

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/162188>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-24 and may be subject to change.

EL JUSTIPRECIO EXPROPIATORIO EN LOS PAÍSES BAJOS

MUÑOZ GIELEN, Demetrio ¹

Remisión artículo: 19-1-2009

Remisión definitiva: 30-7-2008

Palabras Clave: La plusvalía urbanística, propietario suelo, legislación expropiatoria

Resumen.

La plusvalía urbanística en los Países Bajos pertenece al propietario del suelo. La legislación expropiatoria es coherente con este principio al reconocer al propietario el derecho a un justiprecio que incluye la revalorización del suelo originada por su futuro uso. Desde finales de los 80, cuando la Administración Pública dejó de practicar masivamente políticas activas de suelo y vivienda social, y como consecuencia de los principios legales que atribuyen al propietario la plusvalía urbanística, se ha desencadenado un proceso inflacionista en los justiprecios expropiatorios.

1. Introducción

En los Países Bajos no existe ningún principio legal que dé a la Administración Pública derecho alguno sobre la plusvalía urbanística ⁽²⁾. El poder legislativo es libre de adoptar regulaciones acerca de la participación del privado en la financiación y realización de las infraestructuras y equipamientos públicos, e incluso acerca de una posible participación pública en las plusvalías urbanísticas. No existen límites a esta facultad del legislativo, siempre y cuando encaje y respete la legislación que regula el procedimiento administrativo, y tratados internacionales que regulen los derechos individuales y de la propiedad, como por ejemplo la Convención Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, el legislativo ha hecho poco uso de estas facultades, por lo que prevalece la amplia definición de los derechos del propietario recogida en el Código Civil (*Burgelijk Wetboek*), definición que le otorga el derecho a apropiarse las plusvalías urbanísticas. En una reciente modificación de la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*), que entró en vigor en Julio del 2008, el legislador desarrolló y renovó las escasas prescripciones legales sobre el tema que existían hasta entonces, pero sin alterar el principio de que es el propietario en exclusiva el que tiene el derecho a la plusvalía urbanística. Las posibilidades que el nuevo marco legislativo ofrece se limitan a hacer partícipe al propietario de parte de las cargas de urbanización, pero en ningún caso abren la puerta a la posibilidad de que la Administración Pública recupere plusvalías urbanísticas (De Wolf & Muñoz, 2007; Muñoz, 2008).

En los años 1970 hubo un debate político en el seno del gobierno central sobre la pregunta fundamental de a quién pertenece la plusvalía. El debate tuvo lugar a raíz de una propuesta

¹ Demetrio Muñoz Gielen. Candidato a doctor en la Universidad Técnica de Delft/Consultoría Urbs advies, Países Bajos. Email de contacto: demetrio@urbsadvies.nl

⁽²⁾ El plus valor urbanístico es lo que en la economía neo-clásica se denomina 'economic rent'. Aceptando el punto de partida de que el suelo no tiene un valor intrínseco, sino un valor relacionado con el uso que se puede hacer de él, el 'economic rent' vendría a ser la diferencia entre el valor del uso actual y el del nuevo uso (Oxley, 2006: 109).

de modificación de la Ley de Expropiación (*Ontheigeningswet*, Ow). Esta ley data de 1851, y ha sido desde entonces modificada más de sesenta veces (Ministerie van Justitie, 2000: 8). El debate giraba sobre la cuestión de si la compensación, el justiprecio, debería basarse en el uso actual del suelo, o en su valor posible, futuro, tesis ésta última que acabó imponiéndose.

En la actualidad la valoración de bienes inmuebles a efectos de expropiación está regulada, en sus líneas maestras, en el artículo 14 de la Constitución (*Grondwet*), y ha sido desarrollada en el artículo 40 de la Ley de Expropiación y en la interpretación que la jurisprudencia ha hecho de este marco legal. A diferencia de España, en los Países Bajos la legislación urbanística no prescribe de ningún modo el contenido económico del justiprecio expropiatorio, tema que se regula exclusivamente en la Ley de Expropiación y su desarrollo jurisprudencial.

2. La expectativa urbanística se incluye en el justiprecio

La Ley de Expropiación define la indemnización por expropiación del derecho de propiedad o justiprecio expropiatorio:

“La indemnización constituye una compensación completa por el perjuicio que el propietario sufre directa y necesariamente debido a la pérdida de su negocio/propiedad”⁽³⁾

Además, establece que el justiprecio expropiatorio está basado en lo que la ley llama ‘valor verdadero’. El valor verdadero, junto con otros aspectos como por ejemplo otros daños o pérdida de derechos a indemnizar o los gastos financieros ocasionados al expropiado por efecto de la duración del procedimiento legal de la expropiación, sirven pues de base para el cálculo del justiprecio. La ley define ‘valor verdadero’ de la siguiente forma:

“El valor verdadero, no el imaginario, que la cosa expropiada tiene exclusivamente para el titular del derecho, ha de ser compensado”⁽⁴⁾

Y, finalmente, estipula cómo se determina este valor verdadero:

“Para determinar el valor verdadero se parte del precio que surgiría en una supuesta transacción en un circuito comercial libre entre el expropiado, actuando razonablemente como vendedor, y el expropiante, actuando razonablemente como comprador.”⁽⁵⁾

La interpretación que la jurisprudencia ha hecho de estos artículos, es que el propietario del suelo tiene derecho, en caso de expropiación, a una indemnización basada en el valor de mercado de la cosa real, de la explotación, cultivo o negocio efectivo que se poseyera. Este valor es como mínimo el valor del uso permitido actual de la parcela, lo que incluye el valor urbanístico real efectivo, construido y actual, o aún no construido pero sí reconocido a la parcela, fruto de figuras de planeamiento vinculante ya aprobadas y de construcciones ya ejecutadas. En el caso de que el valor expectante de la parcela sea mayor que la del uso permitido actual, este valor expectante se incorpora al valor verdadero. Es decir, se incorpora al valor verdadero, y por lo tanto al justiprecio, el valor de las expectativas urbanísticas de la

³ “De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt” (Artículo 40 Ow).

⁴ “De werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, wordt vergoed” (artículo 40b.1 Ow).

⁵ “Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper” (artikel 40b.2 Ow).

parcela en concreto y también del entorno de la misma, a pesar de que las figuras de planeamiento que consagrarán estas expectativas no estuvieran aún aprobadas o ni siquiera en periodo de elaboración, o están aprobadas pero no tienen un carácter jurídico vinculante, y siempre y cuando dichas expectativas se consideren probables. Es muy común en los Países Bajos que los Ayuntamientos aprueben tempranamente, antes de que se inicien las negociaciones que culminen con un convenio urbanístico, documentos orientativos, de carácter jurídico no vinculante, indicativo, que sugieren los usos y densidades edificativas futuros. Se considera que un vendedor y comprador actúan razonablemente si incluyen esas expectativas en el precio acordado, que como veíamos en la traducción del artículo 40b.2 Ow, es lo que la ley define como 'valor verdadero', valor que sirve de base para el cálculo del justiprecio.

En caso de que la expropiación se justifique por la necesidad de ejecutar un plan de usos del suelo de carácter jurídico vinculante, es primero necesario que se apruebe este plan, por lo que no habrá dudas sobre cuál es el uso futuro posible del suelo. Si se expropia para ejecutar obras singulares, el uso actual puede no ser lucrativo, pero en este caso también se deberá tener en cuenta las expectativas futuras razonables. Por ejemplo, la indemnización por una parcela agrícola o un polígono industrial habría de incluir su posible futuro uso urbano si se estima, basándose en planes indicativos o promesas electorales, etc., que el Ayuntamiento planea su urbanización o conversión a residencial. En definitiva, se reconoce al propietario el derecho a captar las rentas expectantes que se consideran probables. Estas expectativas no han de estar necesariamente basadas en planes jurídicos-vinculantes aprobados, siempre y cuando el juez considere que gozan de cierta certidumbre (De Graaf-Kouijzer, 2006: 15-16).

3. Principios legales que rigen el cálculo del justiprecio expropiatorio

Existen una serie de principios, recogidos en la Ley de Expropiación y el desarrollo jurisprudencial de la misma, que rigen el modo de calcular el justiprecio.

- i) No se toma en cuenta, ni positiva y negativamente, si el suelo que se expropia está casualmente calificado con un uso lucrativo o no lucrativo. Esto quiere decir, por ejemplo, que si se expropia para equipamientos e infraestructura, el uso a tener en cuenta no es éste, sino el de el entorno para cuyo desarrollo es necesaria la expropiación. El entorno viene definido como la unidad de terrenos a urbanizar en la que se halla la parcela a expropiar o como aquellos usos que son posibles gracias a esta expropiación. Este principio es importante porque generalmente se expropia para ejecutar la obra pública necesaria para la urbanización, lo que quiere decir que estos suelos han de ser expropiados por un valor que incluye las expectativas urbanísticas del entorno (Needham et al; 1993: 70; y Klaassen, 2000: 296-7; De Graaf-Kouijzer, 2006: 17-18).
- ii) No se puede tener en cuenta la devaluación del terreno en el mercado inmobiliario causada por el anuncio de la expropiación. Por ejemplo, se excluye del justiprecio la devaluación del precio en el libre mercado producida por el hecho de que es públicamente conocido que esa parcela va a ser expropiada.

En definitiva, el valor a indemnizar se fija en función del valor medio del suelo en el área que se va a urbanizar. Así, si parte del suelo se usara para un parque y otra parte para vivienda, el propietario del suelo con un uso futuro de 'parque' recibirá la misma indemnización que el propietario del suelo con un uso futuro de 'vivienda'.

- iii) Al valor que se atribuye al suelo, que incluye como vimos las expectativas urbanísticas que se consideren razonables, se le resta las cargas de urbanización que sean atribuibles a la propiedad (casi todos los sistemas locales, menos la edificación de equipamientos públicos, y alguna aportación a sistemas generales) y los costes de promoción de la edificación. Sin embargo, si la parcela a expropiar ya dispone de los servicios urbanos necesarios (agua, alcantarillado, acceso, etc.), no se podrá descontar del valor del suelo carga alguna de urbanización (De Graaf-Kouijzer, 2006: 17-18; Vrom et al, 2008: 109-111; Muñoz, 2008: 569).

4. Métodos de tasación

La tasación la realizan peritos independientes y cualificados, bien nombrados por el juez o por las partes. La Ley de Expropiación no fija ningún método, lo que ha dado lugar en la práctica a que coexistan diversos métodos. Tal vez los más utilizados son el método residual y el de comparación. El residual es el que devendría de aplicarse directamente el tercer principio mencionado, y que consistiría en calcular el valor final del producto inmobiliario y restarle las cargas de urbanización atribuibles al propietario y los costes de la promoción de la edificación. Sin embargo, a menudo existen dificultades prácticas para la aplicación del método residual. Esto ocurre por ejemplo cuando al comienzo del proceso de expropiación el valor exacto de mercado del futuro uso no está muy claro, porque las condiciones de mercado sean inciertas, etc. Es por ello que en la práctica se use a menudo el método de comparación, donde se usan como referencia las transacciones de suelo habidas en los alrededores del área a urbanizar, o en zonas equiparables. Puede ser que las novedades legislativas que han modificado recientemente las cargas de urbanización atribuibles al propietario hagan temporalmente complicada la aplicación del método comparativo, ya que en estos momentos es difícil encontrar transacciones equiparables porque prácticamente no existen aún transacciones que hayan tenido en cuenta este nuevo marco legislativo (Vrom et al, 2008: 110; Muñoz, 2008).

5. La evolución histórica reciente del justiprecio expropiatorio en la práctica urbanística

Existen dos fórmulas típicas de ejecución del Planeamiento, una pública y otra privada. En la pública es la Administración Pública la que ejecuta: adquiere los suelos, los urbaniza y a continuación edifica los solares o, más frecuentemente, vende los solares a otras entidades, públicas o privadas. En la fórmula privada la Administración Pública se limita a elaborar el Planeamiento, establecer condiciones y controlar la ejecución, pero son los agentes privados los que se hacen cargo de ésta: ellos adquieren el suelo o lo reparcelan, lo urbaniza y edifica y/o vende a otras entidades. Hasta finales de los 80, los Ayuntamientos holandeses, apoyándose en subsidios y financiación del gobierno central, practicaron masivamente la fórmula pública de ejecución del planeamiento, casi monopolizando la producción de solares urbanos (ver Fig. 1).

Fig. 1. Solares urbanizados vendidos para uso residencial en los Países Bajos, tanto para ensanches como en reestructuración urbana.

| | Solares vendidos por Ayuntamientos (m ²) | % | Solares vendidos por otros (m ²) | % | Total |
|-------------|--|-----|--|-----|------------|
| 1965 | 8.645.000 | 67% | 4.214.000 | 33% | 12.859.000 |
| 1979 | 12.563.000 | 80% | 3.177.000 | 20% | 15.740.000 |
| 1980 | 12.011.000 | 81% | 2.808.000 | 19% | 14.819.000 |
| 1981 | 11.164.000 | 81% | 2.567.000 | 19% | 13.731.000 |
| 1982 | 11.086.000 | 80% | 2.769.000 | 20% | 13.855.000 |
| 1983 | 11.593.000 | 74% | 4.140.000 | 26% | 15.733.000 |

Fuente: Elaboración propia, basada en la fuente: CBS, Maandstatistiek Bouwnijverheid (en Needham et al, 1993: 92).

Sin embargo, a finales de los 80 y comienzos de los 90 el gobierno central holandés redujo drásticamente las ayudas, y desde entonces el país está en transición entre las dos fórmulas típicas. La tradicional ejecución pública, en estado puro, es hoy día muy escasa, y frente a ella avanzan los modelos mixtos o predominantemente privados de ejecución. Es decir, en los Países Bajos, cada vez más, son los promotores los que compran el suelo y ejecutan el Planeamiento (Muñoz, 2006).

¿Cómo se ha traducido el marco legal expropiatorio a los cambios en la práctica de la ejecución del planeamiento? Hasta el final de los años 80, la prioridad estaba en la construcción de viviendas sociales, que suponían una media del 70% del total de nuevas viviendas. En este contexto, donde casi el único comprador de suelo es el Ayuntamiento (monopsonio), y donde las expectativas futuras son o inciertas (porque el plan de usos del suelo correspondiente aún no existe) o no muy onerosas (viviendas sociales, equipamientos, etc.), el precio que los propietarios podían obtener en este mercado monopsonico era ligeramente superior al valor de uso efectivo de la parcela. Si el valor del suelo rústico cultivado era de 2 a 2,5 Euros por m² de suelo, el Ayuntamiento llegaba a acuerdos con los agricultores hasta valorarlos en el doble, 5,5 a 7 Euros. Si los propietarios se negaban a vender sus terrenos amistosamente al Municipio, éste procedía a expropiarlos. Antes de ello aprobaba el plan de usos del suelo, asignando a menudo los usos rentables a los suelos municipales y dejando las zonas verdes y de equipamientos a los suelos privados. El valor real establecido en los procedimientos expropiatorios se situaba también ligeramente por encima del valor de uso (Needham et al, 1993: 76-77; García-Bellido, 1994). En resumidas cuentas, el justiprecio era bajo porque el valor de mercado era también bajo gracias fundamentalmente a la intervención masiva y directa de la Administración Pública.

Como ya se ha mencionado, en los últimos años el papel de la Administración Pública en la ejecución de la urbanización ha ido debilitándose. Además, la prioridad de las políticas públicas de vivienda ya no está en la construcción de viviendas sociales sino en las de libre mercado (en la actualidad aproximadamente 20%-30% de las viviendas nuevas son sociales). Estos cambios en las políticas y prácticas de la Administración Pública, junto con largas coyunturas alcistas de la economía y del nivel adquisitivo de la población, han provocado que el valor de mercado, sobre el que se basa el justiprecio, haya aumentado vertiginosamente. El resultado ha sido un aumento muy considerable del justiprecio expropiatorio.

6. Bibliografía

DE GRAAF-KOUIJZER, Margot S. *Onteigening: Volledige schadeloosstelling fictie of werkelijkheid?*, paper in Master ASRE-MSRE, Universiteit van Amsterdam, 2006. 61 p.

DE WOLF y MUÑOZ GIELEN, D. *Algunos aspectos del rescate de plusvalías en el Urbanismo: el caso de los Países Bajos*. En: Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales, XXIX (152-153): 532-536, 2007.

GARCÍA-BELLIDO, J. *Notas sobre las Políticas de Suelo, Urbanismo y Vivienda en Holanda*. (Documento de trabajo), 1994.

KLAASEN, A.W. *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*. 6ª Ed. Elsevier bedrijfsinformatie bv, La Haya, Países Bajos, 2000.

MINISTERIE van Justitie *De nederlandse onteigeningswet in rechtsvergelijkend perspectief*. T.M.C. Asser Instituut, Abril 2000, 126 p.

MUÑOZ GIELEN, D. *Vitaminas Valencianas para el Urbanismo holandés*. En: Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales, XXXVIII (148): 494-499, Madrid, 2006.

MUÑOZ GIELEN, D. *Nueva ley de urbanismo y ordenación territorial en los Países Bajos*. En: Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales, XL (157): 567-569, Madrid, 2008.

NEEDHAM, B., KRUIJT B. y KOENDERS, P. *Urban land and property markets in the Netherlands*. London, University College London (UCL) Press, 1993.

OXLEY, M. *The Gain from the Planning-Gain Supplement: A Consideration of the Proposal for a New Tax to Boost Housing Supply in the UK*. En: European Journal of Housing Policy, 6 (1): 101-113, April 2006.

VROM, VNG, VGG *Handreiking Grondexploitatiewet*. Sdu Uitgevers bv, La Haya, 2008, 279 p.