

# La ordenación Urbana y la Expropiación forzosa<sup>(\*)</sup>

POR

JUAN ENRIQUE MARTINEZ-USEROS MATEOS

## CAPITULO PRIMERO

Introducción.— I. Generalidades.— II. Antecedentes.— III. Crítica doctrinal.— IV. Determinación normativa.— V. Sistemas de ejecución de la Ordenación Urbana.— VI. Expropiación como sistema de actuación.— VII. Legitimación de expropiaciones.

I.—La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, vino a recoger en un solo cuerpo legal toda la materia referente al planeamiento y ordenación urbana, cuya regulación, hasta entonces totalmente disgregada, estaba constituida básicamente por la Leyes de Ensanche y Extensión de 26 de julio de 1892; de Saneamiento y Mejora Interior, de 18 de marzo de 1895; de Solares, de 15 de mayo de 1945 y, finalmente, con carácter general, por diversos artículos de la Ley de Régimen Local.

Esta legislación adolecía de una serie de defectos; tales como contemplar la acción urbanística desde una perspectiva puramente local y abandonar el régimen del suelo a la más amplia autonomía de la voluntad, imponiendo, por otro lado, el cumplimiento de unas obligaciones urbanísticas con cargo a fondos municipales, que aun resultando especialmente beneficiosas para cierto número de administrados, contribuían en muy poca medida a su realización.

Todo ello motivó la falta de previsión en la formación de reservas del suelo, así como la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, favoreciéndose, igualmente, el proceso especulativo de tan funestas consecuencias para la obra urbanizadora.

A todo esto se unió el gran fenómeno emigratorio de la población rural que, al no ser debidamente encauzado, concentra en algunas ciu-

---

(\*) Este trabajo fue realizado por su autor como tesina para la reválida de la licenciatura de Derecho.



dades notables masas de población, con posibles repercusiones de alcance nacional.

De estos supuestos se partió, para elaborar nuestro Código de Urbanismo, Ley de 12 de mayo de 1956, pretendiéndose con él que la acción urbanística precediera al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, lo encauzase hacia lugares adecuados, limitando el crecimiento de las grandes ciudades y utilizando los núcleos de equilibrado desarrollo.

Hoy, casi al cabo de 20 años de vigencia de la Ley, vemos que sólo de forma muy relativa se han alcanzado las metas propuestas.

Evidentemente, para la solución de los problemas planteados hubiera sido ideal el que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones pudiera llegar a ser de propiedad pública, pero los condicionamientos socio-económicos del país no permitían pensar en tal solución, por lo que se hubo de acudir a una medida mixta, combinándose la creación con carácter obligatorio para Capitales de Provincia, y Municipios de más de 50.000 habitantes, de Patrimonio Municipal del Suelo, con la traslación del centro de actividad a la iniciativa privada debidamente dirigida y estimulada.

Como sistema de actuación, para la ejecución de la obra urbanizadora, la Ley del Suelo prevé el Instituto de la Expropiación Forzosa, el cual, si bien en principio se instituyó con carácter supletorio, dada su enorme eficacia, se ha convertido en modo casi general de actuación en materia urbanística.

II.—El hecho de que la Ley de 12 de mayo de 1956 haya utilizado la expropiación forzosa como sistema de actuación, no supone novedad, en cuanto a la aplicación del referido Instituto al urbanismo, pues nuestras primeras e incipientes Leyes sobre el tema ya contemplaban y regulaban el ejercicio de la potestad expropiatoria (1).

Sin embargo, la aplicación que de la expropiación forzosa se hacía anteriormente a la materia urbanística, no difería sustancialmente de la hecha para otros fines, por lo que no se presentaba con el carácter configurador y sustantividad que actualmente tiene la tratada en la Ley del Suelo.

III.—No obstante las considerables ventajas de orden práctico que esta forma de ejecución ofrece, su utilización ha sido duramente crítica-

(1) Así, la Ley de Ensanche de 26 de junio de 1864, y su modificación de 22 de diciembre de 1876, las leyes de Ensanches de Madrid y Barcelona de 26 de julio 1892, y la Ley de Mejora, Saneamiento y Reforma interior de grandes poblaciones de 18 de marzo 1895, la Ley de Expropiación de 10 de enero de 1879, Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924, Ley de Solares de 15 mayo 1945, Ley de Régimen Local de 24 de junio 1955 y la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre 1954.

da por parte de la doctrina, que le imputa el haber desbordado el concepto clásico de expropiación, estimándose que la expropiación que se regula en nuestras Leyes de urbanismo difiere profundamente de la que se regula en los textos generales sobre expropiación forzosa (2).

Pero es lo cierto, que con este sistema de actuación y expropiando de forma masiva y generalizada, se permite a los poderes públicos adquirir, sin dilaciones ni precios abusivos, las grandes extensiones de terreno requeridas por los planes de urbanismo y vivienda (3).

Y ello no nos parece en absoluto criticable, pues hay que tener en cuenta, que no hay por qué seguir indefinidamente, y en todos los casos, a los principios clásicos de la institución expropiatoria, sobre todo, en estos supuestos, en que la obra urbanizadora se refiere a grandes masas de terrenos y afecta a vitales intereses públicos y privados, no pudiéndose olvidar, por otro lado, que el derecho de propiedad no tiene hoy día la misma configuración que hace 50 años.

Sólo en lo que se refiere a las valoraciones urbanísticas, pueden tener algún sentido las críticas realizadas, dado el procedimiento que a tal efecto señala la Ley del Suelo y su inmediata repercusión en el justiprecio expropiatorio.

IV.—La legislación general de Expropiación Forzosa trata de un tipo de expropiación ordinaria y varias especiales, entre las que destaca por su importancia, la expropiación urbanística.

El artículo 102 del Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957, al declarar que “las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Suelo y disposiciones viigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia”, vino a poner en claro la confusión producida por lo dispuesto en la Ley del Suelo, que había entrado en vigor con posterioridad a la Ley de Expropiación Forzosa, y, que se atribuía la competencia para regular la materia expropiatoria urbanística, en contra de lo dispuesto por la Ley General en su artículo 85.

Una vez sentado esto, la jerarquía de normas que regulan la expropiación urbanística es la siguiente:

1.º— Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

2.º— Normas vigentes en 1957 sobre urbanismo y posteriores dictadas:

— D. 21 agosto de 1956; Anexo sobre coeficientes.

— L. 21 julio 1962. De valoraciones de terrenos sujetos a ex-

(2) V. González Pérez “Expropiación forzosa por razón de urbanismo”, p. 12

(3) Serrano Guirado: Planificación territorial, Política del Suelo y Administración Local. Madrid 1963. P. 74.

- propiaciones en ejecución de los planes de viviendas y urbanismo, y su Reglamento aprobado por D. 4 febrero de 1963.
- D. 5 marzo 1964. Por el que se aprobó el Reglamento de edificación forzosa y Registro Municipal de solares.
  - D. 7 abril 1966. Por el que se aprobó el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por planes de Ordenación urbana.
  - D. L. de 27 junio 1970 sobre actuaciones urbanísticas urgentes.
  - D. 24 febrero 1972 sobre liberación de expropiaciones urbanísticas.
- 3.º— Las normas de la Ley de Expropiación Forzosa directamente aplicables por remisión expresa de la Ley del Suelo o sus disposiciones complementarias.
- 4.º— La legislación general de Expropiación, por su carácter de norma primaria.

V.—Punto clave de la acción urbanística es el referente a los modos de ejecución del Plan.

La Ley del Suelo, al establecer los sistemas de ejecución, parte del principio de que el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización, como compensación y dentro de los límites que implica la plus valía determinada por la transformación de terrenos en solares, o la mejora de sus condiciones de edificación.

Sobre este punto de partida el artículo 113 establece cuatro sistemas de ejecución:

- Cooperación.
- Compensación.
- Cesión de viales.
- Expropiación.

**SISTEMA DE CESION DE VIALES:** Es el más sencillo y se reduce a dos obligaciones positivas por parte de los administrados; ceder al Ayuntamiento los terrenos viales y los destinados a parques y jardines y costear la urbanización por el procedimiento de las contribuciones especiales (4).

**SISTEMA DE COOPERACION:** Este sistema se basa en las imposiciones a los administrados de tres obligaciones fundamentales: cesión gratuita de la superficie vial para parques y jardines; contribución a las obras de urbanización en proporción al valor de los solares resultantes de la reparcelación, y edificación de los solares en los plazos que se fijen.

(4) Artículo 129 y 130 Ley del Suelo.

Para la implantación de este sistema es requisito indispensable la aceptación suscrita por quienes representaran el 60 % de la superficie o valor de los terrenos. En caso de no aceptación o incumplimiento de lo pactado se puede acudir a la expropiación forzosa (5).

**SISTEMA DE COMPENSACION:** Es aquel en el que los propietarios de terrenos, de uno o varios polígonos, se unen con fines de urbanización bajo una gestión común, a cuyo efecto constituirán una "Junta de Compensación" con personalidad propia y plena capacidad jurídica.

En este sistema, todos los terrenos afectados vienen a formar una masa común, y todos ellos quedan a las resultas de la gestión urbanística, soportando sus cargas y recibiendo los beneficios que se obtengan como consecuencia de dicha gestión. En caso de incumplimiento por parte de los propietarios, o por la propia Junta, de las obligaciones contraídas, la Administración puede expropiar la totalidad o parte del polígono de compensación (6).

VI.—La expropiación a que se ha hecho referencia al tratar de las hipótesis de incumplimiento de los sistemas anteriormente expuestos, es la que la doctrina ha llamado expropiación-sanción, por no haber cumplido los compromisos contraídos, de urbanizar o construir. Pero ésta no es la expropiación que interesa a nuestro estudio, sino la expropiación como sistema de ejecución de planes.

La expropiación forzosa como medio de ejecución de los planes es, sin duda, el más discutido de entre todos los previstos en la Ley del Suelo. Con arreglo a este sistema, la Administración expropia la totalidad de terrenos comprendidos en un polígono para urbanizarlos, por sí o a través de empresa concesionaria. Dichos terrenos cumplirán dos objetivos: atender las necesidades inmediatas de solares, previa su urbanización y, procurar una reserva de ellos con vistas al futuro.

Sin embargo, y pese a su eficacia como medio de ejecución, la expropiación en la Ley del Suelo, aparece como un sistema más de entre los anteriormente enunciados, por lo que han surgido grandes controversias sobre la oportunidad de su aplicación.

El artículo 113 de la Ley del Suelo, como acabamos de ver, determina los modos de ejecución del Plan, y en su párrafo 2.º dispone que el Ayuntamiento u órgano gestor elegirá el sistema o sistemas aplicables a la población y cada uno de sus sectores, según las necesidades, medios económicos-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias.

Gran parte de la doctrina ha querido ver, en este artículo, la conce-

---

(5) Artículo 115 a 120 Ley del Suelo.

(6) Artículo 124 a 128 Ley del Suelo.

sión a la Administración de la más absoluta discrecionalidad en el orden de la elección de los sistemas de actuación. Sin embargo, según se desprende del contexto del citado artículo, no parece que esa fuera la intención del legislador, puesto que la elección del sistema se hace depender de una serie de factores; a los cuales ha de atenerse la administración.

La sentencia de 19 de enero de 1970 (A. 152) viene a corroborar esta tesis:

“Ahora bien, si es cierto que el artículo 113 de la Ley del Suelo faculta al Ayuntamiento u Órgano gestor para elegir libremente el sistema de actuación de los previstos en el precepto, como tiene dicho el T.S. y asimismo ha de tenerse en cuenta que discrecionalidad no es arbitrariedad, y para este supuesto no sólo el órgano habrá de sujetarse a los principios de Derecho, sino que el mismo artículo 113-2, establece que la elección se hará según las necesidades, medios económicos financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada, y demás circunstancias y, esta previsión de circunstancias a tener en cuenta que se encuentra en la Ley, no puede desconocerse a la hora de optar por un sistema de actuación para la ejecución de un Plan...

... lo procedente es que el Ayuntamiento u Órgano gestor se pronuncie de modo razonado sobre el sistema de actuación para ejecutar el Plan aprobado”.

Así pues, la elección del sistema está sujeta a una serie de presupuestos, y el Órgano gestor cuando decida cual elegir habrá de hacerlo razonadamente, explicando el porqué se ha escogido un sistema y se ha desechado otro.

Bajo este punto de vista, poco sentido tienen las críticas que alegan la manifiesta contradicción entre el artículo 113-2 y el artículo 4.º de la Ley del Suelo, en el que queda perfilado el principio de subsidiariedad que ha de prevalecer en toda acción urbanística.

“La gestión urbanística podrá encomendarse a órganos de carácter público, a la iniciativa privada y a entidades mixtas. La gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá cuando ésta no alcanzase a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que esta Ley establece”.

Sólo con una interpretación parcialista de este artículo, en relación con el 113-2, puede mantenerse la contradicción entre ambos.

Es cierto que el artículo 113-2, concede libertad al Órgano gestor para elegir el sistema de actuación, pero esa libertad, como ya hemos dicho anteriormente, no es tan amplia que invalide lo dispuesto en el artículo 4.º (y que en el caso concreto supondría adoptar el sistema de expropiación aún cuando los particulares estuviesen dispuestos a cooperar en

la tarea urbanizadora), pues no hemos de olvidar que en el artículo 113-2 se hace especial referencia a "la colaboración de la iniciativa privada" y esta alusión no puede ser entendida de otra forma que poniéndola en relación con el artículo 4.º. Por ello, pese a una praxis quizá diferente, lo cierto es que se puede afirmar que el principio de subsidiariedad, que ha de presidir la acción urbanizadora, se encuentra igualmente recogido en las normas específicas relativas a la expropiación forzosa, y que si no se aplica no es por efecto de su falta de concreción en la Ley; correspondiendo a los tribunales cuidar su puesta en práctica, pues fundamento para hacerlo ya hemos visto que contiene las tantas veces citada Ley del Suelo.

Otro sentido tienen las críticas basadas en la poca entidad de la tarea urbanizadora para justificar el empleo de la potestad expropiatoria (7).

Sobre este punto se ha de decir, que todo depende del alcance que se le quiera dar a la acción urbanística, pues, configurado el Urbanismo como ciencia que estudia las estructuras urbanas y su medio de influencia, para lograr una organización más perfecta de la ciudad y de los pueblos (8), nos parece que la aplicación de cualquier medio legal en base a esta finalidad, está plenamente justificada.

VII.—La Ley del Suelo en su artículo 52 atribuye al acto de aprobación de Planes, proyectos de ordenación urbana y polígonos de expropiación, la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos afectados.

Con ello la Ley del Suelo, no hace sino aplicar a los planes de ordenación urbana el principio general contenido en el artículo 10 de la Ley de Expropiación al disponer que "la utilidad pública se entiende implícita en relación con las expropiaciones de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia o Municipio".

Sin embargo, lo dispuesto en la Ley del Suelo excede un tanto de lo señalado en la Ley General, puesto que atribuye la calificación de uti-

---

(7) Es incuestionable la expropiación para la construcción de una carretera, un pantano, un puerto, etc. pues en todos estos supuestos el resultado es la adquisición de un derecho por un ente público; el nacimiento de un bien de dominio público o el incremento de los bienes patrimoniales de la Administración. Pero la ejecución de un plan de urbanismo no supone la adquisición indefinida de un determinado tipo de bienes por la Administración. Supone, sencillamente, la ejecución de unas obras de urbanización. Y el resultado será la existencia de unas calles, unas plazas, unas zonas verdes y de unos solares. Solares que en modo alguno han de permanecer en la propiedad de algún ente público, pues ninguna razón de necesidad o utilidad pública o interés social lo exige. Por lo que, en definitiva, estos solares, consumada la ejecución del plan, revertirán al tráfico jurídico-privado y serán adquiridos por aquellos que hayan de utilizarlos según las previsiones del plan de ordenación. González Pérez. Expropiación por razón de urbanismo. P. 19.

(8) V. Derecho Urbanístico español. Núñez Ruiz. P. 19.

lidad pública no sólo a los planes, sino también a los proyectos de ordenación y polígonos de expropiación, y por otro lado dispone que implicarán la "necesidad de ocupación", la cual dentro del procedimiento expropiatorio goza de autonomía propia respecto de la declaración de utilidad pública.

Consecuentemente con lo anterior, el artículo 121-2 de la Ley del Suelo establece la necesidad de que los terrenos incluidos en un polígono de expropiación habrán de corresponder a sectores comprendidos en el Plan General de Ordenación urbana, puesto que este Plan es el que determina la declaración de utilidad y necesidad de ocupación.

La existencia del Plan General es, pues, elemento jurídico-urbanístico esencial para la actuación por polígonos en la Ley del Suelo. Las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1963, 20 de abril de 1964, 19 de junio de 1965 y 28 de abril y 1 de junio de 1967, así lo han confirmado, al estimar la existencia del Plan General previo como presupuesto indispensable. Y en este sentido, se razona con gran precisión su necesidad, considerando que el Plan General es inexcusable para conocer las partes edificables, las viales, las zonas verdes, los volúmenes de edificabilidad permitida, la naturaleza del suelo y sus condiciones urbanísticas. En consecuencia, le atribuye el carácter de premisa obligada de los estudios técnicos, de las obligaciones de las partes afectadas y de las decisiones del órgano administrativo (9).

Sin embargo, lo que no resulta exigible es la previa aprobación del Plan Parcial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121-1.º.

"Los Ayuntamientos y demás Corporaciones Públicas y personas privadas a quienes autoriza la Comisión Central de Urbanismo podrán

(9) Sin embargo, la jurisprudencia admite la posibilidad de expropiación sin Plan General, para el caso de que exista Plan Parcial sin Plan General: Sent. 19 enero 1970 (A. 152).

"Ciertamente que la falta de Plan General en el Municipio de L., y sí que en cambio exista un Plan Parcial aprobado definitivamente que afecta al término municipal, crea una situación equivocada, pero no puede olvidarse al interpretar el precepto aludido que el apt. 1.º del artículo 121 esté haciendo referencia a la actuación para la urbanización de un sector complejo expropiando uno o varios polígonos sin necesidad de previa aprobación de Plan Parcial, supuesto legal distinto al aquí contemplado, y que también tiene su proyección sobre el previsto en el apt. 2.º. Es decir que la Ley parte de la situación normal en la cual el Plan General precede al Plan Parcial que lo desarrolla de conformidad con su artículo 10 y entonces el artículo 121 concede la posibilidad de actuar mediante expropiación aún antes de que haya sido aprobado el Plan Parcial. Lo que no hace el Texto Legal, es prohibir la ejecución de un Plan Parcial por falta de Plan General, una vez que aquél ha sido aprobado definitivamente por el organismo competente, y entonces, aquella falta de Plan General no es motivo suficiente para impedir que el Plan Parcial se lleve a efecto".

emprender o reservar la urbanización de un sector completo y expropiar uno o varios polígonos sin necesidad de la previa aprobación del Plan Parcial”.

No obstante, lo anteriormente expuesto sobre la necesidad del Plan General, existe en la legislación urbanística un sistema de excepción que admite la posibilidad de actuar por expropiación sin Plan General Previo. Nos referimos al sistema previsto en el artículo 3.º de la Ley de 21 de julio de 1962 (10).

a) La delimitación de polígonos de actuación, existan o no confeccionados y aprobados los respectivos Planes de Ordenación Urbana, generales o parciales, ajustándose al procedimiento establecido en el artículo anterior.

El fundamento de esta excepción está en la necesidad de no demorar la ejecución del Plan Nacional de la Vivienda de 1961-76, así como cuando lo exijan los proyectos urbanos de inmediata realización, en ciudades que no disponen de Plan General, o que disponiendo de él sus previsiones han de ser modificadas.

El cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de 21 de julio de 1962, en manifiesta contradicción con lo dispuesto en la Ley de Suelo, ha dado lugar a lo que Pérez Ortiz ha llamado “sistema evasional”, que permite la actuación por polígonos de expropiación sin necesidad de Plan General, resultando así una situación antidogmática de urbanismo desplazado (11).

---

(10) En las zonas o demarcaciones en las que haya de actuarse para la Ejecución del Plan Nacional de Vivienda 1961-1976 y de las de Urbanismo, y cuando lo exijan los proyectos de servicios urbanos de inmediata ejecución, cuando no se hubieran aprobado los índices municipales de valoración, el Gobierno, a propuesta del Ministro de la Vivienda, y previo informe de la Comisión que se establece en el artículo anterior, podrá, mediante Decreto, acordar:

(11) V. Pérez Ortiz. Revista Derecho Urbanístico n.º 2.

## CAPITULO SEGUNDO

Expropiaciones urbanísticas.— I. Consideraciones generales.—  
 II. Elementos subjetivos.— A. Expropiante.— B. Beneficiario.— C.  
 Expropiado.

I.—La expropiación forzosa ha ido, progresivamente, ampliando sus límites, llegando a ser en la actualidad algo muy distinto de lo que fue en el Estado de Derecho Liberal; y es precisamente en su aplicación a la materia urbanística donde ha sufrido una de sus más hondas y expresivas mutaciones (12).

Es significativa la gran diferencia existente, por lo que se refiere al objeto expropiable, entre la concepción tradicional de la institución expropiatoria, según la cual el ejercicio de tal potestad sólo podía ejercerse respecto de los bienes inmuebles, y su posterior desarrollo, habiéndose llegado, en la actualidad, a una ampliación máxima de los límites objetivos de aquélla.

De acuerdo con ésto, el artículo 53 de la Ley del Suelo señala que pueden ser expropiadas no sólo las superficies que hayan de ser materialmente ocupadas por las obras previstas, sino también las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllas, considerándose unidades expropiables las zonas laterales de influencias e incluso sectores completos señalados en el Plan (13).

Este precepto, está en íntima relación con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Expropiación, al señalar que podrán incluirse entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra (14).

(12) V. González Pérez "Expropiaciones por razón de urbanismo".

(13) V. Carretero Pérez. Revista Derecho Urbanístico n.º 31.

(14) Artículo 15 L.E. "Declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros podrán incluirse también entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate".

No obstante, aunque la delimitación de la zona a expropiar queda a la discrecionalidad del órgano competente para aprobar el Plan, en el caso de que se haga uso de la facultad de ampliación, anteriormente señalada, habrán de darse los requisitos de necesidad de asegurar el valor y rendimiento de la obra, y su indispensabilidad para futuras ampliaciones, pues si se comprobara que no era así, se habría demostrado la ilegalidad del acto legitimador y, por tanto, su anulabilidad.

También son considerados como expropiables los terrenos y edificios destinados en el Plan Parcial al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de Iglesias, Mercados, Centros de Enseñanza, culturales, y otros análogos con fines no lucrativos, según lo dispuesto en el n.º 3 del artículo 53. Sin embargo, cabe dudar de la utilidad práctica de esta norma, pues el artículo 121-3, con un criterio mucho más amplio, dentro del cual quedan incluidos los conceptos anteriormente reseñados, indica que, las edificaciones, aprovechamientos o servicios de cualquier género existentes en el polígono quedan sometidos al régimen de expropiación.

Un hecho que viene a poner de manifiesto la fuerza y extensión de la potestad expropiatoria, es el que no enerve su ejercicio, la circunstancia de que los terrenos a expropiar estén ya urbanizados o edificados, pues tanto en un caso como en otro parece desaparecer, a priori, la utilidad pública que justifica la actuación expropiatoria.

Sin embargo, se ha de tener en cuenta que las aludidas urbanizaciones pueden no contener la totalidad de los requisitos que la Ley del Suelo exige para calificar a un terreno como urbanizado y, las edificaciones no responder a las condiciones mínimas, no teniendo, pues, otro valor estas circunstancias que las de un dato más a tener en cuenta en la medición del interés público que la mueve a expropiar, y cuya apreciación corresponde a la propia Administración. Por lo tanto, no existe derecho subjetivo alguno que enerve la potestad expropiatoria, cualquiera que sea el estado físico del bien de que se trate.

Intimamente ligado con la cuestión de la ampliación del objeto expropiable, se encuentra el problema relativo a si los terrenos dedicados a viales, han de ser también objeto de expropiación o si, por el contrario, los propietarios de tales terrenos vienen obligados a su cesión, sin indemnización.

El artículo 67 de la Ley del Suelo, establece que los propietarios del suelo urbano deberán ceder los terrenos viales, de parques y jardines y costear la urbanización del modo y en la proporción en que señala el artículo 114. Este artículo en su número 1, señala que dichos propietarios deben subvenir a la urbanización en justa compensación de los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terre-

nos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y proporción establecidos en cada sistema de ejecución de planes.

Así pues, en base a lo anteriormente expuesto, hay cierto sector doctrinal que opina que los terrenos que no son expropiados experimentan un aumento de valor, no debido al esfuerzo de los propietarios, que se compensa con la pérdida de los viales, en todo caso, sin necesidad de que sean expropiados.

Por otra parte se ha mantenido, que la obligación de ceder viales no es absolutamente gratuita en todos los casos, y sólo es obligatoria cuando se adopte el sistema de cesión de viales, de modo que en el sistema de expropiación hay que pagar los viales mediante el justiprecio.

Creemos, sin embargo, que ninguna de las dos posturas, anteriormente señaladas, por su excesiva rigidez, están en lo cierto. Una por propugnar la pérdida de los terrenos dedicados a viales, sin necesidad de indemnización, lo cual, evidentemente, supondría una infracción al principio de igualdad ante las cargas públicas; y otra, por restringir la cesión obligatoria, sólo cuando se emplease el sistema de cesión de viales.

Por lo tanto, pensamos, que tal y como proclama el artículo 67, la cesión es una carga que grava la propiedad urbana en todo caso, variando, únicamente, su alcance según el sistema de actuación adoptado (15).

En el caso concreto de que se adopte el sistema de expropiación, la solución al problema nos la da el artículo 123-2: "En todo caso, será a cargo del beneficiario de la expropiación la cesión de los terrenos viales y los dedicados a parques y jardines". Lo cual da lugar a que carezca de entidad tal obligación en el caso de que la beneficiaria sea la propia Administración, que ejerce la potestad expropiatoria, pero sí será procedente en los demás supuestos.

II. A.—El artículo 121 de la Ley del Suelo establece que los Ayuntamientos y demás Corporaciones públicas y personas privadas, a quienes autorice la Comisión Central de Urbanismo, podrán emprender o reservar la urbanización de un sector completo, y expropiar uno o varios polígonos sin necesidad de la previa aprobación del Plan Parcial.

De lo anteriormente expuesto, parece que puede deducirse que se atribuye el carácter de expropiante, y por lo tanto la titularidad de la potestad expropiatoria, no sólo a los Ayuntamientos y demás Corporaciones públicas, sino también a las personas privadas. Sin embargo, esto no puede admitirse así, pues el artículo 2 de la Ley General de Expropiación dispone que la potestad expropiatoria sólo corresponde a la Administración territorial; Estado, Provincia y Municipio. Lo cual, pese a la

(15) González Berenguer. Teoría y práctica de la Ley del Suelo p. 137-143. González Pérez. Comentarios a la Ley del Suelo p. 416.

desafortunada redacción del artículo 121, ha sido unánimemente reconocido tanto por la doctrina (16), como por la jurisprudencia.

Una cuestión que se plantea, con referencia a la autorización de la Comisión Central de Urbanismo exigida en el artículo 121, es si ésta es necesaria en el caso de que el expropiante sea el Estado, lo cual no parece lógico. Este punto ha sido resuelto por la jurisprudencia que en Sentencias de 13 y 23 de febrero y 10 de abril de 1965, así como en las de 28 de enero y 20 de diciembre de 1966, establecen el criterio de que el párrafo 1.º del artículo 121 sólo es aplicable cuando se trata de autorizar a Corporaciones públicas o Ayuntamientos, pero no al ser la propia Administración Estatal quien se reserve un sector o polígono para su urbanización.

B.—Beneficiario de la expropiación es la persona que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria.

En lo referente a la expropiación urbanística, los beneficios de la expropiación pueden extenderse a toda persona natural o jurídica subrogada en las facultades del Estado, o de las Corporaciones locales para la ejecución de Planes u obras determinadas. La persona subrogada en estas facultades, deberá realizar la urbanización y, en su caso, la edificación, en el tiempo y modo previstos en el proyecto que haya legitimado la enajenación forzosa.

En caso de que no se cumpliera con lo estipulado, entraría en juego el derecho de retorno previsto en el artículo 151 de la Ley del Suelo. Para ello será precisa la previa declaración del incumplimiento de la obligación de edificar, que podrá iniciarse de oficio o a instancia de cualquier interesado. Dentro los dos meses siguientes a esta declaración, el propietario expropiado puede ejercitar el derecho de retorno (17), comprometiéndose a iniciar o seguir la construcción en el plazo de seis meses, a contar desde que tomara posesión. Si el antiguo propietario no ejercitara el derecho de reversión, el Ayuntamiento podrá expropiar en iguales condiciones (18).

C.—Es el titular de los derechos afectados por la planificación; personas privadas o entidades públicas que ostentan sobre los bienes derechos patrimoniales (19).

(16) "Sólo tienen la potestad expropiatoria los Entes administrativos territoriales. Las personas jurídico privadas, solo pueden ser beneficiarios de la expropiación. Lo que podrán hacer tanto estas personas privadas como las públicas instituciones, es solicitar —previa autorización de la Comisión Central de Urbanismo— bien del Estado, bien de una Corporación Local, que se expropie una zona, y se declare al peticionario, beneficiario de la expropiación". Ver Carceller. Ejecución de los planes de urbanismo. P. 71.

(17) V. Martín Gamero. Expropiaciones urbanísticas. P. 261.

(18) Ver artículo 44 y 45 del Reglamento de Edificación forzosa.

(19) V. Martínez Useros. Derecho Administrativo. T. II, 9.ª edición. P. 467 y s.s.

La Administración considerará como titular de los derechos expropiados, a quien con este carácter figure en Registros públicos que produzcan presunción de titularidad que sólo puede ser anulada judicialmente o, en su defecto, a quien aparezca como propietario según los registros fiscales, o en último caso, a quien lo sea pública y notoriamente.

Los propietarios de los terrenos afectados por la expropiación sólo podrán realizar sobre ellos obras de carácter provisional o pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. En cualquier caso, será necesaria la previa autorización administrativa y deberán de demolerse en el momento que lo acuerde el Ayuntamiento, sin derecho alguno a indemnización.

### CAPITULO TERCERO

I. Procedimientos expropiatorios.— II. Sistemas de preconstitución del justiprecio.— A. Índices Municipales de Valoración del Suelo. 1.—Generalidades. 2.—Carácter obligatorio de la formación de los índices. 3.—Procedimiento de formación. 4.—Régimen de recursos. 5.—Aumento y disminución del justiprecio. Actualización.— B. Precios máximos y mínimos.

I.—Una vez declarado un polígono dentro del sistema de la expropiación forzosa, el órgano expropiante puede, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley del Suelo, optar por el procedimiento de tratamiento individual, o bien aplicar el procedimiento de tasación conjunta.

En caso de que la expropiación se siga individualmente, no presenta especialidad alguna, y se rige por la Ley de 16 de diciembre de 1954, salvo en lo referente a los criterios de valoración, que serán de aplicación los determinados en la Ley del Suelo, según lo dispuesto en su artículo 85.

La utilización del procedimiento individual, para el caso de que haya que expropiar gran cantidad de terreno, resulta excesivamente compleja, dado el gran número de posibles expropiados, y los problemas de toda índole que conlleva la tramitación de piezas separadas para cada uno de ellos.

Con el objeto de superar estas cuestiones, la Ley del Suelo, introdujo, con carácter optativo para el órgano expropiante, el llamado sistema de tasación conjunta, especialmente indicado para el caso de expropiaciones urbanísticas y que, si bien parece tener su antecedente en el sistema establecido en la Ley General para el supuesto de expropiaciones por zonas o conjuntos de bienes, lo cierto es que se diferencia sustancialmente de éste (20).

(20) V. Pera Verdager. Expropiación en la Ley del Suelo, p. 208 y Romay Beccaria R.A.P. n.º 38. Las diferencias esenciales entre el procedimiento de tasación conjunta y la expropiación por zonas o grupos de bienes son: A) La declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, en la tasación conjunta, está implícita en el acuerdo aprobatorio de los Planes de ordenación, mientras que en el procedimiento de expropiación por zonas o grupos de bienes de declaración referida compete al Consejo de Ministros mediante Decreto, y no va precedida, de información pública específica alguna. B) En cuanto a la determinación del justiprecio.

En el caso de que se adopte el procedimiento de tasación conjunta (21), se ha de confeccionar un proyecto de expropiación, que será expuesto al público para que los interesados puedan formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos. Esta información se practicará durante un mes mediante inserción de edictos en el Boletín Oficial de la Provincia, en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento en que radiquen los bienes, y, en extracto, en el Boletín Oficial del Estado y de la Provincia.

Las reclamaciones presentadas serán informadas por el órgano expropiante, y, en su caso, por el beneficiario de la expropiación, y posteriormente serán elevados a la Comisión Central de Urbanismo para que decida. El informe, al no disponerse nada en contrario, tendrá carácter meramente facultativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El Tribunal Supremo tiene admitida la posibilidad de tramitación y aprobación simultánea del expediente de tasación y delimitación del polígono, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos y trámites exigidos en cuanto a ellos, y a condición de que el de valoración no se ultime antes que el de delimitación, pues al comportar éste la declaración de utilidad pública, es condición previa indispensable para la aprobación de las valoraciones, produciéndose en otro caso, la nulidad (22).

El acuerdo aprobatorio de tasaciones será impugnabile mediante recurso contencioso administrativo, previo el de reposición, ante la propia Comisión Central.

Así pues, el acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo, hoy Ministerio de la Vivienda, agota la vía administrativa, ya que sólo es susceptible de recurso contencioso administrativo; por lo tanto la Comisión Central de Urbanismo tiene a estos efectos, en el caso de tasación conjunta, las mismas funciones que el Jurado Provincial de Expropiación.

---

precio, para la expropiación por zonas, se hace una clasificación según la naturaleza económica de los bienes a expropiar y teniendo en cuenta su situación, calidad de los terrenos, cultivo, rendimiento, valor en renta, cuota de contribución y demás características que le sean homogéneas. Por lo que respecta a las normas valorativas contenidas en la Ley del Suelo, es claro que en nada se parecen a estas, lo cual es lógico, dada la finalidad de las expropiaciones por zonas, en las que se adquieren grandes cantidades de terrenos rústicos, generalmente para obras de colonización o construcción de pantanos. C) En cuanto a la tramitación también se observan diferencias esenciales: en la expropiación por zonas, sólo hay información pública por el plazo de un mes y el Jurado Provincial de Expropiación que pone fin a la vía administrativa; mientras que en la tasación conjunta, además de la información pública, se abre un período de audiencia al Ayuntamiento y en cuanto al fin de la vía administrativa, lo constituye el acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo. D) También existe diferencia en cuanto a la vigencia de las valoraciones, la Ley del Suelo señala una vigencia de 10 años, mientras que la Ley General sólo concede 5 años.

(21) Artículo 122 Ley del Suelo.

(22) Sentencia 13 marzo 1967 y 19 diciembre 1968 y 28 mayo 1969.

La sustitución del Jurado Provincial de Expropiación por la Comisión Central de Urbanismo, constituye, sin duda, la singularidad más importante del procedimiento de tasación conjunta.

Sin embargo, no ha tenido buena acogida esta innovación que establece el artículo 122 de la Ley del Suelo, y ello es justificado, pues tanto en el sistema tradicional de la Ley de 1879 como en la Ley de 1954, la pieza fundamental es el perito imparcial y el Jurado de Expropiación, y a ellos se atenía, en la mayoría de los casos, la jurisdicción contencioso administrativa cuando revisaba los actos de expropiación. Pero con este nuevo sistema, se ha perdido ese elemento dotado de imparcialidad e independencia respecto de los órganos administrativos, lo cual hace que sea todavía más difícil el encontrar el valor real, pues la jurisdicción no tendrá otro punto de referencia que, las tasaciones de la Administración, por un lado, y las de los interesados, por otro, y dada la casi constante parcialidad de ambos, las Salas han de hacer de perito tercero o jurado y, partiendo de esas posturas extremas, llegar al justo equilibrio.

En conclusión, creemos que el sistema de tasación conjunta es acertado en su planteamiento, pues se presta más a la objetividad al contemplar una pluralidad de parcelas con características semejantes, constituyendo una sólida garantía, la exposición pública de los criterios de valoración. Pero, en cualquier caso, el haber prescindido del Jurado de Expropiación, no nos parece una medida oportuna, en cuanto supone la pérdida de un elemento de juicio de probado equilibrio e imparcialidad.

En otro sentido, se ha de tener en cuenta que, pese al error interpretativo a que se presta, el hecho de que se emplee la tasación conjunta, no quiere decirse que, los criterios y coeficientes de valoración han de ser los mismos para todas las fincas. No debe confundirse la tasación con el procedimiento para determinarla, y lo que establece la Ley del Suelo es un procedimiento de tasación, simultánea para todas las fincas, pero que no supone que todos los terrenos deban tasarse con el mismo criterio, pues la Administración reconoce en cada finca sus características y circunstancias, y aplica, en base a ello, el coeficiente oportuno, por lo que se llega a una determinación individualizada del justiprecio.

II.—En la Ley del Suelo y legislación complementaria se establecen dos técnicas especiales de constitución del justiprecio, a las cuales, por estar encaminadas a lograr una valoración apriorística y automatizada en relación con el procedimiento general, se las ha calificado como “sistemas de preconstitución del justiprecio”. Nos referimos a los índices municipales de valoración y precios máximos y mínimos.

La Ley del Suelo en su artículo 101, dispone la formación de Índices Municipales de Valoración del Suelo; pero dado que, salvo una somera

referencia al modo de constitución, no se hacía en la Ley ninguna otra alusión a esta institución, su efectiva formación se vió imposibilitada hasta la aparición de la Ley de 21 de julio de 1962, y Decreto de 21 de febrero de 1963.

Con la anterior legislación quedó concretada esta nueva técnica de fijación de precios, que se aplica tanto en los casos en que se haya utilizado la tasación individual como la conjunta, y, que consiste, fundamentalmente, en un procedimiento global de valoración del suelo de un término municipal, mediante la división del territorio en cuatro clasificaciones a las que se aplican correlativamente los cuatro criterios objetivos de valoración establecidos por la Ley del Suelo en su artículo 85: inicial, expectante, urbanístico y comercial.

La finalidad de los índices se infiere del preámbulo de la Ley de 21 de julio de 1962, según el cual la normal ejecución de los Planes de Vivienda y de la Ordenación Urbana aconsejan, y exigen, un sistema de valoración de los terrenos necesarios que responda tanto a la máxima objetividad en la determinación del justo precio de cada una de las fincas sujetas a la expropiación, como a los principios derivados de la función social de la propiedad, y de igualdad de los administrados respecto de sus obligaciones, en cuanto a los fines y servicios públicos.

De otra parte trata de combatir las consecuencias de la especial sensibilidad de la propiedad del suelo con perspectivas urbanas, evitando beneficios económicos indebidos o la injusta distribución de los que procede reconocer. No obstante lo anteriormente expuesto, este sistema de determinación de valores, ha sido duramente criticado por parte de la doctrina, especialmente por González Pérez (23), para el cual, este procedimiento no contiene garantías suficientes de los derechos de los administrados, puesto que, de ordinario, ninguna intervención, y ni siquiera conocimiento, tendrán los propietarios de la confección de los Índices, que afectan nada menos que a la valoración del suelo de todo un término municipal, pues no es presumible que los propietarios reaccionen ante una amenaza de expropiación realmente hipotética, por el momento, y que podría acarrearles desfavorables repercusiones de índole fiscal; añade el mismo autor, que este sistema supone un paso atrás en la línea de conquistas jurisdiccionales, al no haberse aplicado en el régimen de recursos un criterio similar al que ha prevalecido en la Ley de lo Contencioso de 1956, con respecto a la impugnación de los actos de aplicación individual, aunque no se hubiese impugnado directamente la disposición en que estuviese basada, si tales disposiciones no son conformes a Derecho.

(23) González Pérez. Ob. cit. p. 62.

Sin embargo, en tales consideraciones, cabe apreciar un marcado sentido individualista, pues se parte de la base de un administrado situado sistemáticamente de espaldas a toda actividad pública, haciéndose, por otro lado, total abstracción de los principios de bien común e interés público prevalente.

2.—De acuerdo con lo previsto en el artículo 101 de la Ley del Suelo, los Ayuntamientos de capitales de Provincia, de Municipios de más de cincuenta mil habitantes y los designados por las Comisiones Provinciales de Urbanismo, formarán el Índice Municipal de Valoración del Suelo. Con posterioridad, la Ley de 21 de julio de 1962, señaló expresamente la obligatoriedad de su formación, si bien es cierto, que un tanto restringida, en cuanto que se hace depender de un Plan de Ordenación Urbana aprobado.

La obligatoriedad de la formación de los índices, en los casos expresados, es evidente, así como la gran importancia que a la redacción de los mismos se confiere, pues, incluso, se establece un sistema subsidiario de confección para el caso de que los Ayuntamientos no cumplieran lo preceptuado (24). No obstante, la negligencia del Ayuntamiento en el cumplimiento de esta obligación, puede entrañar cierta gravedad, pues supone el abandono de una materia, que es específicamente suya, en manos de un órgano estatal.

Pese a lo anteriormente expuesto, la realidad es que, sólo muy parcialmente se ha procedido con arreglo a lo previsto, siendo, quizás, la causa de ello el que la formación de los Índices entraña una serie de complejas y detalladas operaciones que, muchas veces, los Ayuntamientos, no están preparados para realizar.

3.—Según hemos hecho referencia con anterioridad, la Ley de 21 de julio de 1962, señala como requisito previo para la formación de los índices la existencia de un Plan de Ordenación Urbana aprobado.

Al no especificarse concretamente que tipo de Plan es el que ha de estar aprobado, se ha planteado la duda de si se trata del Plan General o del Parcial, pues tanto uno como otro contienen previsiones suficientes para condicionar el estudio y análisis de las características del suelo. Sin embargo, si consideramos que el artículo 121-1 de la Ley del Suelo concede validez legitimadora de expropiación al Plan General y, la finalidad de los índices en cuanto sistema de determinación del justiprecio expropiatorio, parece lógico afirmar que la sola existencia del Plan General,

---

(24) D. 23 febrero 1963: Cuando los Ayuntamientos no llevaran a cabo la redacción de Índices en tiempo y forma, el Ministerio de la Vivienda, designará el órgano urbanístico que deba realizar dicha función. La Corporación Municipal afectada ha de estar representada en el órgano urbanístico designado y en el procedimiento de formación regirán los mismos trámites que si lo confeccionara el Ayuntamiento (Artículo 12 C. 23 febrero 1963).

sin necesidad de que se hayan aprobado los Planes Parciales respectivos, resulta suficiente a los fines de confección de los Índices Municipales de Valoración.

El procedimiento que ha de seguirse en la formación y actualización de índices, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley del Suelo; siendo, por lo tanto, necesaria, la información pública por espacio de un mes, una vez que hayan sido aprobados los índices inicialmente por la Corporación. La finalidad de este trámite de información pública es la señalada en el artículo 87, n.º 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en el sentido de que todos cuantos tenga interés en el asunto puedan examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde, y aduzcan lo que estimen procedente.

Una vez practicado este trámite de información pública y consideradas las reclamaciones u observaciones realizadas, el Ayuntamiento procederá a la aprobación definitiva de los Índices.

Posteriormente, se recabará informe de la respectiva Comisión Provincial de Urbanismo, que se entenderá en sentido positivo si no lo emitiese en el plazo de un mes, y por la misma se eleva el Proyecto al Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo, el cual lo somete a la aprobación del Consejo de Ministros.

La aplicación de los Índices, debidamente aprobados, a cada caso concreto, tendrá el valor del justiprecio.

4.—El acto de aprobación de los Índices Municipales podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, previa utilización del recurso de reposición. El acto de aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos, sólo podrá enjuiciarse por defecto de procedimiento y aplicación indebida de los índices aprobados.

Este régimen de recursos ha sido duramente criticado por González Pérez, que estima que la Ley de 1962 supone un retroceso en la línea de garantías jurisdiccionales, pues en el acto concreto de la aplicación de los índices no se admite el recurso en base a la incorrecta valoración, siendo así que este es el momento en que el administrado tiene verdadero conocimiento del quantum fijado por la Administración.

Sin embargo, es lo cierto que el interesado ha tenido, en el trámite de información pública, una oportunidad para conocer los valores asignados y recurrir, por lo que no se puede enervar la eficacia de la acción administrativa, en base a una sistemática pasividad y desinterés por la misma del administrado (25).

---

(25) Además, las razones que avalan la impugnabilidad de los actos de aplicación de las normas administrativas ilegales, precisamente al amparo de dicha ilegalidad, tienen una fundamentación bien distinta; pues, de una parte, ningún acto jurídico nulo puede convalidarse por el mero transcurso del tiempo, mientras

Contra el acto de la fijación del justiprecio sólo será admisible el recurso contencioso administrativo, en el caso de valoración de las plantaciones, obras y edificaciones que existieren en el suelo, cuyo precio será independiente del señalado al inmueble.

5.—No obstante la rigidez con que parece fijada la aplicación de los índices, el artículo 2-6 de la Ley de 21 de julio de 1962 permite que el justiprecio que resulte de la aplicación individualizada de aquellos pueda aumentarse o disminuirse en un 15 por ciento, como máximo, con carácter excepcional, y en consideración de las particularidades específicas de los terrenos sujetos a expropiación.

Con esta disposición se sale al paso de la posibilidad de aparición de circunstancias que, surgidas con posterioridad a la aprobación de los índices, hubiera sido injusto no tomarlas en consideración en la aplicación de la valoración individualizada.

Dado que el período de vigencia de los índices es de 10 años, según el principio general establecido en el artículo 99, y que la realidad hace que este lapso sea excesivo, dando lugar a que las valoraciones establecidas lleguen a estar totalmente desfasadas, se imponía un sistema de actualización de índices, tal y como se recoge en el artículo 2-n.º 3 de la Ley de 21 de julio de 1962.

Las Comisiones Provinciales de Urbanismo son las encargadas de elevar al Ministerio de la Vivienda las propuestas de actualización, y su efectiva formación se ajustará a un programa aprobado por una Comisión presidida por el Ministerio de la Vivienda, e integrada por representantes de este Ministerio y de los de Hacienda, Gobernación, Agricultura y de la Organización Sindical.

B.—El sistema de precios máximos y mínimos contenidos en el artículo 3 de la Ley de 21 de julio de 1962, consiste en marcar para un polígono, debidamente delimitado, unos valores límites al suelo que compren-

---

que en esta hipótesis nuestra no se trata de supuestos de ilegalidad de los índices (que sí admiten la impugnación por defecto esencial en su procedimiento aprobatorio) sino de discrepancia de criterio con el quantum por los mismos fijados.

De otra parte, tampoco entra en juego el alegato de que la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento; pues en el problema que nos ocupa el administrado no se halla en una posición abstracta y desinteresada, en principio, que explique su pasividad, sino que, en conjunto, toda la colectividad implicada se nos ofrece con un primer rango de interés que deberá determinar su atención por el problema de la aprobación de los índices.

La invocación fiscal, por su pragmatismo y diversidad de naturaleza de la cuestión, en buena tesis no parece incidir verdaderamente en el tema. Y, por último, es el caso de que si los índices aprobados fueran susceptibles de impugnarse al momento de su aplicación concreta, sería el propio sistema el que perecería.

Todo lo expuesto, no obsta a que haya de reconocerse como cierto que: el procedimiento que nos ocupa tiene por base los presupuestos de concienciación y sentido cívico de control de los actos de la administración por los administrados. lo cual en España carece de tradición y aplicabilidad inmediata, por lo que en fondo pueden malograrse las finalidades pretendidas con el mismo.

de, según las calificaciones urbanísticas extremas del mismo, lo que da unos precios máximos y mínimos de los terrenos afectados. Las oscilaciones valorativas son deducidas de la aplicación a los terrenos de los módulos resultantes de los planes de vivienda, urbanismo o servicios urbanos de inmediata ejecución.

Todo ello proporciona un cuadro de valoración, y la determinación del justiprecio de cada finca queda reducida a una simple operación de catalogación de la misma en función de ese cuadro de precios, seguida de una multiplicación de los metros cuadrados por el precio que tenga asignado en aquél.

El sistema de precios máximos y mínimos tiene un carácter eminentemente subsidiario, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley, pues sólo se podrá acudir a este procedimiento cuando no se hayan aprobado los índices municipales de valoración, siendo, en otro caso, éstos de preferente aplicación.

Se determinan como requisitos para la vialidad de la aplicación del sistema, el que ha de tratarse de actuaciones que sean necesarias para: ejecución del Plan Nacional de la Vivienda, Planes Generales, Planes Parciales y Especiales de Ordenación Urbana y Proyectos de Servicios Urbanos de inmediata realización.

De otro lado, tampoco es preceptiva su aplicación, pues el texto legal se limita a conferir al Gobierno la facultad de su determinación, pero no establece su necesaria adopción ni aplicación.

Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración y régimen de recursos, los trámites son los mismos que se han señalado para los Índices Municipales, por lo que nos remitimos a lo expuesto en el apartado anterior.

## CAPITULO CUARTO

El problema de las valoraciones.— I. Generalidades.— II. Calificación del Suelo.— III. Inaplicabilidad del artículo 43 de la Ley de Expropiación.— IV. Criterios de valoración en la Ley del Suelo.— A. Valor inicial.— B. Valor expectante.— C. Valor urbanístico.— D. Valor comercial.— E. Valoración de elementos distintos del suelo.

I.—El tema de las valoraciones, en el caso de expropiaciones urbanísticas, es, quizás, el más controvertido y que más duras críticas ha sufrido por parte de la doctrina.

La Ley de Expropiación Forzosa, en su aspiración de uniformidad legislativa, sufrió un grave quebranto con la aparición de la Ley del Suelo, al recabar ésta para sí la competencia en lo referente a las expropiaciones por razón de urbanismo.

La Ley del Suelo se aparta del régimen ordinario no sólo en el aspecto procedimental, sino también en los sistemas de valoración, llegándose, en aplicación de sus criterios, a unas valoraciones totalmente distintas de las que resultan en otros procedimientos expropiatorios. Y, es esta diferencia la que ha sido causa de las más fuertes censuras.

La Ley del Suelo, según se indica en la Exposición de Motivos, se impuso el asegurar una utilización del suelo más acorde con la función social que tiene la propiedad. Para ello hubo de enfrentarse con tres problemas fundamentales.

- a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir, a precios de justa estimación (26).

---

(26) En la evaluación del suelo que circunda el núcleo prepondera la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras que se incorporan, como valores adicionales, al valor actual del fondo; se computa indebidamente la plus valía que, en su momento, será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que, en rigor, debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llega a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado.

- b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para dedicarlos a espacios libres, en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.
- c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización; y, por último, atribuido justamente a los propietarios, de suerte, que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos, mientras se niega o se limita excesivamente a otros.

La utilización de la expropiación forzosa como sistema de actuación para la solución de los problemas anteriormente enumerados, hace aumentar, todavía más la importancia que la valoración del suelo tiene en todo planeamiento urbanístico.

Para establecer la valoración con equidad, se dice en la Exposición de Motivos, han de desecharse los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad, y, el segundo favorece la especulación. El tráfico sobre terrenos no se opera, por otra parte, en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la Ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo que excluya legítimamente toda intervención. Procede, pues, apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos, por lo que en la Ley se distinguen los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial.

II.—Presupuesto indispensable para la aplicación de los criterios de valoración anteriormente expuesto, es la previa calificación del suelo, cuyo resultado se hace depender de la existencia del correspondiente Plan de Ordenación.

El artículo 62 de la Ley del Suelo, dispone que el territorio de los Municipios en que existiere Plan de Ordenación se clasificará en suelo urbano, de reserva urbana y rústico.

A.—*Suelo Urbano*: Se considerará suelo urbano según la Ley del Suelo.

---

El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar, es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora, y subsiguiente incremento del valor. Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad (Exposición de Motivos. Ley de 12 de mayo 1956).

- 1) Los comprendidos en el perímetro que define el casco de la población (27).
- 2) Los que estén urbanizados y
- 3) Los que, aún sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan Parcial de ordenación.

No es necesario que concurren todas las circunstancias expuestas, basta con que se dé una sola para que el terreno pueda ser calificado como urbano.

Los terrenos de suelo urbano, según su destino en la ordenación se clasificarán en las siguientes modalidades:

- a) Viales, dedicados a calle y plazas.
- b) Parques y jardines.
- c) Edificación pública.
- d) Edificación privada.

La calificación de un suelo como urbano produce su revalorización, pero a la vez comporta unos deberes o cargas.

- No podrá ser edificado hasta que la respectiva parcela merezca la calificación de solar (28).
- Los propietarios de terrenos deberán ceder los destinados a viales, parques y jardines.
- Se deberá costear la urbanización del suelo y en la proporción legalmente establecida (29).
- Los terrenos considerados solares, deberán ser edificados, bajo la carga de expropiación.

B) *Suelo de Reserva Urbana*: Constituirán el suelo de Reserva Urbana los terrenos comprendidos en un Plan General de Ordenación para ser urbanizados, que no puedan ser calificados como suelo urbano (30).

---

(27) Según el artículo 12 de la Ley del Suelo, "el casco comprenderá los sectores urbanizados, a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono".

(28) A los efectos de la Ley del Suelo tendrán la calificación de solares, las superficies de suelo urbano aptos para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si este no las concretase, se precisará que la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro, agua, desagües y alumbrado público. Artículo 63-3.

(29) El artículo 114 de la Ley del Suelo, dispone que el propietario deberá contribuir al coste de las obras de urbanización, del suelo y en la proporción establecida al regular cada sistema de ejecución de planes.

(30) Artículo 64 -Ley del Suelo.

Los propietarios de suelo de reserva urbana no podrán realizar obras o instalaciones ni destinar los terrenos a usos o aprovechamientos distintos de los que determine el Plan General de Ordenación (31).

C) *Suelo Rústico*: Constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluibles en ninguno de los supuestos anteriormente mencionados, de suelo urbano y de reserva urbana.

Se trata de un concepto residual, pues se entiende que su aprovechamiento ha de ser más agrícola o forestal que urbanístico, por lo que la Administración, con respecto a él, sólo se reserva la facultad de exigir limitación en cuanto a la edificación (32).

En los Municipios que carezcan de Plan de Ordenación, el territorio se clasificará en suelo urbano y rústico.

Constituirán suelo urbano, los terrenos comprendidos en un perímetro edificado al menos en el 20 por ciento de su extensión superficial, y el suelo rústico los demás terrenos no incluidos en la categoría de urbano.

III.—Como ya hemos dicho anteriormente, la Ley del Suelo estableció unos criterios objetivos de valoración con la finalidad de ordenar y regular los precios del suelo.

Sin embargo, estos criterios ordenadores estuvieron durante cierto tiempo sin ser aplicados conforme al verdadero sentido que habían sido creados.

En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, una vez vigente la Ley del Suelo, consideró que de la aplicación de los criterios de valoración contenidos en la misma no se obtenía un justiprecio que se acercara al precio del mercado, por lo que, al no estar expresamente prohibida la aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, que concedía la facultad de hacer uso de los criterios estimativos que se juzgasen más adecuados en caso que de la aplicación de las reglas no resultara una tasación ajustada al valor real y tener, en cualquier caso, esta legislación el carácter de supletoria, vino a admitir la aplicabilidad de tal norma a valoraciones practicadas en expedientes expropiatorios motivados por la ejecución de planes de viviendas o de urbanismo.

Con ésto, se vulneraba, evidentemente, el espíritu de la Ley del Suelo, y todos sus esfuerzos para lograr una valoración del suelo objetiva quedaban sin efecto, pues, en último caso, siempre había la aplicación del sistema opuesto; de una libre y estimativa valoración subjetiva con base en el citado artículo 43 de la Ley de Expropiación.

(31) No obstante, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47-2, podrán autorizarse sobre los terrenos, previo informe de la Comisión Provincial de Urbanismo, usos u obras justificadas de carácter provisional, que habrán de demolerse cuando lo acuerde el Ayuntamiento y sin derecho a indemnización.

(32) Artículo 69 - Ley del Suelo.

Ante tal estado de cosas, y con el objeto de que los criterios valorativos de la Ley del Suelo cumplieran su finalidad, fue necesario que la Ley de 21 de julio de 1962, en su artículo 1: n.º 2, declarase, del modo más terminante, la inaplicabilidad del artículo 43 de la Ley de Expropiación en los expedientes y valoraciones de terrenos necesarios para la ejecución de los Planes de la vivienda o del Urbanismo, cualquiera que sea la entidad expropiante y el beneficiario; insistiendo en esta prohibición, el artículo 5 del Decreto de 21 de febrero de 1963, dictado en ejecución de la Ley de 1962, dispone que el citado artículo 43 "no será de aplicación para fines de aquella Ley, sin perjuicio de cuanto se establece en la Ley del Suelo sobre criterios y normas de valoración en cuanto se remite a la Ley de 16 de diciembre de 1954, así como cuanto se dispone en los artículos siguientes".

Después de ésto, ha quedado clara la inaplicabilidad del citado artículo a las expropiaciones urbanísticas, y así ha sido declarado por la doctrina del Tribunal Supremo.

"En el acuerdo de autos se observó, ante todo, la sujeción estricta a la legalidad vigente en orden a la materia que nos ocupa, expropiación urbanística de terrenos que deben valorarse, por exigencia del artículo 85 de la Ley del Suelo, por las propias normas de la Ley, eludiendo las de la expropiación forzosa, como así lo quiere el mencionado precepto y con la prohibición más absoluta de utilizar el artículo 43 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954, como paladinamente declara el artículo 1 de la Ley de 21 de febrero de 1962, determinativa de la aplicación de los Indices de Valoración de 12 de Mayo de 1956" (Sent. 22 Febrero 1965).

De este modo, es evidente la necesaria aplicación de los sistemas valorativos de la Ley del Suelo. Sólo en la determinación del valor comercial, como posteriormente veremos se aplicarán los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa.

IV.—A. Se entiende por valor inicial de terrenos no urbanizados, el intrínseco de los predios, determinado por su aprovechamiento en el momento de la valoración, y se determinará por el rendimiento que le correspondiere en la explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible (Artículo 86 L.S.).

Sin embargo, este modo de determinación del valor inicial, por un lado, adolecía de una excesiva rigidez, por cuanto parecía identificar plenamente el valor inicial con el agrícola, y, por otro lado, no quedaba nada claro en que consistía, exactamente, esa referencia a la "explotación de que fuera naturalmente susceptible".

El artículo 6 del Decreto de 21 de febrero de 1963 vino a resolver el primero de los problemas planteados determinando expresamente que “en el aprovechamiento rústico se comprenden y pueden estimarse: el agrícola, forestal, ganadero, cinegético, paisajístico y cualquiera otro semejante siempre que no tenga relación directa ni indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos”.

En el caso de concurrencia de varios de estos aprovechamientos, parece claro que deben valorarse conjuntamente todos los que se den; lo que no queda suficientemente determinado es la forma en que se ha de fijar el valor inicial, pues si bien para el supuesto de explotaciones agrícolas o pecuarias, cabe obtener con relativa facilidad un valor aproximado, no ocurre lo mismo con los restantes aprovechamientos posibles, para alguno de los cuales es prácticamente muy difícil encontrar un criterio objetivo de tasación, máxime teniendo en cuenta la expresa prohibición del artículo 6 del Decreto de 1963 que impide el que pueda tomarse como criterio orientador el valor de fincas análogas.

En cualquier caso, tampoco procedía acudir a la Ley de Expropiación Forzosa (33), dado lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley del Suelo, y el expreso rechazo que, de las normas de valoración de aquélla, se hace en este último. Por todo ello, el caso se presenta como eminentemente casuístico y habrá que estar a cada supuesto concreto para determinar el criterio a seguir (34).

Queda por resolver, todavía, la cuestión de qué debe entenderse por susceptibilidad natural del aprovechamiento: la doctrina que se ha ocupado de este supuesto (35), cree que no debe interpretarse el término “natural” como sinónimo de espontáneo, sino de “potencial”: en el sentido, de que el aprovechamiento de que fuere naturalmente susceptible la finca debe referirse a todo aprovechamiento o explotación de que aquélla sea susceptible dentro de su naturaleza inderogablemente rústica, cualquiera que sean los medios o elementos utilizables en la explotación o usos

(33) V. Gómez Entería R.A.P. n.º 43: No parece ortodoxo acudir a la Ley de Expropiación Forzosa para obtener el valor inicial de los terrenos que deban ser tasados con arreglo al mismo. En primer lugar no existe en la Ley del Suelo precepto que autorice el reenvío, además los criterios del artículo 39 no podían ser utilizados de acuerdo con lo dispuesto en la Exposición de Motivos y el artículo 43, además de haber sido expresamente desechado, es un criterio rectificable, que no puede operar cuando no ha habido, como en este caso, valoración anterior.

(34) La Sentencia de 15 de mayo de 1966, recurre al criterio estimativo. “En la imposibilidad material de poder señalarle por una producción rústica inexistente, ya que no se dedica a tales fines, ni por lo que fuera capaz de obtenerse con la utilización del mismo, dada la multiplicidad de destinos que pudiera darsele y lo incierto de su resultado, es preciso acudir a un criterio estimativo que ejecute tal precepto legal, y como la Administración aceptó lo resultante de aplicar las normas del arbitrio sobre solares e incremento, a ello debe estarse”.

(35) V. Martínez Blanco. Tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo P. 135 y s.s.

de buen agricultor. Sin embargo, creemos que esta interpretación es demasiado imprecisa e inconcreta, e incluso puede dar lugar a valoraciones desproporcionadas con la realidad, al apreciarse en un determinado terreno, unas circunstancias, que, si no concurren de hecho, es precisamente debido a la negligencia del propietario.

Según el apartado a) del párrafo primero del artículo 90 de la Ley del Suelo, se tasarán con arreglo al inicial: "los terrenos rústicos que según el artículo 87 no afrecieren expectativas de aprovechamiento o utilización urbanística".

Se exigen, pues, dos requisitos: que se trate de terrenos rústicos y, que no ofrezcan las expectativas a que se refiere.

Para que se trate de terrenos rústicos habrán de darse los requisitos que señala el artículo 65, de lo cual ya nos hemos ocupado en el apartado relativo a la calificación del suelo.

En cuanto a la no existencia de perspectivas urbanísticas, habremos de estar a las operaciones que señala el artículo 87, para la determinación del valor expectante, que estudiaremos en el apartado siguiente.

La Ley también determina que se tasarán según el valor inicial los terrenos dedicados a viales, parques y jardines, en los planes de Ordenación, salvo lo dispuesto en el artículo 97 (36).

No parece justo que el hecho de que los terrenos vayan a ser dedicados a viales, puede influir, de alguna manera, en la determinación del justiprecio, pues ésta es una cuestión que queda al margen del administrado que sufre idéntico perjuicio patrimonial, tanto si los terrenos que se le expropián se dedican a solares como a viales. Convirtiéndose, en este caso, la acción urbanística es una verdadera lotería: si los terrenos son expropiados para solares se aplicará el valor urbanístico o comercial, y si se expropián para viales, el valor inicial.

La excepción contenida en el artículo 90-1-b, en relación con el 97, ha sido, igualmente, objeto de duras críticas por parte de la doctrina, puesto que se hace depender el criterio de valoración, del sistema de actuación empleado. De forma que unos mismos terrenos se valoran de distinto modo según se haya actuado utilizando la expropiación (en cuyo caso se aplicará el valor inicial) o haya sido objeto de reparcelación, (y en tal caso se valorarán con arreglo al valor urbanístico, o comercial medio del polígono).

---

(36) Art. 97.—"Cuando, a efectos de reparcelación o a los substitutivos de indemnización en dinero, hubieran de valorarse los terrenos viales de parques y jardines, se justipreciarán sumando el valor urbanístico o comercial de cada una de las parcelas del polígono o manzana, minorado, en su caso, por el importe de las obras de urbanización costeadas o que deban abonar los propietarios, y dividiéndolo entre toda la superficie por partes iguales".

El artículo 90 establece para estos terrenos una posibilidad de reversión especial, si dentro de los treinta años siguientes a la expropiación se destinasen a otro objeto. En este caso, quedarán sujetos al derecho de reversión instituido por la Ley de Expropiación Forzosa (37), debiendo ser tasados por el mismo concepto en que lo hubieren sido al enajenarse por el primitivo propietario.

B.—La Ley del Suelo, en su Exposición de Motivos, señala que el valor expectante corresponde a las posibilidades reales de edificación o de utilización urbana, referidas al momento de la valoración y atendida la superficie que esté en condiciones análogas de ulterior aprovechamiento, de modo que el aumento de precio, que legítimamente quepa admitir, se distribuya proporcionalmente entre todos los propietarios en situación similar.

Posteriormente, en el artículo 85-4 de la Ley, queda definido este valor como el potencial de los terrenos en razón a las perspectivas de aprovechamiento o utilización urbanísticas (38).

Pese a que el concepto de valor expectante se presenta como una de las grandes innovaciones de la Ley del Suelo (39), ha sido criticado por la doctrina, llegándose, incluso, a propugnar por su eliminación en una futura reforma legislativa.

Cuestión fundamental, en relación con el valor expectante, es la concreción de las perspectivas urbanísticas a que hace referencia la Ley. Estas perspectivas no las tienen los terrenos sujetos al valor inicial, ni pueden ser, en teoría, las mismas que las de los terrenos con valor urbanístico.

(37) Artículo 54 y 55 de Ley expropiación y 63 a 70 del Reglamento.

(38) Ballbé, en sus comentarios a la Ley del Suelo, hace una exposición muy gráfica de lo que es el valor expectante Parte de la suposición de que en una población se calcule que, en un programa de 15 años, se necesitarán diez hectáreas de terreno rústico, para ser transformados en solares. Estas hectáreas deberían tasarse según el valor urbanístico, pero como en la misma población existen otras cuarenta hectáreas que tienen la misma posibilidad y no puede precisarse físicamente cuales, de ese total de cincuenta, serán las diez aprovechables en realidad durante el período considerado de quince años, no es asegurable ese valor urbanístico a ninguna, pues pensar que cada hectárea de esas cincuenta tiene ya un valor urbanístico, equivale a pensar que el día antes del sorteo de la lotería, cada uno de los billetes acumula en sí todas las expectativas de obtener el premio, cuando evidentemente las expectativas de ser favorecidos con la suerte están divididas entre todos los números del sorteo. De la misma manera, la diferencia entre el valor rústico y el urbanístico (valor expectante) de diez hectáreas dentro del total de cincuenta, todas las cuales tienen las mismas expectativas de utilización, se ha de diluir entre las cincuenta, de forma que el conjunto formado por ellas acumula las expectativas correspondientes a las diez hectáreas que serán transformadas. El valor expectante, consistirá por tanto, en calcular la diferencia entre el valor rústico y el valor urbanístico correspondiente a diez hectáreas totales. Esta operación determinará las expectativas que en aquel momento corresponden a cada una de aquellas cincuenta hectáreas.

(39) González Pérez, sitúa su antecedente en la "Town and Country Planning Act" inglesa de 1947.

Señala González Berenguer (40), y creemos que acertadamente, que la expansión de las ciudades provoca alzas de precios al solo anuncio de que pueda producirse en una determinada zona. Estas alzas, sin embargo, no pueden ser definidas, ya que es posible que un determinado terreno, aún afectado por la ola urbana, sea a la postre parque o vial. No obstante esta inseguridad, la plus valía, ya en este momento existe, y el valor expectante corresponderá a esa plusvalía, más el valor inicial.

Indudablemente, esta plus valía es distinta de la que se produce al conocerse la existencia de un Plan y que caracteriza el valor urbanístico, pero creemos que, en último extremo, valor urbanístico y valor expectante pueden, teóricamente, llegar a coincidir y esa posibilidad de coincidencia se encuentra recogida implícitamente en la propia Ley del Suelo, al disponer el artículo 91-3, que las tasaciones realizadas con arreglo al valor expectante tendrán como límite mínimo el valor inicial y como máximo el valor urbanístico.

Con arreglo a esto, y considerando que tanto un valor como otro son el resultado de sumar una determinada plus-valía al valor inicial, ¿qué diferencia podemos establecer? Indudablemente, como señala Martín Gamero (41) existe una diferencia de grado, según la inminencia de la posibilidad de edificar, pero si esa posibilidad es grande, coincidirán plenamente valor urbanístico y expectante.

Este criterio ha sido recogido por la sentencia de 24 de junio de 1967. (Aránzadi 2859).

“como los supuestos 3.º y 4.º del número 1.º del artículo 87 de la Ley del Suelo, disponen que para la fijación del valor expectante se procederá a la determinación de la superficie de terreno que normalmente necesita para la edificación señalada como previsible en el plazo de 15 años, y a la estimación de valor urbanístico de este terreno, la conclusión obligada es que, cuando concurren estos supuestos, la expectativa se confunde con dicho urbanístico valor”.

Por lo tanto, dado que las determinaciones de ambos valores, son semejantes y, en último extremo, incluso pueden llegar a coincidir, creemos que la supresión del valor expectante en nada alteraría la efectividad del sistema de valoración contenido en la Ley del Suelo, pues quedaría encuadrado dentro del urbanístico: siempre y cuando se tenga presente que dentro de este último cabe establecer diversas categorías o grados, según las efectivas posibilidades de edificación.

(40) V. González-Berenguer Urrutia. Teoría y práctica de la Ley del Suelo, pág. 179 y s.s.

(41) V. Martín Gamero. Expropiaciones Urbanísticas, pág. 214 y s.s.

Como ya hemos adelantado, el valor expectante se obtendrá sumando al valor inicial la plus valía resultante de la aplicación de los datos contenidos en el artículo 87-n.º 1.

Así pues, el proceso de determinación se descompone en las operaciones:

—Fijación del valor inicial con arreglo a los criterios anteriormente señalados.

—Fijación de la plus valía.

Para la determinación de la plus valía se tendrán en cuenta los siguientes datos:

1.º Demarcación del conjunto de los terrenos que, en el sector de que se trate, se encuentren en condiciones análogas de poder ser objeto de utilización urbana dentro del plazo máximo de quince años (42).

2.º Examen de estas posibilidades referidas a la totalidad de los terrenos demarcados, justificadas en razón de los siguientes factores:

- previsiones del Planeamiento aprobado, en la parte que le afectare.
- realizaciones en los quince años anteriores y,
- cualquier otra complementaria (43).

3.º Determinación de la superficie de terrenos que normalmente se necesite para le edificación señalada como previsible en el plazo de quince años.

(42) En el primer Proyecto de Instrucciones para determinar los Índices Municipales de valoración del Suelo, publicado por el Ministerio de la Vivienda en 1962, a través de su Secretaría Técnica, se parte de las expectativas totales de la ciudad en un plazo fijado, para repartirlas entre los distintos sectores, y determinar, finalmente, que proporción corresponde al terreno concreto.

Las expectativas totales se determinarán teniendo en cuenta los siguientes datos o elementos:

- Volumen de metros cúbicos, por sectores, y en total de la ciudad, construídos en los últimos 15 años.
- Crecimiento manual de la población en los últimos quince años y el previsible para los 15 siguientes.
- Cálculo de metros cúbicos edificados, por habitante, que a falta de otros datos se admitirá de 70 a 100 metros cúbicos por habitante, teniendo en cuenta viviendas, edificaciones complementarias e industrias.
- Déficit o superavit en la construcción de viviendas, que es el resultado de dividir el volumen total construído en los últimos quince años por el volumen unitario que corresponda por habitante, para determinar, en consecuencia, si ha habido déficit o superavit.

(43) Con arreglo al Proyecto de Instrucciones reseñado en la nota anterior, las expectativas totales de la ciudad han de repartirse entre los distintos sectores, a cuyo efecto se precisan las siguientes operaciones:

- 1.—Reparto de la expectativa total de la ciudad, en metros cúbicos, proporcionalmente al volumen edificado en los últimos quince años.
- 2.—Afectan esta expectativa proporcional por un factor de corrección, obtenido de la apreciación de las circunstancias expuestas en el apartado anterior.
- 3.—Hallar la superficie edificable libre de cada sector y determinar la proporción existente entre los metros cuadrados de suelo necesario para los próximos quince años y la total disponible en el sector, lo que dará la expectativa en tanto por ciento, factor utilizable para precisar el valor expectante.

4.º) Estimación del valor urbanístico de este terreno, con arreglo a los artículos 88 y 86.

5.º) Fijación de la plusvalía que resulte al deducir al valor urbanístico del área a que se refieren los dos apartados anteriores, el valor inicial de la misma, según el promedio que corresponda a los incluidos en la demarcación, y señalamiento de dichas plusvalías por unidad de superficie, mediante división del importe total de la misma por la extensión comprendida en el perímetro demarcado conforme al apartado 1.º.

Lo que se pretende es llegar al resultado de una expectativa del tanto por ciento del valor inicial, referido a un momento en que no hay área edificable, pero que existirá en los próximos quince años, y la diferencia entre el futuro urbanístico de la zona, así calculable, y el valor inicial, es el valor expectante.

El valor expectante implica el reconocimiento de unas perspectivas urbanísticas, por lo que, en principio, es un valor superior al inicial, en cuanto que, partiendo de éste, admite incrementarles con las plusvalías en que se concreten aquellas perspectivas. Y, normalmente, suele resultar inferior al urbanístico, pues en éste aquellas expectativas son de realización más inmediata.

Según el artículo 91 se tasarán con arreglo al valor expectante:

A) Los terrenos que según el artículo 87, ofrecieron perspectivas especiales de aprovechamiento o utilización urbanísticas:

El Tribunal Supremo, según señala Martín Gamero se inclinó a la concesión del valor expectante en los casos de "proximidad a núcleo urbano", "existencia de edificaciones próximas", "facilidad de comunicaciones", "zonas de expansión de una ciudad", "demanda de terrenos para la construcción", etc., etc. (44).

B) Terrenos calificados como reserva urbana según el artículo 64 de la Ley del Suelo.

C) De todos los valores regulados en la Ley del Suelo, el urbanístico es el más importante a efectos de esta Ley.

Su importancia, viene determinada, fundamentalmente, por la generalización de su uso, ya que éste es el valor que se estima como justo para aplicarlo en todos los terrenos situados en los ensanches y extensión de poblaciones. Podemos decir que la Ley está concebida para que un porcentaje muy elevado de valoraciones y expropiaciones, realizadas en aplicación de la misma, se obtenga por el valor urbanístico.

Este hecho es lógico, puesto que las otras tres valoraciones restantes (inicial, expectante y comercial) poca importancia tienen por sí a efectos de la Ley. Así por ejemplo: el valor inicial sólo es aplicable a terrenos

(44) V. Martín Gamero. Expropiaciones urbanísticas, pág. 307.

rústicos, y tendiendo la Ley al fomento de la edificación y urbanización, escasa aplicación tendrá este concepto; con respecto al expectante, su único sentido es ampliar el ámbito de aplicación del urbanístico, y, como hemos visto anteriormente, incluso podría ser suprimido, y, por lo que se refiere al valor comercial, poca aplicación tiene en la Ley por tratarse del valor de mercado.

En la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo se explica que el valor urbanístico se aprecia en una proporción del coste previsible de la edificación permitida en cada terreno, según la naturaleza de las zonas y el grado de urbanización; precisándose, por otra parte, en el texto legal, este concepto, al decirse que se entenderá por valor urbanístico el que tuvieren los terrenos en relación con las posibilidades de edificación resultantes del planeamiento.

El artículo 88 de la Ley del Suelo dice que el valor urbanístico se determinará por un coeficiente en relación con el coste previsible de la edificación permitida en cada terreno.

Sin embargo, sobre ese coeficiente y su forma de determinación, no contiene la Ley precepto alguno, sino que en la disposición final tercera autoriza al Gobierno para que promulgue como anexo a la Ley del Suelo, y formando parte integrante de ella, los coeficientes de referencia. De acuerdo con esto, se publicó por Decreto de 21 de agosto de 1956 el Anexo de Coeficiente y Normas para su determinación.

Estos coeficientes serán aplicables por la Autoridades y Organismos a quienes corresponda, en cada caso, en cumplimiento de lo dispuesto en las Leyes sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana y de Expropiación Forzosa, y podrán ser revisados por el Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, de acuerdo con las modificaciones que recomiende la experiencia (45).

El valor urbanístico se determinará siempre con arreglo a las normas contenidas en el Anexo de coeficiente, excluyéndose totalmente cualquier otro criterio de apreciación, tal y como ha señalado la jurisprudencia:

“... la discrepancia que se observa en las valoraciones asignadas por la Administración y la pretendida por el propietario en cuanto al valor de la finca expropiada, tiene por causa principal el que el mecanismo que prevé la Ley del Suelo para la aplicación de los valores inicial, expectante y urbanístico es aplicable por la parte actora sobre unos cálculos y supuestos, derivados no de las clasificaciones que el Decreto de coeficiente en relación con la Ley del Suelo lo determina para fijarlo, sino en apreciaciones derivadas de conceptos distintos, como son las certificaciones que la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, un agente de la propiedad inmobiliaria y un perito agrícola, que

(45) Art. 2 y 3 Decreto de 21 de agosto de 1956.

emiten a petición de parte, en relación con la posible valoración de la finca en función de un aprovechamiento ganadero, en forma de encerramiento de ganado, por la proximidad de dicho terreno a las ferias que semanal y anualmente se celebran en Cáceres; pero, evidentemente, tal base de determinación de los valores de la finca no pueden servir con arreglo a la Ley del Suelo, para determinar su valoración, pues todo ello no puede enervar la calificación de que los terrenos hace la Administración en un detallado análisis, que pone en evidencia la procedencia de su valoración”.

El valor urbanístico se obtiene multiplicando el coeficiente resultante con arreglo al Anexo, por el producto de la edificabilidad multiplicado, a su vez, por el módulo o coste del metro cúbico de edificación.

Así pues, el problema fundamental radica en la fijación del coeficiente, y entre las normas para su determinación, el anexo señala las siguientes circunstancias a tener en cuenta.

- a) Tipo de ciudad en que se encuentran enclavados los terrenos (46).
- b) Clase y calidad de las circunstancias urbanísticas intrínsecas a cada terreno (47).
- c) Grado de urbanización (48).
- d) Volumen de edificabilidad permitido (49).

(46) En atención a los diferentes grados de desarrollo urbanístico, se agruparán las ciudades españolas en la siguiente forma:

Primer grado: Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao.

Segundo grado: Ciudades de más de cien mil habitantes.

Tercer grado: Resto de núcleos urbanos.

La Comisión Central de Urbanismo podrá introducir modificaciones en esta agrupación, bien por oficio o a instancia de parte interesada. (Norma segunda).

(47) Según la clase y calidad de las circunstancias urbanísticas, intrínsecas a cada terreno, pueden ser catalogadas tres categorías:

A) Aquellos que reúnen las mejores circunstancias urbanísticas normales, juntamente con algunas otras que las hacen especialmente provechosas.

B) Aquellos terrenos que reúnen circunstancias urbanísticas normales, entendiéndose por tales las buenas condiciones de salubridad, calidad de planeamiento, etc.

C) Terrenos cuyas circunstancias urbanísticas son desfavorables.

Dentro de cada una de las categorías espresadas se distinguen a su vez tres grados distintos, según las circunstancias concurrentes. (Norma tercera).

(48) La parte de coeficiente correspondiente al grado de urbanización de los terrenos se determinará en cada caso independientemente, por uno de los dos sistemas siguientes:

a) Cuando las obras de urbanización han sido realizadas a cargo de los propietarios de los terrenos o sus causantes, se determinará por su valor actual.

b) Cuando las obras de urbanización no se hayan realizado a cargo de los propietarios o sus causantes se determinará, cuando se trate de una urbanización completa, por una cantidad igual al 10 por 100 del coste de la edificabilidad permitida, siempre que ésta no exceda de seis metros cúbicos por metros cuadrado. (Norma cuarta).

(49) El volumen de edificabilidad permitido se determinará por el número máximo de metros cúbicos por metros cuadrado que el planeamiento autorice.

El módulo o coste del metro cúbico de edificabilidad será determinado por los Organos urbanísticos competentes, teniendo en cuenta el coste real que en la localidad tenga el metro cúbico de edificio destinado a vivienda, y distinguiendo tres categorías según los distintos sectores: Lujo, medio y económico.

Sin embargo, la aplicación del coeficiente y sucesiva determinación del valor urbanístico resulta excesivamente compleja, debido, al extremado tecnicismo y regulación, hasta casuística, del Anexo de coeficientes, que hace que sólo sea accesible a técnicos especialistas, dando lugar, por otro lado, a auténticas injusticias, al no permitir la apreciación de circunstancias claramente diferenciadoras, pero no previstas en el Anexo de coeficientes.

Se tasarán según valor urbanístico aquellos terrenos que no puedan ser objeto de valoración según valor comercial, y que se encuentren en alguna de las situaciones siguientes:

a) Terrenos urbanos, sin urbanizar, con posibilidades de utilización determinada en el planeamiento parcial.

Se trata, en definitiva, de los terrenos calificados como suelo urbano en el apartado c) del párrafo primero del artículo 63. Es también requisito para su aplicación que los terrenos tengan posibilidades de utilización determinada en el plan parcial.

Sin embargo, la Jurisprudencia admite la aplicación de este valor sin la exigencia estricta de existir un plan parcial. Así la sentencia de 26 de diciembre de 1964:

“... según dice literalmente la Memoria que sirvió de base a la agrupación, los terrenos comprendidos en la delimitación del Polígono, se hallan integrados en el área urbana definida en el Plan General de Ordenación de Avilés, a la razón en vigor, cuyo Plan es lo suficientemente amplio para poder ser considerado como plan parcial a efectos de aplicación de valores urbanísticos, por contener los extremos de que se hace mérito a continuación ...”,

b) Terrenos urbanos, urbanizados por el Municipio o con aprobación municipal.

El problema fundamental de este apartado radica en señalar cuáles son los requisitos que ha de reunir un suelo urbano para poder estimar que se halla urbanizado. Pera Verdaguer estima que para tal determinación debe acudir al artículo 63, párrafo 3 de la Ley del Suelo; criterio este que se ha visto sancionado por la jurisprudencia:

“Al no mediar los requisitos que enuncia el artículo 63 de la Ley del 12 de mayo de 1956, tampoco es correcta la opinión que se postula, en orden a la calificación de suelo urbano de los terrenos a que ambos se contraen, para asignarle el valor urbanístico que regulan los artículos 88 y 92 de la Ley del Suelo” (Sent. 23 Enero 1971).

---

El módulo inferior, o sea, el coste real del metro cúbico de construcción de vivienda económica de la localidad, será siempre aplicable a la valoración de terrenos destinados a edificios públicos del Estado, provincia o municipio, y a terrenos destinados a construcciones, con fines sociales de carácter no lucrativo.

“... al no poderse justipreciar las fincas por el valor comercial, a pesar de su condición real y fiscal de solares, por no tener esta concepción a los efectos de la Ley del Suelo, procede examinar lo actuado administrativamente para la tasación que se efectúa de los mismos según el valor urbanístico, al entenderlos comprendidos en el apartado b) del artículo 92 de la citada Ley de 12 de mayo de 1956, por tratarse de terrenos urbanos, urbanizados por el Municipio, o con aprobación Municipal, y constituir suelo urbano según el apartado b) del artículo 63 de la propia Ley (Sent. 10 octubre 1964).

c) Terrenos sin urbanizar, pero edificados, respecto de los cuales, si no se ajustaron a la ordenación, se considerará como volumen máximo edificable el de lo ya construido.

d) Parcelas procedentes de parcelaciones verificadas sin aprobación municipal que fueren incorporadas a la ordenación.

En este caso, si bien el origen de la parcelación es ilegal, se ve legitimada al aprobarse una ordenación con posterioridad a la parcelación, pero en cualquier caso, esta última, para que pueda incorporarse a la nueva ordenación ha de ajustarse a las exigencias de ésta.

e) Parcelas procedentes de planes o parcelaciones con aprobación municipal que, por modificaciones posteriores, quedasen fuera de ordenación, durante un plazo de 10 años, a contar desde la fecha en que resultaron así calificadas.

Evidentemente resulta irregular que se tasan con arreglo al valor urbanístico unos terrenos, que, por quedar fuera de ordenación, han perdido los requisitos esenciales para ser valoradas con arreglo a tal criterio. Debe tratarse, como señala Pera Verdaguer, del reconocimiento legal de unos derechos adquiridos; mantenimiento de un “status”, derivado de una calificación que se ha perdido, pero que el legislador quiere que perviva, siquiera a estos fines de valoración.

f) Terrenos sin urbanizar que durante cinco años con anterioridad a la vigencia de la Ley hubieran sido objeto de imposición por cualquier arbitrio sobre solares.

Es necesario delimitar de que tipo de arbitrios se trata, pues la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha admitido, como legitimadores de la aplicación del valor urbanístico con arreglo al supuesto que ahora tratamos, al arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos, sobre solares y sobre los insuficientemente edificados, rechazándose las contribuciones especiales y mejoras.

En cualquier caso, dada la naturaleza de los arbitrios señalados (sobre todo el de plus valía) y, pese a que de los términos de lo expuesto parece deducirse el criterio que los citados arbitrios hayan sido efectivamente satisfechos, la Jurisprudencia, con especial referencia al arbitrio de plus



valía, ha matizado esta cuestión en el sentido de estimar suficiente, como legitimación en la aplicación de valor urbanístico, el que el terreno se halle sujeto al arbitrio, sin necesidad de que se haya pagado cuota alguna.

D) En el preámbulo de la Ley del Suelo, pese a su tendencia a valorar con arreglo a criterios objetivos, se reconoce, en determinados casos, la necesidad de considerar valores comerciales fijados con arreglo a la Ley de Expropiación.

De esta manera, el artículo 85-6 de la Ley dispone que se entenderá por valor comercial, al mayor que sobre el inicial, expectante o urbanístico puedan tener los terrenos por sus circunstancias de situación, concentración urbana u otras semejantes.

El valor comercial es el auténtico valor de mercado o de especulación y constituye una excepción en el orden de las valoraciones urbanísticas por la Ley de Expropiación Forzosa.

Por todo ello parece congruente el que la Ley del Suelo pese a reconocerlo, trate de limitar su ámbito, restringiendo al máximo los supuestos de aplicación.

Como ya hemos dicho, el valor comercial se determinará según las normas y criterios de valoración establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa (50).

Esta remisión a la Ley de Expropiación Forzosa ha planteado serios problemas, sobre todo en lo referente a la aplicación del artículo 43 de la citada Ley, siendo este un punto en el que la doctrina se encuentra totalmente dividida (51).

Los que se manifiestan contrarios a la aplicación del artículo 43 fundamentan sus opiniones en lo dispuesto en el artículo 1-2 de la Ley de 21 de julio de 1962, así como en los artículos 5 y 7 del Decreto de 21 de febrero de 1963.

Si bien es cierto que el artículo 1-2 de la citada Ley prohibía la aplicación del referido artículo 43 para los expedientes de expropiación seguidos en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, con posterioridad al artículo 5 del Decreto de 21 de febrero de 1963 señala:

*“conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo primero de la Ley de 21 de julio de 1962, el artículo 43, de la Ley de Expropiación no será de aplicación a las valoraciones de terrenos para los fines de aquella Ley, sin perjuicio de cuanto se establece en la Ley del Suelo sobre criterios y normas de valoración en cuanto se remite a la Ley de 16 de diciembre de 1954”.*

(50) Art. 89. Ley del Suelo.

(51) González Berenguer (Teoría y práctica de la Ley del Suelo), Arregui Lucea y Carretero Pérez (R.D.V. n.º 31) se muestran partidarios de la inaplicabilidad del citado artículo 43.

Esta última afirmación nos parece fundamental, y creemos que da la clave a la solución del problema, pues si la inaplicabilidad del artículo 43 es con la salvedad señalada en el artículo 5 del referido Decreto, la remisión del artículo 89 no podemos interpretarla limitada a los artículos 38 a 42, con excepción del 43, pues las normas que tratan de la inaplicabilidad de este artículo, hacen excepción cuando es la propia Ley del Suelo la que se remite a la de 16 de diciembre de 1954.

En relación con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto del 21 de febrero de 1963, algunos autores han estimado que en el citado precepto se creaba un procedimiento para la obtención del valor comercial, que venía a suplir los criterios estimativos del artículo 43; en efecto, se disponía, que se tendrán en cuenta:

“las circunstancias de situación, concentración urbana y otras semejantes, como el producto íntegro o el líquido imponible de la contribución territorial urbana, del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos y los precios medios ponderados de venta de fincas análogas”.

Sin embargo, es obvio que el carácter de este precepto es mucho menos amplio que el del artículo 43, por lo que no puede tener la virtualidad propugnada, y, en consecuencia, procede considerar como aplicable, como ya hemos expuesto, el tan citado artículo 43.

Este criterio es el mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo:

“pero es de ver que tal facultad del artículo 43, no es aplicable respecto a los criterios de valoración de terrenos que se establecen en el artículo 4 del Título 2.º de la Ley del Suelo, salvo en caso de que se trate de terrenos susceptibles, según la Ley, de ser tasados con arreglo al valor comercial, ya que según el artículo 89 de dicha Ley, sólo tal valor se determinará según las normas y criterios de valoración establecidos por la Ley de Expropiación Forzosa” (Sent. 14 diciembre 1963. Ar. 5033).

“al tratarse de expropiación de un solar al que es aplicable el valor comercial del número 6 del artículo 85 de la Ley del Suelo, tal valor es preciso determinarlo según las normas y criterios de valoración establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, a tenor del artículo 89 de dicha Ley del Suelo, y no siendo posible obtener un precio justo conforme a los valores a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Expropiación, por no resultar un valor real, es preciso acudir a los criterios estimativos del artículo 43 de la misma Ley” (Sent. 4 febrero 1965).

“El Jurado competente, al hacer la valoración de la parcela infringió lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley del Suelo, pues llevó a efecto

la misma prescindiendo de los criterios de la dicha Ley, aplicando el artículo 43 de la Ley de Expropiación, lo cual sólo sería correcto si procediese conforme al artículo 93 de la Ley del Suelo la tasación con arreglo al valor comercial, por ser solar todo el terreno, lo cual no se ha probado" (Sent. 13 febrero 1969).

Se tasarán con arreglo al valor comercial, los terrenos que se encuentren en alguna de las situaciones siguientes:

- a) Solares comprendidos en el casco de la población.
- b) Solares exteriores al casco y situados en polígonos donde el desarrollo de la edificación suscita valores comerciales (52).

Así pues, el primer requisito es que se trate de solares, y este concepto hemos de buscarlo en la propia Ley del Suelo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7 del Decreto de 21 de febrero de 1963.

"Únicamente podrán tasarse, con arreglo al valor comercial los terrenos comprendidos en el artículo 93 de la Ley, que se hallen completamente urbanizados con todos los servicios enumerados en el artículo 63, apartado tercero de la misma" y que además no estén en el caso señalado en el artículo 79, n.º 4".

Por lo tanto, no tienen ninguna relevancia a estos efectos, los conceptos de solar dados en los artículos 499 y 590 de la Ley de Régimen Local, tal y como ha sido interpretado por declaraciones jurisprudenciales (53).

"... pretenden que se admita que la parcela expropiada tiene la condición legal de solar y que en consecuencia se apliquen los artículos 88 y 93 de la meritada Ley del Suelo; todo ello con remisión a las reglas y criterios estimativos de la normativa común expropiatoria, más esto no es posible legalmente por cuanto no se acreditó que la finca reunía los requisitos exigidos por el artículo 63 de la citada Ley de 12 de mayo de 1956".

Creemos que la última alusión al artículo 79 era totalmente innecesaria, puesto que en el mismo se expresa tajantemente que:

"En ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en los lotes resultantes de una parcelación o reparcelación efectuados con infracción de las disposiciones de este artículo o el que antecede"

Por lo que, si en ningún momento se consideran como solares y el valor comercial sólo es aplicable a éstos, la aclaración resulta ociosa.

En relación con las fincas de gran extensión, se presenta el problema de si ha de considerarse como solar la totalidad del predio, o, bien, únicamente, la parte que tenga fachada a la vía dotada de los servicios requeridos.

(52) Art. 93. Ley del Suelo.

(53) Entre otras citamos la de 13 de mayo de 1968:

En este punto, la jurisprudencia no muestra una opinión unánime: así la sentencia de 18 de marzo de 1968 (art. 1380), parece partidaria de la división ideal de la finca a esos efectos:

"si bien en principio el concepto de solar no permite una división de la parcela, sino que esta exige una estimación unitaria, es preciso tener en cuenta que tal criterio general no puede seguirse en aquellos casos singulares, como el ahora enjuiciado, en que por la morfología de la finca sólo una parte de la misma —la más próxima a la calle— está en condiciones de disfrutar de la ordenación urbanística ya establecida".

Sin embargo, la Sentencia de 24 de abril de 1964 (Art. 2646), mantiene una tesis totalmente distinta:

"como no existe precepto alguno que autorice a fijar esa profundidad con respecto al límite de la calle a distancia alguna, es preciso concluir que tal limitación carece de fundamento legal y por ello, reconocer a la parcela toda la condición legal de solar".

No obstante lo resuelto en esta última sentencia, creemos que la aplicación generalizada de este criterio, dará lugar a evidentes injusticias, pues podría atribuirse la condición de solar a terrenos que en nada estén afectados por la calle, en virtud de la cual se les otorgase semejante calificación.

De cualquier modo creemos que, en estas hipótesis, se debe estar al caso concreto y juzgar según las particularidades reales de cada supuesto, pero bajo el principio de que porque una parcela tenga fachada a vía pública, dotada de los servicios requeridos para ser calificada como solar, no tiene por qué concedérsele tal calificación a la totalidad de la misma.

Un segundo requisito para poder tasar con arreglo al valor comercial, es el de que los solares estén situados en el casco de las poblaciones, o, que, siendo exteriores a éste, se encuentren en polígonos donde el desarrollo de la urbanización suscita valores comerciales.

En lo referente al primer supuesto, tendremos que atenernos a lo dispuesto por el artículo 12-4 de la Ley, y así, se considerará casco urbano a medida que la construcción ocupe las dos terceras partes de la superficie edificable.

El segundo supuesto, dada su inconcreción, es mucho más difícil de delimitar, por lo que habrá de juzgarse en cada caso concreto. La Sentencia de 5 de diciembre de 1964 (Art. 5836), resulta indicativa de lo que ha de tenerse en cuenta para proceder a la aplicación del valor comercial, en el supuesto de solares exteriores al casco.

“procede reconocer valor comercial cuando el solar con tres fachadas a importantes vías de comunicación, dotado de los servicios urbanos, con gran cantidad de edificaciones en sus alrededores, en rápido crecimiento, con servicios sociales tales como escuelas, gasolineras, restaurantes, residencia sanitaria ..., con excelentes medios de comunicación, como tranvía urbano, de tránsito frecuentísimo, pues todo ello haría forzoso estimar que el desarrollo de la edificación habría suscitado valores comerciales”.

Especialmente excluidos de la tasación con arreglo al valor comercial, se encuentran los terrenos que hayan sido expropiados por no edificarlos oportunamente sus propietarios, siendo de aplicación, en este caso, el artículo 145 que, en su párrafo 2.º, dispone que el justiprecio de los solares, edificados o no, consecuencia de su inclusión en el Registro Municipal de Solares de edificación forzosa, se fundará en su valor urbanístico, sin que en ningún caso sea aplicable el valor comercial.

E.—Los criterios de valoración establecidos en la Ley de 12 de mayo de 1956, se refieren única y exclusivamente al suelo. El artículo 85 dice: “las valoraciones de los terrenos se efectuarán mediante el procedimiento señalado en la Ley de Expropiación y con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley”.

Por lo tanto, el procedimiento de tasación que la Ley prevé sólo será aplicable a los terrenos en sí, pues cualquier otro elemento escapa a las precisiones y finalidades de la propia Ley, y en el momento en que el objeto de la expropiación se amplía a elementos distintos de lo que es el suelo, serán aplicables los criterios generales de la legislación expropiatoria, según la naturaleza del bien sujeto a expropiación.

El artículo 85-7 de la Ley del Suelo dispone:

“las plantaciones, obras y edificaciones que existieren en el suelo se justipreciarán con independencia del mismo, e incrementarán con su cuantía el valor total del inmueble” (54).

Del mismo modo se manifiesta el artículo 8 del Decreto de 21 de febrero de 1963:

(54) Enrique de Salamanca discrepa sobre la conveniencia de separar las valoraciones del suelo de los otros elementos, estimando que ya que en el mercado el suelo libre es más caro que el ocupado con edificaciones, el resultado de la expropiación debería ser igual.

Sin embargo, olvida E. de Salamanca, el carácter indemnizatorio del justiprecio, que no puede dejar de tener en cuenta elemento ni derecho alguno, y si bien es cierto lo que dice con referencia al mercado, la aplicación de este criterio, dado su patente carácter privatista, no resulta congruente con los principios a este respecto contenidos en la Ley del Suelo.

“El justiprecio de los bienes a que se refiere el artículo 85 apartado 7, de la Ley del Suelo, se atenderá a los criterios señalados por la legislación general de expropiación forzosa y deberá concretarse respecto de cada uno de ellos”.

Es evidente, pues, que para la valoración de elementos distintos del suelo, nada tiene que ver la Ley de 12 de mayo de 1956 y que habremos de atenemos estrictamente a lo dispuesto en la Ley General.

En este sentido, es necesario recordar, que tendremos que aplicar los artículos 38 y siguientes de la Ley de Expropiación, incluido el artículo 43, pues dado el carácter general de la remisión, no existe fundamento alguno para considerarlo excluido. En este punto procede referirnos a lo expuesto en el apartado anterior, sobre su eficacia en el caso de que se aplique el valor comercial.

Pese a que el artículo 85-7, sólo se refiere a las plantaciones, obras y edificaciones, esta enumeración ha de hacerse extensiva a todos los diversos elementos que puedan concurrir en un determinado terreno; tales como, arrendamiento, industria, etc.

No obstante, los derechos reales, servidumbre, y fincas con cargas, por ser tratados individualmente en el artículo 98, quedan fuera del ámbito del artículo 85.

Vamos a referirnos a las edificaciones, industrias, derechos reales, y, especialmente, las servidumbres.

### 1.—Edificaciones

En cuanto a su tasación se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 38-2 de la Ley de Expropiación:

“Los edificios se justipreciarán en la media aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio y de la capitalización al tipo de interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana.

No tendrá validez, a efectos de esta capitalización, todo aumento del líquido imponible producido por declaraciones de renta realizadas por el propietario con fecha posterior a la de la aprobación del proyecto de reforma o urbanización que sea causa de la expropiación”.

La media aritmética a que se alude, se ha de referir, efectivamente, al valor de otras fincas análogas, en el mismo Municipio, que se hayan vendido, y que conste su precio. En modo alguno, puede referirse, necesariamente y directamente, a las valoraciones dadas por los Tribunales a terrenos del mismo sector o a las realizadas por las partes o peritos.

En cualquier caso, tal y como ha declarado la jurisprudencia, la Administración está facultada para reconocer en cada finca, independientemente, una serie de circunstancias que pueden ayudar a fijar con precisión el justiprecio: valor de la construcción en el momento de iniciarse el expediente, estado de vida del inmueble, rentas que produce, situación, tiempo transcurrido desde la fecha de la construcción, etc.

## 2.—Industrias

En lo referente a la expropiación de industrias, cabe distinguir dos casos diferentes:

A) Que por la expropiación del terreno, dadas las condiciones peculiares de la industria, suponga la extinción de la Empresa. En esta hipótesis ha de fijarse el valor total de la industria y éste representará el justo precio.

B) Que la expropiación del terreno, no suponga la imposibilidad de que la industria continúe en otros emplazamientos. En este supuesto la indemnización debe recoger una serie de elementos que han sido determinados jurisprudencialmente.

“En cuanto a las cantidades que por daños y perjuicios señaló el jurado, debemos referirnos: a) Gastos de traslado, arranque y nueva instalación; b) Reestructuración del proceso de trabajo y c) Perjuicios en producción y venta” (Sent. 13 febrero 1969).

“Tal indemnización debe comprender todos los diferentes perjuicios que la expropiación causa, como son los de desmontaje, transporte, y reinstalación de la maquinaria y demás elementos de trabajo, transporte de materias primas y de existencias, almacenados, gastos de nueva apertura de la industria y de reposición de elementos deteriorados por el cambio de instalación; paralización de la industria por consecuencia del traslado obligado con pago de salarios y obligaciones sociales correspondientes al personal, pérdida de beneficios durante el período de traslado e indemnizaciones por la diferencia de renta a satisfacer en el nuevo emplazamiento de la misma” Sent. 16 marzo 1967).

## 3.—Derechos reales.

En lo referente a la valoración de derechos reales sobre inmuebles, la Ley del Suelo se muestra especialmente poco clara e inconcreta. Así el artículo 98-1 dispone:

“La valoración de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; subsidiariamente, según las normas del Derecho Administrativo o Civil que regule la institución y, en su defecto, por las establecidas para el Impuesto de Derechos reales y transmisiones de bienes”.

Así pues, la Ley del Suelo se limita a establecer un orden de prioridades en cuanto a las normas a utilizar, y es, precisamente, en la aplicación de las referidas prioridades donde surgen los mayores inconvenientes.

En efecto (55) en primer lugar el artículo 98 remite a las “disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos”. Sin embargo, la Ley General, sólo contiene a este respecto, el artículo 42, que a su vez remite a las normas de valoración señaladas por la vigente legislación del impuesto de transmisiones. Pero, al admitirse, igualmente, la aplicación de esta legislación en el artículo 98, de la Ley del Suelo, si bien en último extremo y con carácter subsidiario a las normas de derecho administrativo y civil, resulta imposible seguir el doble reenvío establecido, pues supondría la inaplicación preferente de las normas de Derecho Administrativo y Civil.

Por todo ello, parece poder estimarse que en la primera remisión de la Ley del Suelo a las “disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de las mismas”, el legislador no quiso referirse a la Ley de Expropiación Forzosa, sino que tal remisión la hizo pensando en algún nuevo texto legal, complementario, referente a expropiación forzosa, que contuviera preceptos sobre asignación de justiprecio a derechos reales.

No obstante, dado que este hipotético texto no se ha publicado y que las normas de Derecho Administrativo y Civil no dan pie para poder determinar el justiprecio, cabe concluir que no habrá más remedio que acudir a las normas de valoración señalada por la regulación del impuesto, por lo que se habrá de estar a lo prescrito en el artículo 150 de la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964 (56).

(55) Seguimos en la exposición la interpretación que de este artículo hace Pera Verdeguer en “Expropiación Forzosa en L.S.” pág. 188.

(56) Artículo 150-2 de la Ley de 11 de junio de 1964 dice:

8.—En la constitución, reconocimiento, modificación, redención o extinción de derechos reales servirá de base el capital, precio o valor que las partes consignent, si fuese igual o mayor que el que resulte de la capitalización al cuatro por ciento de la renta o pensión anual o éste si aquél fuere menor.

9.—El valor del derecho de usufructo se estimará, a los efectos del impuesto, en la forma siguiente:

En los usufructos temporales se reputará proporcional al valor total de los bienes en razón de un diez por ciento por cada periodo de cinco años, sin exceder nunca del setenta por ciento.

#### 4.—*Servidumbres.*

Por lo que se refiere a las servidumbres, la Ley del Suelo sólo hace referencia a las que considera constituidas como consecuencia de una ordenación que reduce el volumen mínimo edificable por bajo del que para terrenos rústicos establece el artículo 69 (57).

Estas servidumbres, a los fines de constitución o extinción, se justificarán por el valor que resulte de aplicar los coeficientes del artículo 88 al volumen de edificación a que se redujeren las posibilidades mínimas (58).

---

En los usufructos vitalicios se estimará que su valor es igual al setenta por ciento del valor de los bienes cuando el usufructo cuente menos de veinte años, y que va decreciendo a medida que aumenta su edad en la proporción de un diez por ciento menos por cada diez años más. El límite de esta regresión será en todo caso el diez por ciento.

El valor de derecho de nuda propiedad se computará en todos los casos por la diferencia entre el valor del usufructo según las reglas anteriores y el valor total de los bienes sobre que recaigan dichos derechos. En los usufructos vitalicios que a la vez sean temporales, la nuda propiedad se valorará aplicando de las reglas anteriores aquella que le atribuye menor valor.

10.—El valor de los derechos reales de uso y habitación será el que resulte de aplicar el setenta y cinco por ciento de los bienes sobre los que fueron impuestos las reglas correspondientes a la valoración de los usufructos temporales o vitalicios, según los casos.

11.—En las hipotecas, prendas y anticresis la base se estimará en el valor de la obligación o capital garantizado, comprendiendo las sumas que se aseguren por intereses, indemnización, pena por incumplimiento u otro concepto análogo, y si no constase expresamente el importe de la cantidad asegurada se tomará por base el capital y tres años de intereses.

(57) Ver artículo 69 y 70 de la Ley del Suelo.

(58) Artículo 98-2 Ley del Suelo.

## CAPITULO QUINTO

I.— Caducidad de la expropiación.— A. Artículo 56 de la Ley del Suelo.— B. Procedimiento. II.— Liberación de expropiaciones.

I. A.—El artículo 56 de la Ley del Suelo dispone:

- 1.— La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que los motivare.
- 2.— Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado, el propietario podrá requerir a la Administración para lo que lo efectúe en el de los tres meses siguientes y, si no lo llevara a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales”.

La finalidad de este artículo es doble: de un lado, se concede a la Administración un amplio plazo para la práctica de sus proyectos, evitando un aluvión de expropiaciones que podrían poner en peligro sus presupuestos; y, de otro lado, se crea un derecho a favor del administrado, evitando una situación permanente de incertidumbre para su propiedad (59).

De estos dos aspectos, estimamos el segundo como innovación más importante, puesto que, en cuanto al plazo concedido a la Administración para el cumplimiento del Plan, ya existía en la Ley de Régimen Local el artículo 153 (60), pero, precisamente, el no estar desarrollado este precepto en relación con la situación del administrado, es lo que hace acrecentar la importancia del artículo 56-2, pues de su aplicación se derivan consecuencias que antes estaban sin determinar.

(59) Ver sentencia de 1 de junio de 1964. Art. 3726.

(60) Artículo 153 Ley de Régimen Local. “En todos los planes y proyectos que en lo sucesivo se aprueben, se fijará el plazo, que no podrá exceder de 10 años en que el Ayuntamiento ha de proceder a la expropiación y realizar el pago o depósito del valor de los inmuebles sujetos a ella”.

La aplicación del artículo 56 se presta a cierto confusionismo, de tipo terminológico. En efecto, gran número de autores, así como reiterada jurisprudencia, al tratar de este artículo, lo hacen considerándolo como un supuesto más de reversión, siendo así que no puede sostenerse que el derecho que aquél atribuye tenga esas características.

La reversión, esencialmente, supone el recobrar el dominio del que se ha sido anteriormente privado. Sin embargo, esta nota fundamental no se da en el ejercicio del derecho contenido en el artículo 56, por cuanto que, en este caso, no ha llegado a haber privación de dominio alguno, sino simplemente del "libre ejercicio de las facultades dominicales", que son las que se consideran recobradas según el artículo 56.

Así pues, no creemos que sea exacto hablar de reversión en este caso, sino que más bien cabría referirse a la caducidad del derecho de la Administración a ejercitar la potestad expropiatoria, con respecto a determinadas bienes, en virtud del Plan de Ordenación anteriormente aprobado. Y creemos exacta la aplicación del término caducidad, por cuanto esta supone la decadencia de un derecho por su no ejercicio en el término que viene prefijado por la Ley, sin que quepan interrupciones o moratorias del mismo, como ocurre en la prescripción (61).

De esta manera, queda justificada la titulación de este capítulo, dado, la que creemos, exacta correspondencia entre el término empleado y la esencia del artículo 56.

B) El procedimiento para obtener los beneficios derivados del artículo 56, comienza con el requerimiento a la Administración para que proceda a la expropiación o imposición de la servidumbre, en la forma prevista en el Plan. El citado artículo, se refiere de modo genérico a la Administración, sin concretar ante qué órgano específico ha de hacerse el requerimiento, por lo que debemos entender que ha de realizarse ante aquel que tuviere atribuida la facultad expropiatoria no ejercitada.

El requerimiento, según disposición expresa del artículo comentado, ha de hacerse por el propietario del terreno que debió expropiarse o que debía soportar la servidumbre.

En relación con la legitimación para efectuar el requerimiento, cabe plantearse el problema del alcance, en el supuesto que tratamos, de los artículos 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 276 del Regla-

---

(61) Este mismo criterio viene a sustentarlo, en cierto modo, la Sentencia de 14 de febrero de 1968 (Art. 1.765) "lo realmente establecido en el contexto legal, es el alzamiento por caducidad de la suspensión afectante por razón de interés público y limitativa de la disponibilidad literal en que el dominio como derecho consiste y, por tanto, es, sencillamente, el establecimiento tasado del tiempo de aquella limitación en unas condiciones con plazo de afectación determinado, restableciéndose la situación jurídica normal, dando jurídicamente por caducada la limitación en que estribara, por el simple hecho del transcurso del plazo y su denuncia".

mento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (62).

En este sentido, creemos que, dados los efectos que se desprenden del artículo 56 y sus inmediatas consecuencias sobre el efectivo propietario, el requerimiento, que produce la incoación del procedimiento, ha de ser realizado por quien ostente el derecho de propiedad; tal y como ha sido reconocido en la Sent. 31 de enero de 1971 (Art. 952).

“Sentado lo que antecede, que gira en definitiva sobre la aplicabilidad en el asunto litigioso del artículo 56 de la Ley de 12 de mayo de 1956, se hace ineludible destacar que después de referirse el precepto en el párrafo 1.º a los terrenos que no resultaran edificables por sus propietarios, establece el n.º 2 que si no se hubiere procedido a la expropiación en el plazo de 10 años podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en los tres meses siguientes y de no llevarlas a cabo recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales; es por tanto patente por el contexto del artículo que la acción de liberación se confiere de modo exclusivo al propietario”.

Así pues, los principios generales de legitimación anteriormente referidos, tendrán, sólo, efectividad en cuanto a la posibilidad de comparecencia, por parte de otros interesados, en el expediente incoado por el propietario de la finca.

Otra cuestión que se plantea, es la referente al grado de inactividad administrativa necesaria para estimar procedente la aplicación del artículo 56.

En este sentido la Ley es un tanto inconcreta, pues sólo hace referencia a que “no se hubiese procedido a la expropiación o imposición de servidumbres”, lo cual nos lleva a considerar, si la mera iniciación del expediente expropiatorio en el plazo señalado, enerva el ejercicio del derecho concedido en el artículo 56.

El artículo 153 de la Ley de Régimen Local, precedente del ahora comentado, exigía que dentro del plazo señalado se hubiera procedido a

---

(62) Artículo 23 Ley de Procedimiento Administrativo: “Se considerarán interesados en el Procedimiento Administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derecho o intereses legítimos.
- b) Los que sin haber iniciado el procedimiento ostente derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recurrido resolución definitiva.

Artículo 296 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales: 1) Toda persona natural o jurídica que invoque un interés en el asunto que pueda resultar afectado por la cuestión que se está sustanciando en un expediente, podrá comparecer en él mientras no haya recaído resolución definitiva para formular las alegaciones que estime convenientes a su defensa.



la expropiación y pago de los inmuebles afectados, por lo que resultaba concluyente el que el proceso expropiatorio debía haberse llevado a cabo en su totalidad; sin embargo, dados los términos del artículo 56, no podemos llegar a la misma conclusión, aún reconociéndose que sólo en el caso de que fuera posible esa interpretación existiría una verdadera garantía, pues, de otro modo, resulta fácil burlar la finalidad de la norma.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de marzo de 1966 (Art. 1987) mantiene una postura contraria a lo que creemos representa la verdadera finalidad del artículo, pero que dada su concreción resulta difícil de llevar a la práctica, Así dice:

“No es atendible entender, apegado a las palabras “si no la llevase a cabo”, que lo que el precepto exige es la consumación de la expropiación”.

Otra cuestión, es la referente a la duración de la inactividad administrativa, a que nos hemos referido. El artículo 56 señala un plazo de 10 años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivaren, y así ha sido reconocido jurisprudencialmente (63). Sin embargo, lo que plantea cierto problema es la aplicación de esta norma a planes aprobados antes de entrar en vigor la Ley del Suelo. Sobre este tema, hay franco desacuerdo entre las posiciones mantenidas por la doctrina y la jurisprudencia.

Así, Martín Blanco y Roca Roca se muestran contrarios a la retroactividad del artículo 56, por entender que sólo a partir de la vigencia de la Ley han podido aprobarse los Planes de acuerdo con sus previsiones, y no encontrarse el citado artículo en los supuestos de aplicación intertemporal que expresamente establece la Ley.

Sin embargo, el mantenimiento de este criterio coloca en situación de permanente inseguridad a los propietarios de terrenos afectados por un Plan anterior a la Ley del Suelo, así como de desigualdad respecto de los que encontraban sus derechos limitados por Planes posteriores por lo que, pese a las dificultades técnicas que tiene el mantener la retroactividad del artículo 56, nos parece lógico el criterio seguido por el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de abril de 1964, que refiriéndose al citado artículo dice:

“precepto que, como acertadamente se aprecia, guarda relación tanto con los proyectos futuros, como con los anteriormente aprobados, puesto que es la entrada en vigor del Plan a lo que la Ley se refiere y no a la vigencia de la Ley propiamente dicha”.

(63) V. Sent. 7 octubre 1966 y 18 abril 1964.

Una vez practicado el requerimiento, la Administración dispone de tres meses para pronunciarse. Si en este plazo no se procede a la expropiación, el propietario recobra el libre ejercicio de sus facultades dominicales; sin embargo, para la extinción del derecho del propietario, no es suficiente la mera resolución, en cualquier sentido, de la Administración, sino que tiene que proceder, efectivamente, a la expropiación o imposición de servidumbres, bastando, en cualquier caso, como hemos dicho anteriormente, la mera incoación del expediente para enervar la acción del propietario.

Por lo que se refiere a los efectos que produce la aplicación del artículo 56, la Ley sólo hace alusión a la "recuperación del libre ejercicio de las facultades dominicales", pero no expresa exactamente su alcance, por lo que la cuestión ha tenido que ser matizada por la jurisprudencia. A estos efectos resulta concluyente la sentencia de 30 de marzo de 1965 que declaró que "la Ley del Suelo establece un plazo, transcurrido el cual el propietario recobra las facultades limitadas por el Plan, de tal suerte que si la facultad limitada, cual ordinariamente acontece, es la "facultas edificandi", podrá el propietario edificar, como si el terreno no estuviera afectado de expropiación, más no una edificación anárquica, fuera de toda norma jurídica, o una edificación sometida a un derecho derogado, sino justamente de acuerdo con las normas de edificación vigente, como si el terreno dejara de estar afecto al fin para el que se previó la expropiación". (Sent. 30 marzo de 1966).

De igual modo, ha tenido la jurisprudencia que delimitar el ámbito de aplicación del citado artículo, estableciendo los terrenos a que resulta aplicable:

"en razón de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley del Suelo, sobre vigencia de los Planes de Ordenación, y en función de las clases de terrenos que a efectos de su edificación en relación con el Plan aprobado se contiene en el artículo 63, se llega a la conclusión de que la única clase de terrenos a que puede entenderse referida la facultad recuperatoria es a las del apartado c) del artículo 63".

En efecto, el artículo 63 de la Ley del Suelo, clasifica los terrenos urbanos en: viales, parques y jardines, de edificación privada y de edificación pública. Por otro lado, la Ley se refiere a terrenos que "no resulten edificables por los propietarios", por lo que el citado artículo 56, no puede referirse a terrenos dedicados a viales y jardines, pues estos no sólo no son edificables por sus propietarios, sino que tampoco por la Administración.

De igual modo, no puede referirse el artículo 56 a los terrenos de edificación privada, por cuanto que se hace referencia a terrenos que aún

siendo edificables, no lo pueden ser por sus propietarios, y los de edificación privada son los únicos que sí que resultan edificables por éstos.

Por todo lo anterior, cabe concluir, de acuerdo con la sentencia citada, que sólo a los terrenos de suelo urbano destinados a edificación pública resulta aplicable el derecho contenido en el artículo 56.

II.—Los particulares, afectados en expedientes de expropiación por razón de urbanismo, pueden liberarse de ella conservando la propiedad de sus terrenos, para lo cual habrán de ofrecer la colaboración que su propiedad representa y someterse a las normas generales del Plan señalado en el polígono.

Estos principios fueron enunciados por el Decreto de 28 de noviembre de 1959 sobre liberación de expropiaciones en los expedientes promovidos por razones urbanísticas, que concedía al particular la posibilidad de liberarse de la expropiación, siempre que se atuviera al Plan.

Este precepto ha sido posteriormente derogado, y, en la actualidad, rige, en esta materia, el Decreto de 24 de febrero de 1972, que si bien responde a los mismos principios que el derogado, establece una nueva técnica que hace todavía más inconcreto este derecho del administrado.

Las diferencias fundamentales, entre el antiguo y nuevo régimen de liberaciones, esencialmente son dos: la objetivación de los supuestos de liberación y la simplificación e individualización del procedimiento.

Con referencia al primer punto, hemos de hacer constar que mientras que en el antiguo régimen cualquier propietario podía pedir la liberación, siempre que se comprometiera a cumplir determinados requisitos, en el nuevo sistema se tiene también en cuenta la situación y condiciones de los bienes o derechos afectados.

"Podrán liberarse determinados bienes de propiedad privada o que tengan el carácter de patrimoniales, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: importancia de las obras realizadas o en construcción, de los planes aprobados o en tramitación y, cualquiera otras".

De todas formas, la objetivación de los supuestos de liberación no es todo lo concreta que sería de desear, lo cual unido al carácter eminentemente discrecional que preside la actividad administrativa, en este sentido, hace que la posibilidad de que la liberación se lleve efectivamente a cabo sea muy relativa.

Por otro lado, en la nueva regulación no se predetermina las condiciones a las que ha de someterse el propietario liberado, sino que la Administración las establece individualmente para cada caso concreto, con lo cual tiene en su mano totalmente la posibilidad de realización de la liberación, pues en último extremo bastaría con imponer unas condiciones que se supieran inconvenientes para el propietario.

En lo referente a las garantías para caso de incumplimiento, por el particular, de lo convenido, se prevé el que las condiciones que tuvieran carácter económico se puedan exigir por vía de apremio, o en otro caso, la posibilidad de expropiar los bienes o derechos objeto de liberación.

Creemos que la posibilidad de liberación, dada la regulación a que se encuentra sometida, se muestra excesivamente dificultosa, pues en cualquier caso, siempre es la Administración quien decide y, debido a los concretos términos del precepto regulador, con la discrecionalidad más absoluta.

## CAPITULO SEXTO

Derecho comparado: I.— Derecho Italiano.— A. Planteamiento general.— B. Supuestos expropiatorios. II.—Derecho Francés.— A. Planteamiento general.— B. Supuestos expropiatorios.

Un hecho que viene a poner de manifiesto la importancia que la aplicación de la institución expropiatoria al urbanismo ha alcanzado, es el que su utilización, como forma habitual de gestión, ha llegado a formar parte de la política general de actuación en todos los países, variando, en cada caso, la solución adoptada sobre la suerte ulterior de la propiedad así adquirida (propiedad pública, socialización, concesión, mercado libre, etc.).

En este trabajo vamos a hacer referencia únicamente a la legislación francesa e italiana, por ser las que más influyeron en el momento de la redacción de nuestra Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

I.—A. (64).—En el derecho italiano el planeamiento urbanístico se apoya en dos bases de distinto nivel: los planes reguladores, de carácter general, y los planes parciales de ejecución.

La Ley de 19 de noviembre de 1948, n.º 1.187, especifica cuál debe ser el contenido de los planes reguladores, en orden a los dos problemas que tienen que resolver: la localización y la zonificación refiriéndose la primera a las obras públicas y la segunda a la edificación privada.

En este sentido, la expropiación, dentro del cuadro de la gestión urbanística, tiene un carácter instrumental, pues más que transferir el bien de un sujeto a otro, sirve para obtener una utilización positiva de los bienes, predeterminada por el ordenamiento.

B.—La expropiación se utiliza instrumentalmente en la gestión urbanística en una gran variedad de casos. Nos vamos a limitar a mencionar los previstos por la Ley de Urbanismo de 17 de agosto de 1942, puesto

---

(64) V. Testa. *Disciplina Urbanistica*. Edit. Giuffrè Milano, 1966, pág. 227 y s.s. Spantigati. *Manual de Derecho Urbanístico*. Edit. Montecorvo 1973, pág. 375 y s.s. Silva. *Elementi di economia urbanistica*. Edit. Giuffrè Milano, 1964, pág. 416.

que, al no ocuparse de esta materia de Ley de 6 de agosto de 1967, sigue vigente la normativa anterior.

a) "La aprobación de los planes parciales equivale a una declaración de utilidad pública en las obras en ellos previstas". (Artículo 16).

Doctrinalmente se ha entendido que tales obras son únicamente las obras públicas o de utilidad pública, pero no las particulares.

b) En las zonas de expansión del núcleo urbano, de acuerdo con las indicaciones del plan regulador general, el municipio puede expropiar las áreas sin edificar, y las construcciones que tengan carácter provisional y, posteriormente, una vez llevada a cabo la urbanización de la zona de expansión, ceder nuevamente a los particulares las áreas destinadas a la edificación.

El que hubiese sido propietario con anterioridad tiene un derecho de opción, y el precio por el que el Municipio debe ceder el bien al propietario primitivo es equivalente al precio de la expropiación con adición de una cuota proporcional a los gastos causados por las obras del plan regulador y a la importancia del destino dado a la zona.

De este modo, la preparación de suelo destinado a la edificación privada, no grava de ninguna forma a la comunidad, al tiempo que se le dan plenas garantías en cuanto a la eficacia de la urbanización, a la imposibilidad de establecimientos en condiciones insuficientes y la correspondencia entre la utilización del suelo y las prescripciones urbanísticas establecidas.

Sin embargo, este precepto ha resultado prácticamente inaplicable debido a la falta de medios financieros de los municipios, así, como a la inexistencia de una disposición que estableciere la subordinación de la edificabilidad del suelo a una previa urbanización a costa del propietario.

c) El artículo 20 de la Ley de 1942, establece la expropiación, por el Municipio, de las propiedades privadas cuando en ellas no se lleven a cabo las sistematizaciones previstas por el plan parcial.

Esta posibilidad expropiatoria ha sido combatida como anticonstitucional, ya que el artículo 42 de la Constitución, si bien admite la posibilidad de determinaciones negativas al goce de los bienes, es decir, limitaciones a la propiedad, no admite la posibilidad de determinaciones positivas, o sea, de obligaciones de hacer.

Sin embargo, se ha dicho por otro sector, que la posición del particular en el artículo 20 es la de ser titular de un derecho de propiedad predeterminedada en cuanto a los modos de goce y uso; y esta situación no es anticonstitucional, ya que no se trata de una limitación impuesta al derecho, sino de una determinación de su contenido, prevista en el artículo 42 de la Constitución en la parte que establece, de un lado unos fines es-

pecíficos a la propiedad, y de otro una configuración de su estructura interna con predeterminaciones en cuanto a los modos de goce.

En esta predeterminación de los modos de goce se incluye la posibilidad de prescribir positivamente, un uso determinado al dueño.

En cuanto al poder de expropiación del Municipio, se trata del poder de sustitución en la titularidad del derecho, el cual puede ser ejercitado cuando el ejercicio privado del derecho no se ajuste a las condiciones predeterminadas en el correspondiente Plan.

d) El cuarto caso de expropiación, que contempla la Ley de 1942, es el de su utilización a fin de realizar rectificaciones de linderos de las propiedades, para adaptar los bienes a las determinaciones de uso establecidas por las normas urbanísticas.

Se contemplan tres hipótesis diferentes; porciones de áreas públicas que deben pasar a los particulares; porciones de áreas de propiedad privada que deben pasar a otro particular; porciones de áreas de propiedad privada que deben pasar a propiedad pública.

e) Finalmente, el quinto supuesto es el de la expropiación para formación de conjuntos urbanos.

La formación de conjuntos o polígonos municipales de expropiación se encuentra regulada en el artículo 23 del siguiente modo: "el Ayuntamiento puede proceder a la formación de conjuntos que constituyan unidades edificables y comprendan áreas que no hayan sido edificadas todavía u otras construcciones que deban ser objeto de transformación de acuerdo con prescripciones especiales".

El Alcalde instará a los propietarios a declarar, dentro de un plazo, si para llevar a cabo las edificaciones del sector, según lo previsto en ordenación del polígono o conjunto, van a actuar independientemente cada uno, o bien reunidos en consorcio. Para la constitución del consorcio bastará la concurrencia de los propietarios que representen las tres cuartas partes del valor de la zona y este consorcio podrá expropiar a los propietarios que no se hayan adherido a él. Si los propietarios no constituyen el consorcio, o el propietario singular no se declara dispuesto a transformar su propiedad, el Ayuntamiento citará a licitación a los propietarios expropiados para entregar la zona con la obligación de preveer a las obras de edificación de acuerdo con las normas previstas. Si el concurso se declara desierto, el Ayuntamiento podrá designar el polígono mediante subasta abierta al público o mediante venta directa.

El precio al que el Ayuntamiento puede vender o asignar el polígono será equivalente a la indemnización de expropiación que se deba pagar a los propietarios, aumentada por una suma proporcional al incremento de valor derivado de la aprobación del plan regulador.

II.—A.—(65).—Desde la Ordenanza número 58-992, de 23 de octubre de 1958, que refundió y codificó la legislación expropiatoria francesa, ha habido una serie de disposiciones posteriores que han retocado o modificado tal institución de cara, fundamentalmente, a las peculiaridades de la legislación urbanística, así las Leyes de 26 de julio de 1962, la de 11 de julio de 1965 y la Ley de Orientación inmobiliaria de 30 de diciembre de 1967.

La expropiación, como medio de gestión de la actividad urbanizadora, es utilizada en multitud de ocasiones, una veces como instrumento subsidiario y otras directamente, esta última, sobre todo, en las grandes promociones urbanísticas estrechamente ligadas con la política del suelo, y esencialmente con la lucha anti-especulativa.

Intimamente relacionado con el derecho de expropiación, está el llamado derecho de preferencia, concedido a favor de las colectividades públicas o un concesionario, para ser adquirentes de todo terreno situado en una determinada zona, a un precio fijado de similar modo al que se utiliza en la expropiación.

B.—Los supuestos en los que entra en juego la institución expropiatoria son los siguientes:

1.—*Planes Generales de alineación de carreteras nacionales y de vías municipales*

Aprobados estos planes, se afectan los terrenos necesarios para las carreteras y vías, así como las propiedades contiguas en una determinada profundidad. El derecho de los propietarios se resuelve mediante una indemnización estipulada de mutuo acuerdo, o bien fijada por las reglas de la expropiación.

2.—*Remodelaciones y Reparcelaciones*

Según el artículo 46 de la Ordenanza número 58-997 de 23 de octubre de 1958, se pueden presentar dos modalidades de esta institución.

a) La reparcelación consiste en remodelar las propiedades territoriales que, como consecuencia de la ejecución de obras públicas, hayan sido sensiblemente modificadas en su estructura por encontrarse en inmediata vecindad con la obra proyectada.

b) La reparcelación se pone en marcha, mediante un Decreto del Consejo de Estado, que permite delimitar un perímetro en el interior del cual se procederá a la reparcelación de las propiedades con vista a su utiliza-

(65) Auby y Ducos-Ader: Droit Administratif. Dalloz. Paris, 1967, pág. 542 y s.s. Jacquignon. Le droit d'urbanisme. Ed. Eyrolles, 1969.

ción, conforme a los datos del plan de urbanismo y, llegado el caso a la creación de asociaciones sindicales, que agrupen obligatoriamente a los propietarios de las fincas comprendidas en el interior de la delimitación, con miras a su participación en los trabajos.

La Administración en falta de acuerdo amistoso puede expropiar y recuperar de los propietarios una parte de las plusvalías de las que se benefician las fincas como consecuencia de la operación, imponiéndoles soportar, en parte, las costas de los trabajos realizados.

### 3.—*Supresión de aglomeraciones y su reorganización.*

Cuando en ejecución de una operación de obras públicas, la expropiación suponga la dispersión de la población de una aglomeración urbana, debe disponerse por Decreto del Consejo de Estado un programa de reinstalación. Este Decreto fijará las medidas relativas a la reorganización de los territorios afectados por los trabajos, con el fin de permitir, sobre todo, el restablecimiento del dominio público de las colectividades locales, la reinstalación de los servicios públicos y la devolución de los bienes de dominio privado de los Municipios que pudiesen ser suprimidos.

Los propietarios que ocupen personalmente las construcciones expropiadas pueden optar entre la entrega de la indemnización expropiatoria o bien la de unas cantidades destinadas a la nueva construcción del bien expropiado, que serán entregadas a medida que efectivamente se vaya construyendo.

### 4.—*Las grandes operaciones territoriales.*

#### a) Formación de reservas territoriales.

La Ley de Orientación Inmobiliaria de 30 de diciembre de 1967 dispone que, las colectividades locales, las comunidades urbanas y los sindicatos de colectividades locales, que tengan competencia urbanística, pueden adquirir terrenos, si es preciso por vía expropiatoria para constituir reservas de suelo, en previsión de la expansión de las aglomeraciones urbanas, para la ordenación de los espacios naturales en torno a las aglomeraciones y para la creación de ciudades nuevas o estaciones turísticas.

#### b) Zonas de Ordenación concertada.

Son aquellas en las que una corporación pública decide intervenir para realizar la ordenación de los terrenos, especialmente de aquellos que esta

corporación o entidad hayan adquirido con ánimo de cederlos ulteriormente a usuarios públicos o privados.

c) Zonas a urbanizar prioritariamente.

Estas zonas permiten la creación de grandes conjuntos residenciales y se llevan a cabo a través de la expropiación y del llamado derecho de preferencia. Su finalidad fundamental es luchar contra la especulación.

d) Zonas de ordenación diferida.

Este tipo de zonas interesa a los sectores urbanos que se vayan a crear o renovar. Su finalidad es preparar una política territorial de largo alcance y luchar contra la especulación existente en los terrenos vecinos a una zona a urbanizar prioritariamente.

e) Renovación urbana.

La expropiación se convierte en instrumento subsidiario para el supuesto de que existan propietarios en una zona a renovar que no acepten asociarse en la operación, o no se llegue a un acuerdo amistoso.

## EPILOGO

La utilización de la expropiación forzosa como sistema de actuación para la ejecución de los Planes de Ordenación Urbana, ha dado lugar, como hemos visto, a fuertes controversias doctrinales referidas no sólo a los problemas de tipo técnico, que su efectiva aplicación dió lugar en un principio (y que se fueron solventando por medio de las interpretaciones jurisprudenciales y legislación complementaria), sino también a la oportunidad, eficacia e incluso justicia de su aplicación.

Creemos que no puede dudarse de la objetividad y realismo con que el legislador se planteó la situación urbanística de nuestro país en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. Si en ese momento se hubiese contado con una mayor libertad en cuanto a los medios de actuación, no dudamos que los resultados, en este momento, serían muy distintos. Pero no se puede olvidar que los condicionamientos socioeconómicos del país, influyeron de manera decisiva.

Indudablemente, para la consecución de los fines previstos en la Exposición de Motivos, hubiese sido ideal el poder llegar a una socialización total del terreno necesario para la obra urbanizadora. Pero ello resultaba imposible, por lo que hubieron de adoptarse soluciones intermedias que han dado lugar a evidentes desigualdades.

Un típico ejemplo de lo que sucede cuando se emplea estos criterios intermedios, lo constituye la aplicación de la institución expropiatoria al urbanismo.

Lógicamente, no se podía utilizar la expropiación forzosa siguiendo los mismos criterios que en la Ley General, pues con este sistema no se habría obtenido solución alguna a los problemas planteados, por lo que hubo de revestirse a la referida institución de ciertas especialidades, aún con el riesgo de ir contra el principio de unidad legislativa pretendido. Y, es precisamente en la cuestión referente a las valoraciones de terrenos donde ese principio resulta más duramente vulnerado.

Es criterio general de la Ley de Expropiación Forzosa, el que el justo precio debe suponer una equivalencia de valor entre el patrimonio del

que se priva al particular de manera coactiva y la indemnización con que se le sustituye. Sin embargo, del resultado de la aplicación de los criterios valorativos de la Ley del Suelo, vemos que solamente se obtiene ese ideal justiprecio en el supuesto de que se aplique el valor comercial, lo cual sucede en contadísimas ocasiones.

Como hemos visto con anterioridad, el propósito fundamental de la Ley del Suelo fue acabar con la especulación del terreno; y la consideración de que el valor en venta contenía principios especulativos, motivó que, dada la finalidad de la Ley, no pudiera tenerse en consideración. Originándose, de esta manera, un justiprecio que estaba en franca discordia con los principios generales de la Ley de Expropiación Forzosa.

Así pues, si bien es cierto que los criterios valorativos de la Ley del Suelo son perfectamente coherentes con los principios de la misma, por otro lado se encuentran en evidente contraposición frente al resto del Ordenamiento.

Si realmente la Ley del Suelo quería terminar con la especulación de terrenos, tenía que haber procedido de una manera mucho más generalizada, pues en otro caso se producen manifiestas injusticias. En efecto, si lo que se trata es de no valorar una plus valías no ganadas por el propietario del terreno, la expropiación, al referirse a zonas determinadas, hace que el propietario expropiado sufra un evidente perjuicio, mientras que el vecino no expropiado experimenta un aumento de valor en sus terrenos en virtud de la urbanización que va a llevarse a cabo.

Únicamente, en el caso de que se hubiera optado por una socialización general del terreno, podría admitirse la manera de proceder en la Ley del Suelo, pues la expropiación dejaría de ser un perjuicio singular para integrarse en una minusvalía general de un determinado tipo de bienes y que afecta a todos los interesados en este sector económico; pero actuando de la forma prevista en la Ley lo único que se produce es una quiebra evidente del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Otro sentido tendría la expropiación si se utilizase únicamente en el supuesto de que el propietario no cumpliera sus obligaciones como urbanizador. En este caso, la administración, en virtud del principio de subsidiariedad, podría expropiar sancionando el incumplimiento de estas funciones sociales obligatorias, con la privación de aquella parte del precio de sus terrenos que es imputable a la actuación de los demás.

En cualquier caso las medidas referidas han servido de poco, pues es evidente que el proceso especulativo no solamente no se ha detenido, sino que ha alcanzado grados insospechados, lo cual evidencia la falta de idoneidad del sistema empleado.

Sin embargo, es lo cierto que el legislador no pudo implantar otro sistema de actuación, y que incluso pasó largo tiempo hasta que la expropiación con sus especiales caracteres fuese llevada a la práctica.

Así pues, frente a los buenos propósitos de la Ley del Suelo, vemos que no ha habido justa correspondencia con el resultado, lo cual lo achacamos fundamentalmente a la insuficiencia de los medios utilizados; y aunque en páginas anteriores hayamos defendido en ocasiones concretas la utilización del sistema expropiatorio, lo hemos hecho consciente de que, en pura teoría, y, valor absoluto, no es el más apropiado.

En las circunstancias actuales, vemos aún más difícil una solución al problema especulativo, dado fundamentalmente el nivel económico alcanzado por las empresas inmobiliarias; sin que pueda pensarse en una solución de tipo fiscal, pues los empresarios particulares no renuncian a lo que creen su justo beneficio, haciendo repercutir las referidas cargas en el precio del solar. Indirectamente, pues, se coopera en el fenómeno especulativo.