

LA DETERMINACION DEL JUSTIPRECIO DE LOS TERRENOS EXPROPIADOS Y SU POSIBLE IMPUGNACION CONTENCIOSA

POR

NICOLÁS GÓMEZ DE ENTERRÍA

Magistrado de lo Contencioso-administrativo.

SUMARIO: I. DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO: 1. *El régimen anterior a la vigente Ley de Expropiación Forzosa.* 2. *Ley de 16 de diciembre de 1954:* a) Criterios valorativos aplicables a los terrenos. b) Organó de la valoración. 3. *Ley sobre Régimen del Suelo:* a) Criterios de valoración. b) Valoración individual. c) Valoración conjunta. 4. *Ley de 21 de julio de 1962:* a) Valoración cuando están aprobados los Indices. b) Cuando existe Decreto aprobatorio de polígonos de actuación. c) Cuando no se da ninguna de las anteriores circunstancias.—II. IMPUGNACIÓN DEL JUSTIPRECIO: 1. *La impugnación por parte del expropiado y por la del beneficiario de la expropiación.* 2. *La impugnación por parte de la Administración expropiante:* a) La Administración local. b) La Administración del Estado.

I

DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO.

1. *El régimen anterior a la vigente Ley de Expropiación Forzosa.*

Sabido es que la expropiación forzosa, cuya legitimidad suele ser reconocida en los mismos textos constitucionales (1), tiene como presupuesto material de su ejercicio (2) el abono a quien ha de soportarla del equivalente dinerario de los bienes o derechos sobre los que debe recaer.

(1) Artículo 10 de las Constituciones de 1837, 1845 y 1876; artículo 13 de la de 1856; artículo 14 de la de 1869; artículo 44 de la de 1931; artículo 32 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945.

(2) Sobre la naturaleza de la indemnización, o como efecto del ejercicio de la potestad expropiatoria, o como presupuesto de legitimidad de aquel ejercicio, puede verse la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, págs. 112 y sigs., en la que se acepta la segunda tesis. En igual sentido. Nemesio RODRÍGUEZ MORO, *La expropiación forzosa*, Madrid, 1962, pág. 43.

La determinación en cada caso concreto de ese equivalente dinerario encierra dificultades no pequeñas (3), pues aunque es de elemental sentido jurídico que al expropiado hay que compensarle con una cantidad que no suponga menoscabo ni enriquecimiento patrimonial en relación con el bien de que se le priva (4), la línea divisoria entre menoscabo y enriquecimiento es una meta ideal que no siempre se consigue en la realidad.

La Ley de 10 de enero de 1879 —y en punto a terminología no se ha apartado de ella la actual— designaba a la indemnización expropiatoria con el nombre de justiprecio (5), queriendo dar a entender con ello que la compensación económica que se entregara al expropiado, por la privación que se le obligaba a soportar, había de alcanzar la medida justa, aunque sin exceder de ella.

Pero al servicio de esta inequívoca aspiración, la misma Ley estableció un sistema de determinación del justiprecio que, en las dos vertientes en que se contemplara (6), ofrecía serios inconvenientes para el logro efectivo de una indemnización justa.

En cuanto a criterios valorativos, bien puede afirmarse que la Ley de 1879 no aceptó ninguno. El perito de cada parte interesada hacía una valoración con arreglo a su personal punto de vista, y lo mismo sucedía con el perito tercero, obligado únicamente a moverse entre los límites trazados por las valoraciones de los otros dos (7).

Y en lo relativo a la facultad de decidir sobre la cuantía de la indemnización, eran los mismos órganos de la Administración activa (8) los encargados de fijar en cada caso el justiprecio de los bienes.

Así, pues, a la falta de seguridad que siempre acompaña a la ausencia de normas de carácter objetivo, se unía el ser la propia Administra-

(3) De ahí que en la Exposición de Motivos de la Ley de 16 de diciembre de 1954 afirmara el legislador que la fijación de la indemnización constituye, como es obvio, el problema capital de una Ley de Expropiación.

(4) Ver en este sentido, entre otras, las sentencias del T. S. de 14 de febrero, 3 de marzo y 18 de octubre de 1958 y 25 de febrero y 9 de octubre de 1959. La primera de ellas dice que la esencial finalidad es la de fijar lo más exactamente posible el justo precio del bien expropiado, de forma que no se produzca ni mengua ni aumento del sacrificio patrimonial operado por causa de utilidad pública.

(5) Rúbrica de la Sección 3.ª del Título II y artículo 28.

(6) La del criterio con arreglo al cual se calculaba el justiprecio y la del llamado a resolver los casos de discrepancia.

(7) Artículo 33.

(8) Gobernador Civil o Capitán General, en primer pronunciamiento, y Gobierno, en apelada.

ción la que resolvía como juez un expediente en el que se hallaba económicamente interesada como parte (9).

Por ello, aunque no hubieran existido otras razones, las dos que se dejan apuntadas eran suficientes para promover una importante reforma en la normativa sobre la materia expropiatoria.

2. Ley de 16 de diciembre de 1954.

La reforma se promovió y quedó convertida en realidad legislativa, sin que en el proceso de su elaboración se escatimaran esfuerzos para sustituir el procedimiento de la controversia pericial por otro que permitiera una determinación más objetiva del justo precio (10), a la vez que se privó a los órganos de la Administración activa de la facultad decisoria de la que se hallaban investidos en el régimen anterior.

En principio, la vigente Ley de Expropiación Forzosa, al haber tenido que renunciar a la fijación automática del justo precio (11), atiende para determinar éste a una prudente conjugación de los valores fiscales con los venales.

No parece, por tanto, existir una identificación latente entre justo precio en sentido legal y precio de mercado (12). Aquél viene a ocupar una posición equidistante entre éste y el valor puramente fiscal (13). Así se aprecia respecto de los edificios en el párrafo segundo del artículo 38, y en el artículo 39, con relación a las fincas rústicas, después de un intento de actualización del valor fiscal.

En los solares todavía se da mayor preferencia a los valores fiscales, pues el párrafo primero del artículo 38 no acepta el sistema de la media aritmética.

(9) Artículos 34 y 35 de la Ley; 41 y 42 del R. D. de 10 de marzo de 1881, para su aplicación en tiempo de paz al Ramo de Guerra, y 43 y 44 del de 19 de febrero de 1891, para el de Marina.

(10) Exposición de Motivos de la Ley, II, Procedimiento, C) Justiprecio, párrafo segundo.

(11) Confesión igualmente hecha en la propia Exposición de Motivos. *Ibid.*, párrafo cuarto.

(12) Véase en contra la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA antes citada, pág. 121. Justo precio en el sentido de la Ley, dice este autor, es simplemente valor venal, valor en el mercado, «hic et nunc», del sacrificio en que la expropiación consiste.

(13) Con frecuencia en la práctica se prescinde en absoluto de las valoraciones fiscales, por los argumentos un tanto especiosos de no ser objetivas ni estar actualizadas, cuando ya el legislador, contando de antemano con ambos inconvenientes, porque así lo dice en la Exposición de Motivos (lugar citado, párrafo segundo), juzgó preciso ponderar aquellas valoraciones con las de mercado (párrafo tercero), y para casos excepcionales, dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias específicas (*ibid.*).

Y ni siquiera en aquellos bienes cuya estimación en el mercado reviste los caracteres de mayor publicidad y fijeza, como son los valores mobiliarios, se acepta como exclusivo el criterio del valor en venta, sino que éste debe conjugarse, de acuerdo con el artículo 40, con la capitalización del beneficio medio en el trienio anterior y con el valor teórico de los títulos.

Hay un caso en el que cobra, sin embargo, especial relieve el precio del mercado, y es cuando se expropia una finca urbana arrendada para local de negocio. Entonces, según el artículo 44, el arrendatario habrá de ser indemnizado con arreglo a las normas de la legislación de arrendamientos, y el artículo 73 de la Ley especial manda tener en cuenta, en primer lugar, el precio medio en traspaso de locales destinados al mismo negocio y sitios en la misma zona comercial (14).

Verdad es que el artículo 43 autoriza a separarse de la equidistancia entre el valor en venta y el valor fiscal; pero, aparte de que esta autorización constituye una facultad excepcional, y nunca un criterio aplicable con carácter de generalidad (15), no se desprende de aquí la identificación necesaria entre el precio justo y el precio de mercado.

El valor real de los bienes, concepto a que se refiere el artículo 43 como sinónimo de justo precio, no es el que éstos alcanzan abandonados al libre juego de la oferta y la demanda, sino el que responde a su verdadera estimación económica por razón de los rendimientos que eran susceptibles de producir al tiempo de iniciarse el expediente expropia-

(14) En relación con la indemnización expropiatoria del arrendatario de local de negocio, entiende GARCÍA-TREVIJANO (diario *Pueblo* del 27 de julio de 1963) que el dueño del inmueble tiene un derecho de carácter civil a participar en ella. La tesis, aunque seduce en principio, por el contraste que supone que el arrendatario pueda ser indemnizado en cantidad superior a la del propietario, no parece del todo correcta, ya que la Administración expropiante se enfrenta con dos expropiados distintos, cada uno de los cuales ha de hacer suya, por título irrevocable, su propia indemnización (art. 4.º de la Ley y artículos 6.º, párrafo 2, y 8.º, párrafo 1, del Reglamento). Lo que sucede es que la indemnización del arrendatario puede y debe constituir un dato de interés para la indeterminación del valor real del inmueble, que será la indemnización a percibir por el propietario; aparte de que no se conseguiría siempre, con la solución propugnada por GARCÍA-TREVIJANO, que el propietario percibiera cantidad superior a la del arrendatario, pues el 70 por 100 de la indemnización de éste, que en el peor de los casos quedaría definitivamente a su favor, puede superar a la suma del 30 por 100 restante y del justiprecio del inmueble, obtenido sin tomar en cuenta la indemnización a percibir por el arrendatario.

(15) Ya GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., pág. 124, auguró que esta autorización, concebida como excepcional, iba a jugar «de facto» el papel de regla. El tiempo se ha encargado de darle la razón, y a la aplicación reiterada del artículo 43 hizo expresa alusión el señor TRIÁS BERTRÁN en el discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes el día 14 de julio de 1962 (*B. O. de las Cortes Españolas*, núm. 743).

torio y de las ponderadas expectativas de mayor rentabilidad, a causa de unas inversiones posibles e inmediatas, pero todavía no realizadas.

Identificar el valor real, en el sentido de justo precio, con el valor venal, envolvería una virtual petición de principio, al dar por supuesto que los precios de mercado son siempre justos, cuando la experiencia diaria enseña que muy raras veces lo son (16).

El precio justo, al igual que el salario justo, no son propiamente los que rigen en un tiempo y lugar determinados, sino los que debieran regir en ese tiempo y en ese lugar. Al tratarse de conceptos deontológicos, son ellos los que deben influir sobre las situaciones del mercado, y no viceversa (17).

Por otra parte, en el artículo 43 está igualmente prevista la hipótesis de que el valor real sea inferior al que resulte de aplicar los criterios objetivos de los artículos 38 a 42, a cuyo fin se permite introducir la correspondiente rectificación en baja.

Si el valor real y el precio de mercado fueran conceptos equivalentes en el sentido legal, tanta inconsecuencia sería rebajar el último, como norma, al enfrentarle con el valor fiscal, como el elevarle, como excepción, en los contados casos en que el valor fiscal esté por encima del venal, para llegar en definitiva a una ulterior identificación entre valor real y precio de mercado, como resultado laborioso de una corrección en alza o en baja sobre la base de un primer proyecto de valoración que, por obvias razones, quedaba bien excusado (18).

(16) En este sentido, ROMAY BECCARIA, en *Expropiación forzosa y política del suelo*, trabajo publicado en el núm. 38 de esta REVISTA. Los hechos, por su parte —dice este autor—, acreditaron y acreditan cada día que los precios efectivos no son siempre precios justos; aún más probablemente que no lo son casi nunca. La halagadora hipótesis de un mercado perfecto es un modelo ideal que no se cumple jamás en el terreno práctico (página 129).

(17) El perjuicio patrimonial —computado frente a los valores especulativos— que en principio se ocasiona exclusivamente a los expropiados, mediante la normalización del mercado, deja de ser un perjuicio singular para integrarse en una minusvalía general de un determinado tipo de bienes, que en unos casos es resultado directo y en otros indirecto de la acción pública, pero que afecta a todos los interesados en este sector económico (ROMAY, trabajo citado, pág. 146 del núm. 38 de esta REVISTA).

(18) Sin embargo, la jurisprudencia del T. S. tiende a equiparar el valor real con el precio de mercado. Ya la sentencia de 17 de junio de 1957 declaró que uno de los módulos ciertos para valorar las cosas es conocer el precio que por ellas se paga al ser vendidas en la libre y voluntaria contratación, sujeta a la ley de la oferta y la demanda. La de 9 de junio de 1959 se limitó a afirmar que la Ley de Expropiación Forzosa quiere que el justiprecio sea el conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación. Y la de 28 de noviembre de 1960, recogiendo el criterio de varios fallos anteriores, dice que es necesario hacer todo lo posible por determinar y fijar, como precio

Pero es que además el enunciado del artículo 43 no significa abrir paso al sistema de valoración libre ni siquiera a título de excepción. Se trata más bien de la concesión de un prudente margen de discrecionalidad, del que sólo puede hacerse uso dando cuenta del sentido y amplitud de su utilización.

No otra cosa significa el obligar a comenzar la valoración con arreglo a los criterios objetivos de la propia Ley, para poder someter la cantidad que así se obtenga a rectificaciones en alza o en baja, aunque siempre a base de fundamentar con el mayor rigor y detalle cada una de las modificaciones que se introduzcan en la cantidad que necesariamente ha de tomarse como punto de partida (19).

En definitiva, la Ley de 1954 no se acoge como único criterio al valor fiscal de los bienes, pero en modo alguno consiente tampoco que se prescindiera de este importante dato en la determinación del justiprecio.

real y justo, una cantidad que facilite al expropiado medios económicos suficientes para adquirir bienes análogos a los que se le expropián.

Hay, no obstante, algunas declaraciones jurisprudenciales que significan una ligera separación del criterio anterior. Así, la sentencia de 21 de noviembre de 1959 afirma que no siempre puede decirse que el efectivo valor real de la finca lo sea el precio en venta ofrecido o dado por otras fincas análogas, porque, aparte la peculiaridad de cada caso, las compraventas son en ocasiones estimuladas por especiales anhelos derivados del lugar y futuro vital del adquirente, por negocios o trabajos impulsores de la adquisición, por traspasos o cesiones en perspectiva, en suma, por subjetivos y muchas veces personalísimos impulsos y reacciones que desfiguran el auténtico valor real de la finca así adquirida.

Y la de 14 de octubre de 1960 dice, con mayor precisión aún, que es principio básico que la indemnización sea justa y equitativa y entrañe una efectiva compensación al valor real, intrínseco, objetivo de los terrenos expropiados.

(19) No siempre se ha seguido con rigor en la práctica, al hacer uso del artículo 43, el camino trazado por su párrafo tercero, sino que, con fundamento en la facultad concedida en el párrafo primero, se han aplicado directamente los criterios estimativos que se juzgaron más adecuados. Se infiere así de algunas sentencias del T. S., como las de 9 de junio de 1959 y 16 de enero de 1961.

Dice la primera de ellas que «la vigente Ley sobre Expropiación Forzosa, al tratar del justiprecio, repite que ha de ser el conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, y permite, como racionalmente no podía dejar de hacerlo, que para hallar el valor real de los bienes pueda el Jurado Provincial de Expropiación hacer uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados, cuando considere que con los demás medios legales no es dable conseguirlo».

Y la segunda, que «para la fijación de la indemnización o justiprecio en el procedimiento expropiatorio, se inspira la Ley de 16 de diciembre de 1954, más que en reglas tasadas o determinación automática del valor de los bienes afectados, en la posibilidad de que el órgano de tasación adopte un sistema estimativo adecuado para lograr el valor real, haciendo uso de la facultad excepcional que le confiere el artículo 43, cuando las normas que en los artículos precedentes se establecen sean insuficientes para la determinación justa de la valoración, pudiendo así apreciarse todas las circunstancias y factores económicos que en conjunto den una exacta y ponderada evaluación difícil de conseguir de haberse constraído a criterios preestablecidos inflexibles en algunas ocasiones».

a) Criterios valorativos aplicables a los terrenos.

Cuando son terrenos los bienes sometidos a expropiación forzosa es preciso, en primer lugar, determinar su verdadera naturaleza, ya que el criterio estimativo es distinto según se trate de solares o de fincas rústicas (20).

Para la Ley de Régimen Local son solares los terrenos edificables, cualquiera que sea su destino y aprovechamiento, enclavados dentro de la línea perimetral del casco de las poblaciones o en su zona de ensanche, siempre que tengan uno o más de sus lados formando línea de fachadas a una o más vías públicas o particulares, o trozos de las mismas que estén urbanizados, cuando menos con los servicios de alumbrado, encintado de aceras o afirmado; si bien, por lo que se refiere a las zonas de ensanche, sólo se considerará como solar, caso de que todas las calles circundantes no estén urbanizadas, la faja de terreno con línea a la vía o trozo de vía que esté urbanizada y con fondo igual al de la manzana en proyecto (21).

Son indicios favorables a la calificación de solar el tratarse de finca sujeta a la contribución urbana o al arbitrio municipal sobre solares sin edificar, porque no parece razonable que la Administración considere el terreno como solar antes de la expropiación y como finca rústica una vez iniciada ésta.

Con todo, si los indicios no responden a la realidad, ha de prevalecer ésta sobre aquéllos, pues un error jurídico, provocado o no por el particular, pero siempre consentido por él, no es título suficiente para pretender una mayor indemnización.

Además, poco real ha de ser el valor de un terreno si se estima como solar lo que por su destino, emplazamiento y ausencia de urbanización, es una finca rústica. La realidad del valor debe, lógicamente, descansar sobre la realidad misma de la cosa valorada (22).

(20) Quedan fuera de los preceptos de la Ley de 16 de diciembre de 1954, según su artículo 97, las expropiaciones por causas de colonización y de fincas mejorables. Sobre la falta de justificación de esta excepción puede verse GARCÍA DE ENTERRÍA, obra citada, págs. 32 y 33, en la que refuta la tesis contraria de LAMO DE ESPINOSA.

(21) Artículo 499 núms. 1.º y 2.º

(22) Este criterio puede encontrar su apoyo en las sentencias del T. S. de 4 de julio de 1959 y 9 de noviembre de 1960, según las cuales, en cuanto a la estimación como solar o como finca rústica de las parcelas expropiadas, es inadecuado aplicar a ello un concepto general o rígido o seguir siempre inexorablemente el resultado de planos o registros municipales, siendo más justo atender a las especiales circunstancias de situación en cada caso concreto.

Pero la Jurisprudencia se siente, en general, inclinada a calificar la finca como solar,

Dispone el artículo 38 de la Ley que los solares se justiprecien con arreglo a dos criterios, uno preferente y el otro subsidiario. Consiste el primero en el valor asignado para el arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos aumentado en un 10 por 100, y el segundo, en el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial.

Se comprende la preferencia concedida a los tipos unitarios para el arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, porque están, en principio, llamados a asegurar una valoración objetiva y actual. Objetiva, dado que la fijación de aquellos tipos se hace por un sistema de conjunto, con anterioridad a la expropiación y sin consideración a la misma, antes bien, con una finalidad recaudatoria, en la que, si bien lleva la iniciativa la Administración municipal, quedan los administrados garantizados suficientemente a través de la publicación preceptiva y de la impugnación que a raíz de ésta pueden utilizar (23). Y actual, porque cada tres años es obligación de los Ayuntamientos la de fijar los tipos unitarios del valor corriente en venta de los terrenos enclavados en el término municipal (24), y el plazo de tres años no debe reputarse excesivo, a efectos de dar por supuesta dentro del mismo una estabilidad relativa de los precios y del poder adquisitivo de la moneda.

A fin de que puedan ser tenidas en cuenta las circunstancias especiales de cada solar, las valoraciones unitarias son susceptibles de un aumento o disminución hasta un 20 por 100 como máximo (25).

Pero como puede suceder que los Ayuntamientos no tengan establecida la valoración de los terrenos para el trienio en que la expropiación se verifica, de ahí que antes de acudir a lo dispuesto en el artículo 43 sea obligada la estimación con arreglo al valor en venta a efectos de la contribución territorial.

 si ha satisfecho el arbitrio por solares sin edificar y se ha aceptado por diversos organismos el considerarla como solar (sentencia de 18 de octubre de 1957), y si se hallaba tributando hacía tiempo por Contribución territorial urbana, había sido adquirida como solar y en ella había ruinas de construcción urbana anterior (sentencia de 23 de enero de 1956); atenuándose la distinción entre rústica y urbana en los casos de fincas situadas en las zonas de ensanche de una gran población en expansión, próxima a varias arterias de comunicación urbana y extraurbana (sentencias de 5 de mayo de 1956 y 12 de noviembre de 1960).

(23) Estas valoraciones se harán públicas juntamente con la Ordenanza del arbitrio, y serán impugnables, al igual que ésta, ante el Delegado de Hacienda, quien deberá resolverlas previo informe de los Arquitectos del servicio del Catastro urbano en la Delegación respectiva (art. 511 de la Ley de Régimen Local, párrafo 1, segundo inciso).

(24) Los Ayuntamientos deberán fijar cada tres años los tipos unitarios del valor corriente en venta de los terrenos enclavados en el término municipal, en cada una de las zonas que al efecto juzguen preciso establecer (art. 511. comienzo del párrafo 1)

(25) Artículo 511, párrafo 2.

Aunque la Ley no lo dice expresamente, es indudable que se refiere a la contribución urbana, a la que se hallan sometidos los solares.

Si la finca, aun siendo realmente un solar, satisface contribución rústica, el valor fiscal de la misma no podrá ofrecer un criterio aceptable. De tomar ese valor, en defecto del que se obtenga por aplicación del criterio principal, se llegaría a un resultado de subvaloración de los solares respecto de los terrenos rústicos, pues en éstos hay que conjugar su propio valor fiscal, ligeramente incrementado, con el valor en venta, mientras que en los solares habría que estar únicamente al valor fiscal, y éste no propio, sino ajeno, y, por supuesto, inferior al suyo, como sería el de una finca rústica referido a un terreno que realmente es un solar.

Cuando lo expropiado sea una finca rústica—y lo será siempre que el terreno, al tiempo de la expropiación, no dé frente a una vía urbanizada—, entonces ha de justipreciarse, a tenor del artículo 39, por la media aritmética entre la capitalización al interés legal de la renta líquida catastrada o amillarada, aumentado en un 5 ó en un 10 por 100, y el valor en venta actual de fincas análogas del mismo término municipal o comarca.

Si no obstante haberse establecido una adecuada calificación del terreno y aplicado el respectivo criterio legal para su valoración, se obtiene una cantidad superior o inferior al valor real, habida cuenta de los rendimientos normales, presentes o esperados, de la cosa expropiada, se estará en el caso de ir introduciendo en la cantidad ya obtenida las rectificaciones a que alude el artículo 43, con el fin de que se mantenga la debida correlación entre los rendimientos que el terreno es capaz de producir y el valor asignable al mismo.

Lo que no permite en modo alguno el artículo 43 es llegar en la valoración de los terrenos a los precios de mercado, pues siempre quedaría sin justificar—y el propio artículo obliga a hacerlo con rigor y detalle— una parte de la elevación que para ello sería preciso introducir en la cantidad obtenida por aplicación del criterio legal respectivo.

En efecto, si el vendedor de un terreno queda sujeto al pago de un arbitrio municipal por el incremento de valor alcanzado por el mismo durante el tiempo que fué suyo, mientras que el particular que sufre una expropiación está exento de aquel arbitrio (26), y percibe, además, un

(26) El pago del precio estará exento de toda clase de gastos, de impuestos y gravámenes o arbitrios del Estado, Provincia o Municipio (art. 49 de la Ley).

premio de afección (27), siempre el expropiado obtendría una contraprestación superior a la del vendedor en el mercado libre, con lo que la expropiación se convertiría en una operación económicamente ventajosa para quien se viera sometido a ella.

He aquí por qué el total abandono de la valoración fiscal está en desacuerdo, a mi modesto juicio, con los principios informadores de la Ley de Expropiación Forzosa.

b) *Organo de la valoración.*

En la constitución de los Jurados Provinciales de Expropiación, a los que se atribuye la facultad de señalar el justiprecio de los bienes, se encuentra, según la propia *Exposición de Motivos de la Ley*, una de sus más importantes innovaciones (28).

Ya no son los Organos de la Administración activa los que, a la vista de las distintas tasaciones practicadas, y acogiendo en la mayoría de los casos la valoración del perito tercero, ponen fin al expediente de justiprecio; pues la Administración expropiante, despojada de la prerrogativa decisoria que tenía en la Ley anterior, pasa a asumir en aquel expediente la única postura de parte interesada, exactamente igual que el expropiado y que el beneficiario de la expropiación, en los casos en que existe.

Son los Jurados, Organos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, anteriormente escindidas. Su presidencia corresponde a un Magistrado, sobre el cual no ejerce, como es natural, funciones de nombramiento, corrección ni remoción Organo alguno de la Administración Pública (29).

En cuanto a los vocales, que son cuatro, sólo dos de ellos —el Abogado del Estado y el funcionario técnico— pueden ser considerados como representantes de los intereses de la Administración, ya que los otros dos —el representante de la C. O. S. A. o de la C. N. S. y el Notario— más bien significan la presencia en el Jurado de personas llamadas a aumentar la garantía de los intereses particulares (30).

(27) En todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado en la forma establecida en los artículos anteriores, un 5 por 100 como premio de afección (art. 17).

(28) *Exposición de Motivos*, II, Procedimiento, C) Justiprecio, párrafo quinto.

(29) Artículo 32 de la Ley y artículos 34, párrafo 2, y 37, párrafo 3, del Reglamento.

(30) El artículo 32 fija la composición del Jurado, atribuyendo su presidencia a un Magistrado, con lo que garantiza la objetividad de visión y el rigor judicial del procedimiento y asegura la representación de los intereses financieros y fiscales de la Admini-

Pero no sólo el Presidente, en cuanto tal, queda fuera de la jerarquía administrativa, y sometido únicamente a la judicial, como antes de ser nombrado para este cargo, sino que, además, el propio Jurado carece de Organó administrativo superior para revisar tanto sus actuaciones como las resoluciones que dicte (31).

El acierto de la Ley, al crear los Jurados de Expropiación, no puede negarse, porque además de la independencia administrativa de que les ha dotado, quedan garantizados, por razón de su composición, el rigor del procedimiento y la objetividad de las decisiones, y, por razón de la permanencia y especialización de sus miembros, la justicia intrínseca de las valoraciones a realizar (32).

La naturaleza del Jurado Provincial de Expropiación ha de inferirse de las funciones pericial y judicial que en él se han conjugado, según la Exposición de Motivos de la Ley. Cabe afirmar, por tanto, que es un Organó arbitral de actuación independiente que, sin formar parte de la Administración activa, emite actos objetivamente administrativos.

Para la Jurisprudencia, el Jurado de Expropiación es un Organó de la Administración del Estado en la esfera provincial (33).

3. Ley sobre Régimen del Suelo.

Apenas transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley de

tración y patrimoniales de la propiedad privada, así como los de índole técnica, incluyendo finalmente a un Notario, en atención a su conocimiento de las transacciones y a la independencia de su función pública (lugar citado en la Exposición de Motivos).

(31) Artículo 35 de la Ley, párrafo segundo.

(32) La garantía de las resoluciones del Jurado viene ya proclamada por una reiterada Jurisprudencia (sentencias, entre otras, de 19 de febrero y 2 y 19 de marzo de 1959 y 22 de abril, 9 de junio y 13 de octubre de 1960). La primera de ellas dice así: «Que es principio básico de nuestra legislación sobre expropiación forzosa el de que nadie sea privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente, indemnización que representa tanto como una justa compensación equivalente al valor real de los bienes de que se ve privado el propietario, sin mengua ni aumento de su patrimonio económico, y sobre esta base el examen conjunto de los elementos de juicio aportados al expediente que tuvo en cuenta el acuerdo impugnado, demuestra que la valoración asignada a las fincas por el Jurado de Expropiación Forzosa, aparte de la ponderación que a sus decisiones ha de atribuirse en principio por la capacidad técnica y jurídica de sus componentes y por la independencia que revisten sus juicios, al no encontrarse vinculados a los intereses en juego, es de estimar ajustado a la realidad, por lo que, al no envolver injusticia notoria ni error material, es obligado reconocer representa el verdadero justiprecio de los terrenos expropiados a que estos autos se refieren».

(33) Sentencias de 23 de abril y 24 de noviembre de 1959 y 19 de enero de 1960.

Esta viene a ser también la tesis de GARCÍA DE ENTERRÍA (ob. cit., pág. 138) y la de Alejandro NIETO, *Lesividad y expropiación*, núm. 36 de esta REVISTA, págs. 131 y sigs.

Expropiación Forzosa (34), fué publicada la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (35), que, en materia de valoración de terrenos expropiados a consecuencia de la actividad urbanística, goza de preferencia normativa sobre aquélla, por tres razones: la primera, por ser de fecha posterior; la segunda, por el carácter más específico, en relación con los terrenos, de las normas contenidas en el capítulo IV de su título II, sobre los artículos 38, 39 y 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, y la tercera, porque expresamente lo dispone, en cuanto a los criterios de valoración, el artículo 85 de la Ley del Suelo (36).

Se respeta, no obstante, el procedimiento establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, salvo en el caso de opción por el de tasación conjunta, regulado en el artículo 122 de la del Suelo.

Con tres problemas fundamentales ha venido a enfrentarse la Ley de 12 de mayo de 1956: el de la retención de terrenos por sus propietarios para provocar una elevación de precios, con grave perjuicio de la acción urbanizadora; el de la imposibilidad de disponer de terrenos amplios para espacios libres, y el de la falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo (37).

Para tratar de solucionarlos ha instituído una regulación del suelo, según su situación y destino.

Distingue la Ley entre Municipios con plan de ordenación urbana aprobado y sin él. En los primeros, el territorio se divide en suelo urbano, de reserva urbana y rústico (38), y en los últimos, en urbano y rústico (39).

El suelo urbano, en los Municipios con plan de ordenación, es el que está dentro del casco de la población, o fuera de él, pero urbanizado. y aun sin urbanizar, si está comprendido en sector con plan parcial de ordenación aprobado (40).

El suelo de reserva urbana es el que, sin ser urbano, está destinado a urbanizarse, según el plan general de ordenación (41).

(34) A los cuatro meses desde el 17 de diciembre de 1954 (disposición final 1.ª).

(35) De 12 de mayo de 1956 (*B. O.* del 14 de mayo), con vacación legal de sesenta días, conforme a su disposición final 1.ª

(36) La preferencia de los criterios de la Ley del Suelo sobre la de Expropiación Forzosa ha sido reconocida por las sentencias del T. S. de 3 de noviembre de 1962 y 6 de diciembre del propio año.

(37) Exposición de Motivos, III.

(38) Artículo 62.

(39) Artículo 66.

(40) Artículo 63-1.

(41) Artículo 64.

El suelo rústico, por exclusión, es el que no puede calificarse de urbano ni de reserva urbana (42).

Dentro del suelo urbano, los terrenos pueden tener previsto el siguiente destino: viales, dedicados a calles y plazas; parques y jardines, y solares, entendiéndose por tales las superficies de suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el plan, y, de no concretarlas, 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 de agua, desagüe y alumbrado público (43).

El suelo urbano en las poblaciones sin plan de ordenación estará constituido por los terrenos comprendidos en un perímetro edificado al menos en el 20 por 100 de su extensión superficial. Los terrenos restantes tendrán la consideración de rústicos (44).

La adscripción de un terreno a una determinada categoría de suelo de las que la Ley establece, es ya una operación automática, sin que puedan entrar en juego la mayor o menor proximidad a la población, la existencia de construcciones ni la clase de contribución a la que se halle sometido. Es más, tratándose de suelo rústico o de reserva urbana, permanecerá con la misma calificación mientras que la Administración no lo transforme en suelo urbano (45), y, una vez transformado, no se estará todavía en presencia de un solar, ya que el suelo urbano es el género, en tanto que el solar es la especie, por lo que será preciso acudir al destino asignado en el plan de ordenación para ver si el terreno es edificable, supuesta, claro está, su completa urbanización.

Existe, como es fácil advertir, una verdadera oposición conceptual entre suelo rústico y de reserva urbana, de una parte, y solar, de otra. Ningún terreno rústico o enclavado en el suelo de reserva urbana podrá ser calificado como solar, sin olvido de lo que la Ley ha querido disponer. Y admitido que formen parte del suelo urbano algunos terrenos sin urbanizar, análoga oposición se mantiene entre estos terrenos y los solares (46).

(42) Artículo 65.

(43) Artículo 63-2.

(44) Artículo 66.

(45) En este sentido se pronuncia GARCÍA DE ENTERRÍA en *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, pág. 108, al decir que sólo la Administración, a través de los planes urbanísticos, puede asignar carácter urbano a cualquier porción del territorio.

(46) El suelo urbano estará sujeto a la limitación de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela, por contar con los servicios mínimos de urbanización a que se refiere el artículo 63, mereciere la calificación de solar (art. 67-1).

Como la Ley impone a los propietarios de terrenos de suelo urbano la carga de urbanizarlos, la de ceder gratuitamente los terrenos para viales y parques y jardines, y la de edificar los solares resultantes, si-guese de aquí que sólo a quienes cumplan estas obligaciones les estará jurídicamente permitido hacer suya la plusvalía del terreno destinado a la edificación (47).

Quienes sin urbanizar a sus expensas ni soportar la contribución especial que supone la cesión de la parte no edificable (48) ni construir sobre la restante, se limitan a esperar pacientemente a que la demanda de terrenos en la zona alcance su grado óptimo, no pueden invocar título alguno para ser conceptuados como propietarios de verdaderos solares (49).

Ante la imposibilidad reconocida expresamente de lograr el ideal de

(47) GARCÍA DE ENTERRÍA, en la obra últimamente citada, entiende que el paso del valor rústico al urbanístico queda afectado a costear la urbanización, y el del urbanístico al de mercado, precisamente a la edificación (pág. 123).

(48) Sobre la calificación de contribución especial «ex ante» y en especie, puede verse la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA acabada de citar, pág. 118.

(49) El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costeado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente aumento de 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 de la Ley, III-a. En igual sentido, ROMAY BECCARIA, trabajo citado, pág. 130, número 38 de esta REVISTA).

Más contundentes son las siguientes palabras del Ministro de la Vivienda: «El Estado —y no olvidéis que el Estado, en último término, somos todos nosotros— no tiene por qué abonar incrementos de valor que sólo se admiten en el mercado antisocial de la especulación; no hay por qué recargar al contribuyente con las supuestas indemnizaciones que se deben, sin duda, al incremento de la demanda producido por los propios planes públicos o a la fácil postura abandonista, que se limita a recoger los frutos de la «productividad por la simple espera», con un enriquecimiento injusto contra la comunidad» (B. O. de las Cortes, núm. 743).

Incidentalmente, POU VIVER (*Compatibilidad de intereses concurrentes en el proceso expropiatorio*, núm. 41 de esta REVISTA, pág. 152, nota) afirma que, si no se adoptan medidas correctoras del mercado en su totalidad (quizá porque la empresa sea inaccesible), resulta abiertamente injusto que sólo dejen de regir los precios de mercado cuando deba acudir a él la Administración pública. El argumento convencería si en los precios de mercado no se computaran unas plusvalías totalmente ajenas al trabajo o a la inversión económica de los propietarios del terreno; si no se diera en la oferta, minimizada ante una demanda ingente y angustiada, una situación de monopolio virtual; si no se reconociera el ideal de hacer pasar a los sujetos públicos la totalidad del suelo necesario para la urbanización; si los bienes expropiados no vinieran sujetos, en la mayoría de los casos, a módulos bien distintos para el cumplimiento de la obligación de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, y si fuera plausible la conducta de los hombres rectores de un país, que, impotentes para poner remedio a todos los males, optaran por no remediar ninguno, en aras de un pretendido principio de igualdad.

que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones sea de propiedad pública (50), la Ley se ha limitado a imponer la constitución de patrimonios municipales del suelo a los Municipios de capitales de provincia, a los de población superior a 50.000 habitantes y a los que señale la Comisión Central de Urbanismo, y a permitir dicha constitución en todos los demás (51).

El Patrimonio Municipal del Suelo tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización (52).

Queda prevista la posibilidad de que el Patrimonio del suelo se extienda a términos municipales distintos, siempre que éstos se hallen comprendidos dentro del perímetro de influencia reconocido al propio Ayuntamiento, si bien, para aplicar la expropiación forzosa a territorio municipal ajeno, será precisa autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo (53).

a) *Criterios de valoración.*

Desecha la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana los módulos anteriores de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, porque el primero no suele responder a la realidad, mientras que el segundo favorece la especulación.

Admite igualmente que el tráfico sobre terrenos no se opera en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la Ley económica del mercado determine un precio justo.

De ahí que trate de apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos, a cuyo fin distingue los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial (54).

El valor inicial es el de los terrenos sobre los cuales no se haya ejercido una acción urbanística, y consiste en el intrínseco de los predios determinado por su aprovechamiento en el momento de hacerse la valoración (55). Se calculará por el rendimiento del terreno en la explotación rústica efectiva o de que fuera naturalmente susceptible (56).

(50) Exposición de Motivos, III.

(51) Artículo 72, apartado 1.

(52) Artículo 72, apartado 2.

(53) Artículo 74.

(54) Exposición de Motivos, III, y art. 85-2.

(55) Artículo 85-3.

(56) Artículo 86.

Por consiguiente, es la producción real, efectiva o posible del predio, el único factor que debe ser tenido en cuenta para llevar a cabo la valoración del mismo, con independencia de su situación, valor fiscal y precios del mercado inmobiliario.

Se tasarán con arreglo al valor inicial los terrenos rústicos que no ofrecieren expectativas apreciables de aprovechamiento o utilización urbanística dentro del plazo máximo de quince años (57).

También serán tasados por el valor inicial los terrenos del suelo urbano destinados en los planes de ordenación a viales y parques y jardines (58).

Como el destino asignado a los distintos terrenos en los planes de ordenación pudiera imponer un trato desigual a sus propietarios, ya que se valora con diferente criterio el terreno llamado a edificarse que el que ha de integrar en su día los espacios libres (59), queda salvado este inconveniente al permitir al propietario a quien le afecte en más de una sexta parte el ulterior destino a viales, jardines y zonas verdes, que exija la reparcelación de unidad superior para que se atribuya a todos los propietarios la extensión proporcionada de terreno edificable y no edificable (60).

La regla de que los terrenos viales y de parques y jardines se tasarán con arreglo al valor inicial, tiene una excepción, a efectos de reparcelación o de sustitución de indemnización en dinero, en que habrá de sumarse 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 (61).

Esta solución es la de tasar por un procedimiento retrospectivo los terrenos que no son edificables, pues se parte del valor individual de las distintas parcelas, alguna de las cuales puede tenerlo hasta comercial, se rebaja el importe de las obras de urbanización y se distribuye la diferencia entre toda la superficie del polígono o manzana.

(57) Artículo 90, en relación con el 87.

(58) Artículo 90.

(59) Las sentencias de 28 de noviembre de 1958 y 30 de enero de 1959 sostuvieron que no debe ser disminuído el precio de un terreno por el destino vial, zona verde o patio interior de manzana del mismo.

(60) Artículo 81.

(61) Artículo 90-1-b, en relación con el 97. Sobre el alcance bien distinto que GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA concede al apartado 1 del artículo citado en último lugar, puede verse su trabajo *El supuesto derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas*, pág. 141 del núm. 41 de esta REVISTA.

Si se atiende a la disyuntiva con que el supuesto de hecho se plantea, no es difícil advertir que habrá de acudirse a la tasación por el procedimiento retrospectivo de los terrenos que no sean edificables, tanto en los casos de reparcelación como en aquellos otros en que el propietario de dichos terrenos sea indemnizado en especie, en vez de serlo en dinero.

Los efectos normales que la reparcelación produce son la expropiación de las parcelas antiguas y la simultánea adjudicación de las nuevas (62). Y aunque la indemnización expropiatoria consiste precisamente en una cantidad de dinero, según el artículo 48 de la Ley de 1954, cuando se trata de terrenos y deba ser aplicada la Ley sobre Régimen del Suelo, está previsto el pago, de haber acuerdo en tal sentido, mediante permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación (63). He aquí por qué, al seguirse la misma consecuencia en la reparcelación que en la indemnización mediante permuta, la valoración debe ser efectuada en ambos casos con idéntico criterio. Y si la cantidad a que así se llegue puede ser superior al valor inicial—y, de hecho, es bien seguro que lo será—, no hay inconveniente alguno en asignar parte de esa plusvalía al primitivo propietario, al dejarle sometido a la carga de los gastos de urbanización pendiente y de ulterior edificación sobre el terreno que reciba.

Quedarán, por tanto, sujetos a la regla general de la tasación por el valor inicial, los terrenos para viales y parques y jardines respecto de los cuales el propietario tenga que ser indemnizado en dinero, incluso en los casos en que, realizada la reparcelación, no quede alguno de los afectados conforme con su resultado y renuncie a los efectos de la misma (64).

Para el propietario renunciante no habrá reparcelación, desde el momento que voluntariamente se sustrae a sus consecuencias, y si tampoco es indemnizado mediante permuta, porque no lo pretenda o no sea factible, no hay razón para que participe en una plusvalía que no ha contribuido a crear, pues ésta surgirá gracias a la inversión urbanizadora subsiguiente.

Si los terrenos destinados a espacios libres y tasados por su valor inicial se destinan a objeto distinto en un plazo de treinta años, quedarán sujetos al derecho de reversión a que se refieren los artículos 54

(62) Ver a este respecto el artículo 82.1.

(63) Artículo 100. El pago del justiprecio en las expropiaciones podrá verificarse en efectivo o, de acuerdo con el expropiado, por permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación.

(64) La disconformidad y subsiguiente renuncia están previstas en el artículo 83.

y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, a cuyo efecto habrán de ser tasados por el mismo concepto en que lo hubieren sido al enajenarse por el primitivo propietario (65).

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 sobre Régimen del Suelo un precepto que autorice el reenvío, por lo que sigue con toda su eficacia el mandato contenido en el párrafo primero del artículo 85.

Pero es que, además, el artículo 39 de la Ley de Expropiación, que se refiere a las fincas rústicas, y que pone en juego los valores fiscal y venal, no podría ser utilizado cuando expresamente la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo ha rechazado uno y otro criterio, como ya se ha expuesto.

El artículo 43 se excluye por sí mismo, dado que concede una facultad rectificadora, que exige, como es obvio, un resultado rectificable, el que no puede obtenerse si primero no se aplicó el artículo 39, único capaz de comprender a unos terrenos sobre los cuales no recae la calificación legal de solares (66).

Queda, por tanto, como único criterio el de calcular en dinero los rendimientos reales, obtenidos o posibles, de la explotación rústica, y capitalizarlos al interés legal, con lo que se obtendrá el valor real del terreno como finca rústica, o, lo que es lo mismo, el denominado por la Ley valor inicial.

El valor expectante, propio de los terrenos sin urbanizar, aunque llamados a serlo en plazo conocido, 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 (67).

Es un valor potencial en razón a las perspectivas de utilización urbanística de todo un conjunto de terrenos (68), que se aplica a todos los

(65) Artículo 90, párrafo 2 de la Ley.

(66) ROMAY BECCARIA entiende que cuando los terrenos deben ser tasados por su valor inicial, son aplicables las normas generales de la Ley de Expropiación Forzosa, con la sola salvedad de que deben ser eliminadas del cómputo estimativo las expectativas urbanas (trabajo citado, pág. 145, núm. 38 de esta REVISTA).

(67) Exposición de Motivos de la Ley del Suelo, III.

(68) Artículo 85, párrafo 4.

de reserva urbana y a los rústicos susceptibles de aprovechamiento urbanístico en plazo máximo de quince años (69).

Oscila entre los valores inicial y urbanístico, y tal vez por esta movilidad cuantitativa la doctrina se sienta inclinada a prescindir de él (70).

Con todo, no parece un concepto legal superfluo, si se tiene en cuenta que tiende al equitativo reparto, anterior a la urbanización, de las plusvalías esperadas como consecuencia de la misma, y que normalmente no se confundirá con ninguno de los valores límites entre los que viene obligado a moverse.

Demarcado el conjunto de terrenos que se encuentren en condiciones análogas de utilización urbana en el plazo indicado de quince años como máximo, el valor expectante se determina distribuyendo la plusvalía que sobre el valor inicial alcance la superficie destinada exclusivamente a edificación, entre todo el conjunto previamente demarcado (71).

Como este conjunto ha de ser superior a la superficie edificable, y el valor inicial más la plusvalía del terreno previsto para edificación es igual al valor urbanístico del mismo, de ahí que el valor expectante nunca pueda ser igual, y menos superior, al valor urbanístico. Para igualarle sería necesario el supuesto de imposible realización de que todo el conjunto demarcado fuera terreno apto para edificar, sin reserva alguna para viales, parques y jardines.

Y si, por prescripción legal, el valor expectante de cada parcela se obtiene sumando a su valor inicial la plusvalía que por unidad de superficie le corresponda (72), es evidente que el valor expectante en ningún caso podrá ser inferior al inicial, con lo que resulta superflua la prevención de que éste prevalezca sobre el expectante, si fuera superior (73). Sólo con una plusvalía de signo negativo—verdadera contradicción en los propios términos—cabría imaginar un valor inicial superior al expectante.

Pero es que tampoco tienen por qué confundirse normalmente los dos valores, ya que el expectante es una suma de dos sumandos, el primero de los cuales es el valor inicial. Si la plusvalía, que es el segundo suman-

(69) Artículo 91.

(70) Para GARCÍA DE ENTERRÍA, quien no discrepa, en lo esencial, de la opinión de CARRO y del malogrado BALLBÉ, el hecho de la inclusión del valor expectante en el sistema legal ha de enturbiar necesariamente el juego de la Ley, por lo que la exposición ganará en coherencia y rigor si se prescinde de él, por ser una simple restricción hipotética del valor urbanístico (obra últimamente citada, pág. 115).

(71) Artículo 87 de la Ley.

(72) Artículo 87, párrafo 2.

(73) Artículo 91, párrafo 3.

do, se cifrara en cero, entonces el valor expectante coincidiría con el inicial, pero se estaría en presencia de un conjunto demarcado exclusivamente para espacios libres, que no es supuesto que la Ley contemple, pues el número tercero del artículo 87 exige la determinación de la superficie de terreno que normalmente se necesite para la edificación señalada como previsible en el plazo de quince años.

En el supuesto verdaderamente improbable de que el conjunto demarcado para futura utilización urbana no reservara parte alguna para edificación, más que de identidad de los valores inicial y expectante, se trataría de una apriorística exclusión del segundo de dichos valores.

El valor urbanístico es el propio de los terrenos urbanos y edificables, urbanizados o no; está en función de las posibilidades de edificación resultantes del planeamiento (74), y se estima en una proporción del coste previsible de la edificación permitida en cada terreno, según la naturaleza de las zonas y el grado de urbanización (75).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley, se tasarán con arreglo al valor urbanístico los terrenos que, sin ser solares con valor comercial, se encontraren en alguna de las situaciones siguientes:

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

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

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.

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

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

Pudiera pensarse que los terrenos gravados durante cinco años anteriores a la Ley con algún arbitrio sobre solares adquieren definitiva-

(74) Artículo 85, párrafo 5.

(75) Exposición de Motivos, III.

mente esta calificación por obra de la misma, ya que son enumerados entre los que deben tasarse por el valor urbanístico.

Pero no es así, porque a renglón seguido se remite el artículo 92 a lo dispuesto en el 87, para la determinación del valor expectante, aunque las perspectivas de utilización urbanística hayan de ser las señaladas en el plan. Con esta remisión, a los terrenos del apartado f) les queda virtualmente asignado el valor expectante, el cual será sustituido por la suma del valor inicial y de todos los arbitrios satisfechos por el concepto de solares, en el caso de representar dicha suma una cantidad superior a aquel valor.

Como el valor urbanístico está en función de las posibilidades de edificación resultantes del planeamiento, cuando por modificarse éste sean mayores aquellas posibilidades, se produce una inmediata plusvalía de los terrenos afectados, con el consiguiente incremento del valor urbanístico de los mismos en proporción al mayor volumen de edificabilidad (76).

Si la plusvalía se debe al aumento de las expectativas de utilización urbanística (77), el verdaderamente incrementado será el valor expectante, no porque aumente sin más el valor del terreno destinado a edificación, sino porque, al aumentar la superficie del mismo, quedará menos derramada, sobre todo el conjunto de terrenos demarcados, aquella plusvalía.

Siempre que el valor asignado a una parcela en la que el dueño hubiere costado algunas obras de urbanización, no contrapuestas a planes vigentes en el momento de ejecutarlas, fuere inferior a la suma del valor inicial y de la parte proporcional del valor actual de las obras, se completará hasta cubrir el importe de ambos sumandos (78).

El valor urbanístico se determinará por un coeficiente en relación con el coste previsible de la edificación permitida en cada terreno.

Cuando la edificación fuere prevista a largo plazo, el valor urbanístico se reducirá en proporción al interés de la inversión correspondiente, si no lo produjere el aprovechamiento existente (79).

El Decreto de 21 de agosto de 1956 aprobó el cuadro de coeficientes para el cálculo del valor urbanístico, después de tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

a) Tipo de ciudad en que se encuentren enclavados los terrenos.

(76) Artículo 95.

(77) Supuesto que también contempla el artículo 95.

(78) Artículo 96.

(79) Artículo 88, párrafos 1 y 2.

b) Clase y calidad de las circunstancias urbanísticas intrínsecas a cada terreno.

c) La urbanización de los mismos.

d) Volumen de edificabilidad permitida en ellos.

Las ciudades se agrupan en tres tipos, y los terrenos en tres categorías, distinguiéndose tres grados dentro de cada una de éstas.

El primer grupo de ciudades lo forman: Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao; el segundo, las demás ciudades de más de cien mil habitantes, y el tercero, el resto de los núcleos urbanos.

Se considerarán terrenos de categoría C los que reúnan circunstancias urbanísticas desfavorables; de categoría B los que las reúnan normales, y de categoría A los que, reuniendo las mejores circunstancias urbanísticas normales, tengan además alguna de las condiciones que en concreto se enumeran.

El volumen de edificabilidad permitida se determinará por el número máximo de metros cúbicos por metro cuadrado que el planeamiento autorice en cada caso, y el módulo o coste del metro cúbico de edificabilidad será determinado por los órganos urbanísticos competentes.

El coeficiente se aplica al producto de la edificabilidad por el módulo o coste del metro cúbico de edificación.

El valor comercial, aplicable únicamente a los solares en sentido legal, aunque no a todos, es el mayor valor que, sobre el urbanístico, puedan tener los terrenos por sus circunstancias de situación, concentración urbana u otras semejantes (80).

Se tasarán con arreglo al valor comercial los solares comprendidos en el casco de la población y los exteriores al casco, aunque situados en polígonos donde el desarrollo de la edificación suscite valores comerciales (81), pero nunca se tasarán por el valor comercial los terrenos que se expropian por no haberlos edificado sus propietarios en el plazo que oportunamente se les señalara, o, en otro caso, en el de dos años, contados desde que el polígono o manzana merezca la calificación de casco, o en el de tres, a partir de la recepción provisional de las obras fundamentales de urbanización (82).

El valor comercial se determinará según las normas y criterios de valoración establecidos por la Ley de Expropiación Forzosa (83), es decir,

(80) Artículo 85, párrafo 6.

(81) Artículo 93, párrafo 1.

(82) Artículo 93, párrafo 2. en relación con el artículo 142.

(83) Artículo 89.

por el valor que tengan asignados los terrenos a efectos del arbitrio de plusvalía, aumentado en un 10 por 100, y, en su defecto, por el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial, y sólo excepcionalmente será permitido acudir al artículo 43 para introducir, con el mayor rigor y detalle, en la cantidad obtenida por aplicación de uno de los dos criterios anteriores, aquellas rectificaciones encaminadas a la determinación del valor real.

No parece tampoco que, con la Ley sobre Régimen del Suelo, el valor real de los solares, pese a denominarse valor comercial, pueda identificarse con el precio de mercado, ya que de éste habrá que deducir, cuando menos, la parte proporcional del coste de la urbanización y de los terrenos destinados a viales y zonas verdes, siempre que el expropiado no contribuyera a la realización de ambos fines en los términos a que viene obligado por los artículos 67 y 114 de la Ley, por no ser justo que si la Administración urbaniza a sus expensas y paga un precio por el terreno destinado a viales, y con ambas inversiones imprime un mayor valor a los solares resultantes, tenga que pagar en la expropiación de éstos lo mismo que pagaría un adquirente cualquiera en el mercado inmobiliario.

De todo lo que va expuesto se desprende que después de la entrada en vigor de la Ley sobre Régimen del Suelo no puede hacerse uso del artículo 43 de la de Expropiación Forzosa, más que en el caso de tratarse de terrenos urbanos, aptos para la edificación, urbanizados y enclavados dentro del casco, o fuera de él, pero en polígonos donde el desarrollo de la edificación suscite valores comerciales.

En efecto, los terrenos rústicos sin posibilidades urbanísticas en plazo de quince años y los destinados a espacios libres, se tasan por el valor inicial, que está en función de los rendimientos rústicos efectivos o posibles; los rústicos con perspectivas urbanísticas en aquel plazo y los de reserva urbana, por el expectante, que no puede exceder del urbanístico; los urbanos y edificables, estén o no urbanizados, por el urbanístico, que se obtiene mediante la aplicación de los coeficientes aprobados por Decreto de 21 de agosto de 1956, y únicamente en los solares con arreglo al artículo 63, que reúnan además alguna de las circunstancias que el 93 señala, es permitido acudir a los criterios de estimación de la Ley de Expropiación Forzosa, y con ello aplicar, aunque nunca como regla general, la facultad correctora concedida en el artículo 43 de la misma.

Consecuente la Ley sobre Régimen del Suelo con la no remisión a los criterios de la de Expropiación Forzosa, más que para la determinación

del valor comercial de los terrenos que hayan de ser tasados con arreglo al mismo, prohíbe tomar en cuenta para el cálculo de los otros tres valores, el precio consignado en los títulos de adquisición o de constitución de gravámenes posteriores a su promulgación (84).

Se logra con esta medida poner freno a la tendencia especuladora, pues aunque la prohibición no afecta a la determinación del valor comercial, el adquirente de terrenos en los que pueda apreciarse tal valor ya sabe que se obliga a edificarlos en un plazo que la misma Ley concreta, y que, si no lo hace, será expropiado con sujeción al valor urbanístico (85), para fijar el cual sí que se tendrá en cuenta la prohibición anterior.

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 (86).

Las valoraciones tendrán vigencia durante diez años, pero cuando circunstancias reales y ajenas a especulación originaren notorias variaciones en el mercado de terrenos o en la situación económica general, se revisarán los justiprecios, de oficio o a petición de cualquier propietario afectado (87).

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, el que, sometido a información pública por un mes, habrá de obtener la ulterior aprobación de la respectiva Comisión de Urbanismo, que se entenderá otorgada por el transcurso de otro mes sin formular reparos (88).

b) *Valoración individual.*

Tiene lugar la valoración individual cuando se abre para cada una de las fincas expropiadas un expediente de justiprecio distinto, en el cual han de observarse las normas de procedimiento señaladas en la Ley de Expropiación Forzosa, por virtud de la remisión que a las mismas hace el párrafo primero del artículo 85 de la Ley sobre Régimen del Suelo.

Cuando se trate de fincas arrendadas, el artículo 4.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954 manda abrir un expediente incidental para cada

(84) Artículo 94.

(85) Artículos 93-2 y 145-2.

(86) Artículo 85-7.

(87) Artículo 99, párrafos 1 y 2.

(88) Artículo 101, párrafos 1 y 2.

uno de los arrendatarios, a fin de fijar las indemnizaciones separadas que correspondan. Los titulares de derechos reales sobre la cosa expropiada, únicamente tienen la posibilidad, con arreglo al citado artículo, de que se entiendan con ellos las diligencias del expediente de justiprecio, y, si no existe acuerdo sobre el reparto de la indemnización, el párrafo segundo del artículo 8.º del Reglamento manda a la Administración proceder a la consignación de la cantidad total en la Caja General de Depósitos, mientras se resuelvan las discrepancias.

La Ley sobre Régimen del Suelo mejora el procedimiento a seguir en los casos de concurrencia de otros derechos con el de dominio, pues faculta a la corporación u organismo expropiante para elegir entre justipreciar cada uno de tales derechos y asignarles, en consecuencia, una cantidad determinada, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del Juzgado para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados (89).

Las hojas de aprecio, tanto del expropiado como de la Administración expropiante, o beneficiario de la expropiación, habrán de formularse necesariamente por el valor que corresponda a la zona de situación de los bienes y al destino de éstos, sin que el error en que tales hojas puedan incurrir sea suficiente para alterar la verdadera naturaleza de aquéllos, deducida de la exacta descripción con que ha de encabzarse la pieza separada de justiprecio (90).

De no llegarse a una conformidad expresa en la valoración (91), se remite el expediente al Jurado Provincial de Expropiación, el que procede a la fijación del justiprecio, de acuerdo con los criterios objetivos de la Ley sobre Régimen del Suelo.

La valoración efectuada por el procedimiento de tasación individual puede quedar ineficaz, o por variación de las circunstancias económicas, o por sustitución de la indemnización en dinero por indemnización en especie.

La Ley de Expropiación Forzosa (92) daba por supuesta la alteración de las circunstancias económicas cuando transcurrieran dos años sin que la cantidad fijada como justo precio se hiciera efectiva. Pero la Ley sobre

(89) Artículo 98.3.

(90) Artículo 26 de la Ley de Expropiación.

(91) Es doctrina jurisprudencial que la omisión de la tasación por una de las partes no puede significar conformidad o aquietamiento con el justiprecio fijado por la otra (sentencia de 18 de abril de 1962 y varias más).

(92) Artículo 58.

Régimen del Suelo, con un criterio más racional (93), exige que la variación de aquellas circunstancias se cumpla de modo efectivo, pues de otra suerte las valoraciones tendrán vigencia durante diez años, como ya se ha indicado. Por consiguiente, el simple transcurso de los dos años no será suficiente, cuando la Ley del Suelo deba ser aplicada, para proceder a nueva tasación de los terrenos, y, en cambio, sí lo será la notoria variación de las circunstancias económicas, aunque los dos años no hayan transcurrido.

Si la nueva tasación no resulta procedente, el expropiado sólo tendrá derecho a los intereses por demora en el pago del precio, a tenor de los artículos 48 y 57 de la Ley de 1954. Pero si los bienes se valoran por segunda vez, será obligado atenerse a lo dispuesto en el artículo 36, que manda referir la valoración al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio (94), sin que puedan tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro. No se tratará, por tanto, de la fijación del valor actual de los bienes, sino más bien de la actualización de la indemnización anteriormente fijada.

Ayuda a entenderlo así el párrafo tercero del artículo 99 de la Ley del Suelo, cuando dice que servirá de base para la revisión, sin perjuicio de otros factores, el índice general ponderado de precios al por mayor publicado por el Instituto Nacional de Estadística, y el simple argumento de que una demora imputable a la Administración queda sancionada suficientemente con el abono del interés legal que proceda y con la actualización del justiprecio, pero habría un notorio exceso si se diera al expropiado participación en una plusvalía derivada de las obras que motivan la expropiación.

La sustitución de la indemnización en dinero por indemnización en especie sólo da lugar a nueva tasación cuando se trate de terrenos destinados a viales y parques y jardines, estimados por su valor inicial.

Si por acuerdo entre el propietario de estos terrenos y el beneficiario de la expropiación se abona el justiprecio mediante permuta con otras parcelas edificables, los terrenos destinados a espacios libres deberán ser tasados por el procedimiento retrospectivo del párrafo primero del artículo 97 de la Ley, que conducirá a un resultado superior al valor

(93) Artículo 99-2.

(94) Se entenderá iniciado el expediente de justiprecio el día siguiente a aquel en que haya adquirido firmeza el acuerdo declaratorio de la necesidad de la ocupación, con independencia de la fecha en que la Administración extienda la correspondiente diligencia de apertura (art. 28 del Reglamento de 26 de abril de 1957).

inicial; luego si primero se tasaron por este valor, sobre la base de que se pagarían en dinero, al recaer más tarde el acuerdo para la permuta, el criterio estimativo sufre una variación que habrá de reflejarse valorando los terrenos por segunda vez.

c) *Valoración conjunta.*

La facultad de optar por el sistema de tasación conjunta la concede el artículo 122 de la Ley del Suelo al expropiante, sin que al beneficiario de la expropiación, aludido con toda propiedad en el párrafo segundo del artículo siguiente, se le puedan conceder, a este respecto, más atribuciones que la simple iniciativa encaminada a provocar aquella opción.

Es cierto que el artículo 121 califica implícitamente como expropiantes (95) a sujetos públicos y privados que, lejos de ostentar aquel carácter (96), no son más que beneficiarios de la expropiación; pero esta imprecisión terminológica no parece suficiente para confundir la situación de los entes públicos territoriales, que ejercen la potestad expropiatoria para sí o para otros, con la del beneficiario de la expropiación, que se limita a adquirir unos bienes como consecuencia del ejercicio, por persona jurídica distinta, de la potestad citada.

Los terrenos incluidos en el polígono que se delimite a efectos expropiatorios habrán de corresponder a sectores comprendidos en el plan general de ordenación urbana, aunque sin necesidad de la previa aprobación del plan parcial.

Se comprende la conveniencia de prescindir del último requisito, por la remisión que el apartado cuarto del artículo 121 hace al artículo 32, que señala el procedimiento a seguir para la aprobación de todos los planes, pues si el polígono se va a delimitar con las mismas garantías con que se hubiera aprobado el plan parcial (97), no existe inconveniente en dejar excusada la redacción de éste.

(95) 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 (art. 121-1).

(96) La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio (art. 2.º de la Ley de 1954).

(97) Tales garantías son, en síntesis: aprobación inicial del plan o proyecto por la Corporación u organismo que lo hubiere redactado; información pública durante un mes; audiencia por otro plazo igual a la Corporación local afectada, cuando no fuere ella la autora del proyecto; aprobación provisional por la Corporación u organismo que lo aprobara inicialmente, y aprobación definitiva por el Consejo Nacional de Urbanismo o Comisión Central, que se entenderá recaída por silencio administrativo al cabo de seis meses (art. 32 de la Ley).

Si es presupuesto necesario para la aplicación del procedimiento de tasación conjunta que se delimite previamente un polígono, de entre todo un sector cuya urbanización se emprenda o reserve (98), no es necesario añadir que el terreno comprendido en el polígono a expropiar no podrá formar parte del suelo urbano, más que en el caso de que estuviera aprobado con anterioridad el plan parcial de ordenación. Pero, aun en este caso, por tratarse de terrenos sin urbanizar, será inadecuada la calificación de solares para todos o alguno de aquéllos, con lo que el valor aplicable habrá de ser el expectante o, todo lo más, el urbanístico (99).

Verificada la opción en favor del procedimiento de tasación conjunta, dejan de ser aplicables las normas de la Ley de Expropiación Forzosa (100), relativas al expediente de justiprecio.

En sustitución de tales normas habrán de ser cumplidos los siguientes requisitos: exposición al público del proyecto de expropiación, con la tasación de los bienes comprendidos en él, según los valores que corresponda aplicar; admisión de las observaciones y reclamaciones de los interesados, las que habrán de ser informadas por el Ayuntamiento respectivo, y elevación del expediente completo a la Comisión Central de Urbanismo, para que ésta decida, sin ulterior recurso gubernativo (101).

Queda con esto último excluida la intervención del Jurado Provincial de Expropiación y señalada la principal diferencia entre el procedimiento especial de expropiación por zonas o grupos de bienes, de los artículos 59 a 70 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, en que aquel Jurado fija definitivamente los precios máximos y mínimos controvertidos, y el procedimiento de tasación conjunta del artículo 122 de la Ley sobre Régimen del Suelo, en que un órgano administrativo, con competencia en todo el territorio nacional, es el que resuelve sobre la cuantía de las indemnizaciones a percibir por los expropiados.

Esta merma de las garantías de los particulares—aunque dentro únicamente del procedimiento administrativo—es más aparente que real, ya que, de un lado, el procedimiento de tasación conjunta se presta más a la objetividad, al contemplar una pluralidad de parcelas con características semejantes, y de otro, como se aplica a terrenos comúnmente

(98) Se desprende así del párrafo 1 del artículo 121.

(99) La jurisprudencia no siempre lo ha entendido así, como luego se verá.

(100) Artículos 85-1 y 122 de la Ley del Suelo.

(101) Artículo 122.

de reserva urbana (102), el valor expectante podrá quedar fijado de modo automático, a base de los datos que en el propio expediente habrán de figurar.

Cuando los terrenos expropiados no se incorporen como reserva al patrimonio municipal del suelo, el beneficiario de la expropiación deberá urbanizarlos, hacer la cesión para espacios libres y, en su caso, para edificios públicos o fines de notorio interés social, y llevar a cabo la edificación en el tiempo y modo previstos en el proyecto que legitimara la expropiación, pues, de otra suerte, los expropiados podrán ejercitar el derecho de reversión, en el plazo de dos meses, si se comprometen a iniciar o seguir la construcción, en el de otros seis (103).

4. LEY DE 21 DE JULIO DE 1962.

A pesar de la preferencia de la Ley Sobre Régimen del Suelo sobre la de Expropiación Forzosa, en cuanto a criterios valorativos de los terrenos expropiados a consecuencia de la actividad urbanística, y del limitado campo de aplicación que se dejó al artículo 43 de la última, lo cierto es que, en la práctica, la facultad excepcional que dicho artículo concede se siguió utilizando, más bien como regla que como excepción (104).

Para ello se razonaba así: es cierto que el artículo 85 concede preferencia a los criterios estimativos de la Ley del Suelo, pero a su vez el 89 se remite a la de Expropiación Forzosa, y como el artículo 38 de ésta conduce a un valor notoriamente inferior al real, se está en el caso de acudir a lo dispuesto en el artículo 43.

(102) Si los terrenos pertenecieran al suelo urbano, estarían urbanizados, o, al menos, mediaría la aprobación del Plan parcial, cosa que no resulta necesaria, según el artículo 121.1.

La sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1963, relativa a una expropiación conjunta del polígono de San Pablo, de Sevilla, asignó a una finca de más de cien mil metros cuadrados, incluida por la Administración en el suelo de reserva urbana, unos valores comerciales determinados, por calificarla como solar exterior al casco urbano, situada en zona llamada a inmediata y populosa urbanización.

(103) Artículo 123, en relación con el 151 de la Ley del Suelo.

(104) A la aplicación universal y prevalente del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa se refirió, expresando su disconformidad, ROMAY BECCARIA en el trabajo citado (pág. 146 del núm. 38 de esta REVISTA).

Igualmente, el señor TRIAS BERTRÁN, en los siguientes términos: «... no obstante la claridad normativa de la Ley del Suelo, lo cierto es que la vigencia de la Ley de Expropiación Forzosa daba lugar a la aplicación reiterada del artículo 43 de esta última, que, al establecer un sistema de libre apreciación subjetiva en la determinación del justiprecio, quebraba el principio de valoración objetiva que con tanto vigor había introducido en nuestro derecho positivo la Ley sobre Régimen del Suelo» (B. O. de las Cortes, núm. 743).

En conclusión, una gran parte de los terrenos expropiados venía así a calificarse implícitamente como solares con valor comercial.

La reacción a que podía dar lugar tal estado de cosas se produjo, en efecto, por la Ley de 21 de julio de 1962, en cuya defensa ante las Cortes fueron pronunciadas las bien expresivas palabras siguientes:

«Por lo que respecta a la razón o raíz última del proyecto que hoy sometemos a vuestra consideración, debo decir, ante todo, que no se trata de innovar ningún sistema que introduzca criterios de valoración antes desconocidos; por el contrario, y según se desprende del texto del artículo 1.º del Proyecto de Ley, lo que se pretende es que prevalezcan los criterios objetivos de valoración del suelo, que señaló en su día la Ley de 12 de mayo de 1956, y que exista la mayor seguridad e igualdad jurídica entre todos los titulares de terrenos que puedan estar afectados por los planes de urbanismo o de vivienda» (105).

No menos expresivo que el anterior párrafo es el propio artículo 1.º de la Ley, invocado en las palabras transcritas, el que literalmente dice:

«Las valoraciones de los terrenos necesarios para la ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, en virtud de expediente de expropiación forzosa y cualquiera que sea la entidad expropiante o beneficiaria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954, se ajustarán estrictamente a los criterios que se regulan en el capítulo IV del título II de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, teniendo en cuenta cuanto se dispone en la presente Ley.

En los citados expedientes y valoraciones no será de aplicación el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.»

Salta a primera vista la rotundidad con que se excluye la aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación, y parece que la prohibición de hacer uso del mismo es absoluta y sin salvedad alguna.

Sin embargo, no es así, pues lo que ha querido decirse es que, a menos que la Ley sobre Régimen del Suelo remita expresamente a la de Expropiación Forzosa, no podrá aplicarse el artículo 43 de la misma. Y como esta remisión sólo existe para los solares en sentido legal, es decir, para los terrenos que rigurosamente cumplan las exigencias contenidas en el párrafo tercero del artículo 63 de la Ley del Suelo, siempre que concurra además alguna de las circunstancias que el artículo 93 señala, a estos terrenos, y sólo a ellos, será permitido aplicar, a título de

(105) Del discurso del señor TRIÁS BERTRÁN en la sesión plenaria del día 14 de julio de 1962 (*B. O. de las Cortes* antes citado).

excepción, la facultad correctora del artículo 43 de la Ley de Expropiación.

Así lo confirma el Decreto de 21 de febrero de 1963, en sus artículos 5.º y 7.º. El primero de ellos, después de reproducir el párrafo segundo del artículo 1.º de la Ley de 21 de julio anterior, deja a salvo cuanto se establece en la Ley del Suelo sobre criterios y normas de valoración, en lo que se remite a la Ley de 16 de diciembre de 1954, así como cuanto se dispone en los artículos siguientes.

Y el artículo 7.º del Decreto citado declara que únicamente podrán tasarse por «valor comercial» los terrenos comprendidos en el artículo 93 de la Ley del Suelo que se hallen completamente urbanizados con todos los servicios enumerados en el artículo 63, apartado tercero, de la misma, siempre que, además, no se trate de terrenos resultantes de parcelaciones o reparcelaciones practicadas con infracción legal; y que en la determinación del «valor comercial» de las fincas se tendrán en cuenta, conforme al artículo 85, apartado sexto, de la Ley del Suelo, las circunstancias de situación y 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 fincas análogas.

La prohibición de acudir al artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa se declara aplicable a los expedientes que en 21 de julio de 1962 no hubieran sido resueltos definitivamente en la esfera administrativa (106).

A tal fin, los artículos 30 y 31 del Decreto de 21 de febrero de 1963 dispusieron la rectificación por la Administración, en el plazo de tres meses, de las valoraciones practicadas, siempre que en ellas no se hubiera observado la prohibición de que se trata, con devolución por el Ministerio de la Vivienda y por los Jurados Provinciales de Expropiación, según los casos, de los respectivos expedientes a los órganos expropiantes, para adaptarlos a la nueva regulación.

El sistema de la Ley de 21 de julio de 1962, aparte de reiterar la observancia de los criterios de la Ley del Suelo, es la expresión de dos preocupaciones fundamentales: Primera, que la valoración de los terrenos necesarios para la normal ejecución del Plan Nacional de la Vivienda y de los generales y parciales de Ordenación Urbana, responda tanto a la máxima objetividad en la determinación del justiprecio como a los principios derivados de la función social de la propiedad y de

(106) Disposición transitoria 2.ª de la Ley.

igualdad de los administrados respecto de sus obligaciones en cuanto a los fines y servicios públicos. Y segunda, evitar la existencia de beneficios económicos indebidos o la injusta distribución de los que proceda reconocer, como consecuencia de obras y servicios de la Administración y de los planes que aprueba o realiza en servicio de la comunidad (107).

a) *Valoración cuando están aprobados los índices.*

Puede lógicamente pensarse que esta valoración refleja el supuesto normal contemplado por la Ley, desde el momento que declara obligatoria la formación de los índices municipales de valoración del suelo que establece el artículo 101 de la de 12 de mayo de 1956 (108).

La confección de los índices habrá de realizarse atendiendo exclusivamente a los criterios de calificación y valoración del suelo contenidos en la citada Ley, cuando exista aprobado el Plan de Ordenación Urbana y con sujeción a las previsiones del mismo (109).

La formación y actualización de los índices se ajustará a los programas que apruebe una comisión presidida por el Ministro de la Vivienda, cuyo Vicepresidente será el Subsecretario de dicho Departamento, y de la que formarán parte como Vocales siete personas designadas a propuesta de los Ministerios de Hacienda, de la Gobernación, de Obras Públicas, de Trabajo, de Agricultura, de Industria y de la Organización Sindical, más otros dos Vocales del Ministerio de la Vivienda, y, como Secretario sin voto, el Secretario general de la Dirección General de Urbanismo (110).

El procedimiento que ha de seguirse en la formación y actualización de los índices se ajustará a lo dispuesto en el número 1 del artículo 32 de la Ley del Suelo (111), a cuyo fin el Ayuntamiento respectivo aprobará inicialmente el proyecto, que someterá a información pública durante un mes, informando las reclamaciones que, en su caso, se formulen; sometido después el expediente a informe de la Comisión Provincial de Urbanismo, que se entenderá favorable por silencio administrativo al cabo de otro mes, será elevado al Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo, la que propondrá al Mi-

(107) Exposición de Motivos de la misma.

(108) Artículo 2.º de la Ley, apartado 1.

(109) Artículo 2.º, apartados 1 y 2.

(110) Artículo 2.º, apartado 3, de la Ley, y artículo 9.º del Decreto de 21 de febrero de 1963.

(111) Artículo 2.º, apartado 4, de la Ley.

nisterio, cuando proceda, que someta el proyecto a la aprobación del Consejo de Ministros (112).

Cuando los Ayuntamientos no llevaren a cabo la redacción de los índices municipales de valoración del suelo, en el tiempo y forma señalados por la Comisión Interministerial antes aludida, el Ministerio de la Vivienda, previo informe del de Gobernación, designará el órgano urbanístico que deba realizar dicha función.

Aunque la corporación municipal sustituida debe designar una representación en el órgano urbanístico, del proyecto que éste redacte, una vez sometido a información pública, se dará vista y audiencia a aquella corporación (113).

La valoración de los terrenos en los respectivos índices tendrá la consideración de justiprecio, si bien la cantidad que resulte de la aplicación individualizada de los mismos podrá aumentarse o disminuirse en un 15 por 100 como máximo, con carácter excepcional y en consideración de las particularidades específicas de los terrenos sujetos a expropiación (114).

Aunque la valoración con sujeción a los índices municipales sea perfectamente compatible con el sistema de tasación conjunta del artículo 122 de la Ley del Suelo, será más frecuente que se utilice en el procedimiento de tasación individual, por las referencias que la Ley hace a la aplicación individualizada de aquéllos, y porque, lograda en la previa formación de los índices una objetividad semejante a la del sistema de tasación conjunta, el señalamiento separado de justiprecio a cada uno de los terrenos expropiados queda reducido a la apreciación de sus peculiares circunstancias, dentro del margen legal, lo que parece más propio del procedimiento de valoración individual.

Puede darse el caso de que, una vez aprobados los índices municipales de valoración del suelo, se altere la calificación urbanística de los distintos terrenos, porque una parte del suelo rústico pase a ser de reserva urbana, o porque unas parcelas destinadas a espacios libres se hagan edificables, o viceversa, y como el destino del suelo es dato esencial que influye sobre su valor, supondría un contrasentido referir el justiprecio a la cantidad resultante de la aplicación de los índices.

De ahí que se mande tener en cuenta para determinar la valoración las circunstancias debidamente justificadas, posteriores a la aprobación

(112) Artículo 11 del Decreto antes citado.

(113) Artículo 12 del Decreto.

(114) Artículo 2.º, apartados 5 y 6, de la Ley.

de los índices, que alteren la calificación urbanística de los predios (115). Si tales circunstancias posteriores hacen totalmente inaplicables las valoraciones de los índices, habrá de procederse en la forma establecida para cuando aquéllos no estuvieren aprobados.

Y para que no quede posibilidad de aplicar criterios puramente subjetivos en la valoración, dada la falta de fijeza a que ello conduciría, con menoscabo del principio de igualdad jurídica, se establece que el aumento o disminución en un 15 por 100, como máximo, del justiprecio que resulte de la aplicación individualizada de los índices, sólo podrá fundarse en circunstancias objetivas y particulares de la finca, que deberán razonarse y justificarse (116).

b) Valoración cuando existe Decreto aprobatorio de polígonos de actuación.

Queda regulado este supuesto en el artículo 3.º de la Ley de 21 de julio de 1962 y en los artículos 15 y siguientes del Decreto de 21 de febrero de 1963. Aparte del requisito de carácter negativo de la inexistencia de índices municipales de valoración del suelo, ha de concurrir la necesidad de una actuación urbanística inmediata, derivada de la ejecución del Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976, o de los de Urbanismo, o simplemente de la realización de proyectos de servicios urbanos que no deba ser aplazada.

No es obstáculo para la delimitación de polígonos de actuación el que falten los respectivos planes de ordenación urbana, generales o parciales, ni es obligado atenerse a las previsiones contenidas, en su caso, en el plan general, pues únicamente habrán de respetarse las expectativas contenidas en el mismo.

Consecuencia de la posibilidad de variación de las previsiones del plan general es la de que el terreno destinado a edificación alcance una superficie mayor o menor que la inicialmente calculada, a base de la correspondiente reducción o ampliación de los espacios libres, pero sin que el terreno previamente calificado como de reserva urbana pueda pasar a suelo rústico, porque ello equivaldría a no respetar unas expectativas derivadas del plan general.

La mayor amplitud del sistema establecido en el artículo 3.º de la Ley de 1962, sobre el de la expropiación de polígonos enteros a que hace referencia el artículo 121 de la de Régimen del Suelo, queda de mani-

(115) Artículo 26-1 del Decreto citado.

(116) Artículo 26-2.

fiesto con advertir que en este precepto se exigía la previa aprobación del plan general de ordenación urbana, mientras que aquella Ley ni exige que preceda dicho plan, ni tampoco que se respeten las previsiones del mismo.

La delimitación de polígonos de actuación, la modificación, en su caso, de las previsiones del plan general y la fijación de precios máximos y mínimos de valoración, de acuerdo con los criterios de la Ley del Suelo, ha de llevarse a cabo por el mismo procedimiento establecido para la formación y actualización de los índices, debiendo constar en el expediente el acuerdo del Organismo que lo promueva y el informe de la Comisión Interministerial creada por el artículo 2.º de la Ley.

Cuando circunstancias excepcionales lo aconsejen, el Decreto aprobatorio del expediente podrá acordar también la urgencia de la ocupación, a los efectos señalados en la Ley de Expropiación Forzosa (117).

Para llegar a la fijación de precios máximos y mínimos será preciso que el expediente contenga la clasificación razonada del suelo, según su calificación urbanística, los cuadros de precios límites y los módulos de aplicación que se estimen oportunos (118).

Si el Organismo expropiante opta por el sistema de tasación conjunta, que es el más indicado en la expropiación de polígonos enteros, se cumplirán los trámites exigidos por el artículo 122 de la Ley del Suelo, en la forma siguiente:

a) La información pública se practicará durante un mes, por medio 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 dos diarios de la capital de la provincia, si los hubiere.

b) Las reclamaciones presentadas serán informadas por el Organismo expropiante y, en su caso, por el beneficiario.

c) En el supuesto de que no actúe el Ayuntamiento se abrirá a continuación otro plazo de un mes, para dar a éste vista y audiencia.

d) El informe municipal versará sobre las reclamaciones formuladas y cualesquiera otras circunstancias que estime oportunas (119).

(117) Artículo 18 del Decreto de 21 de febrero de 1963.

(118) Artículo 21, apartado 3, del Decreto citado.

(119) Artículo 24, en relación con el 13.

c) *Valoración cuando faltan los índices y la aprobación de polígonos de actuación.*

La Ley de 21 de julio de 1962, una vez establecida la obligatoriedad de los criterios de valoración contenidos en el capítulo IV del título II de la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con la inseparable consecuencia de prohibir la aplicación del artículo 43 de la de Expropiación Forzosa, se ocupa de los dos supuestos, general y especial, con arreglo a los cuales tendría que actuar el órgano de la valoración, según que los índices estuvieran implantados o que, por exigencias urbanísticas inaplazables, se aprobara mediante Decreto la delimitación de polígonos de actuación.

Ninguna atención especial se dedica en la Ley al supuesto de que se produzca una expropiación de terrenos para fines urbanísticos, sin que los índices municipales de valoración del suelo se hallen aprobados, ni se dé la necesidad de actuación inmediata, que legitime la aprobación por Decreto del polígono correspondiente y de los precios máximos y mínimos aplicables.

Pero como el artículo 1.º se expresa en términos de gran generalidad, al referirse a todas las valoraciones de terrenos necesarios para la ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, la posterior falta de referencia expresa a una hipótesis determinada no produce más consecuencia que la de obligar, en el momento de realizarse aquélla, a la exacta observancia de lo dispuesto en el precepto de carácter general.

Por si esta conclusión no surgiera de la Ley misma, el artículo 2.º del Decreto de 21 de febrero de 1963 ha venido a disponer que, cuando no hayan sido aprobados los índices, ni se haya hecho aplicación del procedimiento excepcional regulado en el artículo 3.º de aquélla, la tasación de los terrenos que deban ser objeto de expropiación se acomodará, en todo caso, a la calificación urbanística de los mismos, con estricta sujeción a las normas del capítulo correspondiente de la Ley del Suelo.

La aplicación de los preceptos sobre valoración de la Ley de 12 de mayo de 1956 es reiterada en el artículo 4.º del Decreto, cualquiera que sea el sistema de actuación y la forma de gestión que se utilice, siempre que deba señalarse a efectos urbanísticos el valor del suelo.

Es fundamental, por tanto, la exacta descripción de los bienes concretos a expropiar, porque ella ha de servir para la adecuada calificación urbanística de los mismos, ya que de esta última depende el valor aplicable a cada uno de los terrenos.

Si se trata de suelo rústico, sin expectativas de utilización urbana en el plazo de quince años, la estimación del valor inicial se hará teniendo en cuenta, única y exclusivamente, los factores de aprovechamiento efectivo o de que fuera naturalmente susceptible la finca o fincas rústicas, sin que puedan tomarse en consideración los precios de venta de fundos análogos, ni plusvalías o expectativas urbanísticas de cualquier especie; aunque se comprenden y pueden estimarse en el aprovechamiento rústico, 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 (120).

El suelo de reserva urbana, por inmediato que se encuentre al casco de las poblaciones, habrá de estimarse por su valor expectante, para determinar el cual no sirve la referencia a los precios de mercado, ni tan siquiera a los de otras expropiaciones, y sí únicamente el cálculo matemático de la plusvalía de la parte edificable, que será distribuida entre el conjunto del terreno demarcado dentro del mismo sector.

El valor urbanístico, propio de los terrenos del suelo urbano, se determinará, por la aplicación del coeficiente que corresponda, al producto de la edificabilidad por el módulo o coste del metro cúbico de edificación, y en cuanto al valor comercial, aplicable únicamente a los solares en sentido legal, que cumplan alguna de las circunstancias del artículo 93 de la Ley del Suelo, será permitido acudir excepcionalmente al artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa para corregir el resultado que se obtenga con la previa aplicación del artículo 38 de la misma.

El justiprecio de las plantaciones, obras y edificaciones que existen en el suelo se atenderá a los criterios señalados por la legislación general de expropiación forzosa y deberá concretarse respecto de cada una de ellas (121).

Lo propio sucede en cuanto al abono del premio de afección y de los intereses que resulten procedentes (122).

En los casos en que fuere exigible la práctica de una segunda valoración, porque hayan transcurrido los dos años a que alude el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin que el abono del justiprecio haya tenido lugar, se aplicarán a las nuevas actuaciones los preceptos

(120) Artículo 6.º, apartados 1 y 2, del Decreto citado.

(121) Artículo 8.º, en relación con el 25.

(122) Artículo 27.

de la Ley de 21 de julio de 1962, aunque en el primitivo expediente se hubieran seguido otros criterios valorativos (123).

II

IMPUGNACIÓN DEL JUSTIPRECIO.

Bien al contrario de lo que sucedía con el Jurado Especial de la Ley sobre Reforma Interior de Poblaciones de 18 de marzo de 1895, que se daba recurso de alzada ante el Gobernador de la provincia contra las resoluciones de aquél (124), los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación, que actualmente determinan el justiprecio de los bienes expropiados en los expedientes de valoración individual, no admiten impugnación ante órgano alguno de la Administración activa (125).

Tampoco son susceptibles de recurso de alzada las resoluciones de la Comisión Central de Urbanismo que pongan fin a los procedimientos de tasación conjunta (126).

En ambos casos, y en principio, se concede directamente el recurso contencioso-administrativo, cumplido el requisito de carácter general de la reposición previa, radicando la competencia para conocer del mismo en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la respectiva Audiencia Territorial, si se impugnan los acuerdos de valoración individual, y en la Sala quinta del Tribunal Supremo, cuando se combatan las resoluciones de tasación conjunta.

Si el justiprecio se impugna directamente y se aplicaron en su determinación los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa, para que sea admisible el recurso contencioso ha de concurrir una lesión superior a la sexta parte, lo que no parece necesario, como luego se verá, cuando se hubieran utilizado los criterios de la Ley sobre Régimen del Suelo, o simplemente se pretendía la nulidad de la resolución recaída, por haberse cometido vicio sustancial de forma o violación u omisión de los preceptos legales establecidos.

La Ley de 21 de julio de 1962 distingue entre la impugnación de los actos de aprobación de los índices, o de los cuadros de precios má-

(123) Artículo 28.

(124) Artículo 41 de dicha Ley.

(125) Artículo 35, apartado 2, de la Ley de 16 de diciembre de 1954.

(126) Artículo 122, norma 3.ª, de la Ley del Suelo.

ximos y mínimos en los polígonos de actuación inmediata, y los de aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos.

Los primeros son impugnables ante la Sala quinta del Tribunal Supremo, sin más que entablar el previo recurso de reposición y someterse al régimen general en cuanto a plazos (127). Los segundos lo son ante la Sala de la Audiencia Territorial respectiva—supuesto que se siga el procedimiento de tasación individual, como acontecerá de ordinario—, pero sólo por defectos de procedimiento o por aplicación indebida de los índices o de los cuadros de precios aprobados (128).

Consecuencia de ser la aprobación de los índices o de los módulos de valoración un acto administrativo de los que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos (129), y no una disposición de carácter general (130), es, aparte de la legitimación personal de los interesados en la impugnación (131), la de que, transcurridos los plazos establecidos al efecto, el acto se considerará firme y consentido (132), sin que más tarde la aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos pueda combatirse con fundamento en la ilegalidad de los índices o módulos, muy al contrario de lo que sucede en el recurso contencioso-administrativo contra los actos de aplicación individual de disposiciones de carácter general no impugnadas a su tiempo, en que es permitido fundar la pretensión en la no conformidad a Derecho de las disposiciones consentidas (133).

Limitados ya los motivos de impugnación de los actos de aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos, a los defectos de procedimiento y a la aplicación indebida de los índices o precios aprobados, no es aconsejable imponer una limitación más con el requisito de la lesión superior a la sexta parte, que si resulta lógico en un sistema que, como el de la Ley de Expropiación Forzosa, no descansa en la determinación automática del justo precio—y de ahí que la apreciación personal del impugnante, respecto al acuerdo de valoración, haya de disentir, cuando menos, en una proporción preestablecida—, pugna con

(127) Artículo 2.º, apartado 7.

(128) *Ibídem*. Se encarga de puntualizar la nueva Ley que el recurso contencioso-administrativo contra las valoraciones de plantaciones, obras y edificaciones existentes sobre el terreno queda a salvo de las limitaciones establecidas por la misma.

(129) A ellos alude el artículo 46, apartado 2, de la Ley de Procedimiento administrativo.

(130) De las comprendidas en el artículo 129 de la Ley antes citada y en el 39 de la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(131) Artículo 28, apartado 1, de la Ley jurisdiccional.

(132) Artículo 2.º, apartado 7, de la Ley de 21 de julio de 1962.

(133) Artículo 39, apartados 2 y 4, de la Ley jurisdiccional.

el criterio de valoración objetiva, en el cual, siempre que no se apliquen los módulos de obligatoria observancia, se infringe sin más el Ordenamiento jurídico, independientemente de toda opinión subjetiva sobre el valor asignable a los bienes.

Entiendo, por ello, que no sólo después de la Ley de 1962, sino antes de ella, cuando se hubieran aplicado indebidamente los criterios de la de Régimen del Suelo, sin acudir, por supuesto, al artículo 43 de la de Expropiación, no era exigible el requisito de la lesión en más de un sexto, toda vez que la solución contraria conduciría al mantenimiento de actos no conformes a Derecho por infringir preceptos positivos expresos, sin más apariencia de razón para hacerlos inatacables que la escasa entidad económica del perjuicio patrimonial derivado de las infracciones cometidas.

La misma Ley de Expropiación Forzosa, en el apartado 3 del artículo 126, permite fundar en todo caso (es decir, sin necesidad de lesión superior al sexto) el recurso contencioso-administrativo, en vicio sustancial de forma o en violación u omisión de los preceptos (que, como es obvio, pueden ser formales o no) establecidos en ella.

Con arreglo a tal precepto cabe sostener que si se ha valorado como rústica, sin acudir al artículo 43, una finca que legalmente es un solar, por ser edificable y frontera a una vía urbanizada, podrá fundarse la impugnación del acuerdo del Jurado en no haberse aplicado el artículo 38, aunque la valoración oportunamente propuesta no difiera en más de una sexta parte del justiprecio definitivamente fijado (134).

En los casos en que sea de observancia el requisito de la lesión superior al sexto, el recurso habrá de prosperar siempre que no se cumpla, por exceso o por defecto, la justicia de la indemnización expropiatoria, con lo que el Ordenamiento jurídico ya quedaría vulnerado (135), pues el exigir una concreta infracción legal (136), además de hacer per-

(134) GARCÍA DE ENTERRÍA, en su obra citada *Los principios...*, págs. 108 y 135, aunque refiriéndose únicamente al Derecho subjetivo a las formas del procedimiento, viene a llegar a la misma conclusión que la propugnada.

(135) Puede verse en análogo sentido el dictamen del Consejo de Estado de 9 de febrero de 1961, citado por LAVILLA ALSINA, en *La revisión de oficio de los actos administrativos*, núm. 34 de esta REVISTA, pág. 94, nota, y más tarde, por Alejandro NIETO, en *Lesividad y expropiación*, núm. 36 también de esta REVISTA, pág. 150.

(136) Parece que esta es la opinión de GARRIDO FALLA, quien, en su *Tratado de Derecho administrativo*, volumen III, primera parte, Madrid, 1963, pág. 110, después de calificar la lesión como requisito de admisibilidad, lo que no puede ser más correcto, dice que el fondo del asunto ha de consistir en determinar si el acto recurrido ha infringido la Ley; en este caso, los criterios de valoración para determinar el justo precio que se contienen en los artículos 36 a 43 de la Ley de Expropiación.

der claridad a los enunciados de los distintos supuestos de los apartados 2 y 3 del artículo 126, supondría, después de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, una regresión al positivismo que dicha Ley se propuso superar (137).

1. *La impugnación por parte del expropiado y por la del beneficiario de la expropiación.*

Una y otra impugnación están sometidas al mismo régimen jurídico, puesto que ambas pueden actuarse por personas que intervienen como partes en el expediente expropiatorio, y la resolución que pone fin al mismo afecta directamente a sus intereses de orden patrimonial, en el sentido de fijar una indemnización a percibir por el expropiado y a satisfacer por el beneficiario, en relación con la cual el primero puede pretender un aumento y el segundo una reducción, o cualquiera de los dos la anulación de aquella resolución, por haberse quebrantado, en el procedimiento para elaborarla o eu ella misma, algunas normas jurídicas de obligatoria observancia.

Los requisitos de reposición previa, cumplimiento de plazos y lesión en más de la sexta parte, cuando proceda, se exigen por igual a quien soporta las consecuencias de la expropiación que a quien está llamado a adquirir los terrenos que son objeto de la misma.

Comúnmente han de ser titulares jurídicos de los terrenos sujetos a expropiación forzosa, las personas privadas, físicas o morales, pero pueden serlo también las personas de Derecho público, aunque sólo en cuanto a sus bienes patrimoniales (138).

Podrán ser adquirentes de los terrenos sobre los que el Estado, la Provincia y el Municipio ejerciten la potestad expropiatoria, los sujetos públicos institucionales y las personas privadas, pues aunque la Ley de 16 de diciembre de 1954 sólo se refería a las últimas en su carácter

(137) Así lo confiesa en la Exposición de Motivos, con las siguientes palabras: «Y refiere la conformidad o disconformidad del acto genéricamente al Derecho, al Ordenamiento jurídico, por entender que reconducirla simplemente a las Leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad immanente en la naturaleza de las instituciones» (IV, «Objeto del recurso contencioso-administrativo». 5. párrafo tercero).

(138) El artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa se refiere a la propiedad privada y a los derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan.

GARCÍA DE ENTERRÍA, en su obra citada *Los principios...*, págs. 50 y 57, admite que la expropiación pueda recaer sobre los bienes patrimoniales de las personas públicas.

de concesionarias, y en la expropiación por causa de interés social (139), la de Régimen del Suelo amplía en favor de las personas privadas la posibilidad de ser beneficiarias de la expropiación, al autorizarlas para promover la de todo un polígono o manzana (140), o para adquirir, transcurridos los plazos legales, las fincas incluidas en el Registro público de solares (141).

Las entidades que forman parte de la Administración institucional, cuando sean beneficiarias de la expropiación, podrán impugnar los actos de aprobación de módulos o de fijación del justiprecio, con independencia del órgano que los haya emitido, aunque éste ejerza algún género de tutela sobre la entidad impugnante (142), pues, proclamada la unidad de persona jurídica en la Administración del Estado (143), no es consecuente con este principio el reparar en el órgano de esa personalidad única que actúa en cada caso concreto, para conceder o negar la posibilidad de impugnación.

En apoyo del anterior criterio viene el mismo artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando distingue, acerca del ejercicio de funciones fiscalizadoras, los dos supuestos que pueden producirse, a saber, que el acto fiscalizado obtenga aprobación o que no la obtenga. Si la obtiene, será demandada la Corporación o Institución autora del acto aprobado, pero, en caso contrario, habrá que demandar a la Administración que se negó a aprobar el acto originario, precisamente para que la Corporación o Institución fiscalizada pueda asumir en el proceso la postura de demandante (144).

Querer descubrir en la Administración institucional unos simples órganos de la Administración estatal, para vedar, aunque sólo sea en algunos casos, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, al amparo del inciso a) del apartado 4 del artículo 28, supone prescindir de la más importante consecuencia que lleva consigo el reconocimiento de la personalidad jurídica, cual es la titularidad independiente de derechos y obligaciones.

(139) Artículo 2.º, apartados 2 y 3.

(140) Artículo 121, apartado 1.

(141) Artículo 146, apartado 1.

(142) Pueden verse en contra los autos de 21 de mayo y 6 de julio de 1959 y las sentencias de 27 y 29 de septiembre de 1960, con cuya doctrina parece estar conforme GARRIDO FALLA, en su *Tratado*, vol. III, pág. 42.

(143) Artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

(144) Así lo entiende también GONZÁLEZ PÉREZ en su *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1957, tomo II, pág. 239.

La prohibición contenida en el inciso acabado de citar de interponer recurso contencioso-administrativo los órganos de una entidad pública contra los actos o disposiciones de la misma, da por supuesta una neta distinción entre el concepto de órgano y el de personalidad, distinción que impide que un sujeto público determinado pueda calificarse como órgano de la Administración estatal.

Si la pretensión ejercitada por el expropiado o el beneficiario se dirige a la determinación de una cantidad distinta, al amparo únicamente de la Ley de Expropiación Forzosa, por no encontrar justa la señalada en el acto recaído, habrá de mediar el requisito de la lesión en más de una sexta parte, con referencia a la cantidad propuesta en el trámite oportuno. Como entonces se abre la posibilidad de que sea alterada en más o en menos la indemnización expropiatoria, y el interesado que esté conforme con ella tiene ya un derecho reconocido a su favor (el de no pagar más que la cantidad fijada, o el de percibir hasta dicha cantidad), de ahí que en el proceso impugnatorio pueda dicho interesado ser admitido con el carácter de codemandado (145).

Cuando la impugnación se produzca tanto por el expropiado como por el beneficiario, al intentar uno la elevación y otro la rebaja del justiprecio señalado, los dos procesos que separadamente se inicien habrán de ser acumulados, pues aunque tengan por objeto pretensiones de signo contrario, la estimación de una llevaría consigo la necesaria desestimación de la otra, y la acumulación sería el medio de dejar eliminado el grave riesgo de dos sentencias contradictorias.

Por ello, aunque parezca que el párrafo primero del artículo 44 de la Ley Jurisdiccional constituye un obstáculo para el mantenimiento de este criterio, en realidad no es así, pues se trata de un precepto relativo a la acumulación de pretensiones no incompatibles dentro de un mismo proceso, y no a la de procesos distintos cuyas respectivas pretensiones lo sean. La prohibición establecida para las pretensiones no debe aplicarse a los procesos, porque lo que es lógico en el momento de la iniciación del pleito, en que existe una sola parte procesal que ha de ser consecuente consigo misma, no lo es ya más tarde, cuando hay dos procesos iniciados por personas distintas, cada una de las cuales defiende su propio punto de vista, y porque la remisión que el artículo 47 hace al 44 sirve únicamente para encontrar algunos supuestos de acumulación,

(145) Se considerarán parte demandada: b) Las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto (art. 29, apartado 1, de la Ley de la Jurisdicción de 27 de diciembre de 1956).

pero no todos los posibles, pues los restantes han de ir a buscarse a la Ley de Enjuiciamiento Civil, a través de la disposición adicional sexta.

Si la pretensión se concreta a que se anule el acto de fijación del justiprecio, por haberse infringido determinados preceptos, no será exigible el requisito de la lesión, al igual que sucederá cuando se hayan aplicado indebidamente los criterios objetivos de la Ley del Suelo o los índices o precios aprobados, pero no por eso el expropiado o el beneficiario, dispuestos a mantener el acto que se impugne, verán limitada su posible intervención en el proceso a la del simple coadyuvante, pues con independencia de la pretensión ejercitada por el disconforme, aquel acto reconocerá en favor del que lo acate un verdadero derecho, y de ahí que pueda actuar como codemandado, lo mismo que cuando se pretenda directamente el reconocimiento de mayor o menor indemnización. Sólo cuando se impugne por los expropiados o por el beneficiario la aprobación de los precios ulteriormente aplicables, no habrá personas con derecho a intervenir con el carácter de codemandadas, y si acude al proceso algún interesado en el mantenimiento del acto, habrá de hacerlo en el concepto de coadyuvante.

En los casos en que la simple anulación del acto de fijación del justiprecio se pretenda separadamente por el expropiado y por el beneficiario, surgirá la necesidad de acumular los dos procesos si uno y otro alegan algún motivo común de impugnación, ya que, siendo los motivos distintos, no llega a surgir el riesgo de sentencias contradictorias. A pesar de ello no podrá ser negada con fundamento la acumulación que eventualmente se solicite, al tratarse de dos pretensiones concurrentes en relación con el mismo acto administrativo.

2. *La impugnación por parte de la Administración expropiante.*

Cuando, como sucede en la mayoría de los casos, no existe una tercera persona que sea beneficiaria de la expropiación, la relación de Derecho público que surge a consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria queda únicamente establecida entre el Estado, la Provincia o el Municipio, en el doble concepto de Administración expropiante y de adquirente de los bienes expropiados, y el titular jurídico de los mencionados bienes, siendo justo que si el último tiene reconocido el derecho a discutir, mediante el recurso contencioso-administrativo, la indemnización que sustituya a los bienes que salen de su patrimonio, pueda también la Administración impugnar, como única beneficiaria de la po-

testad que ejercita, el justiprecio de esos mismos bienes, cuya adquisición se dispone a realizar.

De ahí que la Ley de Expropiación Forzosa, refiriéndose a la resolución del Jurado, mande notificarla a la Administración y al propietario (146), y declare que ambas partes podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra la misma (147).

Como los acuerdos de valoración, sea ésta individual o conjunta, y la aprobación de los índices o de los precios más tarde aplicables, en ningún caso se emiten por órganos dependientes de la Provincia ni del Municipio—sin que sea permitido hacer afirmación semejante en relación con el Estado—, una elemental exigencia de sistemática hace necesario referirse con la debida separación, a la impugnación por parte de la Administración Local y a la que puede promover la Administración del Estado.

a) *La Administración Local.*

La impugnación directa del justiprecio, conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, requiere la concurrencia de la lesión en más de una sexta parte, al igual que sucede con el expropiado y que sucedería con el beneficiario de la expropiación, caso de existir.

La mera petición de que se anule el acuerdo del Jurado de Expropiación puede fundarse en quebrantamiento de forma o en violación u omisión de un precepto establecido en la propia Ley.

No siendo entonces tema del recurso el justiprecio señalado, sino la infracción supuestamente cometida, el fallo se concretará a acoger o rechazar dicha infracción y a disponer que se proceda, en su caso, a la subsanación de la misma (148).

Para que la infracción alegada pueda acogerse como fundamento de la estimación del recurso contencioso-administrativo, es necesario, de una parte, que tenga decisiva influencia en orden a la indemnización procedente (149), y de otra, que no haya sido causada por la propia

(146) Artículo 35, apartado 2.

(147) Artículo 126, apartado 2.

(148) En igual sentido se expresa, en un supuesto semejante, GARRIDO FALLA, obra citada, vol. III, pág. 33, y, sobre todo, en nota de la misma página.

(149) La tendrá la irregular constitución del Jurado, o la aplicación por éste de un criterio legal distinto al exigido por la verdadera naturaleza del terreno. Y carecerá de esa influencia la simple anomalía consistente en rebasar los plazos legales, o la sustitución del criterio legal respectivo por la facultad que concede el artículo 43, cuando no esté prohibida su utilización.

Administración Local que más tarde quiera ampararse en aquella infracción (150).

Puede perfectamente ocurrir esta última hipótesis, puesto que el expediente de justiprecio se tramita por dicha Administración antes de ser remitido al Jurado Provincial de Expropiación, a tenor de lo dispuesto en la regla tercera del artículo 85 de la Ley, y porque, además, el propio Jurado debe integrarse con el funcionario técnico que designa la Corporación Local interesada (151).

Por tanto, si la Administración Provincial o Municipal expropiante omite, como encabezamiento de la pieza de justiprecio, la exacta descripción del terreno concreto a expropiar, infringiendo con ello el artículo 26 de la Ley, o si designa como miembro del Jurado un Arquitecto, cuando, por tratarse de finca rústica, deba intervenir un Ingeniero Agrónomo, según el artículo 32, la ulterior impugnación que la Corporación interesada pudiera apoyar en tales motivos habría de fracasar necesariamente, por tratarse de unas irregularidades que, al ser ajenas sólo al expropiado, éste sería el único autorizado para esgrimir las en provecho propio.

Si la valoración se siguió por el procedimiento de tasación conjunta, la Corporación Local expropiante podrá combatir la resolución de la Comisión Central de Urbanismo, por aplicación indebida de los criterios objetivos de la Ley sobre Régimen del Suelo, sin que sea necesaria la lesión en más de una sexta parte como requisito de admisibilidad.

Aquí la pretensión no ha de limitarse a que se deje sin efecto el acto impugnado, pues si el proyecto de la propia Corporación Local llegaba, por aplicación adecuada de los valores expectante o urbanístico, a módulos unitarios inferiores a los fijados en el acto definitivo del expediente, demostrada la indebida aplicación de los respectivos criterios legales por la Comisión Central de Urbanismo, la sentencia podrá sustituir los precios fijados por esta Comisión, por los propuestos en el expediente por la Corporación respectiva.

Aunque no se dice expresamente en la Ley de 21 de julio de 1962 que la aprobación de los índices, o de los cuadros de precios aplicables a los polígonos de actuación inmediata, pueda ser impugnada por la Corporación Local afectada, si entiende haberse adoptado unos tipos de

(150) Los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos (art. 115, apartado 2, de la Ley de Procedimiento administrativo).

(151) Regla 2.^a del artículo 85.

valoración más elevados que los procedentes, tampoco se establece limitación alguna en este sentido.

Por ello, no se puede negar la legitimación para impugnar los índices a la Administración Local, que, en calidad de posible expropiante, se ha de ver sometida a los mismos, en un futuro más o menos próximo. Y como la aprobación supletoria de cuadros de precios tiene por fundamento la necesidad de una actuación urbanística inaplazable, si la que se dispone a actuar es la Administración Local, la legitimación queda más patente aún, desde el momento que viene ya señalada como expropiante de los terrenos.

Los actos de aplicación individualizada de los índices o precios previamente consentidos serán impugnables para las Corporaciones Locales expropiantes, con la misma limitación de motivos que la Ley de 1962 establece para los expropiados.

Lo propio cabe decir, en cuanto a igualdad de régimen jurídico, de los requisitos de carácter general de la reposición previa y de la observancia de los plazos legales de impugnación.

b) *La Administración del Estado.*

La impugnación directa del justiprecio en el procedimiento de valoración individual, plantea aquí como primer problema el de si se trata o no de un acto propio de la Administración ejercitante de la potestad expropiatoria.

Páginas interesantes se han escrito ya, por muy autorizadas plumas, acerca de tan sugestiva cuestión (152), sobre la cual ha tenido la Jurisprudencia varias ocasiones de pronunciarse (153).

(152) GARCÍA DE ENTERRÍA, en la obra citada *Los principios...*, entiende, con referencia a la Administración Central, que debe aceptarse la posibilidad de que la eventual impugnación de los acuerdos del Jurado se lleve por la vía especial del recurso de lesividad (pág. 138).

El Magistrado del Tribunal Supremo Excmo. Sr. D. Juan BECERRIL, en Ponencia del entonces Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo de Madrid, al que a la sazón pertenecía —Ponencia que, por sus múltiples y fundados razonamientos y por la profusión de citas legales, jurisprudenciales y hasta doctrinales, es una verdadera y envidiosa monografía, tanto, que el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid concibió la feliz idea de publicarla como separata de su *Boletín*, mayo-junio 1956—, mantuvo también la necesidad de que la Administración del Estado obtenga la previa declaración de lesividad para combatir los acuerdos del Jurado de Expropiación.

MARTÍN RETORTILLO (Cirilo), en su trabajo *La declaración de lesividad del justiprecio acordado por el Jurado Provincial de Expropiación*, publicado en el número 30 de esta REVISTA, págs. 167 y sigs., defiende ampliamente y con argumentos muy dignos de tenerse en cuenta, que la Administración del Estado puede impugnar el justiprecio que el Jurado señalara sin mayores requisitos que los exigidos al expropiado.

Alejandro NIETO, en trabajo citado, *Lesividad y expropiación*, número 36 de esta RE-

No debo, a pesar de ello, excusarme ahora de emitir una modesta opinión personal, porque si lo hiciera dejaría incompleto este trabajo, en trance de conclusión, y porque, además, la sinceridad sencilla y respetuosa con la que intentaré exponer mi punto de vista, es seguro que no ha de restar solidez alguna a los argumentos empleados por quienes participan de valiosas apreciaciones en contrario.

La potestad expropiatoria que, a título primario, radica en el Estado es puesta en ejercicio por los órganos de la Administración activa del mismo.

Declarada, cuando no se entienda implícita, la utilidad pública, o el interés social, el Gobernador civil resuelve sobre la necesidad de ocupación de los bienes afectados por la expropiación forzosa (154), y es precisamente el acuerdo que recaiga en tal sentido el que inicia el expediente expropiatorio (155).

Si acerca de la cuantía de la indemnización se llega a una conformidad entre la Administración y el propietario, el expediente sigue su curso hasta consumarse la expropiación en sus últimas consecuencias. Por ello la intervención del Jurado Provincial de Expropiación, aunque en la práctica se produzca en la mayoría de los casos, es sólo subsidiaria, o, lo que es igual, para el evento de que no se logre acuerdo sobre el justiprecio de los bienes.

Pero aun existiendo tal acuerdo, el Jurado Provincial agota su cometido una vez que decide sobre la cuantía de la indemnización a satisfacer por la Administración y a percibir por el expropiado, ya que la ejecución de lo resuelto sobre el punto concreto del justiprecio vuelve a corresponder a los órganos de la Administración activa.

Por otra parte, es característica esencial de estos órganos, incluso en el particular relativo al ejercicio de la potestad expropiatoria, la de hallarse sometidos a la jerarquía administrativa. Así, contra el acuerdo de necesidad de ocupación se da recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente (156), al igual que ocurre cuando no se accede a la

VISTA, sostiene que no puede aceptarse la tesis de MARTÍN RETORTILLO por una serie de razones que enumera (pág. 136); admite que quizá este autor no interprete bien la jurisprudencia que critica (pág. 137), y estima que no cabe otra solución que plantear los recursos contra los acuerdos del Jurado por el cauce de la lesividad (pág. 139).

(153) Sentencias de 23 de abril, 18 de junio y 24 de noviembre de 1959, 2 de abril de 1960, 11 de diciembre de 1962 y 15 de febrero de 1963, en todas las cuales se estima necesaria la previa declaración de lesividad.

(154) Artículo 20 de la Ley.

(155) Declaración con que comienza el artículo 21.

(156) Artículo 22, apartado 1.

expropiación de la totalidad de la finca que el propietario hubiera solicitado (157).

Pues bien, el Jurado Provincial de Expropiación ni decide sobre la necesidad de expropiar, ni actúa forzosamente en el expediente expropiatorio, ni ejecuta por sí mismo las resoluciones que dicta, ni siquiera vigila su ejecución. Tampoco tiene, en el orden jerárquico, un órgano administrativo superior capaz de revisar en alzada los acuerdos que pronuncie.

Parece claro, por tanto, que el Jurado de Expropiación no es órgano de la Administración activa, ya que si lo fuera cuidaría, cuando menos, de la ejecución de sus propios acuerdos. Y como son precisamente los órganos activos los que ejercitan la potestad de expropiar, estimo correcta la conclusión de que el Jurado no es tampoco la Administración expropiante, a la que se refiere la Ley en los artículos 3.º, 15, 24, 29, 30, 35, 37, 43 y 44.

Ayuda a entenderlo así el propio artículo 35, cuando dispone que la resolución del Jurado se notificará a la Administración y al propietario, es decir, a las dos partes interesadas en el expediente expropiatorio; a la primera, como obligada a satisfacer la indemnización, y al segundo, en virtud del derecho que le asiste a percibirla.

Si existiera un beneficiario de la expropiación, esta notificación se le practicaría a él y no a la Administración, señal de que ésta ocupa con relación al Jurado la misma situación jurídica que el beneficiario cuando existe.

Al mandar la Ley que el acuerdo del Jurado se notifique a la Administración, es porque aquél y ésta no deben ser identificados. La notificación es un requisito para la eficacia de los actos administrativos (158) y una garantía debida a todos los interesados en el procedimiento (159).

La simple puesta en conocimiento de alguna autoridad u órgano (160) es cosa distinta a la notificación, y bastaba la puesta en conocimiento de la Administración expropiante, sin necesidad de notificación, si el acto del Jurado hubiera aquélla de considerarlo como suyo. Luego si

(157) Artículo 23.

(158) Puede verse el artículo 45, apartado 2, de la Ley de Procedimiento administrativo, e igualmente GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I, Madrid, 1958, pág. 494, y SERRANO GUIRADO, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, número 1 de esta REVISTA, págs. 132 y 143.

(159) Artículo 79 de la Ley de Procedimiento administrativo.

(160) A ella alude el apartado 3 del artículo 78 de la Ley citada en nota anterior.

la Ley no se contenta con lo menos y manda, en términos nada confusos, que se dé cumplimiento a lo más, es porque quiere que con relación al Jurado tengan la misma consideración de parte interesada la Administración y el propietario.

También dice el artículo 35 que la resolución del Jurado ultimaré la vía gubernativa, y que contra ella procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo, con lo que, de un lado, se hace la implícita afirmación de que el Jurado carece de un órgano jerárquico superior, y de otro, se viene a calificar aquella resolución como acto administrativo, pero no subjetivamente, porque el propio precepto se ha cuidado primero de no identificar el Jurado con la Administración, sino por razones objetivas, en atención a que se trata de la determinación cuantitativa de un presupuesto necesario para el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración pública.

Las circunstancias de que el Jurado tenga su sede en el Gobierno Civil y de que sus miembros sean calificados de funcionarios públicos, pueden abonar la conclusión de que aquél es un órgano de la Administración del Estado en la esfera provincial, pero no precisamente órgano activo que pueda confundirse con los que ejercitan la potestad de expropiar, sino órgano arbitral semejante en independencia a los que desempeñan funciones judiciales.

Cierto que el Jurado de Expropiación no tiene personalidad separada de la Administración estatal, pero esto nada arguye en favor de que los actos del Jurado sean actos de la Administración expropiante, pues tampoco los órganos jurisdiccionales gozan de personalidad jurídica, y ello no obsta para que un fallo judicial no pueda ser reputado como acto propio de la Administración del Estado.

Y la comparación de los Jurados con los órganos que ejercen jurisdicción no queda fuera de lugar, cuando la misma Exposición de Motivos de la Ley (161) se encargó de anticipar que aquéllos vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema anterior.

Queda razonado con lo expuesto por qué más atrás, al hacer referencia a la naturaleza del Jurado, concreté mi particular apreciación, diciendo que es un órgano arbitral de actuación independiente que, sin formar parte de la Administración activa, emite actos objetivamente administrativos.

Cuando la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa impo-

(161) II, Procedimiento, C) Justiprecio, párrafo quinto.

ne a la Administración demandante la previa declaración de lesividad del acto que intenta recurrir, se está refiriendo a la propia Administración autora del acto, pero, en materia de expropiación forzosa, a la Administración expropiante no se le puede imputar el acto de valoración dictado por el Jurado.

A nadie se le oculta que es autor quien tiene la facultad de imprimir a un acto un sentido y alcance determinados, pero de ningún modo puede serlo quien desearía que el contenido de ese acto fuera distinto, y ha de venir obligado, en principio, a someterse a sus consecuencias, *por muy onerosas que las juzgue.*

No conviene tampoco echar en olvido que la Administración expropiante se ha despojado, con la Ley de 1954, de la importante prerrogativa de la decisión previa sobre la cuantía del justiprecio, para someterse al acuerdo del Jurado de Expropiación, igual que se somete más tarde al fallo de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Si, pues, dentro de la pieza de valoración la Administración renuncia a toda situación de supremacía, para colocarse en pie de igualdad respecto al expropiado, no parece consecuente romper esa igualdad, en perjuicio de la propia Administración, para imputarle, como si fuera suyo, un acto que generosamente accedió a traspasar a un órgano arbitral, y para imponerle, cuando no se halle conforme con el referido acto, mayores requisitos en su impugnación que los que son exigidos al expropiado.

En resumen, soy de parecer que, como la Administración expropiante no es autora de la valoración del Jurado, puede impugnar directamente dicha valoración, lo mismo que puede apelar contra una sentencia judicial que le sea desfavorable.

El mismo requisito de la lesión en más de una sexta parte, que la Administración del Estado ha de cumplir también en la impugnación directa del justiprecio, haría innecesaria por redundante la declaración formal de lesividad.

En efecto, bajo la vigencia de la Ley de 1879, para la impugnación contencioso-administrativa por lesión, de la Real Orden que determinaba la cuantía de la indemnización, era necesario que aquella representara, cuando menos, la sexta parte del verdadero justo precio (162). El Reglamento concretaba (163) que las reclamaciones que en tal caso se presentaran por los recurrentes habrían de determinar con precisión

(162) Artículo 35. último párrafo.

(163) Artículo 56.

la cantidad reputada como precio justo de la finca que hubiere de expropiarse y la que constituía, por consiguiente, la lesión cuya subsanación se pretendía.

Allí la declaración de lesividad era perfectamente explicable, no sólo por la diferencia entre una Real Orden y un acuerdo de un Jurado investido de las funciones pericial y judicial, sino porque resultaba preciso definirse sobre cuál era la cantidad que la Administración reputaba *a posteriori* como justo precio; comparar esta cantidad con la que primero había señalado, y establecer, en su caso, la conclusión de que existía la lesión en la proporción exigida por la Ley.

Con el sistema actual, el cálculo de la lesión ha quedado simplificado. Basta comparar la cantidad señalada por el Jurado de Expropiación con la fijada en el trámite oportuno por cada parte interesada en el expediente, para ver si existe o no posibilidad de impugnar el justiprecio por lesión.

La Administración podrá impugnarlo cuando el Jurado señalara una cantidad superior en más de un sexto a la que propusiera su perito en el trámite del artículo 30; luego en el momento mismo de dictarse el acuerdo del Jurado se sabe ya si este acuerdo es lesivo para la Administración o no lo es. Si lo es, resulta superfluo un acto formal que así lo declare. Y si no lo es, en la proporción legal, aunque la declaración se produzca, no por eso la impugnación contenciosa ha de hacerse admisible.

En apariencia, el exigir la previa declaración formal de lesividad supone un beneficio para la Administración (164), no sólo por relevarla del requisito de la reposición, sino por concederle el plazo de cuatro años (165) para poder impugnar el justiprecio.

Pero las ventajas apuntadas son sólo aparentes, pues, en realidad,

(164) Para Alejandro NIETO es una auténtica ventaja (trabajo citado, pág. 139 de esta REVISTA). Según GARCÍA DE ENTERRÍA, *La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad*, núm. 20 de esta REVISTA, el recurso de lesividad no contiene ningún privilegio para la Administración, sino que, por el contrario, implica un verdadero despojo de una cualidad esencial de su «status» y la reducción de la misma a un régimen inferior al de los propios administrados, inferior todavía al que correspondería en el sistema de Derecho privado a los simples particulares (págs. 70-71).

Según MARTÍN RETORTILLO, trabajo citado, núm. 30 de esta REVISTA, con el criterio de la previa lesividad para que la Administración pueda recurrir el justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación, prácticamente la Administración del Estado pierde todas las posibilidades de impugnación, y se le crea una situación de inferioridad privándole del ejercicio del recurso que la Ley de Expropiación Forzosa le concedió (pág. 170).

(165) Artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción.

aquella exigencia lleva consigo un perjuicio de suma gravedad para la Administración estatal por varias razones.

En primer lugar, por el riesgo de la insolvencia, real o ficticia, del expropiado, pues si éste se aquieta con el acuerdo del Jurado, la Administración tiene que pagar íntegramente el justiprecio, y para recuperar una parte al cabo del tiempo, si la sentencia rebaja la indemnización expropiatoria, pudieran surgir dificultades prácticamente insuperables.

En segundo lugar, por el peligro de que el expropiado se anticipe en su impugnación, bien porque crea que no se le paga lo justo, bien porque, dándose en su interior por satisfecho, quiera causar un efecto psicológico, nada improbable con el fácil argumento de los precios de mercado, cuando el acuerdo de valoración se apoya en el artículo 43.

Entonces lo peor que le puede ocurrir es que su pretensión se desestime, con la declaración expresa o implícita de que el acto administrativo se encuentra ajustado a Derecho (166). Pero hasta puede suceder que el recurso llegue a prosperar, en todo o en parte, ya que el Abogado del Estado, al contestar a la demanda, tendrá que defender el acuerdo del Jurado, aunque encuentre razones para otra impugnación de signo contrario. Y cuando más tarde acuda la Administración al mismo Tribunal, con su recurso, no sólo habrá perdido la posibilidad de una acumulación de procesos que hubiera sido procedente, sino que es casi seguro que su pretensión nacerá virtualmente muerta, por estar ya prejuzgada por el fallo manteniendo o elevando la valoración del Jurado.

Y, finalmente, por el criterio jurisprudencial consistente en exigir a la Administración del Estado, además de la lesión superior a la sexta parte y de la declaración formal de lesividad, una violación jurídica en el sentido positivista de la expresión, que en muy raras ocasiones se ha de producir (167).

(166) La sentencia desestimaré el recurso contencioso-administrativo cuando se ajustare a Derecho el acto o la disposición a que se refiera (art. 83, apartado 1, de la Ley de la Jurisdicción).

(167) En igual sentido se expresa MARTÍN-RETORTILLO en trabajo citado, pág. 172 del núm. 30 de esta REVISTA.

Alejandro NIETO, en su trabajo también citado, núm. 36 de esta REVISTA, pág. 137, imputaba a MARTÍN-RETORTILLO el atribuir a la jurisprudencia del Tribunal Supremo algo que realmente no había dicho, cual era exigir el doble requisito lesión-invalidez, pues el que lo exigía era el Tribunal Provincial en la sentencia que el Supremo confirmó. Esta observación ha perdido validez después de la sentencia de 11 de diciembre de 1962, en la que el propio Tribunal Supremo se expresa así: Que es de todo punto necesario para que esta jurisdicción contencioso-administrativa en el ejercicio de su facultad revi-

Para concluir, como la Administración del Estado no debe ser de peor condición que el expropiado, que el beneficiario de la expropiación, caso de existir, ni que la misma Administración Local, y no debe serlo, porque la Ley no presta fundamento a semejante desigualdad, entiendo que, para impugnar aquélla el justiprecio señalado, tendrá que haber sufrido una lesión superior a la sexta parte, viniendo también obligada a cumplir los requisitos de carácter general de la reposición previa ante el propio Jurado y de la observancia de los plazos de impugnación, y para obtener una sentencia estimatoria bastará con que lleve al ánimo del Tribunal la convicción de que la indemnización fijada no es justa, sin que sea preciso que alegue y demuestre la infracción de un precepto positivo expreso, pues si el expropiado obtiene un lucro con la expropiación, se produce una infracción del Ordenamiento jurídico, al igual que cuando el mismo sufre un quebranto, dado que la justicia, como cualidad esencial de la indemnización expropiatoria, impide rebasar, en uno u otro sentido, la línea divisoria ideal entre el enriquecimiento y el menoscabo.

La pretensión de que sea anulado el acuerdo del Jurado por vicio sustancial de forma o violación u omisión de un precepto legal, opino que tampoco necesita la previa declaración de lesividad—porque la Administración expropiante no es autora del acuerdo del Jurado—, ni la lesión superior en una sexta parte—ya que el supuesto del apartado 3

sora pueda dejar sin efecto los acuerdos de la Administración, tomados a su instancia, y cuya anulación ella misma pretendiera, no solamente que, de modo previo, hayan sido declarados lesivos a los intereses públicos en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que se hubieren dictado y que se hubiese interpuesto el recurso jurisdiccional en el plazo de dos meses, sino también que el acuerdo declarado lesivo cause quebranto a los intereses de la Administración y se haya dictado con infracción de preceptos legales de rigurosa observancia o con vicio sustancial de forma, de tal suerte que se demuestre cumplidamente la existencia de una doble lesión, económica y de contenido legal, no habiéndose probado la segunda en el caso que se examina, porque si bien el justiprecio fijado por el acuerdo del Jurado Provincial supera en más de una sexta parte al determinado por la Administración expropiante, no ofrece lesión jurídica, esto es, no se ha infringido por dicho Jurado de Expropiación Forzosa precepto legal alguno al tomar el acuerdo que la Administración declara lesivo.

Lo verdaderamente curioso es que la primera sentencia que vino a exigir la declaración de lesividad para la impugnación de los acuerdos del Jurado por parte de la Administración estatal (la de 23 de abril de 1959), lo hizo en un asunto en que no podía haberse llegado por el Tribunal apelado a la inadmisibilidad del recurso por la indicada causa, ya que ni se había alegado por el demandado ni se había sometido a debate, al amparo del párrafo segundo del artículo 43 de la Ley de la Jurisdicción, y que el Tribunal Supremo, para no incurrir en la misma incongruencia, se limitó a ponerla de manifiesto en el primer Considerando, pese a tratarse de un supuesto que daría lugar al recurso extraordinario de revisión, como comprendido en el inciso g) del párrafo 1 del artículo 102.

del artículo 126 no puede confundirse con el del apartado 2—. En cambio, si será necesario acudir en reposición al Jurado, en el plazo de un mes, e interponer el recurso contencioso-administrativo en tiempo hábil.

Ahora bien, es preciso que la supuesta infracción se haya cometido por el mismo Jurado, pues de otra suerte, como ya se indicó respecto a la Administración Local, sería aplicable el precepto de que los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos.

En cuanto al procedimiento de tasación conjunta, la solución varía por completo, ya que en él no es el Jurado Provincial de Expropiación el que valora, sino la Comisión Central de Urbanismo, cuya verdadera naturaleza no plantea el menor problema. La Administración del Estado necesitará para impugnar un acto, del que en este caso sí que es autora, la declaración de lesividad en el plazo de cuatro años, conforme al artículo 56 de la Ley Jurisdiccional. El fundamento de la impugnación habrá de estar en la errónea aplicación de los criterios objetivos de la Ley sobre Régimen del Suelo.

Al mismo régimen de impugnación que el acto definitivo del expediente de tasación conjunta, estará sometido el de aprobación de Índices de Valores del Suelo o de cuadros de precios en los polígonos de actuación inmediata.

Contra los actos de aprobación de las tasaciones individualizadas de los terrenos, sólo podrá alegar la Administración del Estado la aplicación indebida de los índices o precios aprobados y las infracciones de procedimiento imputables al Jurado Provincial de Expropiación.

La lesión en más de la sexta parte, que no se exige al expropiado, tampoco será exigible a la Administración. Y como lo que se impugne aquí, en definitiva, será un acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, puede valer lo dicho anteriormente sobre la declaración de lesividad, que no estimo necesaria, y sobre los demás requisitos de carácter general.

Handwritten scribbles and lines at the top of the page, possibly representing a signature or a header.

A single horizontal line of text in the middle of the page.