

VALORACION DE BIENES PARA EXPROPIACIONES MASIVAS MOTIVADAS POR EMBALSES

Por JUAN J. FERNANDEZ URQUIZA

Ingeniero Agrónomo

Presenta el autor una serie de observaciones y sugerencias sobre el tema del epígrafe, indicando lo que a su juicio podría contribuir a mejorar la determinación del justiprecio en los casos a que se refiere.

España invierte muchos millones de pesetas cada año para pagar expropiaciones. Su proporción respecto al importe de las obras que las motivan aumenta notoriamente. La crítica por exceso de inversiones oficiales parece fundada, si ha de resistirse a la inflación.

En las líneas siguientes se abordan algunos aspectos de la cuestión con el propósito de compaginar una generosa indemnización a los expropiados y la deseable satisfacción de éstos frente a la peligrosa inflación.

La expropiación es una operación de compraventa de bienes y derechos, de índole especial. Por ella se hace un trueque de los bienes del expropiado, necesarios para el bienestar social o utilidad pública, por dinero que le entrega el beneficiario de la expropiación.

Circunstancias características de dicha operación son:

a) No ser voluntaria, pues una vez acordada es *obligatoria para ambas partes*.

b) Existir *legislación específica* acerca de cómo deben determinarse los bienes a expropiar, sus importes y la manera de pagarles y tomar posesión de lo expropiado.

* * *

La circunstancia de obligatoriedad *coacciona al expropiado*, del cual cabe esperar la reacción (tantas veces patente en la realidad) de intentar compensarla con un aumento en el valor

real de los bienes a expropiar, sin otras limitaciones que las que permita una minoración o anulación del egoísmo humano, bien por parte del propio expropiado, bien por parte de los colaboradores que utilice y lleguen a tener influencia en su ánimo.

Respecto al beneficiario de la expropiación, tal obligatoriedad conduce a consecuencias distintas, según que sea la Administración del Estado o algún sujeto jurídico de índole privada, que para el caso que motive una concreta expropiación consiga del Estado que la autorice a su favor.

Cuando el beneficiario es un tal sujeto jurídico y, especialmente cuando se trata de empresas de índole lucrativa, la reacción puede orientarse (como ha sucedido en bastantes casos) en sentido análogo, pero de *dirección opuesta a la de los expropiados*; esto es, pretendiendo reducir el valor real de los bienes a expropiar.

Evidentemente que en uno y en otro caso puede haber honrosas excepciones.

Ahora bien, cuando el beneficiario de la expropiación es la propia Administración del Estado, por ser ella misma quien impone la coacción a sus propios organismos, es más factible evitar reacciones del tipo de las expuestas; siendo notorio que, en tales casos, las expropiaciones, no sólo no han arruinado a nadie desde que la legislación y directrices de la política nacional han adoptado un claro sentido social, sino que *predominan los expropiados que se han habituado rápido y satisfactoriamente a las nuevas si-*

tuaciones que han podido lograr con el importe de las valoraciones e indemnizaciones percibidas como contrapartida económica de sus antiguos bienes expropiados, derechos comunales perdidos, etc.

* * *

Las valoraciones para expropiaciones son problema. "Problema capital", afirma el preámbulo de la vigente Ley al tratar del justiprecio (II-C).

Especialmente cuando exigen el traslado forzoso de familias, motivado por la creación de pantanos, como cuando la aplicación — más o menos acertada — de actuales normas urbanísticas afecta a barriadas de grandes poblaciones o intenta rebajar — a veces de manera drástica — los niveles económicos del mercado inmobiliario en tales urbes.

Quienquiera que haya tenido ocasión de intervenir directamente en casos importantes de tales expropiaciones, desde hace medio siglo, cuando se ejecutaban con arreglo a una Ley de 1879 — demasiado quirritaria e ingenuamente técnica, sin preocupaciones sociales — tan diferentes de la de 1954 (excesivamente teórica y ya fracasada en varios aspectos por sus radicales propósitos poco realistas), se habrá visto obligado a situaciones harto desagradables que podrían reducirse notablemente si legisladores y ejecutivos lograran explanarse en disposiciones oficiales más racionalmente fundamentadas o instrucciones administrativas y técnicas de aplicación práctica realista, huyendo de teorías académicas, planteamientos demagógicos, ambiciones profesionales; con la colaboración de expertos en la realización de expedientes coordinados y conocedores de las nefastas consecuencias que tanto expropiantes como expropiados pueden sufrir cuando la legislación no está suficientemente meditada y explícita en todos sus grados y aspectos.

El propio Tribunal Supremo ha calificado de "poco expresivo" al actual Reglamento de la vigente Ley de Expropiación forzosa, al no encontrar en él suficientes previsiones normativas para determinada cuestión típicamente reglamentaria.

Ciertamente que las actividades humanas y su aplicación a las conveniencias demográficas y económico-sociales en los tiempos actuales están bien distantes de las de hace medio siglo, en que la ejecución de grandes embalses fluvia-

les y el rápido crecimiento de ciudades, por no haber llegado a las actuales realizaciones, no producía las cuestiones expropiatorias de ahora.

Por ello, ni el panorama del problema, ni la importancia de cada uno de sus aspectos, ni las relaciones entre ellos pudieron preverse entonces suficientemente; ni en 1954, año de la Ley vigente, se dispuso efectivamente de elementos experimentados para formular, ni la Ley, ni su Reglamento (que se tardó veinticuatro meses en publicar, en vez de los seis meses ordenados por la Ley), ni las Ordenes e Instrucciones de todo punto convenientes — y, a veces, necesarias — para su eficaz cumplimiento.

Como, además, la vigente Ley no es suficientemente definitiva, parece que sería razonable preparar debidamente:

Una auténtica *Ley General de Bases de la Expropiación forzosa* que dejara bien explícitas las circunstancias para que pueda expropiarse forzosamente, los principios jurídicos a que deban ajustarse expropiantes y expropiados, los requisitos que deben cumplir las evaluaciones de bienes y derechos a expropiar, las categorías de las Autoridades y Organismos actuantes y decisorios, etc..

Una Ley o Decreto ejecutivo o de aplicación para los casos generales; así, como para los especiales sin legislación específica.

Una Ley o Decreto para Colonización (la actual legislación revisada en lo que proceda).

Una Ley o Decreto para Urbanismo (íd., íd.).

Una Ley o Decreto para Pantanos que exijan evacuación de poblados.

Mientras tanto, sería de verdadera utilidad para evitar las dificultades actuales, tanto como para reducir las ocasiones de litigios y de excesivo trabajo de Abogados y Peritos, retocar la Ley vigente, hacer "expresivo" el actual Reglamento, así como dictar Instrucciones especiales para las expropiaciones motivadas por pantanos y por realizaciones masivas urbanas (en estas últimas, la preocupación social hacia los futuros residentes ha eliminado la de los residentes actuales, tanto más injustamente cuando aquellos serán, muchas veces, veraneantes o turistas y éstos son jubilados o económicamente débiles).

* * *

Como una aportación para ello, vamos a exponer algunas consideraciones en cuestiones de

las que tenemos experiencias y opinión, referentes principalmente a las *valoraciones económicas de los bienes* a expropiar y a las *indemnizaciones sociales* de los que resulten perjudicados por dichas expropiaciones, referidas en especial al caso de pantanos.

* * *

Una expropiación forzosa, en general, está integrada en su momento eficaz por estas dos operaciones cuasi-simultáneas:

A) La ocupación material y legal de los bienes requeridos para las obras o servicios de la expropiación.

B) El abono de resarcimientos e indemnizaciones que por el valor de dichos bienes de índole privada y de los perjuicios consecuentes a la dicha ocupación les son debidos a sus poseedores y usuarios.

* * *

Ahora bien, un pantano exige la inundación de terrenos, incluso con viviendas, cuyos propietarios han de abandonarlos para que el pantano llegue a ser realidad.

Un pantano es una obra de utilidad que, aumentando el valor de la nación, beneficiará a futuros regantes; futuros usuarios de energía eléctrica, técnicos proyectistas y ejecutores, abogados y peritos que intervengan en sus expropiaciones; todos los cuales actuarán a su propio albedrío.

Para que se obtengan todos esos beneficios agrícolas, industriales, profesionales ha de haber una entidad que obligatoriamente expropie y pague adecuadamente a los expropiados, y unos expropiados forzosos.

Entre expropiante y expropiados se establece una relación pagos-cobros que han de sujetarse a estas dos condiciones límites:

A) Ni el expropiante deberá pagar tan escaso que pueda imputársele lucro indebido, *ni los expropiados deberán cobrar menos de lo que valieren sus patrimonios y les quebrantare su traslado de residencia.*

B) Ni el expropiante deberá pagar tan ampliamente que encarezca indebidamente el costo del pantano (construido a costa de los caudales públicos, de todos los españoles), *ni los expropiados deberán cobrar con lucro excesivo, inflacio-*

nista e inmoral cuando su participación en la plus valía creada por la obra sea excesiva y con daño en su contrapartida.

Actuando con rigor de precisión, parece que debería pagarse exactamente lo que valga el bien expropiado.

Pero... ¿cuál es el exacto valor?... ¿no debe tenerse presente el valor moral que significa perder una facultad, la de la libre disposición del bien, aunque se compense — a veces, con creces — por la de disponer libremente del importe cobrado?... ¿el valor actual en venta?... ¿el valor que permite obtener producciones o servicios análogos que de los bienes expropiados?... ¿el valor necesario para adquirir bienes semejantes en zona similar?... ¿el valor material o intrínseco por absurdo que resulte?... ¿el valor social?...

¿Cuál es el "justiprecio"? "Concepto indeterminado" denomina el Tribunal Supremo al justiprecio en su sentencia del 28-IV-64.

Y ¿cuál es el importe que debe pagarse por el expropiante al expropiado?

* * *

Una finca rústica o urbana tiene *un valor real; pero, desconocido* con exactitud y certeza para nosotros, en general.

Así, por ejemplo, si en un pueblo de montaña se vende un prado, como quiera que cada vecino dispone de un complejo patrimonio dependiente de factores tales como sus posibilidades económicas, la composición de la familia a su cargo, las existencias ganaderas, la disponibilidad de pastos comunales, etc., sucede que a una parte de los demás vecinos apenas les interesa adquirir tal prado que, por el contrario, tendrá varios aspirantes; si bien, cada uno de ellos ofrecerá importes diferentes, según sus posibilidades económicas y las necesidades de heno para su ganado.

Quiere decirse que, en tal momento, para tal comprador y para tal vendedor, el valor real del prado de referencia será el que ofrezca un comprador y acepte el vendedor; pero, pudo haber sido diferentes en tal otro momento o para tal otro comprador o para tales otras circunstancias en que el vendedor estuviere más o menos interesado en hacer dinero con su prado para dedicarlo a otra atención más rediticia o más de su gusto o más perentoria.

Y no se olvide que no hay un importe de compra-venta; pues, a las 10.000 pesetas del comprador hay que añadir gastos notariales, registrales, de gestión que pueden hacerle desembolsar 11.000 pesetas; a la par que el vendedor deberá descontar gastos de impuestos, de gestión que pueden reducir su cobro a 9.000 pesetas.

* * *

La causa de tal diversidad de apreciaciones se debe a que *el valor real se integra con elementos objetivos y con elementos subjetivos*.

Un elemento objetivo es lo que podríamos llamar valor intrínseco, valor material. Si una finca es más fértil, más productiva que otra, valdrá más en igualdad de las demás circunstancias.

Un elemento subjetivo es el grado de apetencia con que se adquiere, o el afectivo que tenga para el vendedor, o para el comprador.

Ese enunciado grado de apetencia es uno de los elementos que más influyen en las oscilaciones de los importes de las fincas. Se compra bien para obtener mayores rendimientos por saber o poder explotar mejor; bien para revender con buen margen de ganancia; bien para disponer de una finca de recreo u otros servicios; etcétera.

Como quiera que, aún contando con que el valor estuviera integrado exclusivamente por factores objetivos, la situación de quedar obligados a dejarse expropiar coloca a los vendedores en una situación forzosa, de la que es habitual que deseen una contrapartida cifrada en el mayor importe asignado al valor de sus bienes, en cuya posición les es fácil crear un ambiente demagógico a su favor de posibles consecuencias hasta sobre sectores que debían mantenerse ponderados; importes que, lógicamente y en defensa de los caudales públicos resultan exagerados en opinión de la Administración ejecutora del pantano que está obligada a no encarecer indebidamente el pantano; *no se dan las circunstancias habituales de libre albedrío existente en casi todas las compra-venta de fincas*

En una compra-venta común, libre, si hay acuerdo por ser razonables las posiciones iniciales de demanda y de oferta y por no existir espíritu de auténtico litigio entre ambas partes; se última fácilmente la operación, en la que ade-

más cabe condicionar cuantías, plazos de entrega e intereses. O si no hay acuerdo, también queda ventilada negativamente la compra-venta.

Mas, el carácter forzoso de las expropiaciones exige *prever que las valoraciones lleguen a determinarse fuera de la voluntad de las partes*.

Los elementos objetivos, de índole preferente económica, en general, pueden apreciarse por expertos facultativos diplomados oficialmente al efecto. Los elementos subjetivos (de índole preferentemente social) necesitan otra clase de pericia a cargo de expertos que por intercambio simultáneo de opiniones puedan llegar a calibrar las adiciones (o sustracciones) repercutibles en el valor intrínseco, objetivo, material.

Es tan importante la diferencia entre ambos grupos de circunstancias, que cuando se las deja interferir sin el debido rigor y sin suficiente detalle, cuando se señalan valores totales sin concretar y razonar los elementos integrantes de tal valor total, se está demasiado expuesto al error y a posibles descréditos que a todo trance deben evitarse.

Ciertamente, que en rigor es difícil que un elemento objetivo del aprecio esté totalmente libre de influencias subjetivas; así como, que un elemento subjetivo de dicho valor no se relacione con el valor intrínseco. Mas, las consideraciones individualizadas de cada uno de los elementos integrantes en los factores objetivos y en los subjetivos, teniendo en cuenta sus interacciones, fundamentarán la determinación del aprecio con mayor ponderación de juicio y más tranquilidad de conciencia.

* * *

En las expropiaciones lineales no alcanzan los factores subjetivos tanta importancia, en general, como en las expropiaciones masivas, especialmente si éstas llegan a imponer el traslado de pueblos.

Por ello, tanto porque el volumen de bienes a valorar, en cuantía y en calidades, es notablemente distinto; como porque la toma de datos, su elaboración, su acoplamiento y su aplicación para obtener acertadas evaluaciones de los patrimonios familiares afectados es mucho más compleja y exige mayores elementos, organización y plazos; el proceso de los correspondientes expedientes de justiprecios y de indemnizaciones deberán atenerse a instrucciones bien dife-

rentes; sin que quepa admitir que los trámites, plazos y resoluciones posibles puedan ser idénticos en ambos casos.

En expropiaciones lineales cabe evidentemente actuar como actualmente lo hacen los Servicios Oficiales de Colonización para la expropiación de importantes fincas individuales, con actuación *simultánea y conjunta de los peritos de ambas partes*, intervención de perito tercero cualificado y resolución o propuesta de la misma a cargo de un Consejo Nacional; procedimiento de difícil superación en eficacia y rapidez.

Los peritos, en colonización, han de valorar firmando conjuntamente el dictamen evaluatorio, y han de considerar tres aspectos:

- a) Valores fiscales;
- b) Valores en venta de fincas similares a la expropiada.
- c) Capitalización de las rentas.

En cambio, en expropiaciones para pantanos (aquí no nos referimos a las de urbanismo), que comprenden miles de fincas rústicas, cientos de fincas urbanas, bienes industriales, comerciales, profesionales, indemnizaciones a cientos de familias de variadísimas circunstancias, debe instrumentarse procedimiento realista sin los inconvenientes de aplicación de la legislación actual; tales como:

Imprecisión en la sistemática de las reclamaciones iniciales y su resolución.

Falta de normas para las adquisiciones por mutuo acuerdo.

No exigencia de "rigor y detalle" auténticos en la justificación de los precios.

Señalamiento poco lógico de la fecha de expropiación o de las condiciones para evitar obras recientes hechas con esperanza de su expropiación.

Falta de precisión en el proceso de toma de datos, su comprobación y utilización para indemnizaciones subjetivas y familiares a los damnificados.

Imprevisión de casos indemnizables (viejas viudas solas, familias con escaso patrimonio).

Plazos irrealizables.

Falta de agilidad de los Jurados de Expropiación indotados de medios materiales y necesitados de reorganización.

Falta de audiencia de los peritos de las partes en los Jurados para "llevar a su seno los intereses contrapuestos" en igualdad de trato.

Falta de normas de las Comisiones gubernativas para indemnizaciones por traslado de residencia y defectos en su composición y funcionamiento.

Insuficientes e inadecuadas exigencias para ocupaciones urgentes.

Fijación de tarifas periciales (el preámbulo de la Ley atribuye a los peritos de las partes que "están inspirados por el propio interés de éstas").

* * *

Además:

¿Cuántos expedientes de expropiación para pantanos han sido resueltos en los plazos que preceptúa el artículo 34 de la Ley de 16-XII-54?

¿En qué porcentaje de fincas urbanas o rústicas se ha valorado definitivamente con arreglo a los artículos 38 y 39 de la misma Ley? (si es que ha habido algún caso).

¿En qué situación está "la preparación de índices y la fijación más precisa de las bases de valoración" para poder llegar algún día a una determinación automática del justo precio? (ver preámbulo de la Ley de 16-XII-54 en el párrafo 7 de II-C).

Por todo ello, opinamos que para determinar el *valor objetivo* de los bienes a expropiar debería continuar actuándose con el clásico sistema pericial, de resultados menos inflacionistas que el de los Jurados, pues motivaron menos acuerdos de lesividad que éstos.

Si el Estado emite Títulos profesionales acreditativos de la competencia para la valoración de fincas, parece ilógico que no tengan preceptiva actuación en tan evidentes casos motivados por el propio Estado.

En cambio, para la determinación de las indemnizaciones de índole familiar, personal y de naturaleza subjetiva cuando su cuantía tenga importancia notoria, está justificado que se encomiende en primera instancia a un Jurado en el que no debe prescindirse de dar cabida a los correspondientes peritos, al menos como informantes o asesores que aumenten las garantías de acierto en cuestiones tan complejas y trascendentes socialmente.