

EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS VALORACIONES EN MATERIA DE EXPROPIACIONES EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 3.1 DEL TRLS 2/2008

Francisco CASTILLO MARTÍN
Secretario Administración Local, Categoría Superior
Secretario Comisión Provincial de Valoraciones Granada

INDICE:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. CIRCULAR Nº 1/2009 DE LA DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. ABOGACÍA DEL ESTADO. Determinación del momento de aplicación de los criterios de valoración
- III. IDEA DEL JUSTO PRECIO. INTEGRIDAD PATRIMONIAL
- IV. ARGUMENTACIÓN Y RAZONABILIDAD DE LA TESIS
 1. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA
 2. RAZONES DE JUSTICIA MATERIAL
 3. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA
 4. VOLUNTAD LEGISLATIVA POCO EXPLÍCITA
 5. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA O FINALISTA
 6. LA APLICACIÓN DEL ART. 28 TRLS/08
 7. CRITERIO JURISPRUDENCIAL
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Desde la entrada en vigor de la Ley de Suelo, en adelante (TRL508), el 1 de julio de 2007, hasta que pasen unos años, estaremos en una situación de indefinición conceptual y doctrinal acerca del alcance de la aplicación práctica del TRLS, en concreto, en lo que se refiere al nuevo régimen de valoraciones en el campo de las expropiaciones forzosas.

En primer lugar, por el necesario desarrollo reglamentario del régimen de valoraciones, específicamente previsto en la Disposición Transitoria tercera, punto 3 TRLS/08, que establece "*Mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto*

en esta Ley sobre criterios y métodos de cálculo de la valoración...”; y, en el art. 23.a) TRLS/08 in fine, establece al referirse a los factores objetivos de localización en la valoración de suelo rural que “cuya aplicación y ponderación habrán de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Y, con carácter general, la Disposición Final segunda del TRLS/08, “autoriza al Gobierno para proceder, en el marco de sus atribuciones, al desarrollo de esta Ley”.

En segundo lugar, porque el tiempo afecta a la aplicación de las normas de una forma decisiva en todo tipo de normas, en cuanto el transcurso del tiempo es un hecho jurídico relevante en términos generales, pues determina qué bloque normativo es aplicable, ante la sucesión de normas jurídicas. Pero en el ámbito del derecho expropiatorio, lo es más, pues el transcurso del tiempo también determina otros aspectos de ésta institución, como la fecha exacta de valoración del bien o derecho objeto de expropiación, el momento determinante a partir del cual se generan intereses, etc.

En este sentido, la regla general determina que la normativa aplicable a la expropiación es la que se halle en vigor en el momento de la firmeza en vía administrativa del acuerdo de la necesidad de ocupación. De otro lado, la valoración del bien o derecho, se toma en relación con un momento determinado, en función de las características físicas, urbanísticas y situación material del bien, conforme al momento de inicio de la pieza separada de justiprecio, que determina el art. 36 LEF y 21.2 b) TRLS/08, y la doctrina sentada por la jurisprudencia en la interpretación del art. 36 en relación con el 52 de la LEF.

Sobre este particular, la Disposición Transitoria tercera del TRLS/08, en su apartado 1 establece que: “Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”.

El precepto, no aclara, cuando se trata del ámbito material de expropiaciones, a qué expediente iniciado se refiere, si es del expediente de expropiación en sí, o se refiere al expediente de justiprecio, pieza separada de aquél.

Este precepto con una deficiente técnica legislativa, hace referencia a “cuestiones de intertemporalidad”, que se solucionan en las leyes a través del dictado de la propia Ley y de sus disposiciones transitorias; es decir, hay que indagar si la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Suelo de 2007 establece de forma expresa algún grado de retroactividad en su aplicación, o se deduce tácitamente de la propia Ley, o por el contrario, la Disposición Transitoria Tercera, punto 1, recoge el principio de irretroactividad de la misma.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 112/2006, con ocasión de la nueva normativa de retransmisión de eventos deportivos de interés general por la televisión, sintetizó la doctrina del Alto Tribunal, sobre aspectos que nos interesan acerca de la aplicación retroactiva en materia de valoraciones.

El tema del fundamento y alcance de la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, prevista en el art. 9.3 CE, ha sido tratado repetidas veces por el Tribunal Constitucional en una jurisprudencia que ha venido a matizar dichos fundamentos y alcances. Conviene recordar, en este sentido, que la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE (por todas, SSTC 6/1983, F. 3, y 126/1987, F. 11) y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las Leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (por todas, STC 42/1986, F. 3). Por otra parte, lo que se prohíbe es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir (por todas, SSTC 42/1986, F.3 y 97/1990, F. 4). El precepto constitucional, de este modo, no permitiría vigencias retroactivas que produzcan resultados restrictivos o limitaciones de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior (STC 97/1990, de 24 de mayo, F.5), aunque, sin embargo, la eficacia y protección del derecho individual –nazca de una relación pública o de una privada– dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, F. 6 b), o 178/1989, F. 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta a «situaciones agotadas» [por todas, STC 99/1987, F. 6 b)].

Resulta relevante, igualmente, para el caso que nos ocupa, recordar que ha establecido el TC, (por todas, SSTC 126/1987, F. 11, y 182/1997, F. 11) una distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley, y ya consumadas, que hemos denominado de retroactividad auténtica, y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas, que hemos llamado de retroactividad impropia. En el primer supuesto –

retroactividad auténtica– la prohibición de retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. En el segundo –retroactividad impropia– la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa y otros factores (SSTC 126/1987, 197/1992, 173/1996, 182/1997).

Trasladando esta doctrina al tema que nos ocupa nos encontramos con que la institución de la potestad expropiatoria sólo puede recaer sobre bienes y derechos patrimoniales consolidados en su titular, y que como consecuencia de la expropiación, se deriva el principal efecto jurídico de compensar adecuadamente en equilibrio con el valor real de mercado del bien o derecho que se expropia, esto supone una expectativa de futuro, es una relación jurídica no concluida que se realizará a través del expediente de expropiación y especialmente con la valoración del justiprecio. Una vez se alcance el mutuo acuerdo, o bien se dicte resolución firme en vía administrativa por el Jurado Provincial de Expropiación o el Jurado Territorial Autónomo, nos encontraremos con la expectativa de derecho plenamente consolidada, será una relación jurídica concluida y consumada aunque esté pendiente del pago.

Pues bien, según la doctrina Constitucional, en los supuestos de relaciones concluidas y consolidadas no es posible aplicar el instituto de la retroactividad llamada plena o auténtica, y sólo sólidas razones de interés general podrían validar dicha regulación. En nuestro caso, cuando se ha llegado a una valoración de la expropiación, bien por acuerdo entre las partes, bien a través de los Jurados de Expropiación estatales o autonómicos, ya no es posible anular esa valoración, y proceder a una nueva aplicando la nueva normativa de valoración contenida en La Ley de Suelo.

En cambio, en los supuestos de que se esté tramitando el expediente de expropiación, y todavía no se haya realizado plenamente esa valoración, situación de relación jurídica no concluida, cuando sigue siendo una expectativa, si es posible aplicar el instituto de la retroactividad llamada media o impropia. Ahora bien, para valorar si es posible su aplicación se exige realizar una ponderación de los bienes jurídicos en juego, teniendo en cuenta diversos factores, como la modificación del ordenamiento jurídico, la finalidad de la norma, las circunstancias concretas del caso, el principio de seguridad jurídica, la certeza del derecho, la igualdad de trato, etc.

II.- CIRCULAR Nº 1/2009 DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. ABOGACÍA DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA

DETERMINACIÓN DEL MOMENTO DE APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN

Con fecha 11 de febrero de 2009, la Abogacía General del Estado – Dirección del Servicio Jurídico del Estado, emitía la Circular nº 1/2009 sobre dos cuestiones en relación con la Ley 8/2007 de Suelo, la primera en relación con la determinación del momento de aplicación de los criterios de valoración.

El contenido de la circular versa sobre la interpretación que debe darse al término “expedientes” que emplea la Disposición transitoria tercera, apartado 1 de la LS de 2007 y del TRLS a los efectos de determinar la normativa aplicable a los expedientes de valoración del justiprecio por parte de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa. Se plantea la duda de si la mencionada expresión se refiere a los “expedientes de expropiación”, en cuyo caso la LS de 2007 se aplicaría desde su entrada en vigor a aquellos expedientes de justiprecio originados como consecuencia de un procedimiento o expediente de expropiación incoado tras la entrada en vigor de la propia LS; o se refiere la expresión de la Ley a “expedientes de justiprecio”, en cuyo caso la LS 2007 se aplicaría a los expedientes de justiprecio que se incoasen con posterioridad a la entrada en vigor del propio texto legal, con independencia de la fecha en que se haya iniciado el expediente expropiatorio del que trae causa.¹

Para la Abogacía del Estado, la respuesta debe partir del ámbito de aplicación del TRLS, que no es propiamente una Ley sobre la expropiación forzosa más allá de las previsiones que contiene en sus arts. 29 y siguientes sobre las “expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística”. En consecuencia, teniendo en cuenta el objeto de la Ley y la interpretación de la disposición transitoria tercera, apartado 1, en relación con la previsión contenida en el art. 21.2. b) del propio texto legal, ha de concluirse que el término “expedientes” que utiliza la Disposición transitoria citada, se asocia no a los procedimientos expropiatorios, sino a los expedientes de justiprecio, y, por tanto, los criterios de valoración de la LS 2007 y del TRLS se aplicarán a los expedientes de justiprecio iniciados tras su entrada en vigor, independientemente de la fecha de inicio de los expedientes de expropiación de los que traigan su causa los expedientes de justiprecio.

Otros autores también se inclinan por la interpretación de que el término “expedientes” de la Disposición Transitoria tercera, punto 1 del TRLS/08 se refiere al

¹La Disposición Transitoria 3. 1 TRLS dispone: *Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables a todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor.*

momento del inicio de la pieza separada de justiprecio², pero en casi todos los casos se inclinan por ésta tesis sin motivar y explicar esta opción.

Sin embargo, mantengo la tesis de que lo más lógico y razonable es mantener la interpretación de que la referencia al inicio del “expediente” debe referirse al del inicio del procedimiento o expediente de expropiación. No cabe duda que nos encontramos ante una expresión anfibiológica, que puede tener varios significados o admitir más de una interpretación.

El principio de seguridad jurídica (STC 150/1990, F.J.8º) exige que las normas sean claras para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de razonamiento, no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Es claro, que lo conveniente es, apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, pero su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 CE garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que resulten de su articulado. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generen en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica.

²José Manuel DÍAZ LEMA, en Nuevo Derecho del Suelo. Marcial Pons. 2008, pg. 356.

Varios Autores en Manual de Expropiación Forzosa, Thomson Aranzadi. 2007, pág. 753-754.

Francisco GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, tiene una postura vacilante, así en la Revista Jurídica de Castilla y León nº 10 Septiembre de 2006 sobre análisis del borrador de la nueva Ley del Suelo, pág. 326 apoya la tesis contraria de que el expediente se refiere al del inicio del procedimiento expropiatorio, por ser el criterio que parece más razonable con carácter general, pero acto seguido expone, <<...aún lo sería más considerar la apertura de la pieza separada del justiprecio>>, pero sin razonar dicha valoración. Y en su libro El Justiprecio de la Expropiación Forzosa, Editorial Comares. 2008 7ª Edición, pág. 198, se hace eco de que la norma legal no aclara a qué tipo de expediente se refiere, y expresa seguidamente << siendo lo lógico entender esto segundo (es el expediente de valoración) y siendo, también, lo más ajustado a la regla de valoración en atención a la fecha de inicio de dicho expediente (art. 36 LEF y 20.2.b) LS)...>>.

Enrique PORTO REY, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, en ponencia sobre “Jornadas sobre el Texto Refundido de la Ley 8/2007, de Suelo y del Real Decreto Legislativo 1/1992”, en la pág. 68 de su ponencia, en línea con el criterio de la Abogacía del Estado en su Circular 1/2009, que por iniciar el expediente ha de entenderse el referido al inicio del expediente de justiprecio a que hace referencia el art. 21.2 del TRLS/08.

El régimen transitorio de las valoraciones en materia de expropiaciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo. La disposición transitoria 3.1 del TRLS 2/2008.
Francisco CASTILLO MARTÍN

De esto trata mi razonamiento, de tratar de analizar si la defectuosa redacción de la Disposición transitoria 3.1 del TRLS/08, puede ser corregida a través del conjunto de criterios y principios que rigen la interpretación de las normas, y dar con la mejor solución posible a través de la argumentación jurídica, para de este modo evaluar la posible retroactividad media o impropia ponderando los factores implicados conforme a lo establecido el Tribunal Constitucional, o si, por el contrario, si se llega a la ilicitud de la misma, aplicar la interpretación de la disposición transitoria 3ª que analizamos no puede atribuírsele efectos retroactivos.

III. IDEA DEL JUSTO PRECIO. INTEGRIDAD PATRIMONIAL

La sentencia del Tribunal Constitucional (TC), 166/1986, 19 de diciembre, FJ 13, in fine establece:

“En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término “justo precio”, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen desprovistas de base razonable.

Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la “correspondiente indemnización” concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación”.

De otro lado, el Tribunal Supremo, en relación con el art. 25 de La LEF, que sí recoge expresamente el vocablo de “justo precio”³, inserta igualmente la idea de compensación económica o equilibrada compensación económica⁴, teniendo presente

³Establece el art. 25 LEF “Una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables, se procederá a determinar su justo precio”.

⁴ STS 17.06.1987, RJ 1987/4209:

“El instituto expropiatorio descansa en la idea fundamental de alcanzar la equilibrada compensación patrimonial para que permanezca indemne la situación del afectado, no obstante la privación coactiva que se le impone por razones de interés público”.

STS 6.04.1994, RJ 1994/4171:

“el que supone proporcionar, a quienes se ven privados por causa de utilidad pública de un bien o derecho, la compensación económica adecuada, sin que tal compensación pueda representar ni un enriquecimiento injusto ni una mengua injustificada del patrimonio del expropiado”.

que la expresión “justoprecio” es un concepto jurídico indeterminado, que sólo admite una solución justa, por tanto, tras un proceso, juicio o estimación, ha de atenerse, necesariamente, sin libertad de decisión, a las circunstancias y características reales que ha de calificar y al sentido jurídico preciso que la ley ha asignado al concepto “justo precio”, para determinar, a través de su valoración, no cualquier posible justo precio, sino el precio que real y efectivamente sea el verdadero y justo. Y como dice la STS de 27 febrero de 1991 RJ 1991/1091, *“inspirada en los principios de sustitución patrimonial íntegra y de la equivalencia consustantiva”*.

De todas maneras, todo esto está muy bien en el plano teórico - formal, pero, ¿cómo sabemos cuál es el único precio justo?; ¿Qué valor de comparación establecemos para determinar un adecuado equilibrio patrimonial?, ¿qué entendemos por valor económico o real del bien?

Lo que sí sabemos es que el ciudadano expropiado para obtener un bien equivalente al que le han desposeído tiene que comprar en la “calle”, en el mercado, salvo que la Administración le proporcione un bien sustitutivo equivalente al expropiado, pero generalmente esto no es lo normal⁵, luego, el equilibrio tiene que estar en el mercado. Por tanto, el “valor económico o real”, no se refiere a un valor formal-legal, sino real-mercado. Valor de mercado que es indisoluble de expectativas o especulación. Además en ese valor “real”, ¿cómo se valoran otros aspectos como el apego, la tradición histórica-familiar, la dedicación, el uso lúdico recreativo?, ¿realmente nos creemos que el premio de afección supone sólo un 5% del valor del bien?, etc.

Para apoyar más si cabe ésta perspectiva, acudimos a lo dicho en la nueva LS, en su Exposición de Motivos II, in fine, 2º párrafo: *“Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.”*

STS 21.11.1992, RJ 1992/9030:

“...la finalidad esencial perseguida con la determinación del justiprecio de los bienes expropiados radica en lograr que el expropiado quede suficientemente compensado por la pérdida de lo que le es exigido abonar en virtud de superiores fines de necesidad pública o interés social...”

STS 20.03.1996, RJ 1996/2532:

“... tanto el artículo 25 de la Ley de Expropiación como el artículo 33.3 de la Constitución consagran el principio conforme al cual los bienes expropiados han de atenerse a una justa valoración que haga realidad el principio de equilibrio patrimonial, esencial en esta materia...”

⁵ El art. 30.1 TRLS/08, contempla la posibilidad, si hay acuerdo con el expropiado, de poder satisfacer el justiprecio en especie.

El régimen transitorio de las valoraciones en materia de expropiaciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo. La disposición transitoria 3.1 del TRLS 2/2008.
Francisco CASTILLO MARTÍN

Pues bien, este valor real de mercado se ve afectado también por cuál sea el criterio seguido en la aplicación de las normas sucesivas de valoración en el tiempo, y por ende, como dice la Exposición de Motivos del TRLS/08, a la debida objetividad y seguridad jurídica.

No podemos perder de vista el horizonte de que esa valoración adecuada del bien objeto de expropiación, puede realizarse siguiendo diferentes sistemas de valoración diferentes, pero siempre y cuando respondan al fin perseguido de obtener el equivalente patrimonial de sustitución, y con la modificación operada en la Ley de Suelo de 2007, en el suelo en estado rural, según la inmensa mayoría de la doctrina, se va a producir una valoración alejada de esa compensación equilibrada. Por lo que no resulta indiferente la aplicación retroactiva de expedientes iniciados al amparo de la normativa anterior de la Ley 6/1998.

IV. ARGUMENTACIÓN Y RAZONABILIDAD JURÍDICA DE LA TESIS

La única argumentación en la que se basa la Dirección General del Servicio Jurídico de la Abogacía del Estado en su Circular 1/2009, es que la Ley de Suelo de 2007, y TRLS/08, no es propiamente una ley sobre expropiación forzosa, más allá de las previsiones que contiene en sus artículos 29 y siguientes sobre las “expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística”, y que la Ley únicamente recoge criterios de valoración aplicables cualquiera que sea el motivo de la expropiación. En consecuencia, teniendo en cuenta el objeto de la Ley, interpreta el autor de la Circular, la Disposición Transitoria 3ª, apartado 1, en relación con la previsión contenida en el artículo 21.2.b del propio texto legal, por lo que concluye que el término “expediente” que utiliza la referida D.T 3ª en las expropiaciones forzosas, se asocia al inicio del expediente de valoración del justiprecio.

Me parece que es posible una argumentación jurídica distinta. Veamos el tema desde diferentes puntos de vista a la luz de lo sentado por el Tribunal Constitucional para valorar la aplicación retroactiva media o impropia.

1. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

La Ley de Suelo de 2007 (LS) y TRLS/08, adopta un enfoque distinto a las anteriores leyes del Suelo, supone una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales de los arts. 45-47. No siendo esta ley una ley urbanística, sino *una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados (...) regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales* (Exposición Motivos II), cuestión que queda patente en el título competencial de dicha Ley, en su Disposición Final 1ª, al referirse al título habilitante de la misma al art. 149.1 CE en sus apartados 1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª; y en

El régimen transitorio de las valoraciones en materia de expropiaciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
La disposición transitoria 3.1 del TRLS 2/2008.
Francisco CASTILLO MARTÍN

concreto, los arts. 21; 29; 30; 31; 32; 33; 34 y la Disposición Transitoria 3^ª, del TRLS/08 en relación con el 149.1.18 CE en materia de expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Por tanto, no es una Ley que regule solamente las valoraciones de expropiaciones, es más amplia, pues dentro de las expropiaciones, abarca al conjunto de la institución de la expropiación forzosa, al venir legitimado el Estado en el título competencial de carácter exclusivo en materia de legislación sobre expropiación forzosa. Tan es así, que en Título IV del TRLS/08, se regulan cuestiones de ésta índole como la situación de los bienes de dominio público, los beneficiarios de la expropiación, declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, el justiprecio, con quién se debe seguir el expediente expropiatorio (y no sólo referido al expediente de valoración), a quién se debe realizar el pago de la expropiación, problemas registrales, actas de ocupación, adquisición libre de cargas, posesión pacífica de los terrenos ocupados, modalidades de gestión de la expropiación, supuestos de reversión y retasación. Cuestiones, todas ellas, del expediente expropiatorio más amplio que el de la pieza separada de justiprecio, que está inserto en aquel y del cual toma causa.

De otro lado, la Disposición Transitoria 3^ª, 1, TRLS/08, tiene una regulación que afecta a un ámbito amplio sobre el que recae el régimen de valoraciones, que se conecta con el contemplado en el art. 21 TRLS/08, esto es, referida a la institución de la expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, distribución de beneficios y cargas precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y en la fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.

Pero la Disposición Transitoria 3^ª, no está estableciendo un criterio para determinar el momento temporal referido a la valoración de cualquier ámbito material aplicable. Eso ya lo hace el art. 21.2 del TRLS/08, aquí se está determinando cuándo se aplican los criterios de valoración establecidos en ésta nueva ley, y por tanto, cuándo se seguirá regulando por la legislación anterior aplicable. Es un precepto o norma de carácter temporal que afecta a la posible retroactividad o irretroactividad de su normativa.

Por tanto, vincular la Disposición T.3^ª con el art. 21.2 no es correcto más allá de que ambos coinciden en el ámbito de aplicación de las valoraciones, pero no se refieren a lo mismo; una, el art. 21.2, determina el momento temporal que debe tenerse en cuenta para realizar la valoración; y el otro, la D.T.3^ª, está determinando cuándo se debe valorar siguiendo las reglas y criterios establecidos en la nueva Ley de Suelo, y cuando no, es decir, que legislación es la aplicable.

Y lógicamente, al no distinguir la dicción de la D.T.3^ª, entre los diferentes supuestos del ámbito de aplicación a “qué expediente se refiere”, como punto de

referencia para la aplicación del TRLS/08 (con la redacción actual no es posible), surge la duda y las interpretaciones. Si hubiera distinguido caso por caso, posiblemente el precepto hubiera sido más claro y preciso. De hecho, en el único que tenemos problema es con las expropiaciones forzosas, y curiosamente, en los tres restantes supuestos distintos, la regla del art. 21.2, la fecha que ha de tenerse en cuenta para realizar la valoración es cuando los expedientes formalmente se inician, no durante la tramitación de los mismos, como ocurre en las expropiaciones, que es cuando una vez iniciado el expediente de expropiación, se abre la pieza separada de justiprecio individualizado o de exposición pública del proyecto de tasación conjunta. Por tanto, realmente, la interpretación de a qué expediente nos estamos refiriendo, lo tenemos únicamente en los supuestos de expropiación.

Ante dicha laguna o deficiente regulación, debemos acudir, en primer lugar, al propio TRLS/08, que en su art. 28 establece que las valoraciones se realizan, *en todo lo no dispuesto en esta Ley: ... b) con arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa...*, sobre lo que seguidamente entraremos.

De todas maneras, en principio, ya tenemos una pista comparando la dicción de éste punto 1 y el siguiente, pues, en el punto 2, que regula el régimen transitorio de los terrenos urbanizables delimitados o sectorizados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, sí se deja claro el momento temporal de referencia para admitir la aplicación transitoria de las reglas de valoración anterior de la Ley 6/1998, pues establece la expresión de que será *cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración* no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causas imputables a la Administración o a terceros. Aquí el legislador sí ha dejado claro el término de comparación, no cabe duda que se refiere al momento establecido para cada ámbito de aplicación en el art. 21.2: que expresamente dice: “las valoraciones se entienden referidas”.

Si hubiera querido el legislador utilizar éste mismo criterio de comparación en el punto 1 de la Disposición transitoria 3ª, lo hubiera expresado con la misma lógica que lo ha hecho en el punto 2, y su redacción podría haber sido: *“Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, se inicien en el momento a que deba entenderse referida la valoración del art. 20.2 de esta Ley”*.

Por todo ello, parece más razonable y lógico pensar que la referencia al “expediente iniciado” del punto 1 de la Disposición Transitoria 3ª, está referido al inicio del procedimiento de que trae causa el ámbito material de las valoraciones de la Ley de Suelo, y por tanto, en materia de expropiaciones forzosas, es cuando se inicia dicho procedimiento de expropiación.

2. RAZONES DE JUSTICIA MATERIAL

Otro argumento fundamental está basado en razones de justicia material, una de carácter interno, y otro en términos de comparación con el suelo urbanizable delimitado del punto 2 de la misma D.T.3ª:

2.1. Evitar las mismas críticas que a legislación anterior

En la regulación anterior, la Ley 6/1998, también se estableció un régimen transitorio en la aplicación de su sistema de valoraciones, que todo hay que decirlo, bastante más retroactivo, pero tenía una regulación más clara y precisa. Así la Disposición transitoria 5ª de la Ley 6/1998 de valoraciones, decía: *En los expedientes expropiatorios, serán aplicables las disposiciones sobre valoraciones contenidas en esta Ley siempre que no se haya alcanzado la fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa.* Podía ser que estuviera abierta o no todavía la pieza separada de justiprecio a la fecha de entrada en vigor de la Ley 6/98, por eso era más preciso decir “en los expedientes expropiatorios”. Se está refiriendo con precisión al momento en que sea firme en vía administrativa la valoración realizada por los Jurados Provinciales de Expropiación, con lo que se cierra la pieza separada de valoración del justiprecio (si se cerraba por mutuo acuerdo de las partes entiendo que no cabe la retroacción). Es decir, que antes se ponía la fecha de referencia cuando termina esta pieza, y ahora, se quiere dar a entender que es cuando se inicia la misma. No cabe duda de que el criterio de la Ley 6/1998, es más retroactivo, y que provocó en los expedientes afectados el anular prácticamente todas la piezas separadas de justiprecio ya iniciadas, puesto que se hacía preciso volver a rehacer de nuevo las hojas de Aprecio de las partes⁶ y dar nueva posibilidad contradictoria de alegaciones entre las mismas con el juego del art. 29 y 30 de la LEF si los sistemas de valoraciones eran muy distintos, que incidía en los principios de vinculación de las partes y congruencia de las respectivas hojas de aprecio, y por tanto, la devolución del expediente por parte de los Jurados Provinciales, si ya se encontraban en su poder el expediente, a la Administración expropiante para iniciar una nueva pieza separada de justiprecio para ajustarse al nuevo sistema de valoración establecido en la Ley 6/1998.

Para evitar este problema, es posible que se pueda pensar como una explicación lógica que ahora la Ley de Suelo de 2007 tome el criterio de coger el inicio de la pieza separada de justiprecio para la aplicación del nuevo sistema de valoración. Nada más lejos de la realidad. Sea el criterio de la LSV de 1998, o la que preconiza la Circular 1/2009, de la Abogacía del Estado, o diferentes autores, tienen un mismo problema: el inconveniente de que los justiprecios de fincas expropiadas al mismo tiempo dentro de un mismo proyecto de obra o actuación, podrán registrarse por

⁶ Sentencia TSJ País Vasco de 28 junio 2002 RJCA 2003/584.

legislaciones diferentes de valoración, en función de la fecha del Jurado (en el sistema anterior de la LSV/98), o en función del momento en que la Administración Expropiante, o lo que es peor, la Beneficiaria, inicie la pieza separada de justiprecio (en el sistema de la nueva LS/07), con el consiguiente agravio comparativo a que ello puede conducir: que fincas del mismo proyecto de obras y expropiación, colindantes incluso, unas tengan una valoración siguiendo la legislación anterior, y otra u otras, tengan una valoración distinta siguiendo la legislación nueva que le toca en suerte. Es más, esto puede ocurrir por causas imputables a la propia Administración o tercero (beneficiaria) en la tramitación de los expedientes expropiatorios, y concretamente, de la apertura de la pieza separada de valoración o justiprecio; y aún peor y más grave, que se produzca el retraso intencionadamente buscando una minoración de las valoraciones con el nuevo criterio defendido en la DT3ª TRLS/08.

En este sentido, conviene traer a colación la doctrina del TC que pone de manifiesto el principio de que no es razonable ni proporcionado, ni acorde con las exigencias de un juicio justo, una interpretación que prime los defectos en la actuación de la Administración, colocándola en mejor posición que si hubiera cumplido su deber (STC 154/2004, de 20 de septiembre (F.J. 5)⁷. Cuestión que también recoge el TS con ocasión de determinar la fecha de valoración en los expedientes expropiatorios por la vía de urgencia, (que más tarde analizaremos), cuando la Administración realiza la apertura del trámite de justiprecio con un retraso irregular o excesivo en relación con la ocupación del bien objeto de expropiación, estableciendo el TS que ese retraso injustificado no puede nunca perjudicar al expropiado en la valoración del bien.

Desde luego, en el caso de que la Administración de forma voluntaria e intencionada determine el inicio de la pieza separada de justiprecio, estaríamos ante el caso, de que la Administración de forma unilateral determina la aplicación del sistema de valoración en el régimen transitorio. Interpretación que no parece razonable ni justa. Cuestión similar en el ámbito privado se produce cuando se actúa al margen del art. 1256 C.C., que dispone *la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes*. Como el más tajante y claro de art. 1449 del C.C., que en los contratos de compra y venta establece que *el señalamiento del precio no podrá nunca dejarse al arbitrio de uno de los contratantes*.

⁷En igual sentido otras sentencias del TC en relación a asuntos que tienen su origen en una indicación errónea de plazos de la Administración, que no puede beneficiarse de aquel error fundando después en él la caducidad de la acción, pues entonces la parte demandante, habiendo seguido con buena fe el plazo indicado por la Administración, queda impedida para obtener un pronunciamiento judicial, con claro beneficio para la Administración que la indujo a error en su notificación, y posteriormente opone ella misma la caducidad en el acto del juicio. SSTC. 193/1992 (FJ 4); 214/2002; 204/1987 (FJ 4); 58/2000 (FJ 6).

Para ver con claridad las consecuencias jurídicas de dejar a una parte la determinación del inicio de la pieza separada de justiprecio, y por tanto, la determinación de la fecha de valoración, la STS de 10 de mayo de 1.999 (RJ 1.999/7276), es esclarecedora al respecto.

En esta sentencia se plantea el problema de la Disposición Transitoria primera, apartado tercero, del Real Decreto Legislativo 1/1992 (TRLR) que fue anulada por el propio TS en sentencia de fecha 25 de junio de 1997 (RJ 1997/5382), por incurrir en <<ultra vires>> por no existir precedente en los Textos Legales refundidos. En la indicada disposición transitoria, se establecía con claridad que los criterios de valoración, contenidos en la Ley 8/1990, de 25 de julio, serían aplicables a las expropiaciones que a la entrada en vigor de esta Ley, no se hubiese aprobado la relación de propietarios y descripción de los bienes y derechos afectados, es decir el inicio del expediente expropiatorio. Al no contenerse en la Ley 8/1990 otra disposición transitoria sobre los criterios de valoración aplicables a las expropiaciones forzosas iniciadas antes de su entrada en vigor pero en las que el expediente de justiprecio se hubiese incoado después de su vigencia, era imprescindible que el TS se pronunciara acerca de si los contenidos en la citada Ley 8/1990, son aplicables a los expedientes expropiatorios iniciados antes de su vigencia pero en los que el expediente de justiprecio se hubiera incoado después de entrar en vigor esta Ley. El Tribunal, en base en la Disposición transitoria, 1.3, de la Ley 8/1990, aunque también es inconstitucional por la STC 61/97, le orienta acerca del grado de retroactividad pretendido por el legislador en dicha ley, y concluye que los criterios de valoración son los que rigen al tiempo de incoarse el expediente expropiatorio, haciendo patente la voluntad del legislador de no dar a sus preceptos eficacia en los expedientes expropiatorios incoados con anterioridad a su propia vigencia, y expresa en el F.J. 5º su razonamiento, apoyando la voluntad del legislador de la siguiente manera:

“Si tenemos en cuenta que los criterios de valoración, a efectos de fijar el justiprecio, no puede quedar al arbitrio de la Administración expropiante, y así sería si se aplicase la legalidad vigente al tiempo de iniciarse la pieza separada de justiprecio, la cual, como en este caso, podría demorarse respecto del momento legalmente previsto, (arts. 25, 52.6ª y 7ª de la Ley de Expropiación Forzosa y 28 de su Reglamento), el trámite procedimental más cierto y seguro para aplicar uno u otro ordenamiento valorativo es el de la incoación del expediente expropiatorio.

Tampoco se puede olvidar que el expediente de justiprecio no es sino una pieza del complejo expediente expropiatorio (art. 26.1 de la Ley de Expropiación Forzosa y 29.1 de su Reglamento), y, en consecuencia, el principio de irretroactividad de las leyes, recogido por el art. 2.3 del Código Civil, salvo que éstas dispusiesen lo contrario, conlleva la aplicación de la legalidad vigente en el

momento de acordarse la necesidad de la ocupación en que los bienes y derechos quedan sujetos al fin de la expropiación y nace simultáneamente el derecho del expropiado al justo precio (art. 25 de la Ley de Expropiación Forzosa y 28 de su Reglamento)."

Por tanto, de seguirse el criterio interpretativo del inicio del expediente o pieza separada de justiprecio, cuando por diversas circunstancias por las que atraviesa la tramitación de los expedientes en los que unos se adelantan y otros se retrasan; bien por un funcionamiento anormal de la Administración, bien intencionadamente, sin justificación alguna y de acuerdo a unos cánones de eficacia en la tramitación de los expedientes, y como consecuencia de ello, se retrasa la apertura del inicio de dicha pieza separada, se puede producir un claro perjuicio en los expropiados con el sistema de valoración que se aplique. Sin embargo de seguirse el criterio de inicio del expediente de expropiación, con independencia de que después en su tramitación unos se adelanten y otros se retrasen, todos seguirán el mismo sistema de valoración de los bienes expropiados.

2.2. Razones de justicia material. Principio de igualdad de trato normativo. Criterio de Equidad. Principio de prudencia

La otra razón de justicia material, la encontramos analizando la diferencia de trato normativo que ha dispensando la propia Disposición Transitoria 3, en el apartado 2, para los suelos urbanizables delimitados, estableciendo un régimen transitorio mínimo de 3 años⁸ para que se desarrolle y ejecute dicho suelo, sin perjuicio del plazo establecido por la legislación Autonómica, a los cuales se les aplicará el régimen previsto en la legislación anterior a efectos valorativos. Régimen evidentemente más favorable que el régimen actual previsto en el TRLS/08, pues se valorarían como suelo en estado rural con la nueva Ley.

La justificación alegada para propiciar éste trato más favorable se ha indicado que está basado en respetar las legítimas expectativas de los titulares y promotores de este tipo de suelo, la inversión previamente realizada y el riesgo asumido, al producirse un cambio radical en el sistema de valoración del suelo urbanizable delimitado en el estado básico de rural. En palabras de autoridades del Ministerio de la Vivienda, autor intelectual de la nueva Ley, tiene por finalidad ésta excepción "introducir las cautelas necesarias que impidan dañar la confianza legítima de los inversores y facilitar así una transición no traumática al nuevo régimen legal"⁹.

⁸Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo (BOE nº 89 de 13 abril 2010), en su art. 10, incrementa este plazo hasta el 31 de diciembre de 2011.

⁹M^{ra} Dolores AGUADO FERNÁNDEZ. Subdirectora General de Política del Suelo. Ministerio de Vivienda. En "El Régimen de Valoraciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo". Revista Electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), número 2. Enero- Marzo 2009, pág. 31.

El simple hecho de que un terreno se pueda expropiar por mucho menos dinero que antes, ha afectado sobremanera al valor del suelo en manos de las inmobiliarias, titulares y promotoras y, consecuentemente, a sus posibilidades de financiación y a sus balances económicos. Las Entidades financieras se guían por el principio de “prudencia” a la hora de conceder financiación a estas empresas promotoras o titulares de éste tipo de suelo, y han sumado a la coyuntura económica actual, el hecho de que los terrenos de estas características tienen un valor menor como consecuencia de la nueva Ley de Suelo.

No cabe duda de que la reciente modificación de la Orden ECO/805/2003, por la Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero, añadiendo una Disposición Adicional séptima encuentra su fundamento en lo expuesto de adoptar el “principio de prudencia expropiatoria” en la doble dirección, tanto para las entidades financieras, a tenor del art. 3.1. f) de la Orden ECO/805/2003, según el cual, ante varios escenarios o posibilidades de elección igualmente probables se elegirá el que dé como resultado un menor valor de tasación; como para los titulares inmobiliarios, tratando de dar mayor seguridad jurídica al sistema, concretando los supuestos o escenarios posibles.

Si esto parece razonable, surge enseguida la pregunta de por qué no se ha realizado este mismo tratamiento para el suelo rural o no urbanizable, puesto que también se cambia radicalmente el sistema de valoración del suelo no urbanizable o rural. También se encuentra en ésta misma situación el empresario agrícola que adquiere grandes extensiones de terreno para ponerlas en valor a precio de mercado, modernizando las instalaciones, en bienes de equipo, etc., es decir, asumiendo un riesgo empresarial evidente, y sin embargo, puede ser objeto de una expropiación en la que finca es tasada a un precio sensiblemente inferior al precio que lo adquirió, sufriendo una clara merma en su patrimonio. E igual problema tiene con su balance patrimonial y con la eventual financiación de Bancos y Cajas. ¿Por qué al empresario del suelo urbano se le trata con un régimen transitorio más favorable, que al empresario agrícola, ganadero, turístico, etc.?

Al titular de suelo urbanizable delimitado se le dispensa con un régimen transitorio menos retroactivo, que al titular de suelo no urbanizable, cuando éste tiene una situación plenamente consolidada en el uso y disfrute de su propiedad, mientras que el titular del suelo urbanizable delimitado, lo que tiene es una expectativa de derechos, no plenamente realizados.

En este caso, debemos analizar el principio de igualdad de trato normativo, que el Tribunal Constitucional tiene sentado, en una extensa y compleja jurisprudencia, por todas la STC 49/1982, de 14 de julio, F.2: << que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca como fundada y

razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados >> (SSTC 49/1985, 39/2002, 112/2006). Como recuerda la STC 138/2005, el principio de igualdad ante la Ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentren en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, además de que, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deben ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (entre otras, SSTC 76/1990,F.9; 1/2001, F.3; 152/2003, F 5c; 193/2004, F.3; y 57/2005,F.3).

Si analizamos, el primer requisito, a saber, que deben existir dos términos de comparación equivalentes, nos encontramos con terrenos con clasificación urbanística distinta, unos serán no urbanizables o rústicos, suelos urbanizables no delimitados o sectorizados y suelo urbanos, que corresponden a la transitoria 3 punto 1, y de otra parte, comparamos suelos urbanizables delimitados, que corresponden a la transitoria 3 punto 2. Pero con independencia de ello, en términos de la nueva Ley de Suelo, tanto en el punto 1 como en el 2 de la transitoria 3ª, existen terrenos en “estado rural” a efectos valorativos, puesto que la nueva ley de Suelo prescinde de clasificación urbanística, “desvinculando clasificación y valoración”, sólo analiza su situación real y efectiva para proceder a la valoración, como establece la Exposición de Motivos y el articulado de la LS/07 y TRLS/08. Desde este punto de vista, las situaciones son análogas o equivalentes, suelos en estado rural, pero a unos se les aplica el sistema de valoración nuevo, realmente retroactivo e inmediato y, según la totalidad de la doctrina, muy radical en relación con el sistema de valoración anterior, como es el suelo no urbanizable; mientras que el suelo urbanizable delimitado en situación rural, también se le aplica un sistema de valoración muy radical respecto del régimen anterior, sin embargo, para aminorar el impacto de esa valoración nueva, se le da un tiempo transitorio para que se desarrollen y, por otra lado, se sigan valorando por el sistema anterior que es más favorable que el actual.

Respecto del segundo requisito establecido por el TC, de que debe existir una justificación objetiva y razonable de la diferencia de trato normativo, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo por ello, estar presente una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida; no encontramos razón lógica de por qué aceptando un régimen transitorio atenuado para los suelos urbanizables delimitados, no se ha realizado ese

mismo régimen transitorio para el resto de suelos en estado rural, sólo para éste, si como hemos expuesto antes, tan traumática es la situación para los titulares de suelos rústicos, como para los urbanizables delimitados, al establecerse un sistema totalmente nuevo, y siendo unánime la opinión de que las valoraciones bajaran considerablemente.

Por ello, es más razonable la interpretación de fijar a la fecha de entrada en vigor de la LS/07, el criterio de la firmeza de la necesidad de la ocupación, en vez del inicio de su pieza separada de justiprecio, a la luz de la regla de equidad, igualdad de trato normativo, y finalmente de seguridad jurídica.

3. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

3.1. La certidumbre del derecho

El ciudadano necesita saber con certeza cuál es la norma aplicable en cada momento, situación protegida por el art. 9.3 CE que garantiza la seguridad jurídica. Así por ejemplo, en los tributos periódicos la norma aplicable es siempre la vigente en el momento del devengo. Si bien, si el devengo se ha fijado al final del periodo impositivo, la promulgación de una norma cuando éste está a punto de concluir, y, sin embargo, su aplicación se extiende a todo el espacio temporal cubierto por dicho periodo, puede provocar un importante grado de desconcierto en sus destinatarios.

Algo similar ocurre durante todo este periodo transitorio del punto 1 de la transitoria 3ª, pues después de iniciarse un complejo proceso expropiatorio, generalmente por vía de urgencia (art. 52 LEF), y en bastantes ocasiones, una vez ejecutadas las obras o proyecto expropiatorio, se abre, finalmente la pieza separada de justiprecio, con el resultado de la aplicación de un método valorativo totalmente distinto al que estaba en vigor cuando se inició el expediente expropiatorio, si se sigue el criterio de la circular 1/2009 de la Abogacía del Estado.

La STS de 27 enero 1990 RJ. 1990/562, señala que lo que rotundamente no puede aceptarse es que una norma, ni reglamentaria, ni legal, produzca una brusca alteración en una situación regularmente constituida al amparo de una legislación anterior, desarticulando por sorpresa una situación cuya perdurabilidad podía legítimamente confiarse. Por ello, es razonable arbitrar la existencia de periodos razonables de tiempo a través de las disposiciones transitorias de las leyes (como se ha establecido en el punto 2 de la Disposición transitoria 3ª) que permitan a los afectados, en estos casos, expropiados, su acomodación en virtud de la previsibilidad que debe derivarse de las normas según la regla de confianza legítima de los ciudadanos, que permitan ajustar su conducta económica al nuevo escenario de la legislación vigente. Por eso, esos cambios sólo pueden admitirse cuando así lo imponga el interés general. Ahora bien, aparte de tratarse de un concepto jurídico

indeterminado, por lo que debe estar debidamente justificado y motivado, tal principio puede decaer si entra en colisión con otros, de entidad cualitativa análoga.

La seguridad jurídica, es según reiterada doctrina del TC (sentencias 27/1981; 99/1987; 227/1988; 150/1990, entre otras muchas) «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio». En lo que se refiere a la certeza exige que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas,... y condicionan la actividad económica global de los ciudadanos (STC 150/1990), máxime cuando éstos tienen una participación y protagonismo creciente en la gestión y aplicación de los tributos, como expresa el TC, pero igual se puede decir respecto de la configuración del justiprecio de sus bienes objeto de expropiación. Por tanto, resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador para alumbrar una normativa comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además socava la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, y puede terminar por empañar el valor de la justicia.

Sobre la retroactividad, la misma STC 150/1990, establece que fuera de las materias respecto de las que el art. 9.3 CE veta totalmente la retroactividad, es posible que se dote a la ley del ámbito de retroactividad que el legislador estime oportuno (SSTC 27/1981, F.J.10; 6/1983, F.J. 3). Ahora bien, la retroactividad puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva vaya en contra de otros principios consagrados en el Texto Constitucional, entre ellos, el principio de seguridad jurídica, que aunque no puede erigirse en valor absoluto (STC 126/1987 F.J.11), si protege, como hemos expuesto antes, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta frente a lo dispuesto en la Ley, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, por tanto, serán las circunstancias específicas que concurren en cada caso y el grado de retroactividad de la norma cuestionada, los elementos determinantes que permitan enjuiciar la posible inconstitucionalidad. Es claro que la redacción de la Disposición transitoria 3.1 no ha sido acertada como venimos exponiendo, es confusa, poco clara hasta el punto que dadas las consultas planteadas la Abogacía del Estado ha tenido que dictar una circular para remitirla a todos los Jurados Provinciales del País.

3.2. Exposición de Motivos de la Ley de Suelo

Para terminar con este razonamiento, nos encontramos con la voluntad manifiesta del legislador en la Exposición de Motivos de la LS/07, y TRLS/08, de garantizar el principio de seguridad a la hora de valorar el suelo. Así en el apartado

VI del TRLS/08, referido al Título III que aborda los criterios de valoración del suelo, construcciones y edificaciones, expone la necesidad de superar el sistema vigente de valoración, de tener en cuenta las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos, por lo que se establece un nuevo sistema que facilite su aplicación y garantizar la necesaria seguridad de tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez, y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y termina este párrafo segundo del apartado VI, expresando: “Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación”. Después el articulado que le sigue no participa de éste mismo espíritu, por lo menos en lo referente a la claridad, sencillez, seguridad de tráfico, justicia, objetividad, seguridad jurídica... de la regulación del régimen transitorio.

4. VOLUNTAD LEGISLATIVA POCO EXPLÍCITA

El análisis de la tramitación parlamentaria de la Disposición transitoria tercera de la LS, no manifiesta una voluntad legislativa clara acerca del sentido de la expresión de los “expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor”.

El borrador del proyecto de Ley, la Disposición 3ª.1 tenía la siguiente redacción:

“Las reglas de valoración contenidas en ésta Ley serán aplicables en todos los expedientes de expropiación, de distribución de beneficios y cargas o de responsabilidad patrimonial que se inicien a partir de su entrada en vigor”.

Cuando se publicó en el D.O.C.G. (5 septiembre 2006) el proyecto de Ley su redacción era:

“Las reglas de valoración contenidas en éste Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor”.

Dicha redacción se ha mantenido a lo largo de su tramitación parlamentaria, tanto en el texto del dictamen de Comisión (1 marzo 2007), como en la redacción final en su aprobación en el Congreso de los Diputados. Sólo el Grupo Parlamentario Catalán (CIU) presentó enmiendas al punto 1 de la transitoria 3ª.

En trámite parlamentario del Congreso de los Diputados (B.O.C.G de 1 de diciembre de 2006), la enmienda nº 224 de adición, o mejor, de redacción de nueva Disposición transitoria de valoraciones en expedientes expropiatorios iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley del Grupo Parlamentario Catalán (C.I.U.) en su punto 1 decía:

1. En los expedientes expropiatorios iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley y en los que, en la fecha de ésta no se haya alcanzado la fijación del justiprecio por mutuo acuerdo o mediante resolución administrativa o judicial definitiva y firme, serán de aplicación las disposiciones sobre valoración contenidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, con las aclaraciones y precisiones resultantes de las modificaciones establecidas en los apartados siguientes.

En el apartado de justificación de la enmienda el Grupo Catalán (CIU) expone que “La ley, si bien clarifica los criterios de valoración que habrán de tenerse en cuenta en los expedientes expropiatorios que se inicien a partir de su entrada en vigor, deja pendiente aquellos otros a los que se aplicará el régimen anterior por estar ya iniciados”.

Dicha enmienda no prosperó, y en el trámite del Senado volvió a presentar el Grupo de C.I.U., una enmienda similar, la nº 143 del Senado, de adición a la Disposición transitoria 3.1, cuya redacción era la siguiente:

“No obstante, en los expedientes expropiatorios de suelo rural, iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley en los que a la fecha de ésta no se hubiera fijado definitivamente el justiprecio en vía administrativa, le serán aplicables las normas de valoración contenidas en su artículo 22”.

Y daban la siguiente justificación: “La Ley, si bien clarifica los criterios de valoración que habrán de tenerse en cuenta en los expedientes expropiatorios que se inicien a partir de su entrada en vigor, deja pendiente de resolver todos aquellos que habiéndose iniciado con anterioridad, no tuviera aún fijado su valor expropiatorio por los Jurados Provinciales de Expropiación”.

Dicha enmienda no fue aceptada, por lo que se mantuvo la redacción inicial del proyecto de Ley.

En primer lugar, conviene llamar la atención la sustancial diferencia entre la redacción del borrador del proyecto con el proyecto en sí, pues en el borrador se establecía el ámbito u objeto de las valoraciones a tres cuestiones: expedientes de expropiación, las distribuciones de beneficios y cargas, y en materia de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, el Proyecto de Ley, en la D.T.3º.1 no menciona los ámbitos u objeto de la materia de valoración, sino que simplemente se remite al mismo que viene establecido en la Ley, en concreto, en su artículo 20 (21 TRLS/08), que regula cuatro ámbitos de aplicación, pues a los tres anteriores, también recoge, en los supuestos de fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosa.

Al ser materias de instituciones jurídicas de diferente naturaleza, el criterio de referencia para la aplicación del sistema de valoración establecido en la propia Ley, o

bien se remitía expresamente al art. 20, o bien, establecía una dicción con un elemento común a todos los diferentes ámbitos materiales de aplicación, como ya expusimos anteriormente en este trabajo. Me inclino a pensar que se optó por esta segunda opción, pues todos los ámbitos materiales sujetos al nuevo sistema de valoración, se inician en un momento determinado de acuerdo con su propio régimen jurídico. Hay que tener en cuenta, que sólo existe la pieza separada de justiprecio, en materia de expropiación forzosa, (ex lege art. 26.1 LEF) no existiendo tal incidente en el resto de ámbitos materiales, aunque el convenio expropiatorio sea una forma de determinación del justiprecio (art. 24 LEF).

De ahí, el que en la única enmienda presentada en el Senado sobre esta Disposición transitoria 3ª.1, se indique que la adición es para los expedientes expropiatorios de suelos en estado rural, no para el resto de supuestos de ámbitos materiales de aplicación, (y sorpresivamente tampoco para los expedientes expropiatorios de suelo en estado urbanizado). Y lo que viene a establecer con ésta propuesta de adición es dotarle de mayor retroactividad todavía al nuevo sistema de valoración, equiparando el momento de aplicación igual que se hacía en la legislación anterior en la Ley 6/1998, en su Disposición Transitoria 5ª, retrotrayendo el nuevo sistema de valoración hasta el momento en que en vía administrativa no éste fijado de forma definitiva la valoración por los Jurados Provinciales o Jurados Territoriales Autonómicos.

Aunque no se aceptó la enmienda, no obstante nos ofrece una pista del sentido que tenía la enmienda de los legisladores. Si se sigue el criterio en la D.T. 3ª.1, de que se refiere al inicio del expediente de pieza separada de justiprecio, obviamente, en todos los supuestos de valoración, no habrá una valoración definitiva efectuada por los Jurados. Sería absurdo pretender que aún en estos supuestos, se da por no válido el mismo, y se obliga a retrotraer el expediente para realizar una nueva valoración con el nuevo sistema de valoración previsto en la Ley. Si hay acuerdo firme, la valoración ya está realizada y concluso el expediente expropiatorio respecto del justiprecio, a parte del pago o depósito del mismo. Por tanto, en la justificación de la enmienda 143 del Senado, se está haciendo referencia al supuesto de inicio del expediente de expropiación con anterioridad a la entrada en vigor del LS, y, al mismo tiempo, de inicio del expediente de justiprecio, también con anterioridad a la entrada en vigor de la referida LS/07, pero en el que todavía no hay acuerdo firme de los Jurados de valoración. En la justificación de la enmienda, se dice que el texto de la Disposición Transitoria deja sin resolver todos aquellos expedientes que habiéndose iniciados con anterioridad, que puede referirse tanto al inicio del expediente de expropiación, como al expediente de pieza separada de justiprecio, no se haya producido un acuerdo o acto firme de valoración. Si la dicción de la enmienda hubiera sido “en los expedientes de justiprecio, de suelo rural, iniciados...”, el problema hubiera quedado zanjado. Por tanto, el criterio de las dos

enmiendas del grupo CIU, fue, no tanto de si se trata del inicio de un expediente de expropiación (ex lege art. 21 LEF), o del inicio de la fijación del justiprecio (ex lege art. 24 LEF), sino, si a fecha de entrada en vigor de la nueva Ley de Suelo, existe ya una valoración firme, bien por haberse llegado a un convenio expropiatorio, bien porque existe un acuerdo firme del Jurado de valoración.

La enmienda nº 224 del grupo parlamentario catalán de C.I.U. en el Congreso (B.O.C.G. de 1 diciembre de 2006) introduce además una cuestión que añade más confusión al problema cuando se está refiriendo la enmienda a que no se haya alcanzado la fijación del justiprecio por mutuo acuerdo. Esta es una actuación no homologable con la finalidad prevista en el art. 21.2 b) del TRLS/08, referido al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado, pues éste precepto se corresponde con el art. 26.2 de la LEF, para el supuesto de que no se llegue al mutuo acuerdo, y por tanto, aplicar los criterios legales de valoración para la evaluación individualizada para cada objeto y titular del bien expropiado, pues no puede incluirse en el supuesto de valoración de la LS de su art. 21.2, la fase de mutuo acuerdo, por cuanto ésta escapa a la preexistencia de aplicación de normas de valoración alguna por las partes, sino que tiene carácter negocial basado en la voluntad libre concorde de beneficiario y expropiado.

Por tanto, el análisis de la tramitación parlamentaria tampoco nos aclara el sentido de la expresión “expedientes iniciados” en el ámbito material de expropiaciones, al establecer las enmiendas del Grupo Parlamentario Catalán (CIU), el criterio de que a fecha de la entrada en vigor de la Ley no haya valoración firme en el expediente expropiatorio, con independencia de que el expediente de expropiación se haya iniciado antes, y el de justiprecio se haya iniciado antes o a partir de la entrada en vigor de la propia Ley. No hace hincapié en éste último dato. La expresión “expedientes expropiatorios iniciados” es ambivalente puesto que puede referirse tanto al ámbito material aplicable para diferenciarlo de los otros tres, como al sustantivo expediente de iniciación del expediente expropiatorio en sí, o ambos conceptos al mismo tiempo.

5. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA O FINALISTA

Si uno compara el criterio finalista seguido por el legislador en la redacción de la D.T.3ª del la LS y TRLS/08 y las normas urbanísticas que le han precedido, observa que el criterio de aplicación de la normativa anterior de valoración era la de inicio del expediente de expropiación, concretamente con la aprobación de la relación individualizada de propietarios y descripción de bienes y derechos afectados en la Ley 8/1990, Disposición transitoria 1.3, y en el Texto Refundido de la Ley del Suelo 1/1992, Disposición transitoria 1.3 igualmente. Sin embargo, con la Ley del Suelo y Valoraciones 6/1998, el criterio cambió, se aplicó un criterio netamente retroactivo medio, como fue el de la firmeza en vía administrativa de la valoración por parte de

El régimen transitorio de las valoraciones en materia de expropiaciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
La disposición transitoria 3.1 del TRLS 2/2008.
Francisco CASTILLO MARTÍN

los JPE, el máximo permitido por la Ley y la Jurisprudencia tratándose de la afectación de un derecho fundamental. Es interesante indagar las razones de éste cambio de criterio del legislador para encontrar ahora el criterio para poder interpretar adecuadamente la inconexa redacción de la actual Disposición Transitoria 3.1 de la LS y TRLS/08.

En las leyes urbanísticas de la década de los años 90 del siglo pasado, el criterio fue el de no aplicar retroactividad alguna a la aplicación de los criterios nuevos de valoración establecidos en las leyes urbanísticas. Se respetó a ultranza el principio de irretroactividad de las leyes, así pues, sólo a nuevos expedientes de expropiación iniciados tras la entrada en vigor de la Legislación urbanística, le era aplicable el nuevo sistema de valoración. Una de las razones era que el sistema de valoración no cambió tanto, no era rupturista, sino continuista, por tanto, no se afectaba las expectativas de los propietarios afectados al seguirse un sistema estable, sobre todo entre el texto de la ley 8/1990 y el TRLS/92. Es más, con ocasión de la declaración de inconstitucionalidad del TRLS/92, vuelve a considerarse vigente el TRLS de 1976, cuyo método de valoración era semejante (SSTS 29-5-1999 RJ 7277; 21-9-1999 RJ 7858 y 25-10-1999 RJ 9578). Para el legislador no existían razones de urgencia para modificar el sistema de valoración que lo consideraban adecuado para encontrar un equivalente patrimonial justo del bien o derecho expropiado, basado, teóricamente, en evitar el incremento especulativo de los justiprecios.

Sin embargo, con la Ley 6/1998, la cosa cambió, en la Exposición de Motivos se cuidó mucho de exponer el fracaso de la legislación urbanística precedente y que “reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, a la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez”. Y en el punto 3. de la Exposición de Motivos en lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, decía que “La Ley 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 que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituye una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación”. Y, en el punto 7, en relación con las disposiciones transitorias de la Ley, expresa que “procuran evitar a ultranza las soluciones de continuidad, estableciendo reglas de aplicación directa.... en razón de la negativa experiencia acumulada con motivo de las reformas precedentes”.

Este panorama se intensificó, más si cabe, con la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de liberación en el sector inmobiliario y transportes, norma de carácter urgente adoptado por el Gobierno, aprovechando el momento económico, para incidir, como dice su Exposición de Motivos, “de forma inmediata en el comportamiento de los distintos agentes económicos para estimular la competencia, conseguir una mejor asignación de los recursos y, en definitiva, influir positivamente sobre el nivel de precios... En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta de suelo al introducir flexibilidad en aquellas previsiones normativas en vigor que pudieran limitarla... Finalmente, y con el fin de aclarar los métodos aplicables en las valoraciones de los suelos urbanos y urbanizables... descartando de forma expresa los elementos especulativos y expectativas cuya presencia futura no esté asegurada y ratificando la deducción de la totalidad de los gastos de transformación del suelo que contempla la propia Ley”.

Aquí el legislador sí ve urgente aplicar cuanto antes los nuevos criterios valorativos para introducir más competencia entre los agentes económicos, mayor flexibilidad en el sistema y un valor real de mercado, por lo que se decanta por un criterio retroactivo de la Ley en la aplicación de sus criterios valorativos, para que sean de aplicación inmediata en todos aquellos expedientes que sea posible, razón por la que en la Disposición Transitoria quinta de Valoraciones de la Ley 6/1998 y Ley 10/2003, se da la redacción de que “En los expedientes expropiatorios, serán aplicables las disposiciones sobre valoraciones contenidas en esta Ley, siempre que no se hayan alcanzado la fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa”.

Con la nueva Ley de Suelo, ocurre todo lo contrario. El legislador es consciente de que introduce una revolución en los criterios de valoración, sobre todo en el denominado suelo no urbanizable y urbanizable en estado rural, pues el cambio es radical, y generalmente, supondrá una disminución importante en su cuantificación, una disminución en el equilibrio patrimonial de los afectados, razón por la que se guía por el criterio de “prudencia”, manifestada en la reforma de la Orden ECO 805/2003, a través de la Orden EHA/2008, de 28 febrero, por razones de seguridad jurídica y principio de prudencia en relación con la posibilidad expropiatoria. De ahí el régimen transitorio de los suelos urbanizables incluidos en ámbitos delimitados en el punto 2 de la transitoria 3ª, principio de prudencia, que debe extenderse a todo el suelo en estado rural dado el radical sistema de valoración en su conjunto para todos ellos.

Por ello, es más acorde con este criterio finalista interpretar que en la Disposición transitoria 3.1 del TRLS/08, no se introduce retroactividad alguna en los criterios de valoración de la nueva LS, dado el sistema radical que se introduce,

conectado con la interpretación teleológica de los derechos o interpretación favorable a la libertad.¹⁰

¹⁰TORRES DEL MORAL Antonio, "Interpretación teleológica de la Constitución", en Revista de Derecho Político, nº 63, 2005, págs. 9-40 UNED. En el apartado 4.2 expone: « Es esta de los derechos y libertades una de las áreas constitucionales en las que tiene mayor aplicación la interpretación teleológica, de conformidad con el principio universalmente admitido *in dubio pro libertate*, de otra manera conocido como «primado de la libertad», o, lo que es igual, el principio de la *interpretación más favorable a la libertad y a la mayor efectividad del derecho*, evocado por el Tribunal Constitucional. Pero, aunque no fuera de tan general aceptación, dicho principio vendría exigido por una correcta intelección del artículo 1.1 de la Constitución, pues, si la libertad es un valor superior del Ordenamiento jurídico, toda interpretación que la favorezca sin distorsionar el contenido del precepto, sino ponderando la proporción entre medios y fines, se instala en la misma perspectiva axiológica, finalista, de la Constitución y del resto del Ordenamiento²³.

23 Cfr., entre otras, STC 55/1996, de 28 de marzo.

El principio anteriormente enunciado tiene su traducción práctica en el adagio jurídico de que los preceptos reconocedores de derechos deben ser interpretados extensivamente, en tanto que los que contienen limitaciones o excepciones deben serlo restrictivamente. Por lo demás, no a otra lógica responde el *principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables o restrictivas de los derechos*, expresamente reconocido por la Constitución española en su artículo 9.3; tal principio, por el contrario y según el Tribunal Constitucional, significa una habilitación al legislador para que, en cada supuesto, determine si confiere retroactividad a las normas sancionadoras favorables o extensivas de los derechos, sin perjuicio, en ningún caso, de la seguridad jurídica.

Los derechos fundamentales, dice el mismo Tribunal, son el parámetro conforme al cual deben ser interpretadas todas las normas del Ordenamiento jurídico. La legalidad ordinaria, añade, ha de ser interpretada de un modo *finalista*, de la forma más favorable para la efectividad de tales derechos y para la maximización de su contenido²⁴.

24 STC 34/1983, de 6 de mayo. Reitera doctrina en SSTC 64 y 65/1983, de 21 de julio; 126/1984, de 26 de diciembre; 4, 17, 29, 66 y 172/1985, de 18 de enero, 9 y 28 de febrero, 23 de mayo y 16 de diciembre; 2 y 115/1987, de 21 de enero y 7 de julio; 112/1988, de 8 de junio; 24, 26 y 103/1990, de 15 y 19 de febrero y 4 de junio; 32/1991, de 14 de febrero. La jurisprudencia en esta materia es copiosa y constante.

Y lo dicho de la legalidad ordinaria se hace extensible a la constitucional. Así lo entiende el Tribunal Supremo, en contrario sentido, al exigir una interpretación restrictiva de las limitaciones de un derecho fundamental, «a fin de no imponer a las personas otras limitaciones en el ejercicio de sus derechos fundamentales que las que exijan el bien común y el respeto de los derechos de los demás»²⁵.

25 STS de 11-VII-1980 (Repertorio Aranzadi 2950). La STS de 9-XII-1982 (RA 7542) formula este principio en su versión positiva.

Y todo ello es así porque, en un Estado social y democrático de Derecho, en un régimen constitucional normativo, la libertad es la regla, y su limitación, la excepción, que, por este carácter excepcional, ha de estar siempre justificada. Se debe, pues, como dice A. E. PÉREZ LUÑO, reemplazar la concepción estática y defensiva de este principio de interpretación favorable a la libertad por otra positiva y dinámica que busque maximizar y optimizar la eficacia de los derechos²⁶.

26 PÉREZ LUÑO, A. E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, ob. cit., pp. 315-316.

De esta manera lo entiende, al menos en parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al establecer que, cuando la naturaleza del derecho así lo demande, pese sobre los poderes públicos la obligación positiva de crear las condiciones y remover los obstáculos para lograr su efectividad (cfr. art. 9.2 constitucional español). Y lo mismo sucede con los derechos de prestación, como, por ejemplo, el derecho a la instrucción y a la asistencia y defensa de letrado²⁷.

El régimen transitorio de las valoraciones en materia de expropiaciones en el Texto Refundido de la Ley de Suelo. La disposición transitoria 3.1 del TRLS 2/2008.

Francisco CASTILLO MARTÍN

6. ART. 28 L.E.F

Este precepto establece el sistema de fuentes normativas en materia de régimen de valoraciones, estableciendo en primer lugar, los artículos referidos a valoraciones de la propia Ley de Suelo al tener la consideración de legislación exclusiva del Estado dictada al amparo de las competencias que recoge el art. 149.1.8ª, y 18ª del texto Constitucional. Y para las cuestiones no recogidas expresamente de la LS, de forma supletoria, en materia de expropiación forzosa, se acude a la legislación general en dicha materia. Es más, en algunos casos concretos, la propia LS remite a la Ley de Expropiación Forzosa, como sucede por ejemplo en el art. 23.1 apartado c), o el art. 30.2. Por lo tanto, la legislación estatal de Suelo ha de complementarse con lo que señalen dichas legislaciones puesto que el legislador estatal no aspira a agotar todos los aspectos y contenidos propios de las valoraciones, ni mucho menos los conexos con el mismo.

Así, la nueva LS no incluye otros elementos o situaciones que pudieran dar lugar a un aumento del justiprecio resultante como consecuencia de su consideración. Podemos señalar que dada la remisión que el nuevo texto legal de la LS realiza a la LEF, deben entenderse comprendidas otros conceptos que resultan de aplicación de la citada ley expropiatoria. Así respecto de indemnizaciones por los perjuicios por rápida ocupación, por perjuicios de división de fincas o expropiaciones parciales, el premio de afección, etc.

La Disposición Transitoria tercera 1 del TRLS/08, no está regulando o estableciendo los criterios legales de valoración (22 y ss.), ni está determinando el momento a que ha de referirse la misma (21.2), sino, como decíamos al principio de nuestra exposición, es un precepto o norma de carácter temporal que afecta a la retroactividad o irretroactividad de su normativa, y como no es clara en su dicción, debemos acudir a la LEF y a lo que la jurisprudencia dice al respecto con carácter general y en especial en materia de expropiaciones forzosas.

7. CRITERIO JURISPRUDENCIAL

Sentencia Tribunal Supremo 10 mayo 1.999 RJ 1999/7276 F.J. 5º:

“Si tenemos en cuenta que los criterios de valoración, a efectos de fijar el justiprecio, no puede quedar al arbitrio de la Administración expropiante, y así sería si se aplicase la legalidad vigente al tiempo de iniciarse la pieza separada de justiprecio, la cual, como en este caso, podría demorarse respecto del momento legalmente previsto, (arts. 25, 52.6ª y 7ª de la Ley de Expropiación Forzosa y 28 de su

27 Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9-IV-1984, caso Goddi.

Reglamento), el trámite procedimental más cierto y seguro para aplicar uno u otro ordenamiento valorativo es el de la incoación del expediente expropiatorio.

Tampoco se puede olvidar que el expediente de justiprecio no es sino una pieza del complejo expediente expropiatorio (art. 26.1 de la Ley de Expropiación Forzosa y 29.1 de su Reglamento), y, en consecuencia, el principio de irretroactividad de las leyes, recogido por el art. 2.3 del Código Civil, salvo que éstas dispusiesen lo contrario, conlleva la aplicación de la legalidad vigente en el momento de acordarse la necesidad de la ocupación en que los bienes y derechos quedan sujetos al fin de la expropiación y nace simultáneamente el derecho del expropiado al justo precio (art. 25 de la Ley de Expropiación Forzosa y 28 de su Reglamento).”

Sentencia del Tribunal Supremo de 14 diciembre de 1.999 RJ. 2000/9560, F.J. 2º establece que si el expediente expropiatorio, se incoó antes de la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, el propio TS tiene declarado en las sentencias de 10 y 29 de mayo, 21 de septiembre, 18 de octubre y 22 de noviembre de 1999 (RJ 1999, 7276, 7277, 7858, 9660 Y 9825), que la fecha de incoación del expediente expropiatorio es la que determina el sistema de valoración aplicable.

Así mismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2002, RJ 2002/6534, F.J. 3º, establece:

“Por cuanto ésta Sala del Tribunal Supremo, a partir de su sentencia de 10 de mayo de 1999 (RJ 1999,7276), viene declarando de forma constante y uniforme que la fecha de incoación del expediente expropiatorio es la que determina la aplicación del sistema de valoración establecido por la mencionada Ley 8/1990...”. En igual sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2002, RJ. 2002/10293, F.J. 2º.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero 2003 RJ. 2003/732, en recurso de casación en su F.J. 2º, establece:

“En realidad la fecha relevante a efectos de determinar la legislación aplicable, que es definitiva la que pretende concretar el recurrente, no es ni la que el mismo invoca, ni tampoco la precisada en la sentencia de instancia y referida al momento en que el recurrente fue requerido para presentar la hoja de aprecio el 18 de septiembre de 1992, sino que la fecha que determina la legislación a aplicar es la de la aprobación de la necesidad de ocupación y de la relación de los bienes expropiados, ... debiendo corregirse en tal sentido la doctrina contenida en la sentencia recurrida en cuanto de la misma pudiera deducirse que la determinación de la legislación aplicable a efectos expropiatorios ha de referirse a la fecha en que el recurrente es requerido para la presentación de la hoja de aprecio, puesto que esta fecha, de conformidad con el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, solamente determina la de referencia de la valoración del

bien pero no la legislación urbanística¹ a aplicar que, conforme a reiterada doctrina de esta Sala, viene concretada a la del acuerdo de la necesidad de ocupación de las fincas que determina la iniciación del “expediente expropiatorio”, aún cuando la valoración del bien haya de efectuarse con referencia al momento en que el recurrente es citado y requerido para la presentación de la hoja de aprecio conforme dispone el artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 diciembre de 2006, RJ. 2007/170, en el F.J. 4º, conforme con la STSJ de Andalucía de 31 de octubre de 2003, (RJ. 2004/12495 PRO), dice que:

“En cuanto al primer aspecto, la jurisprudencia de la Sala tiene establecido que “la fecha que determina la legislación a aplicar es la de la aprobación de la necesidad de ocupación y de la relación de bienes expropiados que, indudablemente, es anterior a la fecha de requerimiento para el levantamiento del acta previa a la ocupación” (S. 20.1.2003 RJ 2003,732). En el mismo sentido la sentencia de 2 de noviembre de 2000 (RJ 2000,9387).

La reciente sentencia del Tribunal Superior de Andalucía (Granada) de fecha 15 de febrero de 2010, recurso núm. 5.339/2002, en su F.J. 3º, establece:

“Previamente al examen de los criterios de valoración, y de las discrepancias planteadas sobre los mismos por la parte recurrente, debemos recordar que el Tribunal Supremo (Sala 3ª), en su sentencia de 29 de octubre de 1999, afirma que es menester distinguir entre los criterios legales de valoración de los bienes y derechos expropiados y el momento al que debe referirse la valoración de los mismos. Éste ha de ser el momento de la iniciación del expediente de justiprecio, pero la fijación de los criterios de valoración ha de hacerse conforme a la legislación vigente en el momento de iniciación del expediente expropiatorio, tal como se ha cumplido en este caso”. En dicho pleito se recurre un acuerdo del Jurado de Expropiación Forzosa de Granada de 19 de junio de 2002.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, la jurisprudencia viene señalando que de acuerdo con el artículo 36 de la LEF, las tasaciones deben efectuarse con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, tiempo que no puede ser otro que aquel en que el expropiado recibe oficio de la Administración interesándole la formulación de la hoja de aprecio (SS. 14-6-96 RJ 1996,4816; 17-6-97; 21-5-2004 RJ 2004,3534; 24-5-2005 RJ 2005,4987), señalando la de 24 de mayo de 2004 que la valoración

¹Se refiere el TS en ésta expresión de legislación urbanística, a las reglas y criterios de valoración que contiene dicha legislación urbanística.

debe proyectarse a esa fecha de acuerdo con el planeamiento vigente al tiempo del inicio del expediente de justiprecio.

En otras materias, conexas con las valoraciones en expropiaciones forzosas se sigue el mismo criterio, así STS (Sala 1ª) de lo Civil, de 20 diciembre de 2001, recurso 2648/1994, La Ley 1671/2002, en materia de procedimiento en cuanto a fijación del precio de las fincas arrendadas.¹²

V. CONCLUSIONES

Siguiendo, por tanto, el criterio expuesto en este estudio, de que la dicción de la expresión “expedientes iniciados”, de la Disposición Transitoria 3ª, punto 1, del TRLS de 2008, cuando se refiere al ámbito material de expropiaciones forzosas debe entenderse al inicio del expediente de expropiación, es decir, con el momento en que se produce la aprobación definitiva de la necesidad de ocupación (arts. 20-21 LEF, y normas sectoriales que fijen dicha declaración), sentamos el principio de que la Disposición Transitoria 3ª, punto 1, sigue el criterio general en materia de irretroactividad, al descartarse la posibilidad de un criterio retroactivo medio o impropio, por los problemas que tiene en su articulación.

Así pues, si existen tres tipos de expropiaciones, sin perjuicio de las expropiaciones especiales, a saber, las expropiaciones ordinarias de ejecución de proyectos singulares de obras e infraestructuras (carreteras, hidráulicas, telecomunicaciones, energéticas, etc.), y así mismo, las expropiaciones urbanísticas que siguen el procedimiento de tasación individual (en Andalucía arts. 161 y 164 LOUA), en segundo lugar, las expropiaciones urbanísticas que se siguen por el procedimiento de tasación conjunta (en Andalucía, arts. 162-163 LOUA), y por último, en tercer lugar, las expropiaciones urbanísticas englobadas en el concepto de iniciadas por ministerio de la ley (arts. 140-142 LOUA). El art. 21.2 del TRLS 2008, no contempla este último tipo de expropiación urbanística que tiene su propia singularidad y es regulado en cuanto al momento de inicio del expediente y de valoración por cada Comunidad Autónoma.

En el supuesto de tramitarse un expediente de expropiación forzosa por el procedimiento de tasación conjunta, si se sigue el criterio de la abogacía del Estado, la iniciación del expediente de justiprecio se produciría con la exposición pública del proyecto de tasación conjunta (art. 21.2. b TRLS 2008).

¹²Dicha sentencia establece que “se han infringido, por tanto, los arts. 9.3 CE y 2.3 CC sobre retroactividad de la norma jurídica. La resolución recurrida es, en definitiva, contraria a la postura jurisprudencial mantenida por el Tribunal, porque ese art. 2.2 Ley 1/1992 se aplicará cuando la mentada Ley cobre vigencia y la misma, según su disp. Final, entró en vigor después de haberse el procedimiento. Por tanto, no procede la aplicación retroactiva, teniendo que mantenerse, en cuanto a fijación del precio de las fincas arrendadas, el criterio recogido por el reenvío del art. 98 LAR a lo dispuesto en los arts. 39 y 43 LEF”.

En este supuesto también se puede producir el efecto pernicioso de tener que anular el proyecto de tasación y retrotraer las actuaciones al momento de confeccionar una nueva valoración y hojas de aprecio individualizadas, cuando se de el caso de que el proyecto de tasación conjunta se elabore y se apruebe con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor de la Ley de Suelo de 2007, y con posterioridad a dicha fecha se proceda al trámite de exposición pública y notificación personal a los afectados. Las valoraciones y hojas de aprecio se habrán realizado con los criterios de valoración de la Ley 6/1998, pero ya en el trámite de alegaciones tras su exposición pública, las normas de valoración serán las contenidas en el TRLS 2008, lo que invalida, por aplicación retroactiva las mismas, siendo necesario anularlas y elaborar unas nuevas, con posterior aprobación y nueva publicación pública. Además, cabe la posibilidad de que la Administración intencionadamente espere a la entrada en vigor de la nueva Ley de Suelo para realizar dicho trámite de exposición pública para realizar una nueva valoración más favorable a sus intereses.

Sin embargo, si se sigue el criterio de que se entiende el inicio del expediente de expropiación, dicha posibilidad anterior no puede ocurrir, puesto que el momento de la declaración de la necesidad de ocupación es anterior al inicio del expediente de tasación conjunta (En Andalucía, art. 160.2 LOUA, según redacción dada por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, en su art. 23.8).

Para los supuestos de expropiaciones que se incoan por ministerio de la ley. Nos referimos a expropiaciones u ocupaciones directas de terrenos destinados a dotaciones no incluidas en o adscritas a un sector o unidad de ejecución que deberá tener lugar dentro de los cuatro años siguientes a la aprobación del instrumento de planeamiento que legitime la actividad de ejecución (art. 140.1 LOUA), no se plantean problemas interpretativos en relación con la Disposición Transitoria 3ª, punto 1 del TRLS 2008, ya que en este tipo de expropiación coincide en el mismo momento procesal el inicio del expediente de expropiación y el momento al que ha de referirse la valoración, como se deduce claramente del art. 140.2 LOUA al expresar que “desde que se entiende legalmente incoado el procedimiento expropiatorio, el propietario interesado podrá formular hoja de aprecio...” y seguidamente dispone en su párrafo tercero que “La valoración deberá referirse al momento de la incoación del procedimiento por ministerio de la Ley...”.