STS de 3 de marzo de 1986: (...) el artículo 43 de la LEF permite conjugar los valores fiscales con otros para obtener el valor real de los bienes y derechos expropiados. STS de 1 de diciembre de 1995: (...) resultan medios adecuados, por su objetividad, para extraer estimativamente y de forma objetiva el justiprecio.

⁴⁸ STS de 28 de noviembre 1986: (...) Si los valores fiscales deben tomarse como mínimos en las expropiaciones urbanísticas, en las que se atiende a criterios objetivos –arts. 104.4 y 108 TRLS–, cuanto más en las sometidas al régimen general común, en que se pretende obtener un valor real acudiendo, como se hace en el caso por el Jurado de Expropiación, a los criterios estimativos del artículo 43 de la LEF.

julio de 1994⁴⁹. No se admite, en cambio, la utilización de valoraciones fiscales en las que no interviene la Administración sino que éstas se fijan en exclusiva atendiendo a declaraciones voluntarias del propio interesado (STS de 28 de diciembre de 1984).

3.2.2. Valores de Mercado.

Nuestra jurisprudencia ha admitido en múltiples ocasiones que el justiprecio se fije atendiendo al valor de mercado, entendido éste, desde una óptica puramente económica, como el valor de un bien o derecho en el tráfico jurídico.

El valor de un bien es la facultad que confiere su posesión para conseguir otros bienes a cambio de él, por ello el TS considera que el valor de mercado se aproxima al valor real del derecho expropiado⁵⁰.

3.2.3. Situaciones análogas.

La jurisprudencia admite –pues implica cierta economía de razonamiento–, como criterio de valoración, atender a las valoraciones de bienes que guarden similitud con el bien concreto a expropiar siempre que exista una cierta similitud e identidad que justificaría aplicar la misma solución valorativa. No obstante, la jurisprudencia si bien admite este criterio de valoración lo hace de manera limitada exigiendo una serie de requisitos:

1. Se exige de forma incontrovertida, en primer lugar, la identidad, equivalencia y similitud entre los bienes expropiados y el que se va a expropiar. En definitiva, se trata de aplicar el principio de igualdad, utilizando criterios de valoración iguales a supuestos iguales⁵¹. El razona-

⁴⁹ (...) *La Administración tributaria (la Comunidad Autónoma) valoró la finca en cuestión a 1.000 ptas./ m² en el año 1991, siendo este valor representativo para dicha Administración del «valor real» a efectos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Y siendo así, no parece razonable de acuerdo con los criterios interpretativos del TC, que considere irracionales las resoluciones que no respetan las reglas de la lógica (...), que un año después, la misma Administración pública considere como «valor real» de la finca el de 300 ptas./m² o el Jurado a 500 ptas. /m², cuando de fijar un justiprecio expropiatorio se trata. Ello supone, además, quebrantar el principio de igualdad en la aplicación de la ley, que no consiente trato desigual ante la igualdad de circunstancias.*

⁵⁰ STS de 12 de diciembre de 1990 (...) *el Jurado ha atendido (...) a valores reales impuestos por el mercado inmobiliario en la zona y no puede tacharse de desacertado un criterio que busca el valor de sustitución del bien expropiado.* STS de 1 de diciembre de 1993 (...) *en Economía, el verdadero valor de un bien es el precio que está dispuesto el mercado a pagar por él y, por tanto, también será éste su «valor real».*

⁵¹ STS de 5 de noviembre de 1996 (...) *para que la valoración de una parcela pueda ser utilizada en la tasación de otra diferente es necesario que exista la más perfecta y constatada identidad entre los elementos de hecho de una y otra finca.*

- miento consecuente que se desprende *a sensu contrario* es que no se admitirá el criterio de la analogía para valorar cuando no haya quedado acreditada la identidad o equivalencia ⁵².
2. La identidad, equivalencia y similitud deben quedar acreditadas documentalmente, sin que sea válido remitirse a los criterios de valoración seguidos en otra actuación administrativa anterior análoga en caso contrario. Es decir, la actividad probatoria de las partes y la motivación del Jurado deberán poner especial énfasis en la existencia de esta equivalencia y similitud –la prueba practicada o argumentaciones al efecto deberán ser recogidas en la motivación del Jurado–.
 3. La similar valoración atendiendo a la analogía entre situaciones no implica, en modo alguno, que la valoración deba ser igual; es decir, no puede exigirse igualdad en los justiprecios, básicamente, porque es prácticamente imposible encontrar dos derechos idénticos con unas idénticas características. De ahí que el TS se haya pronunciado al respecto entendiendo que no se vulnera el artículo 14 de la CE ⁵³.

4. INTERESES DE DEMORA. CUESTIONES GENERALES.

Los intereses de demora se caracterizan por una serie de notas que han sido perfiladas por reiterada jurisprudencia:

- A) Suponen un crédito accesorio del justiprecio: aunque sobre esta cuestión ha existido un criterio jurisprudencial vacilante, se puede considerar definitivamente consolidada la doctrina según la cual no se consideran comprendidos en el contenido material del justiprecio los intereses expropiatorios, al ser conceptos diferentes, de naturaleza distinta y que responden a causas diversas, pues, mientras el justiprecio es un valor de sustitución conmutativo del derecho de expropiación, los intereses son una obligación legal del artículo 1.108 del Código Civil (CC) y un crédito accesorio del justiprecio y una obligación por demora en el pago de éste ⁵⁴.

⁵² La STS de 12 de julio de 1996 no admite este criterio en tanto no se ha acreditado la analogía de las fincas (...) *aun cuando se trata de terrenos afectados por la misma obra pública, no puede predicarse de ellos que sean de características equivalentes a las de las fincas aquí expropiadas*. La STS no admite este criterio a pesar de que las fincas son colindantes, ya que no se acredita la similitud entre las fincas (...) *la similitud de circunstancias entre distintas fincas no puede derivarse del solo hecho de su radicación en la misma zona, toda vez que pueden concurrir otros muchos factores que las hagan diferentes, tanto por su emplazamiento, como por su extensión, mayor o menor regularidad del terreno, facilidad de acceso y otros parecidos*.

También se ha rechazado la aplicación analógica cuando las fincas presentan diferente calidad (STS de 17 de abril de 1979) o cuando pertenecen a distintos términos municipales (STS de 9 de noviembre de 1994).

⁵³ Las SSTS de 18 de julio de 1985 y 24 de junio de 2000 no consideran conculcado el artículo 14 de la CE cuando no existe identidad en las situaciones y porque el citado precepto *no es aplicable en materia de expropiación en la fase de justiprecio, en la que cada bien expropiado debe valorarse con arreglo a sus características (...)*.

⁵⁴ *Vid.* SSTS de 5 de febrero de 1990, 30 de abril de 1994, 12 de noviembre de 1995 y 14 de junio de 1997.

- B) Consecuencia de la accesoriedad es la posibilidad de determinar su cuantía en fase de ejecución de sentencia (STS de 21 de enero de 1987 y 24 de julio de 2001), siendo necesario únicamente *concretar la fecha desde la que deben percibirse el capital o justiprecio sobre el que se devengan y el tipo de interés*.
- C) Los intereses tienen carácter de frutos civiles: esta calificación tiene una relevancia trascendental, pues entonces se entienden devengados día por día y, por lo tanto, a los tipos vigentes durante el lapso temporal en que deban ser liquidados ⁵⁵.
- D) Los intereses son una cantidad ilíquida: la fijación de los intereses requiere necesariamente la realización de diferentes operaciones para determinar su liquidez ⁵⁶. Esta cuestión la abordaremos posteriormente al tratar el tema del anatocismo.
- E) El pago de intereses se configura como una obligación *ex lege* y, consecuentemente, se devengan de forma automática sin necesidad de solicitud: los intereses de demora se deben por imperativo legal, y han de ser satisfechos por el obligado al pago del justiprecio, incluso cuando no hayan sido expresamente solicitados ni en vía administrativa ni en vía jurisdiccional, no requiriéndose, por tanto, la formulación explícita por la parte afectada ni la *interpellatio* del expropiante pues el devengo de aquéllos es imperativo ⁵⁷. En consecuencia, la obligación de satisfacer los intereses, aunque no se haya discutido en momento anterior, es exigible en posteriores recursos o en el trámite de ejecución de sentencia, como hemos expuesto anteriormente. *Ni hace falta pedir lo que la ley manda, ni comete incongruencia un Juez que silencia un petitum de tal naturaleza*, dice la STS de 8 de marzo de 1997 (RJ 1997, 3225).
- F) Es posible la renuncia del expropiado: para admitir tal renuncia, como sucede ante la renuncia de cualquier derecho, la jurisprudencia *exige que toda renuncia (...) debe ser clara, explícita y terminante, sin que proceda deducirla de actos de dudosa significación y no inequívocos* (STS de 2 de enero de 1985). Por ello, los Tribunales cuando no ha quedado acreditado a través de la actividad probatoria el carácter indubitado de la misma no admiten la renuncia ⁵⁸.

⁵⁵ (...) es doctrina consolidada de este Tribunal que (...) los intereses expropiatorios se entienden devengados día por día y por tanto al tipo en vigor a lo largo del periodo en que deban ser liquidados (STS 29 septiembre 1987).

⁵⁶ STS de 26 de octubre de 1993: (...) otro aspecto diferenciador, cual es su liquidez, dado que mientras el justiprecio siempre es líquido y exigible, los intereses para su exigencia necesitan de una serie de operaciones que cumplidas éstas determinan su liquidez y exigibilidad consiguiente.

⁵⁷ STS de 9 de octubre de 1990: *Los intereses de demora, en materia de expropiación forzosa, se producen automáticamente, sin necesidad de la previa reclamación del acreedor ni del transcurso de los 3 meses a que se refiere el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria, pues los artículos 48,52,56 y 57 de la LEF contienen una regulación propia y específica para el nacimiento de la demora (...)*.

⁵⁸ Si la renuncia es tácita se exige *que se infiera de una actitud o conducta o de un hecho concluyente de carácter inequívoco* (STS de 17 de septiembre de 1993). También se admite *al darse los intereses por totalmente saldados y finiquitados al recibir la cantidad convenida, expresa, positiva y voluntariamente*, pues con tal declaración *excluyeron cualquier reclamación que en derecho pudiese corresponderles sobre dicha cantidad* (STS de 11 de febrero de 1987). No se admite, en cambio, la renuncia en base a expresiones tales como *los expropiados se dan íntegramente pagados y satisfechos, porque estas expresiones (...) se incorporan como cláusulas de estilo, se refieren sólo al justiprecio y no a los intereses* (STS de 18 de junio de 1991).

4.1. Determinación de la cuantía de los intereses de demora: cantidad base e interés aplicable. ¿Anatocismo?

La determinación de la cuantía a la que ascienden los intereses de demora se lleva a cabo atendiendo a tres elementos:

- A) La cantidad base sobre la que deben aplicarse.
- B) El tipo de interés aplicable sobre la base.
- C) El lapso temporal – total de días – desde que comienzan a nacer los intereses (*dies a quo*) hasta el día que dejan de devengarse intereses (*dies ad quem*). Esta cuestión la abordaremos más adelante al tratar pormenorizadamente los artículos 56 y 57 de la LEF y 71, 72 y 73 del REF.

A) La cantidad que opera como base es el justiprecio, pero no entendido como valor del bien o derecho expropiado sino dando entrada también a las indemnizaciones otorgadas y al premio de afectación (STS 24 de julio de 2001). La razón que permite sostener tal posición es que la demora deprecia todas estas cantidades y no sólo la que se ha fijado como valor de sustitución del bien o derecho expropiado.

En el caso que se recurra la decisión del Jurado Provincial de Expropiación y los Tribunales fijen otro justiprecio será éste el que se tome como base para aplicar el tipo de interés legal. Así se desprende del artículo 73.2 del REF: *Si la fijación del justo precio hubiera sido impugnada, los intereses se devengarán sobre la cantidad determinada en la sentencia firme, liquidándose con efectos retroactivos desde la fecha legal de iniciación de la mora (...) hasta la determinación definitiva del justiprecio en vía administrativa*⁵⁹. No obstante, conviene hacer una precisión, la liquidación retroactiva a la que se refiere el artículo 73.2 del REF no puede comprender el plazo de seis meses necesario para que se devenguen los intereses. Dicho de otro modo, para que se devenguen los intereses es necesario el transcurso de seis meses y durante ese plazo no existe ningún derecho al cobro de intereses, precisamente, porque todavía no se han devengado.

B) ¿Qué tipo de interés debe aplicarse sobre la base fijada en concepto de justiprecio? Tanto el artículo 56 como el artículo 57 de la LEF se refieren a una indemnización correspondiente al interés legal, que es el que también se utiliza en Derecho civil y, en general, para las situaciones de demora.

La Ley 24/1984, de 29 de junio, preceptuaba que *el interés legal se determinará aplicando el tipo básico del Banco de España vigente al día en que comience el devengo de aquél, salvo que la*

⁵⁹ STS de 19 de abril de 1991, (...) *si se modifica el justiprecio en vía judicial se devengan por el mismo período sobre la cantidad determinada en la sentencia firme liquidándose con efectos retroactivos (...)*. En el mismo sentido, STS de 30 de mayo de 1995.

Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca uno diferente ⁶⁰. De nuevo, como en otras ocasiones, lo residual se convirtió en habitual, de modo que encontrábamos dos tipos de interés legal:

1. El básico, fijado por el Banco de España.
2. El fijado por la Ley de Presupuestos.

Esto dio lugar a confusiones que, en la actualidad, no tienen ninguna virtualidad práctica porque ya no existe esta dualidad de intereses legales. La Ley 13/1994 de Autonomía del Banco de España ha cerrado la polémica con su redacción: *el interés legal del dinero se determinará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Además, las referencias efectuadas en la legislación vigente al tipo de interés básico del Banco de España se entenderán realizadas al tipo de interés legal del dinero determinado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado* (art. 68) ⁶¹.

Una última cuestión que se plantea respecto de la cuantía de los intereses es la de los intereses que devengan las cantidades debidas en concepto de intereses. Esto es el anatocismo (intereses de los intereses).

De manera general no se ha admitido el anatocismo argumentando el carácter ilíquido de los intereses expropiatorios —«deuda ilíquida, *in illiquidis non fit mora*»—. Éste es el principal argumento utilizado por nuestra jurisprudencia que considera que el anatocismo sólo tiene lugar en el supuesto de *una cantidad debida, como tal conocida y concreta, circunstancia que no se da en la cantidad que se reclama en relación con los intereses devengados por las deudas de interés de demora en la fijación y en el pago del justiprecio de los demandantes expropiados en instancia, toda vez que su determinación requiere un arduo proceso dados los complejos y diversos factores que su cálculo encierra* —es necesario realizar diferentes operaciones matemáticas— (STS de 3 de marzo de 1994 y, en el mismo sentido, STS de 41 de mayo de 1996). De esta argumentación se desprende, *a sensu contrario*, que si la petición es del pago de una cantidad adeudada en concepto de intereses líquida y concreta, tal cantidad generará nuevos intereses que necesariamente deberán reconocerse ⁶². Además, el TS parece haber iniciado una línea más laxa en cuanto a la exigencia estricta del requisito de la liquidez admitiendo que *no sólo son deudas líquidas aquellas cuyas cuantías estén perfectamente*

⁶⁰ *Los intereses expropiatorios son frutos civiles devengados día por día; en consecuencia, el tipo de interés legal será el vigente a lo largo del período en que deban ser liquidados, es decir, teniendo en cuenta, a partir de la entrada en vigor de la Ley 24/1984, de 29 de junio (interés legal del dinero), el tipo básico del Banco de España establecido en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado* (STS de 22 de octubre de 1986).

⁶¹ La Ley de 1939 fijó el interés legal en el 4%. Esta unidad en el interés legal desapareció con la Ley General Presupuestaria de 1977 que, en relación a la Hacienda pública, estableció como interés básico el 8%. La Ley de 29 de junio de 1984 dispuso que el interés legal del dinero se determinaría a través de la Ley General de Presupuestos y éste sería aplicable a todas las Administraciones públicas. Esto tuvo especial trascendencia porque hasta entonces a los Municipios y CC.AA. no se les aplicaba la Ley General Presupuestaria (8%) sino la Ley de 1939 (4%). Actualmente, a partir de la Ley de 29 de junio de 1984, los tipos de interés se determinan en las sucesivas leyes de presupuestos. Para el año 1999 se fijó en el 4,25%, tipo que se ha mantenido para los años 2000, 2002 y 2003.

⁶² En consonancia con nuestro razonamiento se ha pronunciado el TS en SSTS de 15 de febrero y 11 de marzo de 1997.

determinadas sino también aquellas cuyo montante puede quedar establecido mediante una simple operación aritmética, caso de los intereses de demora una vez fijado definitivamente el justiprecio.

A pesar de este cambio de línea jurisprudencial, el TS se resiste a admitir al anatocismo. Es decir, si se paga el justiprecio pero no los intereses de demora, estos últimos podrán ser reclamados, y como cantidad líquida que son –pues pueden determinarse con una simple operación aritmética sobre la base, que es la cantidad fijada como justiprecio– sí que generarán intereses. Pero, aquí es donde viene la resistencia del TS a admitir el anatocismo: estos intereses que generan las cantidades adeudadas en concepto de intereses de demora no son, para el TS, un caso de anatocismo, sino la indemnización derivada de la falta del pago (arts. 1.101 y 1.108 CC) ⁶³.

Lo que sí es innegable –en nuestra opinión– es que tratándose de un supuesto de anatocismo o no en la práctica, el resultado será el mismo: el derecho a recibir una indemnización que será el interés legal.

4.2. Intereses por la demora en la fijación del justiprecio (arts. 52.8.º y 56 LEF y 71 y 72 REF).

4.2.1. Plazo.

Los intereses de demora se devengan, de acuerdo con el artículo 56 de la LEF, desde el día –*dies a quo*– en que han transcurrido los seis meses siguientes a la iniciación del expediente expropiatorio, eso es, desde la fecha en que sea firme el acuerdo de ocupación –fecha inicial– aunque la pieza separada de justiprecio se abra realmente más tarde ⁶⁴. Así se deduce del artículo 21 de la LEF y del artículo 71 del REF. Un supuesto peculiar, que se aparta de esta regla general es el que se plantea en la STS de 20 de diciembre de 1990, donde la propia Administración fija una fecha anterior para determinar el devengo de intereses ⁶⁵.

El *dies ad quem*, en cambio, es el día en que queda fijado el justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación –*una vez que el justiprecio haya sido efectuado*, dice el art. 56 LEF–.

⁶³ *Vid.* respecto a la argumentación que hace el TS en este sentido la STS de 9 de marzo de 2002 (RJ 2002, 3706).

⁶⁴ STS de 28 de mayo 1991 (...) *empieza a contar no desde la iniciación del expediente de justiprecio, sino a partir de la iniciación del expediente expropiatorio, es decir, del acuerdo de necesidad de ocupación.*

En el caso de expropiaciones urbanísticas el *dies a quo* no es tan sencillo de determinar porque, habitualmente, los planes de urbanismo llevan implícita la necesidad de ocupación. Parece que la solución más razonable en estos casos es fijar como día de inicio el día en que hayan quedado determinados los bienes objeto de expropiación. En este sentido se pronuncia la STS de 12 de febrero de 1994.

⁶⁵ (...) *concorre en el presente caso una singular circunstancia, cual es que la Corporación municipal ha fijado una fecha anterior (...) y desde la misma ha efectuado ya, si bien con el carácter de cuenta, una liquidación de estos intereses de demora a favor de los expropiados (...). Este acto propio de la Administración municipal de contenido favorable a los expropiados no puede ahora, en tanto no sea legalmente revisado, desconocerse en perjuicio de aquéllos (...).*

Por tanto, no existe mora si se recurre por el expropiado la decisión adoptada por el Jurado y el acuerdo del Jurado fue adoptado antes de los seis meses. Así lo dice expresamente el artículo 72.2 del REF.

Respecto al cómputo de los seis meses, de conformidad con el artículo 48.2 de la Ley 30/1992, LRPAC, deberán contarse de fecha a fecha. Los meses se cuentan de manera natural, incluidos los días inhábiles y, si no existe el mismo número de día del mes, se entiende concluido el plazo el último día del mes.

4.2.2. Responsabilidad de la Administración en el retraso.

El artículo 72.3 del REF ya advierte, sin lugar a dudas, que *en ningún caso habrá lugar al pago de intereses de demora si ésta fuere imputable al expropiado*. Por tanto, requisito necesario para tener derecho al cobro de intereses es una conducta *culpable* de la Administración ⁶⁶.

En el caso en que intervengan diferentes administraciones en el procedimiento expropiatorio es posible que se produzca un reparto de responsabilidad ⁶⁷ o, incluso, que sea responsable la entidad beneficiaria a la que no corresponderá, en este caso, únicamente el pago del justiprecio sino también el de los intereses de demora. En este caso, para reconocer la responsabilidad del beneficiario —dice la profesora FUERTES LÓPEZ— «se exige que existan auténticos motivos, causas o razones que le sean imputables de manera directa porque, en principio, la responsabilidad de la tramitación del procedimiento, de su correspondiente impulso y, por ello, del retraso es de la Administración actuante». Apoya su opinión la STS de 20 de marzo de 1997. Si la responsabilidad es imputable al beneficiario, *decidirá el Jurado sobre su procedencia y cuantía al fijar el justiprecio* (art. 72.1 REF).

Respecto del régimen de responsabilidad que es exigible de la Administración o del beneficiario en cuanto a los intereses de demora, la STS de 5 de julio de 2001 lleva a cabo una exposición realmente clarificadora de la doctrina observada por nuestro Alto Tribunal:

⁶⁶ No habrá responsabilidad de la Administración en caso de fuerza mayor o en aquellos en los que el expropiado observe una actitud obstaculizadora, entorpecedora del procedimiento. *Vid.* STS de 8 de noviembre de 1984. En todo caso hay que distinguir claramente lo que sería ejercicio de derechos legítimos por el expropiado de una actitud obstaculizadora. La STS de 18 febrero de 1996 no exige culpa de la Administración, bastando la simple negligencia: *el artículo 56 de la LEF expresa, sin ofrecer lugar a duda, que la Administración expropiante ha de ser culpable de la demora para que le sea exigible el correspondiente interés indemnizatorio y entendemos que, a tales efectos, no es necesario un grado específico de culpa imputable a la Administración del que quede una constancia clara y evidente, sino que basta un grado de imputación a título de simple negligencia, o lo que es igual, basta con que el órgano expropiante no haya observado la debida diligencia (...) procurando que no haya transcurrido ese plazo (...) de seis meses desde que se adoptara el acuerdo de ocupación (...).*

⁶⁷ No es de recibo la pretensión de la Administración autonómica de no abonar los intereses devengados a favor de la recurrente tanto por demora en la tramitación (art. 56 LEF) como por mora en el pago del justiprecio (art. 57 LEF); pretensión a todas luces incongruente en una Administración que no sólo ha asumido las competencias, antes estatales, en la materia, sino que ha abonado el principal justiprecio, pues es evidente que con la recepción del expediente (exponente de las competencias) se asumen, implícitamente, todas las obligaciones del mismo derivadas y, entre otras, las que sean consecuencia de la defectuosa tramitación del mismo.

En cuanto a la persona o Administración responsable del abono de los intereses de demora en la fijación y pago del justiprecio, la doctrina de esta Sala puede resumirse así:

- «a) La responsabilidad recae, en principio, en el beneficiario de la expropiación (arts. 56 y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848 y NDL 12531), 71 y 72 de su Reglamento (RCL 1957, 843 y NDL 12533).*
- b) La responsabilidad recae en la Administración expropiante cuando ésta sea culpable de la demora (arts. 56 LEF y 72.2 de su Reglamento).*
- c) La responsabilidad recae sobre el Jurado de Expropiación cuando a éste sea atribuible la tardanza en la parte correspondiente (art. 72.2 REF).*
- d) Cabe una imputabilidad compartida entre los distintos responsables en atención a su respectiva responsabilidad por la demora en la tramitación del expediente de justiprecio.*
- e) No recae la responsabilidad sobre el beneficiario, Administración expropiante o Jurado en la medida en que la demora en la fijación del justiprecio es imputable al expropiado (art. 72.3 REF).*
- f) En las expropiaciones declaradas urgentes, en las que los bienes y derechos expropiados se ocupan con anterioridad al pago del justiprecio, el beneficiario está obligado al pago de intereses desde el día siguiente a la ocupación, pues se trata de compensar adecuadamente al propietario desde la desposesión, aunque no haya existido demora en la tramitación del justiprecio (art. 52.8.ª LEF), salvo cuando la ocupación tiene lugar después de los seis meses de iniciado el expediente expropiatorio, pues en tal caso comienzan desde este momento a devengarse los intereses, ya que no puede ser de peor condición el expropiado por la vía de urgencia que el expropiado por la vía ordinaria.*
- g) En las expropiaciones declaradas urgentes, si el expediente de justiprecio no se iniciase en la forma dispuesta en el artículo 52.7.ª de la misma LEF por causa imputable a la Administración expropiante, ésta será la obligada al pago de los intereses de demora (arts. 56 de la Ley y 72 de su Reglamento).*
- h) En las expropiaciones urgentes cabe también responsabilidad del Jurado por demorar la fijación del justiprecio más allá de los plazos establecidos en la ley para resolver (Sentencia de 3 de mayo de 1999 [RJ 1999, 4908], recurso de casación número 349/1995)».*

En cuanto a la competencia y procedimiento para declarar la responsabilidad por demora en la fijación y pago del justiprecio, la jurisprudencia de la Sala puede resumirse así:

- a) La obligación de abonar intereses de demora se impone ope legis a la Administración expropiante. Puede reconocerse por la Sala ante la que se interpone el recurso contencioso-administrativo contra la resolución por la que se fija el justiprecio, aun cuando no haya sido objeto de específica declaración en el acuerdo del jurado, o reclamarse poste-*

- riormente de la Administración si nada ha dicho sobre el particular la sentencia (Sentencia de 21 de octubre de 1997 [R.J 1997, 8109], recurso de casación número 2476/1993).
- b) *La obligación de abono de intereses puede también ser declarada en vía de ejecución de sentencia, aun cuando el fallo no la haya previsto expresamente (Auto de 8 de noviembre de 1995 [recurso de apelación 9999/1992] y Sentencia de 3 de abril de 1992[R.J 1992, 2627], 15 de junio de 1992 [R.J 1992, 4647], 30 de octubre de 1992[R.J 1992, 8073], 22 de febrero de 1993 [R.J 1993, 842], 22 de marzo de 1993[R.J 1993, 1906], 8 de marzo de 1997 [R.J 1997, 3225] [recurso de apelación 1461/1992] y 1 de junio de 1999[R.J 1999, 5636] –recurso de casación número 6753/1995–).*
- c) *En el caso especial de responsabilidad atribuida al beneficiario, el Jurado debe decidir si el abono de intereses corresponde al mismo (art. 72.1 Reglamento y Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1997[R.J 1997, 1196], recurso de apelación 12863/1991, 28 de junio de 1997 [R.J 1997, 6276], recurso de apelación 7711/1992 y 28 de septiembre de 1998 [R.J 1998, 7769], recurso de apelación 3131/1990).*
- d) *Si el Jurado se pronuncia sobre el pago de intereses a cargo del beneficiario, su pronunciamiento causa estado y sólo puede ser anulado impugnándolo en vía contencioso-administrativa (Sentencia de 28 de febrero de 1997[R.J 1997, 2288], recurso número 760/1992, 20 de marzo de 1997 [R.J 1997, 2537], recurso número 2766/1992, y 21 de octubre de 1997 [R.J 1997, 8109], recurso de casación número 2476/1993).*
- e) *La declaración de responsabilidad del beneficiario puede hacerse también por la Administración expropiante en aplicación de lo dispuesto por el artículo 123 de la LEF (Sentencia de 11 de octubre de 1991 [R.J 1991, 8154], 25 de octubre de 1993 [R.J 1993, 8007], 10 de junio de 1995 [R.J 1995, 5259] y 8 de marzo de 1997[R.J 1997, 3225], recurso de apelación 1461/1992), ya que concurre idéntica razón a la del supuesto de responsabilidad del concesionario de un servicio público.*
- f) *El Jurado puede pronunciarse sobre el pago de intereses en los casos en que la responsabilidad no recae sobre el beneficiario, pero su pronunciamiento no impide, aun cuando no sea impugnado que se pronuncien los tribunales de lo contencioso-administrativo al conocer del recurso contra la resolución que fija el justiprecio, pues aquel pronunciamiento no causa estado (sentencia de 1 de junio de 1999 [R.J 1999, 5636], recurso de casación 6753/1995).*
- g) *En el caso especial de responsabilidad atribuida al Jurado, la declaración de responsabilidad puede solicitarse de la Administración de la que dependa por la vía establecida para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, pues la responsabilidad por demora en la fijación del justiprecio es una manifestación de la misma (Sentencia de 3 de mayo de 1999 [R.J 1999, 4908], recurso de casación número 349/1995).*
- h) *La responsabilidad atribuida al Jurado puede también ser declarada en vía contencioso-administrativa cuando se impugna la resolución por la que se fija el justiprecio o en ejecución de sentencia, si así, en ambos casos, se solicita y ha sido demandada en el proceso la Administración de la que el Jurado depende, con el fin de que se pueda defender (Sentencia de 3 de mayo de 1999, recurso de casación número 349/1995), por cuanto el*

abono de intereses de demora constituye una obligación accesoria a la de abonar el justiprecio, con independencia de quién sea el sujeto responsable, acerca de la cuál puede y debe decidirse en el proceso en que se resuelve sobre la obligación principal.

4.3. Intereses por la demora en el pago (arts. 48.1 y 57 LEF y 73 REF).

El retraso en el pago, desde que quedó fijado el justiprecio en vía administrativa, también da lugar al derecho a obtener una indemnización pecuniaria consistente en el interés legal transcurrido el plazo de seis meses.

La razón de esta indemnización es lógica. Al expropiado se le priva de sus facultades dominicales sobre el bien expropiado, pero, consecuencia de la demora en el pago, también se le priva de la disponibilidad sobre el justo precio.

No nos reiteraremos de nuevo aquí sobre las características de los intereses de demora, ni tampoco sobre el cómputo del plazo de los seis meses, cuya mecánica es idéntica que para el caso de los intereses por demora en la fijación del justiprecio⁶⁸, para centrar nuestra atención en los requisitos que viene exigiendo la jurisprudencia para reconocer el derecho al abono de los intereses en este concepto:

1. *Falta de pago, ya sea total o parcial.* Si el pago se produce de manera parcial, coherentemente, al existir demora sólo en una parte del cumplimiento de la obligación, sólo con relación a esa parte impagada se generarán intereses. Sí existe pago y, por tanto, no se incurre en mora cuando se consigna el justiprecio (art. 50 LEF), siempre que esta consignación incluya, en su caso, los intereses de demora en la fijación del justiprecio. En caso contrario, la consignación no es liberatoria.
2. *Incumplimiento del pago sea imputable a la Administración expropiante o al beneficiario.* Lo dicho respecto de los intereses de demora en la fijación del justiprecio es plenamente aplicable aquí. No obstante, añadir que resultan de interés práctico los supuestos en los que no está claramente determinada la persona que debe ser considerada «expropiada» a efectos del procedimiento y que será a quien deba efectuarse el pago: supuestos de fincas donde se discute la propiedad, herencias yacentes... En estos casos no se reconoce el deber de abonar intereses por demora⁶⁹.
3. *Transcurso de más de seis meses desde que se fijó el justiprecio.* En lo que afecta a los intereses del artículo 57 de la LEF el dies a quo será seis meses después de que el justiprecio hubiera quedado fijado definitivamente en vía administrativa, y el dies ad quem aquel en que se satisfaga efectivamente el justiprecio (STS de 6 de junio de 1995). Una precisión

⁶⁸ Vid. apartados de este trabajo, para las características de los intereses de demora y para el cómputo del plazo de seis meses.

⁶⁹ Vid. SSTs de 18 de junio de 1997, 22 de enero de 1991 y 21 de octubre de 1981.

conveniente respecto del *dies a quo* es que las reglas generales del cómputo deben ceder a la especialidad de la LEF, por ello, el *dies a quo* no será el día en que se notificó el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación sino aquel en que efectivamente se fijó el justiprecio. Así lo ha reconocido nuestro Alto Tribunal ⁷⁰.

5. CONCLUSIONES.

Primera. La institución de la expropiación forzosa persigue, con los criterios de valoración de la LEF y de la legislación urbanística, proporcionar al titular del bien expropiado un valor de sustitución idéntico al que tenía el bien expropiado. En caso contrario, la expropiación se convierte en una expoliación.

Segunda. A pesar de la buena intención de las leyes ¿se consigue que el justiprecio corresponda al valor real del bien o derecho expropiado? Así, la Exposición de Motivos de la LRSV, respecto a los criterios de valoración del suelo, ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar, con la mayor exactitud posible, el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas.

La doctrina entiende que ajustarse al valor real para fijar el justiprecio carece de efectividad ya que la ley se vale más bien de unas normas de carácter objetivo por las cuales se duda que alcancen ese «valor real».

Entonces, ¿en la LRSV podemos recurrir al artículo 43 de la LEF? Parece que su aplicación queda proscrita en cuanto a la valoración del suelo, sin perjuicio de que las referencias de la Ley de 1998 al régimen urbanístico, a los aprovechamientos, y alguna otra, permitan la invocación del artículo 43 de la LEF. Para la valoración de edificios no existen unos criterios legales tan estrictamente tasados como para obtener el valor urbanístico del suelo, por ello aquí sí se admite recurrir al artículo 43 de la LEF.

Tercera. Sobre el método residual referido al suelo urbanizable, se articula el procedimiento residual en una ley. Pero sólo se está obligado a usar el método residual cuando sea necesario, y no a seguir la fórmula de hallarlo. El Decreto 1020/1993 articula el procedimiento residual; por lo tanto, son límites.

El artículo 26 de la LRSV contiene unos datos a considerar en la apreciación de la analogía pero ¿son una lista cerrada o abierta? Pensamos que son criterios encaminados a precisar dicha analogía, por lo que entendemos que sería posible admitir otros datos (por ejemplo, lo resuelto por el Jurado en un caso reciente, en parangón con fincas de situación y características prácticamente idénticas; pero no si son ventas a conveniencia).

⁷⁰ Vid. STS de 9 de febrero de 1989.

Cuarta. El artículo 40 de la LEF alude simplemente a los valores mobiliarios como bienes objeto de expropiación; mientras que, por otro lado, en la Exposición de Motivos parece justificar las reglas de tasación de los títulos con motivo de la expropiación de empresas. Si la expropiación afectara a empresas constituidas como sociedades capitalistas, uno de los elementos que debieran considerarse para determinar su valor sería la estimación de sus acciones y participaciones sociales, pero no como único criterio valorativo pues los beneficios empresariales obtenidos, como las perspectivas empresariales, son parámetros que integran el valor de la empresa. Por ello, parece que el artículo 40 de la LEF atiende en propiedad más a la expropiación de valores que de sociedades capitalistas.

Quinta. Respecto al «valor cero» de aquellos bienes o derechos expropiados, parece una figura más cercana a una confiscación de bienes o, al menos, que nos puede conducir a ella. Por ello, en estos casos, se debe ir con mucha cautela pues se podría utilizar la expropiación con unos fines lucrativos, particulares, diferentes a los de utilidad pública o interés social.

Sexta. El arrendatario de finca rústica puede exigir que la expropiación alcance a la totalidad de su contrato si resulta antieconómico el mantenimiento de sus derechos sobre la parte de finca no expropiada. Deducimos que esta diferencia, respecto al expropiado en una expropiación parcial del artículo 23 de la LEF, se debe a que se configura como un auténtico derecho a conseguir la extinción del contrato de arrendamiento; mientras que en la LEF, la petición del expropiado se enfrenta a la facultad discrecional de la Administración para decidir si se mantiene la expropiación parcial o si se extiende a toda la finca.

Séptima. El artículo 126.4 de la LEF dispone que *se considerarán de turno preferente los recursos comprendidos en este título*. La LJCA de 1956 en su artículo 77 sí que preveía la preferencia de los recursos en materia de expropiación. La nueva LJCA de 13 de julio de 1998 no contiene una previsión similar por lo que cabe entender que ya no tienen este carácter preferente. Quizás la no previsión de esta preferencia en la nueva LJCA se deba a que la acumulación de asuntos pendientes en la jurisdicción contenciosa hicieron inoperante esta preferencia.

No obstante, no nos resistimos a sugerir, en aras a la rápida satisfacción del expropiado y como modo de eludir el devengo de intereses de demora, la recuperación de este carácter preferente de los recursos en materia expropiatoria. Y, para evitar el pasado fracaso, sería interesante que desde la Administración de Justicia se dividieran las Salas en Secciones y una de ellas estuviese dedicada en exclusiva a los conflictos expropiatorios. Dado el alto coste que esta medida supondría, al menos sería oportuno hacerla operativa en aquellos núcleos urbanos o conurbaciones donde la actividad expropiatoria es más activa.

Octava. La dicción del artículo 43.3 de la LEF es de una claridad paladina: *fundamentando, con el mayor rigor y detalle, las modificaciones propuestas*. La *ratio legis* es fácilmente comprensible. Si nos apartamos de la regla general de valoración es necesario justificar rigurosamente la excepcionalidad de la situación que justifica, a su vez, la excepcionalidad de la valoración.

Por ello, nos desmarcamos de la postura sostenida en algunas resoluciones judiciales que atemperan y relajan esta exigencia legal, hasta el extremo de considerar que *la necesidad de motivar las resoluciones no ha de ser rígidamente entendida, pues basta que la argumentación sea racional y suficiente, cumpliéndose tal requisito cuando la fundamentación, aunque general, sea referible al caso cuestionado* (STSS de 9 de mayo de 1994, 8 de noviembre de 1995 y 11 de octubre de 1997). No parecía ser ésta la *voluntas legislatoris*; además, debemos tener en cuenta que la motivación se configura como una garantía para el administrado en directa conexión con el artículo 24 de la CE. En efecto, la argumentación que constituya la motivación será la base sobre la que deba construirse el ulterior recurso, que se pueda plantear, en su caso, contra el acto administrativo del Jurado Provincial.

Por otro lado, esta posición jurisprudencial no deja de entrañar una cierta contradicción pues relaja la necesidad de motivación, pero sólo cuando ésta sea *suficiente y racional*. Luego, de facto, al exigirse la suficiencia en la motivación viene a decirse poco más o menos lo mismo que el artículo 43.3 de la LEF. Otra interpretación del artículo 43.3 de la LEF podría llevarnos a una posición de legalismo excesivamente riguroso.

Novena. Del artículo 43 de la LEF parece desprenderse que cualquier diferencia entre la valoración obtenida aplicando los criterios generales de los artículos 38-42 de la LEF y el valor real, permite acudir a la libertad de estimación del artículo 43 de la LEF. En efecto, el citado precepto únicamente se refiere a que el resultado de la valoración sea «superior o inferior» al valor real, y no añade nada más. Por tanto, pudiera advertirse que una irrisoria diferencia entre cantidades bastaría para que los interesados se aferrasen a la libertad de estimación. Hubiese sido más lógico calificar en la Ley esta diferencia. De este modo se habría podido contener la excepcionalidad en la aplicación del artículo 43 de la LEF o, al menos, reducir su entrada en juego.

La expresión de la segunda parte del artículo 43.1 de la LEF, que exige que esa diferencia sea «notoria» para que el Jurado de Expropiación pueda acudir al artículo 43 de la LEF no ayuda a clarificar la situación. ¿Significa eso que el propietario (1.ª parte del art. 43.1 LEF) puede recurrir al artículo 43 de la LEF sea cual sea la diferencia de valores sin necesidad de que sea notoria? En consecuencia, ¿sería justificable un trato desigual al exigir que la diferencia de valores fuese notoria en el caso de la Administración y no así en el caso del expropiado?, o, ¿es necesario que en todo caso se trate de una diferencia notoria? El TS (STS 22 de noviembre de 1996) entiende que basta cualquier diferencia. Luego volvemos de nuevo a convertir en general lo que el legislador quiso como excepcional –valoración conforme al art. 43 LEF– ante cualquier mínima diferencia de valores.

Décima. Resulta inadmisibles la práctica de la Administración consistente en fijar un valor –superior– a efectos fiscales, con una intención recaudatoria evidente, y posteriormente fijar un justiprecio expropiatorio inferior al mismo o rechazar la utilización de la valoración fiscal como marco de referencia para fijar el justiprecio.

Undécima. El artículo 56 de la LEF preceptúa que, transcurridos seis meses desde la iniciación del expediente sin que se haya fijado el justiprecio, la Administración deberá abonar intereses de

demora. Se produce una paradoja que desborda el mínimo racional. Derogado por el artículo 48 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, el plazo para decidir el Jurado Provincial de Expropiación de ocho días, excepcionalmente ampliable a quince y siendo entonces aplicable la Ley 30/1992 en defecto de plazo específico –cuyo plazo genérico para resolver es de seis meses–, la Administración de forma ineludible incurrirá en demora. Si los intereses de demora se generan por el transcurso de seis meses sin fijar el justiprecio, pero a su vez el Jurado Provincial de Expropiación disfruta de un plazo de seis meses para resolver, ¿cabe pensar razonablemente que no se incurrirá en demora? Por ello, proponemos que en lugar de tomar como plazo máximo del Jurado Provincial de Expropiación para resolver el de seis meses (art. 42.2 Ley 30/1992), se tome el de tres meses a tenor del artículo 42.3 de la Ley 30/1992: *cuando la norma reguladora del procedimiento* –en este caso la LEF– *no fije el plazo máximo para resolver, éste será de tres meses*. En efecto, derogado el plazo de ocho días de que disponía el Jurado Provincial para resolver, podemos dar cabida al artículo 34 de la LEF en el supuesto de hecho previsto en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992.

Decimosegunda. Los intereses de demora persiguen como finalidad *excitar el celo de la Administración en la más rápida tramitación posible del expediente*. La respuesta administrativa ha sido la opuesta, ya que los expedientes de expropiación se alargan por encima de lo deseable, generando ingentes cantidades en concepto de intereses de demora. Puede afirmarse sin vacilación alguna que los intereses de demora han venido a cumplir una función opuesta a la que fueron llamados, pues pueden ser utilizados como una forma «barata» de financiación por la Administración. En efecto, si la Administración se demora en el pago, transcurridos seis meses, deberá abonar intereses de demora. Pero estos intereses serán el resultado de aplicar al justiprecio el «interés legal» que, en todo caso, será inferior al tipo de interés de mercado respecto de los créditos que conceden las entidades bancarias y de crédito.

Decimotercera. Con anterioridad a la LJCA de 1998 se exigía como *dies ad quem* para calcular los intereses de demora en la fijación del justiprecio, no el día del acuerdo del Jurado Provincial, sino el día en el que este acuerdo era firme en vía administrativa (concluido el plazo para interponer el recurso de reposición o desestimado el mismo). En la actualidad no cabe mantener esta posición jurisprudencial pues el recurso de reposición es potestativo.