

# LAS EXPROPIACIONES FORZOSAS POR RAZON DE URBANISMO (\*)

POR

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN POR RAZÓN DE URBANISMO.—III. CRITERIOS DE VALORACIÓN.—IV. PROCEDIMIENTO: A) Procedimiento de tasación. 1. El procedimiento de «tasación conjunta». 2. El sistema de la Ley de 21 de julio de 1962. B) El pago del justo precio. C) Las notificaciones.—V. CONCLUSIÓN.

## I.—INTRODUCCIÓN.

Hace unos años JORDANA DE POZAS, en un breve pero sustancioso trabajo publicado en el número 4 de esta REVISTA, al referirse al «hecho patente y universal del impresionante desarrollo de la actividad administrativa» y constatar hasta qué punto el alud de actividades y servicios públicos en que se concretaba amenazaban con sepultar al hombre, se hacía la siguiente pregunta: «¿No quedará un refugio, siquiera mínimo, libre de la omnipresencia de la Administración?» Y contestaba: «Sí, ciertamente, debe salvaguardarse un reducto exento, pero es lo más probable que no alcance a más que a la conciencia y al hogar y que la conciencia esté acuciada por la propaganda y el hogar reducido, para muchos seres, al dormitorio y al lecho» (1).

Realmente es triste tener que llegar a tal conclusión; tener que llegar a reconocer que, salvo la conciencia y el hogar, nada escapa de la despiadada intervención de la Administración moderna.

---

(\*) Este trabajo constituye el texto de la conferencia pronunciada en el V Curso que sobre «Problemas políticos de la Vida local» se desarrolló en el Castillo de Peñíscola, organizado conjuntamente por el Instituto de Estudios Políticos y la Delegación Nacional de Provincias, en septiembre de 1964.

(1) *El problema de los fines de la actividad administrativa*, en esta REVISTA, número 4, pág. 26.

Este impresionante desarrollo de la intervención administrativa forzosamente tenía que repercutir en la concepción del instrumento más idóneo para obtener los medios reales necesarios para realizar aquellos fines: la expropiación forzosa.

La expropiación forzosa es hoy algo muy distinto de lo que era en el Estado de Derecho liberal (2). Si, según la concepción tradicional, únicamente podía ejercerse la potestad expropiatoria respecto de los bienes inmuebles, para una obra pública y a favor de un ente público, hoy puede expropiarse todo, por cualquier causa de utilidad o interés público o social y hasta en beneficio de particulares. El maestro PÉREZ SERRANO, en una de sus últimas obras, recordaba el *Boletín Oficial del Estado*, el de 24 de diciembre de 1954, en el que se publicaba un Decreto por el que se acordaba expropiar con urgencia el derecho de arrendamiento de dos solares de Madrid, para construir viviendas con destino a funcionarios de Educación Nacional. Y comentaba don Nicolás: «Ignoramos la actitud de los perjudicados ante el inesperado aguinaldo con que se les obsequia en día tan señalado» (3).

Pues bien, una de las materias en que más frecuentes son estos aguinaldos es, justamente, la urbanística. Es aquí donde la institución expropiatoria ha sufrido una de las más hondas y expresivas mutaciones.

No es que solamente ahora se haya pensado en el empleo de la expropiación para estos fines. Por el contrario, nuestras primeras e incipientes leyes sobre urbanismo ya contemplaban y regulaban el ejercicio de la potestad expropiatoria.

La Ley de Ensanche de 26 de junio de 1864, notificada por la de 22 de diciembre de 1876; la de 26 de julio de 1892, sobre ensanches de población de Madrid y Barcelona, y la de 18 de marzo de 1895, sobre mejora, saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones, consagraban el ejercicio de la potestad expropiatoria.

Pero la expropiación forzosa a que se referían estas leyes poco o nada se diferenciaba de la expropiación para otros fines. Se trataba de aplicar el régimen general a unas obras específicas: las de urbanismo, las obras de ensanche, de mejora, saneamiento y reforma interior, gozaban de los beneficios de la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios. Por ejemplo, la Ley de 18 de marzo de 1895 empezaba con este artículo: «Se declaran comprendidas en los artículos 2.º y 11 de la Ley

---

(2) El fenómeno ha sido descrito en todas las obras recientes sobre expropiación forzosa. Con carácter monográfico, vid., entre nosotros, el trabajo de NIETO, *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, en esta REVISTA, núm. 38, págs. 67-124.

(3) Cfr. *Humoras, dolores y greguerías jurídicas*, Madrid, 1960, pág. 159.

de 10 de enero de 1879, las obras de saneamiento o mejora interior de las poblaciones que cuenten 30.000 o más almas. Estos proyectos podrán ser iniciados por Ayuntamientos, por Sociedades legalmente constituídas o por particulares.»

Y la técnica de la expropiación era la misma que en los demás casos: los bienes inmuebles que resultaren necesarios para la ejecución de aquellas obras pasaban al patrimonio de la entidad competente, convirtiéndose en calles, plazas o parques, abonándose al propietario el justo precio que correspondiera.

Todavía en 1924, en el Reglamento de obras y servicios municipales, se conserva esta concepción tradicional.

Pero hoy nos enfrentamos con una normativa muy distinta. El concepto clásico de expropiación ha sido abiertamente desbordado. Y la expropiación que se regula en nuestras leyes de urbanismo difiere profundamente de la que se regula en los textos generales sobre expropiación forzosa.

La aspiración de unidad legislativa, que fué uno de los objetivos de la Ley de 16 de diciembre de 1954, ha quebrado rotundamente en esta materia. En los aspectos puramente procedimentales y en los más sustanciales de los criterios de valoración, cuando se trata de urbanismo, poco o nada ha de acudir a aquella Ley general. Ha de acudir a una serie de disposiciones que integran el Ordenamiento jurídico sobre suelo y ordenación urbana.

Solamente por parte de la Gerencia de Urbanismo se han consumado hasta la fecha las expropiaciones en 141 polígonos de urbanizaciones, que comprenden más de 5.000 hectáreas, en las que se ha llegado en conjunto a unos justiprecios que ascienden a más de cuatro mil millones de pesetas.

Cuatro mil millones de pesetas que se han determinado, al margen del sistema general, a través de un procedimiento especial.

Si a estas cifras añadiéramos las de las expropiaciones en trámite ante la propia Gerencia y las consumadas por otros órganos urbanísticos en todo el territorio nacional, habremos calibrado en toda su importancia los ataques sufridos por la propiedad privada de los españoles por razón de urbanismo.

Examinemos los cauces legales de estas expropiaciones, a fin de destacar las diferencias esenciales respecto del régimen ordinario, en cuanto suponen una merma de las garantías esenciales de un derecho que llegó a ser calificado de ságrado e inviolable.

Esta disminución de las garantías del expropiado se producen no sólo

en los criterios de valoración, sino en el procedimiento mismo de tasación. Pero antes de examinar una y otra cuestión me ocuparé del fundamento mismo de la institución.

## II.—FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN POR RAZÓN DE URBANISMO.

La primera y básica objeción a nuestro Ordenamiento jurídico radica en la amplísima facultad discrecional que confiere a los órganos administrativos de utilizar la potestad expropiatoria en el más típico supuesto de actuación urbanística: la ejecución de los planes de urbanismo, según el artículo 121 de la Ley del Suelo.

Entiéndase bien: no nos estamos refiriendo a la expropiación para otros fines, como la vivienda, la edificación, aun cuando muchas veces, consciente o inconscientemente, se confundan. Estamos estudiando las expropiaciones por razón de urbanismo.

Dentro de este limitado campo nada hay que objetar, por ejemplo, al ejercicio de la potestad en los supuestos que se han venido denominando con la gráfica expresión de «expropiación-sanción», tales como el incumplimiento por parte de los propietarios de sus compromisos cuando se ejecuten los planes por los sistemas de cooperación o compensación.

Lo que discutimos es el ejercicio de la potestad expropiatoria en el supuesto más genuino de urbanismo: la ejecución de planes, que es el más frecuente en la práctica.

¿Por qué para urbanizar un sector o polígono han de poder los órganos urbanísticos utilizar libremente el sistema de expropiación?

La Ley del Suelo, efectivamente, así lo autoriza. Sin limitación ni condicionamiento alguno, la Administración puede, cuando mejor le parezca, ejecutar los planes de urbanismo con arreglo al sistema de expropiación. Lo afirma categóricamente su artículo 113. En su párrafo primero dice: «Los planes de urbanismo podrán ejecutarse por cualquiera de los sistemas siguientes: a) Cooperación. b) Expropiación total de los terrenos. c) Comprensión. d) Cesión de terrenos viales.» Y el párrafo segundo añade: «El Ayuntamiento u órgano gestor elegirá el sistema o sistemas aplicables a la población y a cada uno de sus sectores, según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias.»

Se da, pues, la discrecionalidad más absoluta. Así ha venido a consagrarlo la jurisprudencia. Por ejemplo, en sentencia de 22 de enero de 1962 (Ponente: SUÁREZ VENCE), en su segundo considerando se sienta

la siguiente doctrina: «Que el párrafo segundo del artículo 113 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, deja a elección del Ayuntamiento u órgano gestor de los planes de urbanismo, al sistema para la ejecución de las obras de los mismos entre los cuatro que señala en el párrafo primero, sin que la empresa urbanística se realice por gestión privada, salvo cuando sea preferida, según las necesidades, medios económicos, financieros, intensidad de la colaboración particular u otras circunstancias que crea el Ayuntamiento más favorables a la ejecución por un sistema determinado de actividad privada de cooperación, habiendo actuado legalmente el Ayuntamiento de Castellón de la Plana al optar por el sistema que de los enunciados por la Ley estimó más conveniente conforme al dicho precepto legal y no elegido el de cooperación, carece de todo fundamento la pretensión del propietario afectado para ser excluido de la expropiación a que alude el párrafo cuarto del artículo 118 de la Ley del Suelo, facultativa por otra parte para la Administración, lo que acredita la legalidad del proyecto y del sistema de expropiación forzosa para su realización establecido, sin que sea apreciable tampoco la infracción del artículo 55 de la misma Ley alegada en la demanda por referirse a otros supuestos, como son cuando para la ejecución de la urbanización del sector o polígono no es necesaria para ciertas obras la ocupación total del terreno, bastando la imposición sobre el mismo de una servidumbre de paso, acueducto, teniendo línea de conducción de energía eléctrica y otras semejantes.»

Y la sentencia de 25 de febrero de 1964 establece: «Que, por otro lado, en base de la interpretación sistemática de los artículos 118, 119 y 120 de la Ley del Suelo y artículos 16, 23 y siguientes y demás preceptos concordantes de la Ley de Urgencia Social de Madrid, puede sostenerse que la Administración municipal dispone de un margen de discrecionalidad a efectos de determinar la conveniencia de aceptar la colaboración de los particulares y su alcance, al valorar si se da o no la proporción necesaria de solicitudes respecto a la superficie o valor de los terrenos, extensión del compromiso a efectos de cumplir las necesidades impuestas en el artículo 115, etc.; ello es así porque el propio apartado 4.º del artículo 118 preceptúa que «cuando alguno de los propietarios aceptase el régimen de cooperación, podrá ser excluido de la expropiación»; de lo que se desprende en base de una simple interpretación gramatical que aun aceptada por el propietario la cooperación, la Administración puede rechazarla, pues otra cosa no significa la facultad que se concede a la Administración de excluir la expropiación, como medio de actuación,

ya que resulta claro que si el legislador hubiese pretendido lo contrario le hubiese bastado con expresarse imperativamente.»

En justicia y en buena lógica esto no es admisible. Al menos en los países en que todavía—y esperamos que por mucho tiempo—creemos en los principios de libertad, respeto a la propiedad privada y subsidiariedad de la intervención pública. Y que vivimos en un país en que éstos son todavía principios fundamentales lo demuestra la Ley de 17 de mayo de 1958.

Pues bien, que tales principios resultan abiertamente vulnerados por el alegre empleo de la potestad expropiatoria, es evidente. Para ponerlo de manifiesto bastará por recordar algo tan elemental como es el concepto mismo de un plan de urbanismo.

Un plan de urbanismo o de ordenación urbana es, como su mismo nombre indica, una ordenación, una reglamentación del suelo. Está integrado por una serie de normas de ineludible observancia para la Administración y los administrados (4), que se traducen o pueden traducirse—según el artículo 3.º de la Ley del Suelo—en un determinado régimen del suelo, la realización de unas obras de urbanización y una serie de limitaciones al ejercicio de la propiedad privada.

Cuando el planeamiento opera respecto de suelo que ya es urbano, implicará una modificación de la ordenación vigente; cuando opere respecto de suelo que todavía es rústico, su ejecución determinará una mutación de suelo rústico en urbano, convertirá en solares lo que eran fincas rústicas.

Si esto es así, ¿por qué razón para la ejecución de estos planes ha de llegarse a la expropiación? Es incuestionable la expropiación, por ejemplo, para la construcción de una carretera, de un puerto, de un aeropuerto; para construir un pantano o para adquirir una patente por razón de seguridad nacional. Porque en todos estos supuestos el resultado es la adquisición de un derecho por un ente público; el nacimiento de un bien de dominio público o el incremento de los bienes patrimoniales de la Administración. Algo que era de un particular para el patrimonio de un ente público.

Para la ejecución de un plan de urbanismo no supone la adquisición indefinidamente de un determinado tipo de bienes por la Administra-

---

(4) Cfr. Díez-PICAZO, *Problemas jurídicos del urbanismo*, en esta REVISTA, núm. 43, páginas 42-44.

Un completo resumen del sistema de expropiación en la Ley del Suelo, en RODRÍGUEZ MORO, *La expropiación forzosa*, 2.ª ed., Publicaciones «El Consultor de los Ayuntamientos», Madrid, 1964, págs. 331-362.

ción. Supone, sencillamente, la ejecución de unas obras de urbanización. Y el resultado será la existencia de unas calles, unas plazas, unas zonas verdes y de unos solares. Solares que en modo alguno han de permanecer en la propiedad de algún ente público, pues ninguna razón de necesidad o utilidad pública o interés social lo exige. Por lo que, en definitiva, estos solares, consumada la ejecución del plan, revertirían al tráfico jurídico-privado y serían adquiridos por aquellos que hayan de utilizarlos según las previsiones del plan de ordenación.

Por tanto, si los propietarios de los terrenos afectados por el plan están dispuestos a ejecutarlo por sí, realizando las obras de urbanización y cediendo al ente público correspondiente los viales, parques y jardines, no hay ninguna necesidad de emplear el complicado mecanismo de la expropiación para realizar algo que puede realizarse por los propios interesados. Así lo impone principio tan elemental como el de la subsidiariedad.

La expropiación, pues, únicamente resultaría admisible en los casos de incumplimiento de la obligación de ejecutar el plan. Si aprobado definitivamente el plan se señalaran unos plazos prudenciales para su ejecución por los propietarios afectados y éstos incumpliesen tales plazos, la expropiación resultarían plenamente justificada. Estaríamos ante un supuesto claro de incumplimiento de la función social de la propiedad—tal y como se regulaba en el plan—que determinaría un supuesto más de expropiación-sanción.

Pero si el propietario o propietarios están dispuestos por sí a ejecutar el plan—y lo ejecutan—, carece de sentido la intervención pública para suplir una iniciativa privada que actúa y trata de realizar los fines del planeamiento. En este sentido, la Ley especial de Madrid, aprobada por Decreto 1.674/1963 de 11 de julio, en su artículo 71, párrafo primero, dispone: «Los terrenos de los propietarios que no acepten urbanizar en régimen de cooperación o compensación o no cumplan debidamente las obligaciones que hubiesen contraído, dentro de dichos sistemas, podrán ser expropiados por el Ayuntamiento o declarados en estado de venta forzosa.» Este principio general debería generalizarse a todos los supuestos. De este modo, el ejercicio de la potestad expropiatoria quedará reducido a los casos en que, realmente, está justificado.

Frente a estas claras razones no pueden prevalecer ninguna de las invocadas para justificar el sistema legal. En efecto:

1. Se alega, en primer lugar, que los particulares han podido elaborar los correspondientes planes y proyectos de urbanización, a tenor

del artículo 40 de la Ley del Suelo. Luego si la Administración, ante la pasividad de los particulares interesados elabora los planes, lógico es que tenga libertad para ejecutarlos por el sistema que considere más idóneo.

Tal forma de argumentar supone una inversión de los términos. Pues si bien es cierto que los administrados pueden formar planes y proyectos de urbanización, ésta sí que es una competencia típica administrativa en función de las necesidades públicas, aun cuando no lo sea su ejecución. Como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA (5): «La Ley niega al propietario rústico la posibilidad de convertirlo en suelo urbano a su arbitrio; esta posibilidad de convertir en urbano un suelo rústico es una posibilidad que se confía únicamente al plan de ordenación. Por consiguiente, el paso de un terreno del valor inicial al urbanístico, que es el valor de las expectativas de su utilización como solar urbano, es atribuido íntegramente, repetimos, al plan administrativo de ordenación y a las subsiguientes obras de urbanización por él establecidas.» Y todos conocemos casos de propietarios interesados en urbanizar y edificar, propietarios que estaban plenamente decididos a actuar, que se han encontrado con la cerrada oposición de los órganos administrativos, que han obstaculizado la actuación privada en espera de la aprobación de un plan parcial que había de ejecutarse por el sistema de expropiación.

Por otro lado, la técnica de la expropiación-sanción —única que sería lógicamente aplicable al supuesto— exige, según correcta expresión de los artículos 71 y 72 de la Ley general de expropiación, no sólo la declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deban sufrir determinadas transformaciones, sino que la Ley contenga inequívocamente la intimación de la expropiación forzosa frente al incumplimiento y que se haya fijado un plazo para ello.

Y es obvio que no se dan respecto a los propietarios de terrenos ninguno de estos requisitos. Si se darían, en cambio, si al aprobarse un plan de ordenación, la administración estableciese la necesidad de transformar los terrenos según las previsiones del plan, concediendo a los afectados un plazo para ello, con la intimación expropiatoria.

2. Otra de las razones que se aducen no es otra que la tan manida de corregir los beneficios económicos debidos al planeamiento y evitar que vayan a manos del propietario plusvalías injusticadas. Sobre el argumento, volveremos al tratar de los criterios de tasación.

(5) *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, pág. 117. Sobre el problema, BALLBÉ, *Comentarios sobre la Ley del Suelo*, en «Jornadas municipalistas en las Islas Canarias», Las Palmas, 1947, págs. 6-7.



Pero se da la circunstancia de que aun cuando se adopte el sistema de expropiación, los solares que resultan de la ejecución del plan no se lanzan al mercado a precios inferiores de los que resultarían de haberse urbanizado por los propietarios, sin que, por otro lado, las supuestas plusvalías reviertan a favor del ente público, debido, entre otras circunstancias, a un hecho plenamente comprobado: el superior coste de la urbanización realizada por los entes públicos y el mantenimiento de unos servicios que en otro caso resultarían innecesarios.

En algunos casos hay que reconocer que los solares se venden a precios inferiores a los que rigen en el mercado. Pero tampoco estos supuestos justifican el sistema. Por el contrario, constituyen otro argumento decisivo en contra del mismo, al vulnerar abiertamente el principio de igualdad, dada la forma caprichosa de elegir la persona que se beneficia de esos precios francamente favorables. ¿Por qué unos van a poder obtener solares a precios inferiores a los que tienen que abonar los demás ciudadanos, aun cuando sea para construir una ciudad deportiva, una industria o un bloque de viviendas baratas?

Pero, en todo caso, ¿por qué esos posibles beneficios de la ordenación van a ir a parar al ente público? Cuando un propietario que está dispuesto a urbanizar se ve privado de sus terrenos y luego comprueba que los solares resultantes se venden en el mercado a un precio por lo menos igual al que él los hubiera vendido, se pregunta ¿por qué se va a llevar la Administración ese beneficio?

Porque no hay que olvidar que, mientras por la técnica del impuesto, la carga que el mismo supone afecta por igual a todos los propietarios, por la técnica de la expropiación de las plusvalías, ese supuesto enriquecimiento injustificado sólo se recupera de los que han sufrido la expropiación, pero se mantiene respecto de todos aquellos—infinitamente más numerosos—que han tenido la suerte o han sabido escapar—por los procedimientos más diversos—de la expropiación.

Y no se diga que el principio de igualdad no quiebra desde el momento que solamente a través del plan de ordenación es posible la concesión de un terreno rústico en urbano, por las siguientes razones:

a) En primer lugar porque, según se ha dicho, un plan de ordenación puede suponer una simple modificación de un plan anterior. Por lo que su ejecución únicamente afectaría a los terrenos situados dentro de su ámbito, aun cuando ya tengan la calificación de solares, mientras que quedarán fuera de su ámbito de aplicación otros terrenos que están en situación idéntica a los afectados.

b) Por otro lado, el sistema de expropiación puede aplicarse únicamente respecto de los terrenos enclavados dentro de un determinado polígono de actuación (art. 3.º de la Ley de 21 de julio de 1962), mientras que el resto de los terrenos de la misma zona, situados fuera del polígono, aun cuando reúnan iguales características, quedarán a la libre disposición de sus propietarios.

c) Y, por último, por la sencilla razón de que mientras unos planes se ejecutan por el sistema de expropiación, otros se ejecutan por algunos de los otros procedimientos que prevé el artículo 113 de la Ley del Suelo, según la decisión que en cada caso concreto adopte discrecionalmente la Administración.

3. Y queda otra razón en favor del sistema legal: la rapidez. Se dice: si esperásemos a que urbanizasen los particulares, jamás se dispondría de suelo urbano suficiente para absorber la expansión de las ciudades. Ante las enormes dificultades que surgen cuando se trata de poner de acuerdo a los particulares, con las consiguientes reparcelaciones, puntos de compensación, las urbanizaciones se eternizarían.

El argumento es en parte cierto. Y digo en parte porque si lenta es una urbanización confiada a la iniciativa privada, tampoco es un ejemplo de rapidez la llevada a cabo por las entidades públicas.

Pero, además, lo único que pedimos es que al aprobar un plan se señale un plazo global de ineludible cumplimiento, con la intimación de la expropiación forzosa.

Puede que exista—no lo negamos—algún supuesto muy concreto en que por necesidades imperiosas no pueda esperarse al transcurso del plazo. Pues bien, en tales casos, y sólo en tales casos—con las debidas garantías para que así fuese—resultaría admisible el sistema de expropiación.

Pero tales supuestos han de resultar anómalos. Y hasta inexistentes con una acertada política del suelo.

En conclusión: ninguna de las razones aducidas para justificar el sistema legal ofrece un fundamento sólido digno de ser tenido en cuenta. Por lo que debe modificarse la ordenación vigente reduciéndose la aplicación del sistema de expropiación a sus justos límites. Debe modificarse una legislación que permite libremente utilizar la expropiación para la ejecución de un plan.

Es cierto que existe un procedimiento llamado de «liberación de expropiaciones». Cuando el particular ofrece voluntariamente la colaboración, sometiéndose a las normas generales del plan, puede solicitar la

liberación de expropiaciones, cumpliendo una serie de requisitos, alguno de los cuales es leonino.

Ante este esperanzador nombre —liberación de expropiación— parecía que, aunque a destiempo, aun exigiendo condiciones durísimas al administrado, se iba a hacer efectivo el principio de subsidiariedad, evitándose la actuación administrativa cuando la iniciativa privada cumplía su misión.

Sin embargo, no es así. Esa «generosa» liberación de expropiaciones no se da automáticamente. Aun cuando el particular esté dispuesto a colaborar, sometiéndose a las normas del plan, aun cuando cumpla todas las condiciones impuestas por la Ordenación vigente, la Administración puede libremente acceder o denegar la petición. Una vez más surge la cómoda discrecionalidad administrativa, que tantas veces se traduce en arbitrariedad. La jurisprudencia ha tenido que reconocerlo. Así, por ejemplo, en sentencia de 28 de mayo de 1963, en la que se afirma: «Que en la solicitud del recurrente de que fuera exceptuada de la expropiación llevada a cabo por la urbanización del sector de la Autopista de Toledo, fundada en lo dispuesto en el artículo 1.º del Decreto de 26 de noviembre de 1959, que autoriza efectivamente a concederla a la Administración, en los casos y con los requisitos que en dicha disposición se especifican, el actor ejercitaba indudablemente un derecho potencial que el referido Decreto le concedía; mas este precepto no está limitado al artículo 1.º que se invoca, sino que tras otros artículos que siguen regulando el ejercicio del derecho que concede, tiene otro, el artículo 5.º, cuyo párrafo 2.º determina de modo inconcuso que la concesión del derecho a que se le exceptúe a un propietario su finca de una expropiación ya efectuada es absolutamente potestativo en la Administración, la que después de oír los informes técnicos y jurídicos que estime pertinentes, resuelve discrecionalmente; esta es la palabra que, para que no haya equívocos, emplea el párrafo que comentamos, y en vista de ello es indudable que la conclusión que se impone es la de que no existe derecho administrativo alguno de parte del recurrente que haya podido ser violado por la Orden recurrida, y en consecuencia, que la referida Orden debe ser confirmada, conforme al criterio que tiene reiteradamente sentado este Tribunal...». (En análogo sentido, sentencias de 28 de febrero y 4 de marzo de 1959 y 6 y 20 de diciembre de 1960.)

### III.—CRITERIOS DE VALORACIÓN.

Y llegamos a uno de los aspectos de la regulación de la expropiación urbanística en que más abiertamente se infringen principios fundamentales: la regulación en los criterios de valoración.

No vamos a examinar detalladamente el complicado sistema de valoración que establece nuestra legislación del suelo. No es éste el momento ni el lugar de hacerlo. Pues no se trata de una crítica de detalle, sino una crítica en bloque del sistema. Utilizando terminología parlamentaria, podemos afirmar que no se trata de una enmienda al articulado, sino de una enmienda a la totalidad del Ordenamiento sobre expropiaciones urbanísticas. Y el punto de partida es el siguiente:

Aplicando los criterios de valoración previstos en las normas especiales sobre urbanismo, se llega a unas valoraciones radicalmente distintas, no sólo de las que constituyen el precio normal del mercado, sino de las que resultan en otros procedimientos expropiatorios. Es éste un hecho reconocido por todos, incluso por los propios defensores del sistema legal.

Es decir, que según se apliquen unas u otras normas, un mismo bien, un mismo terreno, puede tener tres valores distintos:

- Uno: el valor del mercado. Por muy imperfecto que sea el mercado del suelo, es lo cierto que existe un precio de mercado. Todos sabemos, aproximadamente, lo que vale el pie cuadrado en la Avenida del Generalísimo, de Madrid, según las zonas, o en la Autopista de Barajas. Cuando el propietario de uno de esos terrenos lo vende, en el tráfico jurídico-privado obtiene un precio determinado, una cantidad por metro cuadrado que oscila muy poco.
- Segundo: el valor de expropiación no urbanística. Si el propietario de suelo sufre una expropiación para fines no urbanísticos —verbigracia, para la construcción de una carretera—, obtendrá en concepto de justo precio una cantidad que, normalmente, no llegará al valor real, salvo que la tasación se fije por los Jurados de ciertas provincias, en las que, dada su idiosincrasia especial, se llega a tasaciones muchas veces superiores al valor real.

El hecho es fácilmente explicable. Es cierto que la institución del Jurado es una. Pero su realización en cada una de las provincias españolas adopta peculiaridades muy distintas, en atención a la idiosincrasia

de sus miembros, ambiente local, predominio del carácter rústico o industrial de la zona, y otros factores. Por lo pronto, existe objetivamente una distinción clara.

Por un lado, los Jurados de aquellas provincias en las que, dado su excesivo trabajo, únicamente puede funcionar con la agilidad que exige la Administración moderna, siguiendo los informes del llamado técnico, que no es un Perito tercero, precisamente, sino todo lo contrario: un Perito que depende de la Administración expropiante. Tan es así que, cuando expropia una entidad local, debe ser uno de sus técnicos. Y si no es uno de sus técnicos, se produce —según jurisprudencia reiterada— un vicio esencial de nulidad.

Por otro lado, los Jurados de aquellas provincias en las que, por el número de asuntos que ante ellos se tramitan, es posible un estudio minucioso y detallado que conduce a tasaciones muy cerca de las reales y, en ocasiones, hasta superiores. La realidad nos ofrece claros ejemplos en esto último, aunque parezca paradójico.

— Tercer valor: Y, por último, una tasación distinta —muy inferior a cualquier otra— es la que se obtiene aplicando los rígidos criterios tasadores de nuestra legislación de urbanismo.

Esta diversidad de valores, por sí sola —sin acudir a otros muchos argumentos que podrían aducirse—, constituye una prueba irrefutable de lo improcedente del sistema legal.

De aquí que la jurisprudencia haya intentado eludir la aplicación de los rígidos preceptos de la Ley del Suelo. Una vez en vigor esta Ley, la jurisprudencia, durante unos años, trató de ignorarla, acudiendo a muy distintos argumentos para justificar la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación forzosa en la tasación de los terrenos expropiados por razón de urbanismo. Y cuando, al fin, llegó a aplicar los tasados criterios valorativos de la legislación de urbanismo, ha tratado de atenuar los injustos resultados a que conduciría la rígida aplicación de aquellos criterios (6).

---

(6) Y en cuanto puede escaparse de ellos, no deja de hacerlo. Así, una sentencia de 20 de mayo de 1963 (Ponente, Mouzó) establece: «Considerando: Que a fin de determinar el justo precio de la finca objeto de expropiación y partiendo del valor urbanístico de la misma, reconocido tanto por el Jurado Provincial de Expropiación como por la sentencia recurrida, la valoración debía efectuarse en primer lugar con arreglo a los criterios establecidos en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, según ordena el artículo 85 de la misma y 102 del Reglamento de 26 de abril de 1957; pero es visto que para la aplicación de tal Ley, en relación con el Decreto de 21 de agosto de 1956, aprobando el anexo de coeficientes, era preciso haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el

Valor real es valor del mercado. Y en cuanto no sea así, habremos convertido la expropiación en confiscación.

Porque si lo que la institución expropiatoria persigue es que el patrimonio del expropiado no resulte alterado, compensando la merma del valor que el mismo supone el sacrificio expropiatorio, esto no se logrará si el expropiado no puede adquirir en el mercado una cosa análoga a aquella de que se ha visto privado. Si la cantidad que se le ofrece como justo precio sólo le permite adquirir una cosa inferior a la que fué objeto de privación, se habrá infringido abiertamente el principio de igualdad ante las cargas públicas, que —dígase lo que se quiera— es el único fundamento real de la institución.

La expropiación no es —o, al menos, no debe ser— un juego, una lotería. No puede seriamente admitirse que el sacrificio recaiga sólo sobre unos cuantos de aquellos a los que les toque la desgracia de tener unos terrenos dentro de la zona que unos políticos, unos técnicos o un funcionario consideran la más idónea para trazar un polígono de urbanización.

¿Por qué los propietarios de esa zona van a tener que sufrir un precio inferior al del mercado, mientras que justamente los propietarios de las fincas colindantes van a mantener indemne su patrimonio? En el preámbulo de la Ley de 21 de julio de 1962 se habla, entre los propósitos de la misma, de la debida atención a los principios derivados de la igualdad de los administrados. Y, sinceramente, no nos explicamos cómo se ha tratado de realizar esos principios. Porque la aplicación de la Ley

---

artículo 10 de la expresada Ley del Suelo, en cuanto al volumen de edificabilidad, y el Plan Parcial de Ordenación del Sudoeste del Besós, como reconocen el Jurado Provincial de Expropiación y los diversos peritos que han dictaminado en el expediente administrativo y en estos autos, no contiene los volúmenes de los edificios públicos, como guarderías infantiles, centros comerciales, grupos escolares, iglesias y centros sociales, cocheras de tranvías, etc., ni resulta posible deducirlos por no haberse fijado sus alturas, y como afirman los peritos señores ..., la falta del volumen total de edificaciones a que debe dar cabida el terreno impide la correcta aplicación de los coeficientes a fin de deducir el valor urbanístico.—Considerando: Que al no ser posible aplicar con acierto los criterios establecidos en la Ley del Suelo en relación con el Decreto de 21 de agosto de 1956, es preciso acudir a la Ley de Expropiación de 16 de diciembre de 1954, no solamente por lo que dispone su artículo 85, sino porque el artículo 102 del Reglamento citado dice claramente que las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley del Suelo y disposiciones vigentes, y tan vigente está la Ley del Suelo como la Ley de Expropiación, y ambas tienen como finalidad esencial obtener un precio justo y real respecto a las fincas expropiadas, y al no poderse obtener, como en el presente caso, tal precio, atendiendo a los criterios establecidos en la Ley del Suelo, debe acudir a la Ley de Expropiación».

supone llegar a unas indemnizaciones notoriamente inferiores al valor del mercado. Lo que se traduce en un trato de manifiesta desigualdad respecto de aquellos propietarios de terrenos que no han tenido la desgracia de ser expropiados.

Y ¿quiénes son unos y otros? Este es otro capítulo sobre el que vale la pena meditar. Y vale la pena meditar sobre él, porque las razones invocadas a favor de estos sistemas de tasación están teñidas de no poca demagogia.

Se habla de los especuladores de la tierra, de la urgente necesidad de suelo urbano para la casa de los humildes, de la expansión de la ciudad, etc., etc. En definitiva, se nos pinta el panorama con unas tintas en las que se nos aparece la Administración como una fuerza bienhechora que impide los ilícitos negocios de los poderosos y crea suelo urbano para los que tienen sed de viviendas.

Si esto fuera así, aun cuando se reconociera que la indemnización que se paga al propietario no refleja el valor real del suelo, los órganos urbanísticos deberían despertar la simpatía que despertaban aquellos viejos y castizos bandoleros que robaban a los ricos para dárselo a los pobres.

Pero, en el fondo, todo es demagogia. Y puestos a hacer demagogia, creemos que se puede hacer mucho mejor en contra que a favor del sistema legal. Vamos a demostrarlo.

Como antes dijimos, la expropiación urbanística supone que unos cuantos —los menos—, los afectados, reciben por su terreno un precio muy inferior al valor del mercado, mientras que otros, los más, los que no han tenido aquella desgracia, conservan íntegro el valor del mercado de sus terrenos. Existen, por tanto —y aquí radica la tremenda injusticia que supone un trato desigual—, dos clases de ciudadanos propietarios de terrenos: los sacrificados —y sacrificados en considerable cuantía— y los que permanecen intocables.

Pues bien, volvamos a la pregunta que nos hicimos antes: ¿quiénes son unos y otros?

Basta acudir a algunos expedientes de delimitación de polígonos para poder contestar a esta pregunta.

La delimitación de la superficie de un polígono debe atender a unas circunstancias de homogeneidad y regularidad. Al menos, así lo impone la lógica. Sin embargo, si se examinan buen número de polígonos, se comprobará que aquello nada tiene que ver con la simetría o regularidad. No estamos ante unas líneas lógicas que configuren una superficie urbana homogénea. Por el contrario, veremos que hay los entrantes más

absurdos. Que por un lado se dan límites naturales, y por otros no. Que por unos lados el polígono está limitado por líneas rectas, y por otro por líneas quebradas o del trazado más absurdo, que dejan fuera de la zona afectada por el polígono una serie de fincas que en nada se diferencian de las restantes.

Pues bien, estas fincas que quedan fuera de la zona afectada no son precisamente la de los pequeños propietarios que invirtieron sus ahorros en suelo urbano; normalmente son de las grandes empresas que cuentan con los debidos asesoramientos y los medios precisos para defender sus derechos a través de los procedimientos que arbitra el Derecho.

Ahora bien, los atentados a la propiedad no se dan tan sólo por llegar a tasaciones que no reflejan el valor real, sino por llegarse a otras formas de indemnización:

- Por adjudicación y entrega, en permuta compensatoria, de una parcela ya urbanizada del mismo o análogo sector o zona.
- Mediante la sustitución de la finca expropiada por una cuota indivisa del valor sobre todas las fincas y derechos de la urbanización de que se trate.

Así, la Ley de 23 de mayo de 1960, sobre régimen especial de Barcelona, artículo 57, que se reproduce en la Ley especial del Municipio de Madrid, de 11 de julio de 1963, artículos 72 y 73, que, como tantos otros preceptos de ésta, son simple y servil copia de aquélla.

#### IV.—PROCEDIMIENTO.

##### A) *Procedimientos de tasación.*

Respecto del procedimiento, dos son los atentados al principio de unidad legislativa que instauró la Ley de 1954, consumados en las expropiaciones urbanísticas: el llamado procedimiento de «tasación conjunta» del artículo 122 de la Ley del Suelo, y el de fijación de precios que estableció la Ley de 21 de julio de 1962.

Examinaremos uno y otro.

##### 1. *El procedimiento de «tasación conjunta».*

Se regula en el artículo 122 de la Ley del Suelo con una parquedad extraordinaria, tanta, que ha planteado no pocos problemas su aplicación.



No se trata de estudiar aquí con detalle los trámites en que este procedimiento especialísimo se concreta, sino de destacar la profunda innovación que supone respecto del procedimiento ordinario.

Según el citado artículo 122, las reglas básicas del procedimiento son las siguientes:

1.<sup>a</sup> El proyecto de expropiación será expuesto al público para que los interesados puedan formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos.

2.<sup>a</sup> Informadas éstas por el Ayuntamiento, se elevará el expediente a la Comisión Central de Urbanismo para que decida.

3.<sup>a</sup> El acuerdo aprobatorio de tasaciones será impugnabile mediante recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición, ante la propia Comisión Central.

Del mismo se ha dicho que «la singularidad más importante de este procedimiento de tasación conjunta es, sin duda, la intervención de la Comisión Central de Urbanismo, con las mismas funciones que los Jurados provinciales de expropiación» (7).

Es cierto que algún autor —incluso Magistrado (8)— ha encontrado justificado el sistema, al decir: «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 de reserva urbana, el valor expectante podrá quedar fijado de modo automático, a base de los datos que en el propio expediente habrán de figurar».

Pero la generalidad de la doctrina española ha reaccionado en contra de este procedimiento expropiatorio especial (9), al privar a los expro-

(7) ROMAY, *Expropiación forzosa y política del suelo*, en esta REVISTA, núm. 38, página 149.

(8) GÓMEZ DE ENTERRÍA, *La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa*, en esta REVISTA, núm. 43, pág. 78.

(9) Valga, por todas, la cita de GONZÁLEZ-BERENGUER, al afirmar en *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, 1964, págs. 158-159: «El procedimiento mismo ha sido alterado, con injustificable disminución de garantías, en el sistema llamado de tasación conjunta prescindiendo de lo que unánimemente se ha considerado una de las mayores conquistas de la Ley de Expropiación Forzosa, el Jurado; alteraciones que se prosiguen con la generalización del pago no en numerario, sino en especie (permutas con otros solares), y que culminan con la Ley de Expropiaciones Urbanísticas de 21 de julio de 1962, consagrada en el campo urbanístico español del principio de indemnización tasada de antemano, según el cuadro que, una vez entrado en vigor, es muy limitadamente alterable y prácticamente inatacable».

piados de las garantías más elementales, como ha sido siempre la intervención de un elemento —Perito tercero o Jurado— revestido de una fuerte independencia respecto de la Administración activa expropiante.

Las repercusiones de la modificación en la ulterior revisión jurisdiccional de los acuerdos del Jurado son evidentes. En efecto:

En el sistema tradicional de la Ley de 1879, la pieza fundamental era el Perito tercero, designado por el Juez ordinario. Y cuando la jurisdicción contencioso-administrativa revisaba los actos de expropiación, tomaba siempre como punto de referencia, no el acuerdo final, no el acto del Gobierno civil, sino el dictamen de un Perito —el Perito tercero—, siguiendo sus tasaciones en la inmensa mayoría de los casos. Todos recordamos la vieja jurisprudencia destacando el valor del dictamen del Perito tercero, por el origen de su nombramiento y posición e imparcialidad frente a las partes. En la Ley de 1954, la pieza clave es el Jurado, siguiendo las Salas de lo contencioso-administrativo, salvo los casos de infracción o error manifiestos, sus tasaciones. Según la nueva jurisprudencia, el Jurado ha venido a sustituir al Perito tercero, y cuantas razones se aducían en la doctrina tradicional para justificar la procedencia de seguir sus dictámenes se aplican ahora al Jurado.

Existía siempre, pues, un punto de referencia en la labor de revisión jurisdiccional, que era un elemento dotado de una imparcialidad e independencia respecto de los órganos de la Administración activa. Lo que suponía, en definitiva, facilitar enormemente la labor de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pues en esa labor siempre técnica de tasar un bien se contaba con un punto de apoyo valiosísima del que partir.

Pero en el procedimiento de tasación conjunta no existe ninguna de estas garantías. Ni Perito tercero ni Jurado. La Administración activa lo hace todo: proyecta, informa y resuelve. Por tanto, cuando se llega a la vía jurisdiccional, los Tribunales no tienen otro punto de referencia que las tasaciones siempre parciales de las partes respectivas: expropiado y expropiante o beneficiario. De aquí que haya de suplir la labor de aquellos elementos imparciales que eran el Perito tercero y el Jurado. Las Salas de la jurisdicción contencioso-administrativa, al faltar estas piezas básicas, tienen que hacer de Perito tercero o de Jurado, y partiendo de aquellas posturas extremas, llegar al valor real de la cosa.

## 2. *El sistema de la Ley de 21 de julio de 1962.*

La Ley de 21 de julio de 1962 consagra un sistema de determinación previa de precios, de tal modo que la tasación individualizada de cada

finca se reducirá a una fórmula matemática de aplicación del cuadro de precios.

Es cierto que ya la Ley del Suelo preveía los índices municipales de valoración del suelo, que su artículo 101 establecía imperativamente para determinados Municipios: los de capitales de provincia, los de más de 50.000 habitantes y los designados por las Comisiones provinciales de Urbanismo.

Pero la Ley de 1962 da un paso más. Por lo pronto, en su artículo 2.º reafirma el carácter obligatorio de su confección, «que se realizará —dice— atendiendo exclusivamente a los criterios de calificación y valoración del suelo contenidos en la citada Ley». Y en su artículo 3.º llega a autorizar al Gobierno, cuando no existan los índices municipales de valoración, a la fijación de precios máximos y mínimos de valoración, para una zona o demarcación en que haya de actuarse para la ejecución del Plan Nacional de la Vivienda y de los de Urbanismo y cuando lo exijan los proyectos de servicios urbanos de inmediata ejecución.

De este modo el justiprecio de cada finca se reduce, como antes dije, a una simple operación de catalogación de la finca en función de ese cuadro de precios, seguida de una multiplicación de los metros cuadrados por el precio que tenga asignado en el cuadro.

No es la primera vez que en nuestro Ordenamiento jurídico se regula un sistema de determinación previa de los precios. Ya se estableció en materia de colonización por la Ley de 21 de abril de 1949. Refiriéndose al mismo, afirmó GARCÍA DE ENTERRÍA que este «sistema de valoración por el criterio de los precios máximos y mínimos fijados a discreción por Decreto, sin garantía ulterior, debe decirse llanamente que atenta contra el principio constitucional del artículo 32 del Fuero de los Españoles, que al garantizar una indemnización objetiva impone forzosamente la necesidad de arbitrar una instancia de revisión judicial del *quantum* fijado por la Administración» (10).

Y la propia Ley de Expropiación forzosa de 1954, en el procedimiento especial de expropiación por zonas o grupos de bienes, prevé asimismo una determinación de precios máximos y mínimos (arts. 61 a 70), a través de una serie de trámites que constituyen evidentes garantías del administrado.

Hemos de reconocer que la Ley de 1962 sobre expropiaciones urbanísticas, a diferencia del sistema seguido en las expropiaciones por razón

(10) *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, páginas 34-35.

de colonización, permite la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los índices de valoración. Y ello, no en el proyecto primitivo, sino en el texto que logró la sanción legislativa, como consecuencia de una acertada enmienda.

Pues bien, es necesario señalar que esta medida en modo alguno constituye una garantía suficiente de los derechos de los administrados. En efecto:

a) Cuando esa determinación de precios máximos y mínimos tiene lugar en el expediente que conducirá a la expropiación de una zona o demarcación, al que se dará la publicidad perceptiva para que llegue a conocimiento de los interesados, éstos pueden reaccionar a tiempo y formular las correspondientes reclamaciones y recursos. Esta es la razón por la que decíamos que el procedimiento especial de expropiación por zonas o grupos de bienes que regula la Ley general de 1954 ofrece garantías suficientes. Y, aunque resulte paradójico, podría admitirse también —aunque con muchas reservas— en el procedimiento que regula el artículo 3.º de la Ley de 21 de julio de 1962. Pues en este supuesto la fijación de precios máximos y mínimos se hace ya en un expediente que comienza por delimitar unos polígonos de actuación.

b) Pero cuando se trata nada menos que de fijar los índices de valoración del suelo de todo un término municipal, ¿es presumible de los futuros afectados de una posible expropiación que reaccionen en defensa de sus derechos? Seamos realistas. Esa garantía jurisdiccional que la Ley establece es puramente teórica. No tendrá realidad alguna.

En primer lugar, porque por mucha publicidad que se haga de la tramitación de unos índices de valoración, no llegará a conocimiento de un buen número de propietarios del término. Y no llegará, justamente, a conocimiento de los más humildes. Las grandes empresas, con sus servicios de información y sus equipos de asesores técnicos y jurídicos, son las que tendrán conocimiento de ello y podrán actuar en consecuencia, según sus conveniencias. Pero el pequeño, el humilde propietario, no tendrá la menor noticia. Conocerá esos índices cuando sufra en concreto una expropiación sobre sus bienes.

Y en segundo lugar, porque incluso aquellos supuestos en que se conozcan los índices, no cabe pensar en que se reaccione frente a ellos, por las siguientes elementales razones:

— Porque una futura expropiación es una amenaza hipotética que lógicamente sólo afectará a una mínima parte de los vecinos. Luego, ¿por qué van a pensar que va a ser uno el que va a sufrir las conse-

cuencias de la potestad expropiatoria? Y si existe una remotísima posibilidad de adquirir la condición de expropiado, ¿a qué lanzarse por el camino siempre molesto y costoso de impugnar unos índices de valoración que lo más probable es que para nada nos afecten?

— Pero, además, es que tales índices tendrán necesariamente unas repercusiones fiscales. Pensemos no sólo en los impuestos locales —arbitrio sobre solares, plus valía—, sino en los estatales —transmisión de bienes—. Pensar que un expropiado hipotético, pero que es un contribuyente seguro, va a interponer un recurso contencioso-administrativo para que se aumente el precio que resulte aplicable a su terreno, es no conocer la psicología del administrado.

Y todo esto lo sabía el legislador. Por eso, al establecer el sistema que introdujo la Ley del Suelo y completó la Ley de 1962, lo hizo a conciencia de que, en la práctica, instauraba un sistema análogo al que rige en colonización, que, como antes dije, ha sido calificado de anti-constitucional, por atentar contra el precepto claro y terminante del Fuero de los Españoles.

c) Existe, por último, otro argumento en contra del sistema. Y es que supone un paso atrás en la línea de las conquistas jurisdiccionales. Me explicaré.

Todos sabemos que en nuestro viejo sistema contencioso-administrativo, en las exacciones locales se establecía un régimen escalonado de impugnación. De tal modo, que contra las Ordenanzas se abría una vía procesal y otra distinta contra los actos de aplicación y efectividad de la exacción.

Y si se había consentido la Ordenanza, al momento de impugnar el acto de liquidación únicamente podía discutirse si se habían aplicado o no correctamente los preceptos de aquélla.

Por razones parecidas a las que antes he expuesto para criticar el sistema de la Ley de 1962, la doctrina censuró aquel régimen de impugnación. Y consecuencia de esta crítica fué el precepto contenido en el artículo 39, párrafo 4, de la Ley de esta jurisdicción contencioso-administrativa, al disponer: «La falta de impugnación directa de una disposición o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiere interpuesto, no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual, fundada en el supuesto previsto en el párrafo 2», esto es, «fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho».

Pues bien, ¿por qué no aplicar el mismo régimen a la determinación de justo precio cuando existen unos índices de precios? Si éstos consti-

tuyen en cierto modo una disposición general respecto del acto concreto de fijación, ¿por qué no ha de ser posible, al impugnar el acto concreto de fijación, fundar el recurso en la incorrecta valoración que figura en los índices?

Las mismas—idénticas—razones que justifican el artículo 39, párrafo 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se dan aquí (11).

Por eso afirmaba que el sistema de la Ley de 1962 supone también un retroceso en la línea de las garantías jurisdiccionales.

### B) *El pago del justo precio.*

Una de las quiebras del sistema general expropiatorio es la falta de garantías para asegurar al expropiado el importe del justo precio dentro de los plazos legales. El sistema de responsabilidad por demora que la Ley arbitra no es en modo alguno eficaz. La coacción que supone el abono del interés legal no es efectivo, entre otras razones, porque la diferencia de valor, consecuencia de la devaluación de la moneda, reporta un beneficio superior a la carga que supone el abono del interés legal.

Y lo mismo puede afirmarse respecto de la otra medida, esto es, la práctica de un nuevo justiprecio. Ante su sola posibilidad, se aterran los expropiados. Decir al interesado, después del calvario de un expediente de justiprecio, con sus trámites y gastos consiguientes, que tiene que empezar de nuevo, resulta un sarcasmo. La inmensa mayoría prefiere aceptar lo que se ha fijado, a tener que repetir el trámite. Porque, se dice—y no sin razón—, si después de fijado el nuevo justo precio la Administración persiste en su actitud, ¿qué hacer? ¿Incoar un tercer expediente una vez transcurridos otros dos años? La consecuencia no es otra que la demora poco menos que indefinida del pago del justo precio.

Al problema me he referido en otra ocasión (12).

Es evidente que este régimen general, al no existir norma en contra-

---

(11) La solución contraria —se ha dicho— conduciría a legitimar la aplicación indebida de disposiciones ilegales, lo que sería contrario al orden público jurídico. Así, ODENT, *Contentieux administratif. Les Cours de Droit*, París, 1954, págs. 368-369.

Sobre el problema y la doctrina jurisprudencial anterior a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, me remito a mi *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1957, II, páginas 398-401.

(12) Cfr. *Responsabilidad por demora en la Ley de Expropiación Forzosa*, en «Problematika de la Ciencia del Derecho (Homenaje al Profesor Pi y Suñer)», págs. 375-392.

rio, se aplica a las expropiaciones por razón de urbanismo. Y ¿a qué resultados prácticos conduce?

Se impone una elemental distinción:

a) Por un lado, las expropiaciones por razón de urbanismo, en las que, por seguirse el procedimiento individual de tasación, el justiprecio se determina por el Jurado correspondiente. Aquí la ineficacia del sistema general conduce al mismo resultado que en los procedimientos generales: una monstruosa demora en el pago.

b) Pero, sin embargo, en las expropiaciones seguidas por la Gerencia de Urbanismo por el procedimiento de tasación conjunta, el justo precio fijado definitivamente en vía administrativa suele pagarse en plazos prudenciales. Podemos afirmar que la Gerencia paga poco, pero pronto.

¿A qué se debe esta diferencia? A una razón muy sencilla.

Si en las expropiaciones se tarda en pagar a los expropiados se debe a que la cantidad presupuestada al incoarse los expedientes es siempre ridícula. No existe seriedad a la hora de consignar en presupuesto la cantidad que pueden costar los bienes objeto de expropiación. Naturalmente, en aquellos procedimientos en que por intervención del Jurado se llega a justos precios que se acercan al valor de lo expropiado, la cantidad consignada resulta notoriamente superada y no es posible el pago. Pero como en los procedimientos de tasación conjunta es la propia Administración activa, por sí y ante sí, la que hace todo y fija el justo precio, la cantidad a que llega es tan falta de realidad como las previsiones iniciales, y el pago es posible al terminarse el procedimiento.

### C) *Las notificaciones.*

Por último, en orden a las notificaciones, la Gerencia de Urbanismo, en los procedimientos de tasación conjunta, ha ideado una nueva forma de notificación que no encaja en ninguna de las categorías clásicas. Después de mucho meditar sobre el tema, he llegado a la conclusión de que estamos ante una categoría nueva que he bautizado con el expresivo nombre de «notificación con recochineo». Se trata de lo siguiente:

Todos sabéis que, al menos antes de la revisión de 1963 de la Ley de Procedimiento administrativo, existía una jurisprudencia según la cual, interpuesto un recurso de reposición, si después de transcurrir un año se notifica resolución expresamente, contra esta resolución no era admisible el recurso contencioso-administrativo. Por una incorrecta interpretación

del silencio administrativo se consideraba fatal el plazo de un año para recurrir contra la denegación presunta, y no se consideraba admisible la impugnación de la resolución expresa dictada con posterioridad (13).

(13) Después de la revisión de 1963 de la Ley de Procedimiento administrativo, alguna sentencia del Tribunal Supremo sentó la correcta doctrina. Así, la excelente sentencia de 22 de junio de 1964 (Ponente, SILVA MELERO), establece: «Que en relación con el problema que plantea este proceso, es decir, si el transcurso del plazo en virtud del silencio administrativo agota las facultades resolutorias o decisorias, y la ulterior revisión por aplicación de la normativa vigente, es preciso llegar a la conclusión de que el interesado, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley de esta jurisdicción y el 94 de la Ley de Procedimiento administrativo y sus concordantes, puede formular frente a la denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición, con la consecuencia de perder actualidad la tesis que contradujo este punto de vista, tanto en la esfera de la Administración estatal como en la local, en relación a la cual bastará, para llegar a idéntica solución, interpretar, conforme a los principios aludidos, el artículo 377 de la Ley de Régimen Local y los 232, 236, 237 y concordantes del Reglamento de Haciendas Locales, como se proclama en la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 1963».

Pero esta irreprochable doctrina jurisprudencial no está generalizada. Así, una sentencia de 18 de mayo de 1964 afirma: «Que en orden a la eficacia, o ineficacia en este caso, de la resolución administrativa del presente recurso contencioso-administrativo, consistente, según se ha dicho, en la tardíamente dictada en 27 de junio de 1962, denegatoria de la marca «Glucosulfina», es preciso reconocer que la misma constituye un acto viable desde el punto de vista de la Administración que lo ha dictado, pues respondiendo a unos pedimentos formulados por quienes podían interponer recurso de reposición, no le era dable a aquella dejar de resolverlos expresamente, aun después de su denegación presunta por transcurso del año de silencio administrativo, puesto que ello le compete hacerlo, a tenor del número 2 del artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo y hasta también del número 2 del artículo 38 de la Ley jurisdiccional; por lo que, administrativamente hablando, la resolución susodicha es un acto legítimo por sí mismo y perfectamente válido por su origen. Ahora bien, a través del procedimiento que regula, ya el acto examinado tiene que merecer un estudio aparte, pues si ha nacido a la vida del Derecho en actitud procesal preparatoria o previa del recurso contencioso-administrativo de su razón, ya no puede regir para el mismo el artículo 38 de la Ley jurisdiccional, sino que en tal caso y para tal esfera, el precepto que lo ha de regular es indiscutiblemente el artículo 58 de esta última Ley, quien claramente preceptúa que el plazo para interponerlo será de dos meses, contados desde el día siguiente de la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición, si es expreso, mientras que si no lo fuere, el plazo será de un año, a contar de la fecha de interposición, por lo que fuera de estos plazos y supuestos específicos ya no cabe en forma alguna recurso contencioso-administrativo para ir en contra de la resolución contencioso-administrativa objeto de la reposición entablada, lo que quiere decir que la resolución tardía del recurso de reposición no puede tener eficacia para abrir de nuevo lo que está ya cerrado por el silencio administrativo, con lo que necesariamente se produce la firmeza del acto primero de la Administración —el que en su tiempo fué objeto del recurso de reposición no resuelto dentro de plazo—, pues al no ser impugnado por recurso ninguno, produce derechos subjetivos nacidos a su amparo, con todas las garantías propias del derecho adquirido. Que de lo expuesto se deduce que aun siendo legal y obligado para la Administración el resolver expresamente toda petición que se le formule, sin consideración a plazo, y, por tanto, sin sujeción a la desestimación presunta que se deduce del silencio administrativo, es cierto que esta resolución tardía, si bien en sí misma considerada es un acto



Pues bien, la Gerencia de Urbanismo, que venía resolviendo expresamente buen número de recursos de reposición después del plazo de un año, hacía la notificación con el siguiente texto: «Contra este acuerdo puede usted interponer recurso contencioso-administrativo, siempre y cuando, al producirse esta notificación, no haya transcurrido un año desde la fecha de interposición del recurso de reposición.»

Decir esto cuando se sabe que se está resolviendo y notificando después de transcurrir dicho plazo, constituye algo más grave que un desprecio a la legalidad; constituye una burla para el administrado.

#### V.—CONCLUSIÓN.

He tratado de resumir el panorama poco alentador que ofrece esta parcela de nuestro Ordenamiento jurídico, que son las expropiaciones por razón de urbanismo.

Se impone una urgente modificación de nuestro Derecho positivo. Y el cauce no puede ser otro que el de la refundición; pero no una refundición pura y simple que acabe con esta proliferación de textos legales que desnaturalizaron los principios de la Ley de Expropiación forzosa de 1954, sino una refundición que suponga, al mismo tiempo, una profunda revisión de todas las normas vigentes, para ponerlas en armonía con los principios que inspiraron aquella Ley básica.

Bien está que la Administración española cuente—como decía su preámbulo—«con un instrumento capaz para que su acción no resulte frenada por la rigidez de concepciones dogmáticas de las relaciones jurí-

---

legítimo, ya no puede guardar procesal deducción del acto primero recurrido en reposición, sino que constituye otro acto desligado de aquél, el que lógicamente podrá ser traído también a revisión de la jurisdicción contencioso-administrativa, pero como tal acto desligado ya no puede perjudicar a los derechos subjetivos nacidos del acto firme anterior, ya que lo contrario supondría que la Administración goza del privilegio de poder ir contra sus propios actos, y haría, por tal camino, totalmente ilusoria, cuando no arbitraria, la seguridad jurídica de los derechos adquiridos».

Y esta desdichada doctrina jurisprudencial es la que parece prevalecer últimamente. En análogo sentido, la sentencia de 2 de mayo de 1964.

Sobre el problema, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, Publicaciones Abella, «El Consultor de los Ayuntamientos», Madrid, 1964, págs. 515-517, donde, al enfrentarse con aquella doctrina jurisprudencial afirmo: «Las preguntas que inmediatamente surgen son las siguientes: ¿Qué sentido tiene entonces la obligación de la Administración de dictar resolución expresa? ¿Qué sentido tiene el silencio administrativo? ¿No dice la Ley que el interesado puede, si lo desea, entender desestimada su petición? ¿Por qué aquella solución si, siguiendo la Ley, opta por esperar pacientemente la resolución expresa?».

dico privadas», siempre que—como el mismo preámbulo señala—«no quede sin su justa compensación la lesión acarreada, siquiera sea por motivos fundados, al particular».

Pues siempre y cuando la compensación que se señale al expropiado no refleje el valor real, se habrá infringido en la misma medida algo tan elemental como el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Ahora bien, como decíamos al principio, los problemas concretos que las expropiaciones urbanísticas plantean no son más que una faceta del impresionante desarrollo de la actividad administrativa. Por lo que quizá la única fórmula de superar el problema sería la de replantearnos seriamente la cuestión de los límites de la actividad administrativa, para llegar a un estatuto jurídico del administrado, una de cuyas facetas más desagradables es, justamente, la de expropiado.

Cuando vamos a estrenar una Ley de funcionarios, cuando los hombres de la reforma administrativa han acometido la tarea de articular su régimen jurídico, creo que es el momento de pedir una Ley del administrado. Bien está que se regule la situación del funcionario. Bien está que se definan sus derechos y obligaciones. Pero ocupémonos algo más de aquellos de que son simples servidores esos funcionarios. Ocupémonos algo más de ellos, pero no de rechazo, indirectamente, sino de cara, de frente, en una Ley que sea un verdadero Estatuto jurídico del administrado. Y si logramos que así sea, pidámosle a Dios que cuando se logre la sanción legislativa, el texto que se publique en el *Boletín Oficial* se parezca a sus antecedentes algo más de lo que se parece a los suyos la Ley articulada de funcionarios.