

LA INCIDENCIA DEL ALTO PRECIO DEL SUELO EN LAS EXPROPIACIONES: LA NECESIDAD DE ALTERNATIVAS AL PAGO EN DINERO. EL CASO DE LA PLATAFORMA LOGÍSTICA DE ZARAGOZA

Ignacio Pemán Gavín, Abogado

19 de marzo de 2003

I.- EL SISTEMA DE VALORACIÓN DEL SUELO EN FUNCIÓN DEL VALOR REAL DE MERCADO.

Uno de los grandes problemas que la gestión pública del suelo tiene dentro del panorama español es el alto precio que debe abonar para la adquisición de suelo que posibilite la implantación de las instalaciones públicas. Este importante problema deriva de al menos dos causas

- a) Por un lado la subida constante del precio del suelo dentro del mercado español inmobiliario, al constituir una alternativa segura de inversión.
- b) El sistema de valoraciones dentro del ordenamiento jurídico español que atribuye un valor del suelo a efectos de expropiaciones igual al precio real del suelo.

En relación con esta segunda causa, cabe añadir que la legislación española (Ley 6/98) establece un sistema de valoración del suelo “que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado a cada tipo de suelo”.

Y el valor de mercado se basa en el principio de sustitución, principio general de tasación que permite determinar el valor de cualquier inmueble a partir del conocimiento de valores de mercado comparables, es decir, “una cosa vale lo que cuestan las cosas semejantes”.

De esta manera legislación urbanística regula el sistema de valores del suelo en función de su clasificación urbanística (urbano, urbanizable, y no urbanizable) a través de dos sistemas o métodos de cálculo diferenciados en función de su clasificación:

- a) El suelo urbano y urbanizable en función de los usos y aprovechamientos que resultan predominantes en el entorno que se encuentra incluido los terrenos objeto de expropiación a través del método residual o de repercusión del suelo sobre el valor final de venta del m2 construido. –arts. 27 y 28 Ley 6/1998-.
- b) El suelo no urbanizable a través de un sistema de comparación con otras ventas coetáneas. –art. 26 Ley 6/1998-.

Aunque de forma resumida veamos con mayor detenimiento estos dos sistemas de valoración que posibilitan en el sistema español atribuir un alto valor del suelo en las expropiaciones y por tanto dificultan enormemente el sistema tradicional de abono en metálico. en las tal como se expone con mayor detenimiento a continuación.

A) SUELO URBANO Y URBANIZABLE. Método residual en función de un aprovechamiento del entorno

En el suelo urbano y en el urbanizable la Ley 6/1998 establece el valor básico de repercusión a efectos tributarios (valor catastral) y subsidiariamente, cuando no se encuentre actualizado, atribuye al suelo el valor residual del suelo mediante el método regulado en la normativa catastral sobre la base del uso y aprovechamiento medio del ámbito donde se incluya.

El método residual se funda en dos ideas que explican el alto valor del suelo a efectos expropiatorios:

- a) Todo m² de suelo tiene un aprovechamiento y en el caso de viario zonas verdes que carecen de aprovechamiento, el correspondiente al aprovechamiento medio del ámbito en que se encuentre.
- b) Y además parte del valor de mercado del m² del uso correspondiente, normalmente vivienda, que resulta muy difícil de determinar en cada momento por cuanto fluctúan con mucha rapidez y no existen estadísticas fiables y permanentes.

Desde el punto de vista metodológico, la Ley 6/1998 se remite al Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas técnicas para calcular el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, en su norma 16.1 propone una expresión que recoge todos los factores que intervienen en la formación del producto inmobiliario y que sirve de base a la valoración catastral.

$$VV = 1,40 (VR + VC)$$

Siendo:

VV= Valor en venta del producto inmobiliario, en euros/m² construido.

VR= Valor de repercusión del suelo en euros/m² construido.

VC= Valor de la construcción en euros/m² construido.

1,40%= gastos y beneficios de la promoción inmobiliaria.

Mediante esta fórmula, se denomina método residual catastral a la obtención del valor de repercusión que queremos obtener a partir del producto inmobiliario terminado al que se eliminan los costes de construcción (en este caso, además los costes de urbanización al tratarse de terrenos sin urbanizar por aplicación del artículo 30 de la LRSV)

$$VR = VV/1,40 - CC - CU$$

Siendo:

CU= Costes de urbanización a que se refiere el artículo 30 de la LRSV.

VV= Valor en venta.

CC= Costes de construcción.

CU= Costes de urbanización.

Esta fórmula dificulta la gestión pública por dos razones:

- a) Por un lado por cuanto como se ha dicho permite atribuir al suelo expropiado valores muy altos incluso en caso de zonas verdes y viario ya que atribuye a todo m² de suelo un aprovechamiento urbanístico (el del entorno) y
- b) Y por otro lado por cuanto la Administración no puede hacer previsiones de gasto con seguridad ya que el valor del suelo depende del mercado inmobiliario en constante cambio al alza. Por lo que resulta muy difícil de determinar con objetividad a "priori".

Este sistema explica que los particulares hayan valorado en actuaciones recientes de Zaragoza el suelo expropiado para viario entre 260 euros/m² y 390 euros y la Administración en 60 euros –dentro de un tramo urbano de un sistema general viario- que los propietarios han recurrido a los Tribunales y la falta de seguridad explica también que el Ayuntamiento haya llegado a acuerdos con los propietarios para evitar resoluciones judiciales que dieran la razón a los particulares ante la falta de capacidad económica para hacer frente al pago del suelo.

Todo ello explica la dificultad que entraña la gestión pública a través de la expropiación de los terrenos fundamentalmente cuando se trata de grandes infraestructuras o equipamientos generales para toda la ciudad.

B.- SUELO NO URBANIZABLE. MÉTODO DE COMPARACIÓN CON EL MERCADO.

En el suelo no urbanizable aunque los costes son mucho menores el objetivo es el mismo establecer un valor de mercado. Por ello la Ley establece el valor a efectos agrícolas salvo que pueda demostrarse un mayor valor por el método de comparación, es decir acreditando transacciones o ventas que conlleven un mayor valor del suelo –art. 26 Ley 6/1998- En concreto, el artículo 26 de dicha Ley establece que el valor del suelo no urbanizable, cuando existan valores de mercado comparables, se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. Aunque la Ley nada dice sobre el número de ventas análogas que deban acreditarse para establecer un valor medio, la OM de 30 de noviembre de 1994 a efectos de valoraciones

inmobiliarias exige la existencia de otras tres referencias de transmisiones que sean comparables.

Un ejemplo de la aplicación de este nuevo sistema ha sido el caso de los terrenos ocupados para el AVE dentro del término Municipal de Zaragoza en suelo clasificado como suelo no urbanizable. En efecto se trataba de unas fincas clasificadas como suelo no urbanizable de protección militar, pasando a ser, a raíz del Proyecto del Tren de Alta Velocidad, a Sistema General Viario asignado a un uso ferroviario. Las diferentes conclusiones que pueden alcanzar también a partir de este sistema lo acredita el hecho de que la Administración, valorase en 80 pts/m² (0,48 euros/m²) por capitalización de las rentas agrícolas (valoración que ratificó el Jurado Provincial de expropiación Forzosa) y por el contrario en vía judicial se emitió un informe pericial que valoró el suelo 1.341 pts/m² (8 euros) por entender que se había acreditado que existían tres transmisiones recientes que eran comparables.

C.- CONCLUSIÓN. NECESIDAD DE BUSCAR SOLUCIONES ALTERNATIVAS A LA ADQUISICIÓN DE SUELO PUBLICO MEDIANTE PAGO DEL SUELO

Dado el alto valor de mercado del suelo en España y el sistema normativo español sobre valoraciones en función del valor real de mercado ha obligado al legislador español a desarrollar soluciones alternativas al pago en dinero por los terrenos:

En concreto, la legislación española prevé dos sistemas alternativos:

a) Como sistema alternativo a la expropiación, prevé la cesión gratuita de los terrenos destinados a sistemas generales mediante la compensación entre los particulares incluidos dentro de una Unidad de Ejecución o Sector – art. 18 Ley 6/1998-.

b) Dentro de la expropiación, mediante el pago en terrenos propiedad, es decir mediante una permuta. -art 38 Ley 6/1998-.

Dentro de esta última alternativa de permuta la posibilidades son muy amplias ya que puede acordarse el pago en especie mediante terrenos ubicados en otro emplazamiento o bien en caso de actuaciones públicas con aprovechamiento lucrativo a través de permuta con parte del suelo expropiado una vez urbanizado.

Dentro de este último supuesto por su carácter inusual tiene especial el acuerdo adoptado entre la Administración y los propietarios en una de las actuaciones de carácter público más importantes dentro de la historia urbanística de Aragón, la Plataforma Logística de Aragón.

II.- PLATAFORMA LOGÍSTICA DE ZARAGOZA, PLAZA, S.A.

1.- Antecedentes.

El Gobierno de Aragón promovió la creación de una Plataforma Logística dentro del entorno periurbano de Zaragoza con el objetivo de potenciar el desarrollo estratégico de la Comunidad Autónoma de Aragón y extraer todas sus posibilidades territoriales como consecuencia de su especial ubicación dentro de las redes de transporte española y europea y de la llegada del tren de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona

La Plataforma se ubica dentro del entorno periurbano de Zaragoza en las cercanías del Aeropuerto y junto a la autovía Madrid-Zaragoza con una superficie aproximadamente de 700 hectáreas de las cuales y una superficie construida de más de 500.0000 m²

De dicho espacio el 48 % se destinan a infraestructuras viarias y equipamientos sociales y un 52% aproximadamente de la superficie se destinan a parcelas logísticas (24%) industriales (13 %) y ferroviarias (15%), repartidos de la siguiente manera:

Dentro del área ferroviaria (100 hectáreas) se divide en tres partes:

- a) una zona de intercambio masivo intermodal (avión, ferrocarril, camión) que ocupa más de 72 hectáreas
- b) una estación de clasificación de mercancías ferroviarias y la posible ubicación de los talleres de RENFE 28 hectáreas
- b) y una estación clasificadora de mercancías con una longitud aproximada de andén de 800 metros cuadrados

Se declaró la utilidad pública e interés social a efectos de la expropiación, así como la declaración de urgencia y necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados.

2.- Condiciones del Convenio: Valor del suelo.

La Administración, con el objeto de dotar de una adecuada agilidad a la gestión del suelo llegó a un acuerdo o convenio con los propietarios sobre la adquisición del suelo.

En el inicio de las negociaciones entre los responsables políticos y los propietarios la fijación del suelo apareció como un problema de difícil solución dado que su cercanía a la ciudad de Zaragoza y la existencia de otras actuaciones públicas de carácter industrial permitía defender a los propietarios un valor del suelo superior al agrícola que la Administración no estaba dispuesta a apagar.

De esta manera, los propietarios consideraban que se debía utilizar la referencia de otras ventas o expropiaciones como el AVE (60 euros) o compras de suelo para implantar polígonos industrial en el entorno periurbano de Zaragoza (10 euros), que sobre una superficie por 700 hectárea resultaban

cantidades que rondaban los 50 millones de euros, que la Administración no podía pagar.

La Administración encontró la forma de llegar a un acuerdo de acuerdo con el art. 37 Ley 6/1998 por el que se sustituía el abono en metálico por la adjudicación en fincas urbanizadas dentro de la Plataforma Logística. Ello le permitió satisfacer las aspiraciones del precio del suelo de los propietarios sin desembolsar el importe total de las 700 hectáreas.

La valoración de los terrenos se fijó de acuerdo al siguiente sistema de valoración:

1.- Para el cálculo de la superficie de terreno que debía adjudicar la Administración en sustitución de la existente se fijó un valor del suelo de 7,21 euros/m². que multiplicado por la superficie total de la Plataforma Logística (700 hectáreas) suponía un valor de suelo de más de 50 millones de euros:

$$7.000.000 \text{ m}^2 \times 7,21 = 50.470.000 \text{ euros}$$

2.- A partir de dicho importe el valor del suelo permutado es decir que debía reponer la Administración a los propietarios se consideró el precio de venta final del terreno urbanizado de carácter logístico e industrial (unos 90,15 euros):

3.- De acuerdo con esos los dos valores (inicial y final) la Administración debía adjudicar el mismo valor de 50.470.000 euros a razón de un valor de 90,15 euros, de acuerdo con la siguiente operación:

$50.470.000 / 90,15 \text{ euros} = 559.844 \text{ m}^2$ de superficie urbanizada o lo que es lo mismo 55,9 Hectáreas.

3.- Dado que 55,9 hectáreas urbanizadas suponían el 8% de las 700 hectáreas urbanizadas se estableció en el Convenio que la Administración en compensación por el terreno adjudicaría un dicho 8% de la superficie total urbanizada para edificar a los propietarios.

Con ello la Administración ha conseguido adquirir 700 hectáreas con un escaso desembolso de dinero y compensar los aproximadamente los 50 millones de euros en que se valoraron los terrenos en aprovechamiento lucrativo mediante una permuta con los propietarios.