

I. ESPAÑA

LOS PROCEDIMIENTOS DE TRANSFERENCIA FORZOSA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION URBANISTICA *

SUMARIO: I. PRINCIPALES TÉCNICAS DE TRANSFERENCIA FORZOSA DE LA PROPIEDAD Y DE OTROS DERECHOS SOBRE BIENES INMUEBLES: A) *Expropiación forzosa: los diferentes supuestos de expropiaciones urbanísticas.* B) *Cesión gratuita de terrenos.* C) *Reservas de terrenos como presupuesto de futuras transferencias forzosas de propiedad.* D) *Importancia relativa de cada una de las técnicas enumeradas.*—II. CONDICIONES DE UTILIZACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE TRANSFERENCIA FORZOSA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA: 1. *Expropiación:* 1.1 Titulares de la potestad expropiatoria. 1.2 Beneficiarios de la expropiación. 1.3 Sujetos expropiados. 1.4 Otros interesados en el procedimiento expropiatorio. 1.5 Objeto de la expropiación. 1.6 Presupuestos legitimadores de la expropiación. 1.7 La posibilidad de «liberarse» de la expropiación. 1.8 Plazo para realizar la operación expropiatoria. 1.9 Consecuencias de la desaparición de la *causa expropriandi*. 2. *Cesión gratuita de terrenos:* 2.1 Organos competentes para imponer tales cesiones. 2.2 Supuestos y fines de las cesiones gratuitas.

* El presente trabajo ha sido redactado como una de las ponencias del estudio promovido por el *Centre Français de Droit Comparé* sobre *Les transferts de propriété imposés par la puissance publique dans le cadre de l'aménagement des Villes*, en el que participan estudiosos de distintos países, y que habrá de servir de base al Congreso a celebrar sobre este tema en Dijón en la primavera de 1977. Expliquen tales circunstancias la sistemática que se nos ha obligado a seguir—discutible quizá en algunos puntos—, y que obviamente no ha sido elegida por los autores, así como, en general, el carácter marcadamente expositivo y sistemático del planteamiento que se formula, en el que se ha procurado recoger hasta la jurisprudencia más reciente habida sobre el tema.

Las abreviaturas utilizadas, usuales, por lo demás, son:

- LEF: Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.
- LGOP: Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877.
- LJ: Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, modificada parcialmente por Ley de 17 de marzo de 1973.
- LRJ: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957.
- LPD: Ley aprobatoria del Plan de Desarrollo, texto refundido vigente, de 15 de junio de 1972.
- LRL: Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955.
- LRT: Ley de Reforma del sistema Tributario, de 11 de junio de 1964.
- LS: Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, modificada parcialmente por Ley de 2 de mayo de 1975. El Texto Refundido vigente ha sido aprobado, recientemente, por Real Decreto de 9 de abril de 1976 («BOE» de 16 de junio).
- REF: Reglamento para la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957.
- REF y RMS: Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, de 5 de marzo de 1964.
- RSCL: Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.
- RR: Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, de 7 de abril de 1966.

2.3 Actos [generadores] del deber de cesión gratuita. 2.4 Naturaleza y extensión de los bienes objeto de cesión obligatoria. 3. *Servidumbres y reservas de terrenos*: 3.1 Las servidumbres urbanísticas como supuesto específico de expropiación parcial. Problemática relativa al régimen jurídico aplicable a las mismas. 3.2 Las reservas de terrenos: supuestos, procedimiento de determinación y efectos para los propietarios afectados.—III. PROCEDIMIENTO DE TRANSFERENCIA: 1. *Expropiación*: 1.1 Expropiaciones urbanísticas «aisladas». 1.2 Expropiación como sistema de actuación urbanística. 1.3 El procedimiento de urgencia. 2. *Cesiones gratuitas de terrenos*. 3. *Servidumbres y reservas de terrenos*: 3.1 La imposición de servidumbres. 3.2 Las reservas de terrenos como simple presupuesto de expropiaciones o cesiones gratuitas. Remisión.—IV. GARANTÍA PATRIMONIAL DE LOS SUJETOS AFECTADOS POR LAS TRANSFERENCIAS FORZOSAS DE PROPIEDAD: 1. *Expropiación*: 1.1 Procedimiento de fijación del justiprecio. 1.2 Organos competentes para fijar la indemnización expropiatoria. 1.3 Sujetos obligados a satisfacer el justiprecio. 1.4 Estado de los bienes expropiados y fecha de referencia a efectos de tasación. 1.5 Expropiación parcial y solicitud de expropiación total por parte del propietario afectado. 1.6 Criterios de valoración. 1.7 Recursos contra el acuerdo de fijación del justiprecio. 1.8 Formas de pago del justiprecio. 1.9 Responsabilidad por demora en la fijación o en el pago del justiprecio. 1.10 La indemnización en los supuestos de reversión. 2. *Cesiones gratuitas de terrenos*. 3. *Servidumbres y reservas de terrenos*: 3.1 El justiprecio de las servidumbres. 3.2 Las reservas de terrenos: remisión.

NOTA

Como observación preliminar y de carácter general, hemos de señalar que no existe, en la doctrina española, una obra monográfica sobre el tema objeto del presente estudio. Si existen, en cambio, distintas obras y trabajos sobre aspectos o puntos concretos del mismo. No vamos a hacer aquí, naturalmente, una referencia exhaustiva a todos ellos. Destacaremos, simplemente, aquellos que, por una u otra razón, nos ha parecido pertinente tener en cuenta para la elaboración del Informe.

A este respecto, y, en primer lugar, en relación con el tema de la expropiación forzosa en general, citaremos el excelente libro de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, Madrid, 1956, que sigue siendo la obra básica y fundamental sobre la materia. Han sido también tenidos en cuenta, como se desprende de las citas que se hacen en el texto, los trabajos —igualmente excelentes— de: NIETO, *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, núm. 38 de esta REVISTA, 1962, pp. 67 y ss.; PARADA VÁZQUEZ, *La expropiación urgente, en Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX* (Homenaje al profesor Sa-yagüés Laso), V, Madrid, 1969, pp. 229 y ss., y T. R. FERNÁNDEZ, *Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales*, núm. 67 de esta REVISTA, pp. 147 y ss., y *El control jurisdiccional de la «causa expropiandi»*, «Revista Española de Derecho Administrativo» (en adelante, REDA), 1974, 1, pp. 119 y ss. La referencia a Jean WALINE, corresponde a su trabajo *Le rôle du juge administratif dans la détermination de l'utilité publique justifiant l'expropriation*, publicado en *Mélanges offerts a Marcel Waline*, II, Paris, 1974, pp. 811 y ss.

Por lo que respecta, concretamente, a las expropiaciones por razón de urbanismo, aparte de las referencias más o menos amplias que se contienen en las obras generales sobre derecho urbanístico —entre las que mencionaremos, solamente, el ya clásico estudio de GARCÍA

DE ENTERRÍA, *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, recogido en su libro *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1958, pp. 95 y ss., los *Apuntes de Cátedra sobre Urbanismo* —dos volúmenes— del mismo autor, y los sugerentes *Comentarios a la Ley del Suelo* de GONZÁLEZ PÉREZ, cuya primera edición está fechada en Madrid, en el año 1968—, cabe destacar los artículos de ROMAY BECCARÍA, *Expropiación forzosa y política del suelo*, núm. 38 de esta REVISTA, 1968, páginas 125 y ss., y de MANZANEDO MATEOS, *Expropiaciones urbanísticas*, número 60 de esta REVISTA, 1969, pp. 45 y ss. De gran valor, aunque discutible, a nuestro modo de ver, en algunos puntos, es el «Estudio preliminar» a la compilación de textos legales y Jurisprudencia, recogido, por lo demás, sustancialmente en los *Comentarios* citados, *La expropiación forzosa por razón de urbanismo*, Madrid, 1956, de GONZÁLEZ PÉREZ. De interesante, por lo que tiene de reflejo de la situación inmediatamente anterior a la reforma de la LS de 1975 y, sobre todo, por la aportación de doctrina jurisprudencial reciente sobre los distintos aspectos del tema, cabe calificar el trabajo de CARRERERO, *Sentido actual de la expropiación forzosa urbanística*, «Revista de Derecho Urbanístico», 1973, núm. 31, pp. 23 y ss. Cfr. también el extenso planteamiento del tema que ofrecen las obras de PERA VERDAGUER, *La expropiación forzosa en la Ley del Suelo*, Barcelona, 1956; MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, Madrid, 1967, y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, *Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo*. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que todas las obras y trabajos citados son anteriores a la reforma de 1975, que, como se ha puesto de relieve en el texto, ha introducido una serie de novedades importantes en la regulación de las expropiaciones urbanísticas. No obstante, GONZÁLEZ PÉREZ, en su reciente libro *Los Planes de urbanismo*, Madrid, 1974, en relación con algunos puntos, y, más ampliamente, NÚÑEZ RUIZ, *Ejecución de los Planes de Urbanismo*, Madrid, 1974, han tomado en consideración el Proyecto de Ley de reforma de la LS de 1956 (Proyecto que, sin embargo, difiere a veces, incluso sustancialmente, del texto definitivo aprobado por las Cortes).

El trabajo de GONZÁLEZ PÉREZ que se cita, a propósito de las expropiaciones de terrenos en Polos de desarrollo, es el titulado *Dictamen sobre expropiación de terrenos y uso de ferrocarril particular al amparo del régimen especial previsto en los Polos de promoción y desarrollo industrial*, núm. 48 de esta REVISTA, 1965, pp. 415 y ss. Por lo que respecta al tema de las valoraciones de las expropiaciones urbanísticas, aparte de las referencias que se contienen en las obras y trabajos citados, hemos tenido presente el breve, aunque muy lúcido planteamiento que ofrece T. R. FERNÁNDEZ en su reciente obra *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*, Madrid, 1974, pp. 25 y siguientes.

En cuanto al tema de las cesiones gratuitas de terrenos —dentro del más amplio de las cargas que afectan a los propietarios de suelo urbano—, sigue siendo fundamental el excelente análisis que de su configuración jurídica hiciera, al poco tiempo de promulgarse la LS de 1956, GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, ya citado, esp. pp. 113 y ss. El mismo autor ha desarrollado aquel planteamiento en el reciente y sugestivo artículo *Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico*, publicado en la REDA, 1974, 1, esp. pp. 80 y ss. Aparte de estos trabajos, sólo merece

destacarse, en relación con un aspecto particular del tema enunciado, si bien rebasando el ámbito de este Informe, el magnífico libro de GÓMEZ FERRER, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, 1971. Muy escaso interés ofrece, en cambio, a pesar de su ambicioso planteamiento, el libro de ORTEGA GARCÍA, *Los deberes o cargas en la legislación urbanística*, Madrid, 1974.

Sobre las reservas de terrenos, no vamos a añadir ninguna referencia bibliográfica, ya que se trata de un tema que, por carecer de entidad propia —tal como se ha indicado— suele abordarse por la doctrina al estudiar los relativos a las expropiaciones y cesiones gratuitas. Nos remitimos, pues, a este respecto, a lo ya señalado a propósito de unas y otras.

Por último, la cita que se hace en el texto de MARTÍN BLANCO, en relación con los derechos de adquisición preferente a favor de la Administración en materia urbanística —no previstos, como se ha dicho, formalmente en nuestro ordenamiento, a diferencia de lo que ocurre en el de otros países— corresponde a su obra titulada *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Madrid, 1964, pp. 239 y siguientes. La de BERMEJO VERA en su colaboración en la REDA, núm. 5, pp. 191 y ss.

I. PRINCIPALES TÉCNICAS DE TRANSFERENCIA FORZOSA DE LA PROPIEDAD Y DE OTROS DERECHOS SOBRE BIENES INMUEBLES

A) *Expropiación forzosa; los diferentes supuestos de expropiaciones urbanísticas*

Resulta obvio que, en el marco de la ordenación urbanística, una de las técnicas principales de adquisición forzosa por la Administración de la propiedad privada o de otros derechos de contenido patrimonial sobre inmuebles es, en el derecho español, la expropiación forzosa. A pesar del concepto ciertamente amplio que de la misma ofrece la vigente LEF (art. 1.º)—según el cual, en la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o de interés social, «se entenderá comprendida *cualquier forma de privación singular* de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio»—, lo cierto es que las expropiaciones urbanísticas consisten, *normalmente*, si bien, no exclusivamente, en transferencias forzosas de bienes inmuebles.

Se trata, pues, de expropiaciones *traslativas*, que es una de las modalidades —precisamente la más clásica o tradicional— de la técnica expropiatoria. Ello no obsta, sin embargo, para que la panorámica que el tema presenta sea mucho más variada y compleja: así, al expropiarse la propiedad inmueble, se pueden expropiar también, al mismo tiempo, los derechos reales e, incluso, los de base obligacional —más o menos forzada—, como los derechos de arrendamiento, constituidos

sobre aquélla. Cabe asimismo la posibilidad de que se expropie *parcialmente* el contenido del derecho de propiedad: por ejemplo, a través de la imposición forzosa de una *servidumbre* (piénsese en el establecimiento coactivo de una línea de transporte de energía eléctrica o de una cañería de agua o de gas, que no precise de la expropiación total del terreno). En este sentido, se prevé genéricamente tal posibilidad en el artículo 68,1 de la LS: «Cuando para la ejecución de un Plan no fuere menester la expropiación del dominio y bastare la constitución de alguna *servidumbre* sobre el mismo, prevista por el Derecho privado o administrativo, podrá imponerse, si no se obtuviere convenio con el propietario, *con arreglo al procedimiento de la LEF...*» Análogamente, el párrafo 2 del mismo precepto establece que «cuando hubieren de *modificarse o suprimirse servidumbres privadas* por estar en contradicción con las disposiciones del Plan, podrán *expropiarse* con arreglo al procedimiento de la citada Ley.» Igualmente, cabe la imposición forzosa de otros derechos reales, como el de *superficie*, aunque la constitución de éste último sobre propiedades particulares es, más bien, un supuesto inédito, a no confundir, naturalmente, con el supuesto contrario, de constitución por parte de la Administración de un derecho de superficie en terrenos de su propiedad *a favor de particulares*, que es precisamente una de las técnicas previstas por la LS de «fomento de la edificación» (Cfr. los arts. 171 y ss.).

Todos los supuestos de expropiaciones *parciales*, no traslativas, de los que los dos señalados son ejemplos característicos, aunque en modo alguno únicos, constituyen en el sistema positivo español otras tantas limitaciones *singulares* de la propiedad que no pueden confundirse con los límites o confines de ésta, que vienen a ser lo que se ha llamado el «contenido normal» de tal tipo de derecho subjetivo y al que expresamente aluden los artículos 76 y 87 de la LS. El tema, como es sabido, trasciende su simple formulación dogmática y alcanza así una evidente operatividad práctica. En efecto, una cosa son los «límites», «meras limitaciones» o «deberes» que «definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística», que se concretan con las conocidas cargas de ceder gratuitamente terrenos y costear las obras de urbanización, en proporción a los beneficios derivados del planeamiento, y en su caso, de edificar, supuestos que no dan derecho a indemnización a favor del sujeto afectado; otra muy distinta, las «vinculaciones» o limitaciones *singulares* impuestas por la correspondiente ordenación que lleven consigo una *restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo* y «no puedan ser objeto de distribución equitativa entre los interesados», que sí dan «derecho a indemnización» (art. 87,3 de la LS), al igual —aunque en menor cuantía, como es evidente— que las privaciones *totales* de dominio. Al margen, pues, de que la privación *singular* sea *total* o *parcial*, siempre que o en la medida en que el sujeto afectado no pueda compensar tal despojo con el correspondiente «beneficio» derivado de la ordenación urbanística, aquél tiene derecho a ser indemnizado. Sobre los criterios de valoración

y los procedimientos para determinar en todos estos supuestos el montante del justiprecio, insistiremos más adelante. Lo que ahora importa destacar son los distintos supuestos que existen en el derecho español de expropiaciones urbanísticas, o por razón de urbanismo, como suelen ser calificadas por la doctrina y jurisprudencia, así como *la diferencia de régimen jurídico* entre tales expropiaciones y otras que, aun con un objeto aparentemente similar, no alcanzan dicha calificación.

Por lo que se refiere a las primeras —expropiaciones urbanísticas— es necesario señalar que son varios los supuestos recogidos en la legislación española:

a) La expropiación, como «sistema de actuación» urbanística; es decir, como uno de los sistemas de ejecución de los planes de ordenación urbana (los otros dos «sistemas» según la LS, tras la reforma llevada a cabo por la reciente Ley 19/1975, de 2 de mayo, son los de «compensación» y «cooperación»: art. 119). La LS no define realmente lo que es un «sistema de actuación»; por su parte, la exposición de motivos de la citada Ley de 1975 se limita a decir que sistemas de actuación son «las distintas regulaciones legalmente previstas para ejecutar el Plan en cada polígono». Con mayor concreción, la doctrina ha definido tales sistemas como técnicas para aplicar y distribuir la plusvalía urbanística que se genera con motivo de la ejecución de una obra. En el mismo sentido se ha manifestado la jurisprudencia del Tribunal Supremo: así, para la sentencia de 13 de abril de 1966, un sistema urbanístico es el modo como la cobertura financiera de la obra urbanizadora se pone a cargo de los beneficiarios de la misma y la proporción en que las fincas afectadas deben costear las obras de esta clase.

Cumplidas las precisiones anteriores y en vía de síntesis, puede señalarse que la expropiación como sistema de actuación urbanística supone la transferencia forzosa a la Administración (o a una empresa concesionaria) de la *totalidad* de los terrenos y de los derechos establecidos sobre los mismos, comprendidos en un «polígono» o «unidad de actuación» (Cfr. art. 134,1 de la LS).

b) A diferencia del supuesto anterior, existen otros en que la expropiación por razones urbanísticas tiene un alcance más reducido. En estos casos no se trata ya de una actuación global o sistemática en relación con *todo un polígono o unidad de actuación*, sino de actuaciones *aisladas*, con la finalidad de llevar a cabo obras urbanísticas *limitadas y concretas*. Así, por ejemplo, la expropiación de una o varias fincas para ensanchar una vía pública o para ejecutar los llamados «sistemas generales de ordenación urbanística del territorio» (es decir, las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, así como el abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas) o alguno de sus elementos (Cfr. art. 134,2 de la LS).

c) La expropiación urbanística puede tener también como objetivo la adquisición de terrenos para la constitución de «reservas de suelo» (Cfr. art. 90,2 de la LS). Se trata de lo que legalmente se denomina «patrimonio municipal del suelo», que tiene como finalidad «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones», y ha de adscribirse «a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización» (art. 89,2 de la LS). Un supuesto en el que el legislador puso realmente muchas esperanzas pero que en la práctica, y por evidentes razones financieras, ha resultado prácticamente inoperante.

d) La expropiación como técnica de actuación *subsidiaria* del sistema de compensación en los supuestos de incumplimiento de las condiciones del mismo cuando haya sido adoptado inicialmente para la ejecución de un Plan de ordenación urbana. En tal sentido, el artículo 119 de la LS, tras enumerar los sistemas de actuación y las circunstancias en que puede aplicarse cada uno de ellos, establece en su último párrafo, que «*en todo caso, procederá la aplicación del sistema de expropiación cuando la Junta de Compensación o, en su caso, el propietario único de todos los terrenos del polígono o unidad de actuación incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación*». Aunque para la mayoría de los autores es éste un supuesto similar a los que se recogen en el apartado siguiente, creemos que tiene una característica singular que lo diferencia: en este caso se trata de una *sustitución a nivel de sistemas de actuación* y no de una simple conversión de un deber de urbanizar o edificar en una transferencia forzosa de un bien inmueble a nivel de determinados sujetos privados, conversión *singular* que no da lugar a un cambio del sistema de actuación adoptado.

e) La llamada comúnmente *expropiación-sanción*; esto es, la transferencia forzosa de la propiedad privada a la Administración o a determinados entes que ejercen ciertas funciones urbanísticas—por ejemplo, las Juntas de compensación—, como consecuencia del incumplimiento por parte del propietario afectado del deber de urbanizar o edificar, o de colaborar en la urbanización consorciada de un polígono en relación con el cual se ha adoptado el sistema de compensación. Se trata de uno de los supuestos más típicos —y quizá el único que ha llegado a tener efectivas consecuencias jurídicas— de lo que se ha llamado expropiación «por incumplimiento de la función social de la propiedad», a que se refiere en términos genéricos la LEF (artículos 71 a 75), como uno de los procedimientos expropiatorios «especiales».

A este tipo de expropiaciones aluden expresamente una serie de preceptos de la LS y de otras disposiciones urbanísticas. Así, y con carácter general, señala el artículo 124,2 LS que el «*incumplimiento de las obligaciones y cargas impuestas por la presente Ley, habilitará*

a la Administración competente para *expropiar* los terrenos afectados». A supuestos específicos y concretos se refieren, entre otros, los artículos 66 de la LS (no realización por los propietarios de los inmuebles de las obras de adaptación requeridas por planes, normas o proyectos de carácter histórico o artístico); 154 a 163 y REF y RMS, en relación con las «ventas forzosas» —una modalidad de la técnica expropiatoria— de solares cuyos dueños incumplan con la obligación de edificar en determinados plazos fijados al efecto, bien entendido que el nuevo artículo 164 LS, introducido por la reforma de 1975, habilita a la Administración para dejar sin efecto, en determinados casos, «el régimen general de la edificación forzosa en todo el término municipal o en alguna parte del mismo; artículo 127,1 de la LS: expropiación de los terrenos de los propietarios que no se incorporen voluntariamente a la Junta de compensación, una vez constituida ésta para llevar a cabo la urbanización en un determinado polígono o unidad de actuación; artículo 130,3 de la LS: expropiación a favor de la Junta citada de los terrenos de quienes, formando parte de la misma, incumplan las obligaciones y cargas impuestas por la propia Ley; artículo 4.º, 4 del RR: expropiación por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la reparcelación; artículos 55,1 y 71,1 de las llamadas Leyes especiales de Barcelona y de Madrid, respectivamente, etc.

f) Hasta hace muy poco existían también, por último, determinados supuestos que podríamos llamar de expropiaciones urbanísticas «espúreas». Es decir, expropiaciones que tenían una *finalidad distinta de la urbanística*, pero a las que la Ley otorgaba, sin embargo, un régimen similar a las expropiaciones por razón de urbanismo en sentido propio. Se trataba, por un lado, de las expropiaciones para adquirir terrenos para instalar o ampliar industrias en los Polos de Promoción y Desarrollo industrial (Decreto-ley de 23 de abril de 1964); por otro, de las expropiaciones necesarias para la construcción de determinadas autopistas de peaje (Decretos-leyes de 22 de julio de 1966 y de 8 de junio y 27 de septiembre de 1967, sobre concesión de determinados tramos de autopistas). Pues bien, en las expropiaciones a que tales disposiciones se referían el sistema de valoración no era el establecido por la LEF, sino el de la LS de 1956 y otras disposiciones urbanísticas (Ley y Decreto de valoraciones de 1962 y 1963, respectivamente). Ahora bien, tales supuestos han perdido vigencia en la actualidad, ya que, por un lado, la Ley de autopistas en régimen de concesión, de 10 de mayo de 1972, ha «vuelto» al sistema general de valoración de la LEF y, por otro, la reciente Ley de reforma de la LS de 1975 —y, luego, el texto refundido de la misma— han derogado tanto el Decreto-ley de 1964 como la Ley y el Decreto de «valoraciones» de 1962.

Con la enumeración recogida en los apartados anteriores, hemos pretendido clasificar los distintos supuestos de expropiaciones urbanísticas existentes en el sistema positivo español. Ahora bien, ¿cuál es

el dato que permite calificar una expropiación *concreta y determinada* como «expropiación urbanística»? La respuesta a este interrogante ofrece una gran relevancia. No es cuestión puramente académica, ya que, como apuntamos antes, las llamadas expropiaciones urbanísticas están sometidas a un régimen jurídico diverso de las que no tienen ese carácter; singularmente, en lo relativo al *procedimiento* expropiatorio y a los *criterios de valoración* para la determinación del justiprecio.

En la práctica, el problema se ha suscitado principalmente a propósito de la posibilidad de aplicar el criterio estimativo contenido en el artículo 43 de la LEF, en vez de los más rígidos y predeterminados criterios objetivos de valoración de la LS a los que luego nos referiremos. El citado precepto establece que tanto el propietario como la Administración y, en su caso, el Jurado Provincial de Expropiación, «podrán llevar a cabo la tasación aplicando los *criterios estimativos que juzguen más adecuados*, si la evaluación practicada por las normas» contenidas en los artículos anteriores «no resulta, a su juicio, conforme con el *valor real* de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla». Pues bien, buena parte de la Jurisprudencia posterior a la promulgación de la LS de 1956 entendió, de modo reiterado (*vid.*, entre otras, las sentencias de 9 de junio y 21 de noviembre de 1960, 13 de junio y 6 de octubre de 1961, 24 de febrero, 5 de marzo y 22 de mayo de 1962, etc.), que el criterio de valoración a que hace referencia el artículo 43 de la LEF era aplicable también a las expropiaciones urbanísticas, cuando, de los criterios de valoración contenidos en la LS, no se alcanzase el *valor real* que, en la práctica, venía a ser el valor venal o de mercado, incluidas las expectativas «especulativas» (T. R. FERNÁNDEZ) del bien expropiado. Frente a esta doctrina jurisprudencial, reaccionó vigorosamente el legislador sancionando la llamada «Ley de valoraciones» de 21 de julio de 1962, según la cual «las valoraciones de los terrenos necesarios para la ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, en virtud de expediente de expropiación forzosa... *se ajustarán estrictamente* a los criterios que se regulan en el capítulo cuarto del título segundo» de la LS de 1956, añadiéndose a continuación que «en los citados expedientes y valoraciones *no será de aplicación* el artículo 43 de la LEF (artículo 1.º). Pues bien, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley de 1962 la Jurisprudencia puso un especial empeño en distinguir las expropiaciones propiamente urbanísticas de las que no lo eran. A las primeras, consideraba aplicables —como no podía por menos— los criterios de valoración de la LS, recordados enfáticamente en la Ley del 62. A las segundas, en cambio, a las expropiaciones no urbanísticas, les remitía a tales efectos a la LEF y, en último término, al criterio más amplio del artículo 43 de esta última ley. Tal dualidad valorativa requería, evidentemente, pronunciarse con carácter previo, sobre la naturaleza «urbanística» o no de la expropiación enjuiciada en cada caso concreto. De este modo, la Jurisprudencia ha ido mati-

zando empíricamente el tema y sentando algunos criterios al respecto: así, ha señalado que expropiación urbanística es sólo aquella que se lleve a cabo en ejecución *directa* de Planes de ordenación urbana y en relación con obras y servicios incluidos en el correspondiente Plan, llegando a precisar, en ocasiones, que no basta con probar la existencia de un determinado Plan de ordenación sino que éste ha de ser el *motivo determinante* de la obra o servicio en cuestión; no, en otro caso. En consecuencia, sólo a las primeras les será aplicable el régimen de valoraciones de la LS; las demás deberán regirse por el régimen común de la LEF, incluido el criterio del artículo 43, cualquiera que sea la calificación urbanística del suelo afectado por la expropiación de que se trate. En tal sentido, pueden citarse, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1963, 11 de mayo de 1964, 10 de octubre de 1965, 22 de abril de 1966, 31 de enero de 1967, 14 de febrero de 1968, 2 de noviembre de 1970, 11 de noviembre de 1971, 20 de enero de 1972, 12 de mayo de 1973, 16 de febrero y 19 de octubre de 1974, 24 de enero de 1975, etc. En alguna sentencia —así, la de 25 de enero de 1971—, se ha calificado también de urbanística a los efectos señalados, la expropiación requerida para ejecutar el Plan Nacional de la Vivienda, de acuerdo con el criticado sistema de actuaciones *contra* o *extra* Plan que habilitaba la Ley de Valoraciones de 1962. Conviene notar, sin embargo, que la Jurisprudencia ha entendido aplicable el criterio de valoración del artículo 43 de la LEF a expropiaciones consideradas como urbanísticas pero tratándose de expropiación de *solares* (*vid.*, entre otras, las sentencias de 10 de octubre de 1963, 21 de septiembre de 1964, 3 de noviembre de 1965, 5 de octubre de 1967, 13 de febrero de 1969, 11 de noviembre de 1971, y 8 de marzo de 1973).

Para la Jurisprudencia, pues, por muy urbanística que sea la finalidad de una obra o del servicio para cuya realización haya de expropiarse un inmueble —y notemos el sentido amplio que tal calificación tiene hoy día—, la expropiación no podrá calificarse de tal, si aquella obra o servicio no figuraran en el plan de ordenación o proyecto de delimitación del polígono o área de actuación a expropiar. Así, la expropiación de terrenos para llevar a cabo los llamados «sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio» o alguno de sus elementos —redes arteriales de comunicaciones, de abastecimiento de agua y saneamiento, de suministro de electricidad o de gas, etc.— podrá valorarse con los criterios de la LS y no de la LEF solamente cuando tales sistemas o sus elementos estén previstos en los correspondientes planes urbanísticos (Planes Directores Territoriales de Coordinación, Generales Municipales, Parciales, Programas de actuación urbanística: *vid.* los artículos 8, 12, 13 y 16 LS, y se ejecuten directamente en base a los correspondientes Planes «especiales» a que se refieren los artículos 17,2 (este segundo párrafo se ha introducido en la reforma de 1975) o 24 (relativo a los clásicos Planes de saneamiento, previstos en la redacción de 1956) LS. Por el contrario, si las obras y servicios correspondientes no están previstos en alguno de los Planes citados, la ex-

propiación no es urbanística y los criterios de valoración son los de la LEF. Se asume así un criterio estrictamente *formal* a la hora de calificar como urbanística o no una expropiación. El de que la obra o servicio en función del cual se lleva aquélla a cabo esté o no prevista en un *Plan urbanístico* o en un instrumento formal de análogo significado, como puede ser un proyecto de delimitación de un polígono o área de actuación, no sujeto a planificación previa. Si la expropiación se realiza exclusivamente en base a planes o proyectos de obras públicas o de servicios de los regulados por la legislación de esta naturaleza (LGOP; Ley de carreteras, de 10 de diciembre de 1974; Ley de autopistas en régimen de concesión, de 10 de mayo de 1972; Ley de 18 de marzo de 1966, sobre expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas, etc.) o por la legislación local, en lo que afecte a tales cuestiones (LRL y RSCL, principalmente: los llamados Planes municipales de «obras ordinarias»), tal expropiación no podrá calificarse de urbanística y, en consecuencia, los criterios de valoración no serán los de la LS, sino los comunes de la LEF.

La doctrina jurisprudencial aludida podrá alabarse o criticarse. No formulamos juicio sobre ella. Lo más importante, sin embargo, es que pone de relieve y evidencia la irracionalidad de un sistema jurídico que permite *diferencias sustanciales en los criterios de valoración* de los inmuebles expropiados en función, exclusivamente, de que las obras o servicios a los que aquéllos han de servir de base, estén o no incluidos formalmente en Planes urbanísticos. Bien entendido, que a nuestro entender, la solución no pasa, como propugna la mayoría de la doctrina (últimamente: GARCÍA-TREVIJANO y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA), por la extensión de los criterios generales de la LEF a las expropiaciones formalmente urbanísticas, sino, justamente, lo contrario: aplicación de los criterios de la LS —y, más aún, tras la reforma de 1975— a *todas las expropiaciones*, independientemente de la finalidad perseguida por las mismas. De esta forma, se equipararía la situación de todos los posibles expropiados, debiendo reconducirse siempre a la técnica planificadora urbanística —en algunos de cuyos planes o proyectos forzosamente habrían de insertarse— los diferentes títulos legitimadores de la expropiación. Con ello se evitarían, sin duda, las desigualdades de trato actualmente existentes, a la par que se racionalizaría el entero mecanismo expropiatorio.

B) Cesión gratuita de terrenos

Junto a la expropiación existe, en el derecho español, otra técnica de transferencia forzosa de la propiedad por razones urbanísticas que presenta un muy singular relieve. Nos referimos a la cesión gratuita de terrenos al Municipio por parte de los propietarios con el fin de destinarlos a viales, espacios verdes y a otros equipamientos públicos. La gratuidad de la cesión, en determinada proporción, no puede, sin embargo, sorprender. Se trata, como es bien sabido, de una carga que

el propietario ha de soportar en justa compensación por el beneficio que recibe de la urbanización. De este modo se compensa en favor de la comunidad la adquisición por el propietario de las plusvalías que todo proceso urbanizador planificado comporta. Como se puso brillantemente de relieve por algún autor (GARCÍA DE ENTERRÍA) al poco tiempo de promulgarse la LS de 1956, la cesión a la que nos referimos consiste, ni más ni menos, que en una contribución en especie y *ex ante*, que sustituye a lo que, en otro caso, debiera establecerse *a posteriori*: contribución especial y *ex post* a la realización de la urbanización, que recupera para la comunidad el gasto de la expropiación de los terrenos necesarios para atender las finalidades señaladas, comunicación viaria, espacios libres, o equipamientos. Una carga que junto a la de sufragar los costes de la urbanización, incide sobre los «propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística», según establece el artículo 120 LS. Bien entendido, que ambas cargas han de ser objeto de justa distribución entre los propietarios afectados en el marco del correspondiente polígono o unidad de actuación. Es lo que vienen a decir los artículos 87.1, 97.2 y 124.1 LS. Con toda claridad señala este último que «las obligaciones y cargas de los propietarios del suelo a que se refiere este capítulo serán objeto de *distribución justa* entre los mismos, juntamente con los *beneficios derivados del planteamiento*, en la forma que libremente convenga mediante compensación o reparcelación».

C) *Reservas de terrenos como presupuesto de futuras transferencias forzosas de propiedad*

Entre otras determinaciones, los distintos Planes urbanísticos han de establecer reservas de terrenos destinados a una serie de realizaciones que, sintéticamente, consisten en viales, zonas verdes y equipamientos públicos o de interés social. Sobre tales terrenos queda excluida, obviamente, la posibilidad de edificar por parte de sus titulares. Ahora bien, esa prohibición de edificar a que la «reserva» da lugar no origina necesariamente la incoación de un expediente expropiatorio con la consiguiente indemnización. Y ello, porque los terrenos reservados pueden ser objeto de cesión obligatoria y gratuita, como compensación por los beneficios que con la urbanización reciben sus titulares. Naturalmente, tal operación compensatoria puede llevarse a cabo a través de algunas de las técnicas establecidas en la LS para distribuir entre los propietarios afectados los beneficios y las cargas derivadas del planeamiento (reparcelación, fijación del aprovechamiento medio del suelo urbanizable, sistema de ejecución por compensación, ampliación de los límites de los polígonos en el suelo urbano). Sólo cuando y en la medida en que los terrenos reservados no puedan ser objeto de cesión gratuita entrará en juego el mecanismo expropiatorio. En otras palabras: la reserva de terrenos en los Planes para los fines antes señalados no es sino la afectación de determinados inmue-

bles a un destino que los convierte en inedificables por sus respectivos titulares. La reserva, como tal, no prejuzga, sin embargo, si el terreno afectado por la misma ha de ser objeto de cesión gratuita o de expropiación con indemnización. En cualquier caso, la reserva conduce necesariamente a una de esas dos instituciones. De ahí que la mayor parte de su problemática quede englobada en ellas. No vamos, pues, a repetir ahora lo que ya se ha expuesto a propósito de las mismas, a la que nos remitimos por entero. Lo único que queremos añadir en este momento es que, en el supuesto de que la reserva dé lugar a la expropiación del terreno afectado por ella, el artículo 69 de la LS regula el modo de hacer viable la conversión del derecho de propiedad —vaciado de contenido desde la imposición de la reserva— en derecho a una indemnización sustitutoria.

Más adelante aludiremos al mecanismo previsto en el citado precepto que permite realizar la conversión mencionada. Por ahora, notemos tan sólo que en el proyecto de reforma de la LS el Gobierno *suprimió lisa y llanamente* el artículo en cuestión, debido, sin duda, a las críticas que se habían levantado contra el mismo. La exposición de motivos del proyecto (último párrafo del punto IV), tras señalar que «la posibilidad de recuperar el libre ejercicio de las facultades dominicales en terrenos no edificables si la expropiación no se llevaba a cabo en un plazo determinado, podía dar lugar, según la legislación vigente, a una modificación singular del planeamiento en circunstancias absolutamente anómalas», justifica, implícitamente, la supresión del artículo 56 de la LS de 1956 de la siguiente manera: «La oportuna garantía de los legítimos intereses privados se reconduce ahora a la aplicación de los preceptos más depurados y precisos que regulan el derecho a la *reparcelación y los sistemas de ejecución de los Planes* y de los principios y normas de los que se deriva con carácter general la *responsabilidad de la Administración*». Es decir, el Gobierno entiende que la situación a que daba lugar la inaplicación por parte de la Administración de la potestad de expropiar los terrenos reservados puede ser corregida a través de la técnica reparcelatoria o, en último término, en base a los principios generales de responsabilidad de la Administración de cuya *inactividad* puede derivarse una lesión jurídica indemnizable. Las Cortes, sin embargo, al discutir el proyecto entendieron que era más conveniente conservar el precepto, si bien introduciendo en él los necesarios retoques con el fin de evitar la quiebra de los intereses, tanto públicos como privados, a que su redacción anterior daba lugar.

A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas (por ejemplo, el alemán y el francés), en la legislación urbanística española no se sanciona expresamente la existencia de derechos de tanteo o adquisición preferente de inmuebles privados, en caso de venta, a favor de la Administración (derechos que, en cambio, se reconocen a ésta en otras materias distintas de la urbanística: operaciones de transformación agraria, montes, bienes de valor artístico o histórico, etc. (*vid.* MARTÍN BLANCO).

A nuestro modo de ver, ello no impide, sin embargo, que tales derechos puedan constituirse, bien mediante convenio con los propietarios, bien forzosamente, a través de la técnica expropiatoria, que —como se ha dicho ya— tan amplias posibilidades ofrece en nuestro Derecho. Lo que ocurre es que no es probable —de hecho, no conocemos ejemplos de ello en la práctica— que la Administración acuerde o imponga a su favor derechos de adquisición preferente por razones urbanísticas, ya que la institución de las reservas de terrenos a que acabamos de referirnos, además de tener la misma finalidad, aventaja con mucho a la primera desde el punto de vista técnico-jurídico.

D) *Importancia relativa de cada una de las técnicas enumeradas*

Es muy difícil precisar la importancia relativa que cada una de las técnicas enumeradas presenta en la realidad urbanística española. A primera vista, y quizá por su espectacularidad, podría llegar a creerse que es, con mucho, la expropiación de terrenos la técnica cuantitativamente más importante. Solamente las expropiaciones realizadas en la última década por el «Instituto Nacional de Urbanización» (antes «Gerencia de Urbanización») han supuesto según fuentes oficiales, la adquisición forzosa de 35.000 hectáreas de terreno. La realización de los distintos proyectos de «actuaciones urbanísticas urgentes» (ACTUR) supone la expropiación de otras 11.000 hectáreas. Si a ello se añaden las expropiaciones realizadas por los Ayuntamientos, no cabe duda que se alcanza una cifra importante. Sin embargo, las cesiones obligatorias, especialmente de viales (y en mucha menor medida de zonas verdes y de equipamientos públicos), deben de alcanzar también volúmenes nada despreciables, si se tiene en cuenta el índice de urbanización realmente impresionante en la España de estos últimos años. En cualquier caso, está por hacer —que sepamos— un estudio preciso y con datos concretos del volumen total de terrenos expropiados o cedidos gratuitamente por razones urbanísticas.

II. CONDICIONES DE UTILIZACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE TRANSFERENCIA FORZOSA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

1. *Expropiación*

1.1 *Titulares de la potestad expropiatoria.*

De acuerdo con el principio general establecido en el artículo 2.º, 1, de la LEF, la potestad expropiatoria corresponde exclusivamente a las llamadas Administraciones territoriales: Estado, Provincia y Municipio. Al establecer con toda claridad y mediante la técnica del *numerus clausus* qué sujetos son expropiantes, la LEF trató de poner orden en

relación con la equívoca situación anterior, en la que, al no distinguirse legalmente entre expropiante y beneficiario—figura ésta que crea formalmente la LEF de 1954—, no era siempre fácil conocer a qué sujetos estaba atribuida realmente la potestad expropiatoria, en vez de la más simple situación de *beneficiarios* de la misma. Los textos positivos tampoco facilitaban la tarea del intérprete, dada la equivocidad de los términos empleados o su escasa precisión y rigor técnico. Así, no era difícil encontrar normas que, de una u otra manera, atribuían la potestad de expropiar a entes institucionales. Ciñéndonos al tema del urbanismo, señaladamente, las Leyes de ordenación urbana de Bilbao y Valencia y sus comarcas (de 1946 y 1949, respectivamente) atribuían al Consejo General—el órgano supremo de las correspondientes Corporaciones administrativas, configuradas como entidades públicas de base institucional—la «facultad expropiatoria» (arts. 21 y 25, respectivamente, de las Leyes citadas). Bien entendido, que en ambos casos se trataba de la atribución de una *auténtica potestad expropiatoria*, pues en tales preceptos se preveía expresamente la posibilidad de *delegación* de la misma «a favor de la Entidad y Organismo que se encargue de la ejecución o desarrollo de los proyectos parciales». Entiéndase tal delegación en sentido técnico o como posibilidad de que existiera un sujeto beneficiario distinto del ente público, lo cierto es, sin embargo, que aquella mención impedía interpretar la referencia legal en otro sentido que no fuera el señalado. Si la propia «Corporación administrativa» no fuera más que un delegado de la Administración del Estado o beneficiaria de la expropiación, mal podría entenderse entonces su facultad delegatoria, en base al conocido principio de que no pueden delegarse las funciones que se posean, a su vez, por delegación (cfr. art. 22,5 LRJ).

Ahora bien, a pesar de la tajante afirmación de la LEF en el sentido de limitar la atribución de potestades expropiatorias a las Administraciones territoriales (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA), lo cierto es que con posterioridad a su promulgación algunos textos volverán a atribuir, más o menos ambiguamente, potestades expropiatorias a entes públicos no territoriales. Así sucede en el ámbito urbanístico: concretamente, por un lado, en la propia LS de 1956, en relación con las «Juntas de Compensación» (arts. 125,3 y 128,1); por otro, en la Ley de 30 de julio de 1959, por la que se crea la «Gerencia de Urbanización» (artículo 3, g, en términos prácticamente idénticos a los del mismo artículo y letra de su Reglamento provisional de 1960 y al artículo 1.º, f, del reciente Decreto de 24 de julio de 1975, por el que se reorganiza el «Instituto Nacional de Urbanización», que es el nuevo nombre de aquél organismo); en el Reglamento del Area Metropolitana de Madrid, de 1964 (art. 32,3 y 34,3), en relación con la «Comisión» del Area citada; en el Reglamento de 1964, que desarrolla la ley especial de Barcelona, en relación con la «Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios» (art. 45, 1.º); y en el Decreto-ley de 27 de junio de 1970, de actuaciones urbanísticas urgentes (ACTUR),

cuyo artículo 1,3, establece que «en las expropiaciones y demás actuaciones a que se refiere este Decreto-ley, podrán actuar como *expropiantes* o gestores, los Ayuntamientos, la *Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid*, la *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona* y otros *Municipios*, en el ámbito territorial de sus respectivas competencias y, en cualquier caso, el *Instituto Nacional de la Vivienda y la Gerencia de Urbanización*».

En la reforma que de la LS se ha llevado a cabo en 1975, parece observarse una clara tendencia a acomodarse a los principios generales de la LEF. En efecto, en los preceptos modificados se habla siempre de «Administración expropiante» o «actuante» (*vid.* por ejemplo, los artículos 130 y 141) y las «Juntas de Compensación» aparecen ya netamente configuradas como *beneficiarias* de la expropiación (*vid.* los artículos 127,1 y 130,3).

La referencia que a la potestad expropiatoria en favor de la nueva «Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona» hace el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974 (art. 4.º, 9) se ajusta plenamente a la formulación de la LEF, ya que tal entidad tiene naturaleza *territorial*, no institucional, a diferencia de la extinguida «Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes» citada (cfr. art. 1.º del Reglamento de la Entidad, de 28 de noviembre de 1974).

1.2 *Beneficiarios de la expropiación*

Beneficiarios de la expropiación por razones urbanísticas pueden ser, aparte de los entes públicos titulares de la potestad expropiatoria, otros sujetos, públicos o privados, con tal de que éstos últimos ostenten un título derivado de la Administración expropiante. Esto es lo que viene a decir el artículo 64,2 LS —sobre la base de la fórmula genérica contenida para cualquier clase de expropiación en el artículo 2.º, 2 LEF—, cuando señala que «los *beneficios* de la expropiación podrán extenderse a las personas naturales o jurídicas *subrogadas* en las facultades del Estado o de las Corporaciones locales para la ejecución de Planes u obras determinadas».

Este principio general se concreta, tanto en la LS como en otras disposiciones, con algunas referencias expresas a determinadas categorías de beneficiarios, distintos de los sujetos expropiantes. Así, en la propia LS se consideran como beneficiarios de la expropiación las «Juntas de compensación», respecto de los terrenos que se expropien a los propietarios que no se incorporen a las mismas o que incumplan las obligaciones inherentes al sistema de actuación del mismo nombre (artículos 127,1 y 130,3), e implícitamente también a los concesionarios, a los que se otorgue por concurso la ejecución de un Plan mediante el sistema de expropiación (art. 114,2). La posibilidad de que sujetos privados sean beneficiarios de la expropiación por razones urbanísticas, se recoge también en el Reglamento del Area Metropolitana de Madrid (art. 32,3); Decreto-ley de 23 de abril de 1964, de expropiación

y valoración de terrenos comprendidos en los Polos de Promoción y Desarrollo industrial (art. 1.º) y Decreto que lo desarrolla, de 11 de septiembre de 1964 (art. 2.º), y Decreto de 18 de agosto de 1972, por el que se aprueban las bases que han de regir en los concursos públicos que se convoquen en la provincia de Madrid, a efectos de lo establecido en el artículo 22 c) de la Ley del Plan de Desarrollo (base 4,1).

1.3 *Sujetos expropiados*

Expropiado es cualquier persona, pública o privada, sometida al ejercicio de la potestad expropiatoria: aquél, en definitiva, sobre cuyos derechos recae la expropiación (GARCÍA DE ENTERRÍA). Ninguna particularidad ofrecen, a este respecto, las expropiaciones urbanísticas. De ahí que debamos remitirnos a las normas generales reguladoras de la relación formal con el expropiado en el procedimiento expropiatorio que se contienen en los artículos 3.º a 7.º de la LEF. El artículo 139,1 LS se limita a señalar —en relación con la actuación por el sistema de expropiación— que, «sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado siguiente, las actuaciones del expediente expropiatorio se seguirán con quienes figuren como interesados en el proyecto de delimitación, redactado conforme a la LEF, o acrediten, en legal forma, ser los verdaderos titulares de los bienes o derechos en contra de lo que dice el proyecto».

1.4 *Otros interesados en el procedimiento expropiatorio*

Como recientemente ha puesto de relieve algún autor (CARRETERO), dentro del procedimiento expropiatorio pueden aparecer situaciones en que diferentes personas, sin tener la condición de beneficiarios, ostentan la de *interesados* en la expropiación. De acuerdo con el autor citado, pueden darse una de estas dos situaciones:

a) La de quienes se sitúan activamente al lado de la Administración expropiante: así, aquellas personas o entidades que contribuyen al coste de la urbanización, bien voluntariamente, por haber contraído un compromiso con la Administración, bien por imposición de la ley. No son *beneficiarios*, ya que no adquieren inmediatamente los bienes expropiados, pero soportan parcialmente el pago del justiprecio. De ahí, que no pueda negárseles el derecho a intervenir como interesados en el expediente y, en su caso, a interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Así lo viene entendiendo, por otra parte, la Jurisprudencia.

b) La de aquellos terceros con interés directo en el asunto que intervienen en base a la acción popular, ex artículo 235 LS, impugnando, por ejemplo, la delimitación de un polígono a efectos expropiatorios. Nunca, claro es, la determinación del justiprecio otorgado a los propietarios desposeídos.

1.5 Objeto de la expropiación

De acuerdo con la evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa (NIETO), puede ser expropiado no solamente el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles, sino también otros derechos —reales o de crédito— e, incluso, intereses, siempre que unos y otros tengan contenido patrimonial. Las expropiaciones urbanísticas no son una excepción en este punto; con mucho —tal y como decíamos al principio— lo normal es que objeto expropiable sean los terrenos y edificaciones o instalaciones existentes sobre los mismos —o, mejor, el derecho de propiedad sobre unos y otros— necesario para la ejecución del planeamiento urbanístico. Según que trate de llevarse a cabo la expropiación como *sistema de actuación* urbanística o como técnica para adquirir *aisladamente* determinados bienes ubicados dentro de un sector comprendido en el Plan, el ámbito objetivo de la misma será más o menos amplio. En el primer caso, objeto de la expropiación son «*todos los bienes y derechos*» incluidos en el correspondiente polígono o unidad de actuación (art. 134,1 LS). En el segundo, hay que tener en cuenta que susceptibles de expropiación no son solamente «*las superficies que hubieren de ser materialmente ocupadas por las obras previstas*» en el Plan, sino también «*todas las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllos*» (art. 65,1 LS). Se trata, por lo demás, de la concreción de un principio sancionado con carácter general en el artículo 15 LEF. De este modo, la Administración asegura la economía de la urbanización, al apropiarse de la plusvalía del terreno contiguo a la zona materialmente ocupada para aplicarla al pago del coste de la urbanización, evitando así la imposición de contribuciones especiales (CARRETERO).

Un supuesto particular dentro del genéricamente enunciado se recoge en el párrafo segundo del citado artículo 65 LS, según el cual «*se considerarán superficies expropiables las zonas laterales de influencia*», a las que también se aludía, en el mismo sentido, en Leyes urbanísticas anteriores a la de 1956. El objetivo, análogo al ya señalado, es el de facilitar, tanto la mayor utilidad de la obra proyectada, como la ampliación de ésta cuando las necesidades públicas lo requieran, sin tener que acudir a una nueva expropiación. Naturalmente, que como ha señalado la Jurisprudencia, la expropiación de zonas laterales y terrenos de influencia ha de estar expresamente prevista y justificada en el Plan que trate de ejecutarse (*vid.*, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 1969). La expropiación de zonas de influencia inmediatas a las que hayan de ocuparse materialmente no cabe, como es obvio, en los supuestos de *expropiación-sanción*, que ha de limitarse exclusivamente a las fincas de los que incumplan el correspondiente deber funcional. Así lo establecía expresamente el artículo 120,4 del proyecto de reforma de la LS no recogido, sin embargo, en el texto de la Ley aprobada por las Cortes. En todo caso, se trata de un principio que debe mantenerse, aun en ausencia de norma que lo consagre explícitamente.

El párrafo tercero del artículo 65 de la LS considera expropiables «los terrenos y edificios destinados en el Plan parcial al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de iglesias, mercados, centros de enseñanza y culturales, sanitarios, deportivos y *otros análogos con fines no lucrativos*». Se trata, pues, de una enumeración no exhaustiva de los fines a los que puede servir la expropiación aislada de terrenos y edificaciones. A esta misma modalidad de expropiación alude el artículo 134,2 LS (modificado por la reforma de 1975) cuando señala que aquélla se aplicará para llevar a cabo «la ejecución de los sistemas generales de actuación urbanística del territorio o la de alguno de sus elementos o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano».

Por último, el párrafo cuarto del artículo 65 LS contempla un supuesto específico de expropiación: la que se realice con el fin de regularizar o formar manzanas o espacios libres, cuando convenga suprimir algún patio, calle o plaza o porción de éstos. En este caso, «se expropiarán las fincas con fachada o luces directas sobre aquéllas, *a solicitud de los propietarios*».

Dado que, de acuerdo con los principios básicos de la expropiación forzosa (art. 1.º LEF), sólo son expropiables los bienes o derechos de propiedad *privada* o los «patrimoniales» que pertenezcan a la Administración, no pueden ser objeto de expropiación los *bienes de dominio público*. La técnica procedente en tales supuestos es la de la «mutación demanial». En este sentido, el artículo 136,1 LS expresamente establece que, «cuando en la superficie delimitada (a efectos de expropiación) existan bienes de dominio público y el *destino* de los mismos según el planeamiento sea *distinto* del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Patrimonio del Estado, o, en su caso, en la legislación de Régimen local». No obstante, cuando se trate de *vías urbanas* no es preciso incoar el procedimiento formal de mutación demanial (por cambio de titularidad entre entes públicos o de afectación) o, en su caso, el de desafectación. En efecto, según el nuevo artículo 136,2 LS, que se ha inspirado en el artículo 30 del RR, «las vías urbanas *que desaparezcan* se entenderán *transmitidas de pleno derecho* al organismo expropiante y *subrogadas por las nuevas* que resulten del planeamiento». Se trata, en realidad, de una especie de permuta forzosa que opera de pleno derecho una subrogación real de las antiguas vías por las de nuevo trazado, lo cual permite una mayor agilidad en la actuación sobre polígonos de reforma interior (NÚÑEZ RUIZ).

1.6 Presupuestos legitimadores de la expropiación

Para llevar a cabo legítimamente una expropiación se necesita la *declaración previa de la utilidad pública* o de interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado (cfr. el art. 9.º LEF). Pues bien, el cumplimiento de este requisito, previo y básico, se exige también en las expropiaciones urbanísticas. Lo que ocurre es que, al igual

que en las expropiaciones de inmuebles para la realización, en general, de obras y servicios del Estado, provincia y municipio, previstas en los correspondientes planes (art. 10 LEF, que reitera lo establecido al respecto en los artículos 114 de la LGOP y 143 y 289 LRL), en las expropiaciones por razón de urbanismo, la declaración de utilidad pública (en ellas no cabe la causa del «interés social») se entiende *implícita* en la aprobación de los Planes y proyectos de ordenación urbana y de polígonos de expropiación (art. 64,1 LS). Ahora bien, si éste es el principio general que rige en las expropiaciones urbanísticas —al igual que en otros supuestos— conviene matizar a continuación cuál es su verdadero alcance en un ámbito tan peculiar como el del planeamiento urbanístico, en el que se actúa a través de la conocida técnica de los Planes «en cascada».

A este respecto, conviene distinguir, en primer lugar, las expropiaciones «aisladas» de las que se llevan a cabo en el marco de uno de los sistemas de actuación urbanística que se denomina, precisamente, de expropiación.

La legitimación de las primeras puede encontrar su base en cualquiera de los Planes de ordenación o en un «programa de actuación urbanística». Basta con que la obra o servicio a llevar a cabo se halle prevista en cualquiera de ellos, según el tipo de suelo a que afecten; la utilidad pública de los mismos, a efectos de expropiación, se entenderá implícita en la aprobación del Plan correspondiente. En este supuesto, hay que incluir también las expropiaciones que se llevan a cabo para la ejecución de los llamados «sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio» o de alguno de sus elementos, así como de otras obras y servicios de carácter urbanístico que no entren dentro de tal categoría.

En términos análogos, hay que entender legitimada la utilización del procedimiento expropiatorio en los casos de *expropiación-sanción* por incumplimiento de los deberes o cargas que corresponden a los propietarios de las distintas clases de suelo. La declaración implícita de utilidad pública en tales supuestos habrá que conectarla al Plan (general o parcial), programa de actuación urbanística, o proyecto de delimitación de un polígono en el que se actúe por el sistema de compensación, del que se derivan —en concreto y de modo inmediato— aquellos deberes y cargas (Cfr. los artículos 124,2, 127,1 y 130,3 LS).

La legitimación para expropiar cuando se trata del «sistema de expropiación» (es decir, aquél mediante el cual se procede a la expropiación *total* de los bienes y derechos incluidos en un polígono o unidad de actuación), ha de ponerse en conexión con el tema de la ejecución de los Planes de ordenación y de los sistemas de actuación. En este sentido, conviene notar que la legitimación expropiatoria solamente puede basarse en aquel documento planificador en que se prevea *expresamente* la actuación urbanística en un determinado polígono o unidad por el sistema de expropiación. La razón es obvia, ya que, en

otro caso, o queda indeterminado el sistema de actuación por el que va a ejecutarse el Plan, o se determina que el sistema será otro. En otras palabras, cuando se trata de actuar mediante el sistema de expropiación no puede entenderse implícita la declaración de utilidad pública con la simple aprobación del Plan (general o parcial) o del programa de actuación urbanística: para que tal declaración se entienda implícita ha de preverse expresamente en aquél la realización de la actuación por el sistema de expropiación, mención que, a tales efectos, es equiparable a la de las obras y servicios, concretos y determinados, en los planes que legitiman las llamadas expropiaciones «aisladas».

Cuestión distinta es que la determinación del sistema de actuación por expropiación y la delimitación concreta de un polígono o unidad de actuación se lleve a cabo o no de modo simultáneo a la aprobación del Plan de ordenación, general o parcial; o del programa de actuación urbanística. La alternativa señalada es perfectamente posible. El único límite, según la LS, tras la reforma de 1975, es que, si no se da tal simultaneidad a la delimitación del polígono de expropiación ha de preceder, en todo caso, la existencia de un Plan parcial (si la actuación es en suelo urbanizable programado) relativo al sector correspondiente (Cfr. el art. 116). De este modo, se deroga el vicioso sistema anterior —criticado unánimemente por la doctrina— según el cual se permitía la delimitación de polígonos de expropiación en base, exclusivamente a un Plan general, *sin Plan parcial* (art. 135 LS) o, incluso, *sin Plan general o en contra* de lo establecido en el mismo (Cfr. art. 3.º de la llamada Ley de Valoraciones, de 21 de julio de 1962). (La técnica de delimitación de áreas de actuación y polígonos de expropiación que posibilitaba el Decreto-ley de 27 de junio de 1970, de actuaciones urbanísticas urgentes, similar a la de la citada Ley de Valoraciones, ha quedado «congelada» dada la duración temporal de la habilitación contenida en el referido Decreto-ley).

A la vista de lo que se ha dicho, entendemos puede concluirse que la legitimación expropiatoria (o, lo que es lo mismo, la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación), cuando trate de actuarse por el sistema de expropiación, queda reservada exclusivamente a los Planes que contengan la delimitación de polígonos actuables por el sistema indicado y a los proyectos de delimitación de polígonos actuables por el mismo sistema. Bien entendido que, en este segundo supuesto, se requiere con carácter previo (al menos, con aprobación simultánea); la existencia de un Plan parcial o programa de actuación urbanística. Que la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios se entienda implícita en los Planes y proyectos urbanísticos a que se ha hecho referencia no implica, sin embargo, una «carta en blanco» en manos de la Administración. Tal utilidad pública ha de caracterizar *efectivamente* la finalidad perseguida por la expropiación concreta de que se trate. La obra o servicio o la actuación urbanística que trate de llevarse a cabo ha de ser, realmente, de utilidad pública.

En otro caso, faltaría, materialmente, la *causa expropriandi* y, por tanto, el presupuesto habilitante para que la expropiación sea legítima.

En el supuesto específico de la expropiación-sanción basta con que se produzca el incumplimiento del correspondiente deber funcional por parte del propietario, al que, sin embargo, ha de intimarse formalmente, con carácter previo a la incoación del procedimiento expropiatorio, a subsanar su falta (argumento en base al principio general consagrado en el artículo 72, 3.º LEF, sobre expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad).

Es de notar, sin embargo, lo remisa que ha sido nuestra jurisdicción contenciosa a entrar a controlar la existencia concreta de utilidad pública en una operación expropiatoria, hasta tiempos muy recientes, en los que viene a coincidir con la apertura que, en tal sentido, muestra también la jurisprudencia del Consejo de Estado francés sobre este punto (especialmente, desde el *Arrêt «Federation de défense des personnes concernées par le projet ville nouvelle Est»*, de 28 de mayo de 1971). En efecto, aunque con algunos precedentes significativos (así las sentencias de 8 de mayo de 1969, 29 de enero, 13 de mayo y 19 de junio de 1971), nuestro Tribunal Supremo ha venido a afirmar, paladinamente, en la importante sentencia de 16 de mayo de 1972, la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente la *causa expropriandi*, precisamente en un supuesto de expropiación urbanística. «La declaración de utilidad pública del fin de la expropiación—dice el Alto Tribunal—no puede concebirse como una cobertura abstracta bajo la cual pueda la Administración escoger, a su arbitrio y al margen de toda garantía, el fin que tenga por conveniente, aunque éste sea en sí mismo de interés público o social, sino como una concreta designación de un fin o fines específicos que habilita únicamente para ejercer la facultad expropiatoria que vaya encaminada a su exclusiva realización».

Por lo que respecta a la utilización por la Administración de la expropiación como «sistema de actuación urbanística», conviene notar que la reforma de la LS de 1975 ha introducido una serie de límites que modifican sustancialmente la situación anterior apoyada en la versión de la LS de 1956 y en la Jurisprudencia derivada de ella. En efecto, el Tribunal Supremo había venido manteniendo, de forma reiterada, que la elección del sistema de expropiación por parte de la Administración era *absolutamente discrecional*. (Así, entre otras sentencias, en las de 22 de enero de 1962, 7 de marzo de 1963, 25 de febrero de 1964, 16 de mayo de 1966, 5 de octubre de 1967, 18 de junio de 1969 y 24 de abril de 1972). Doctrina jurisprudencial que fue criticada unánimemente por la doctrina en base a dos razones fundamentales. En primer lugar, por su falta de base legal en el texto de la LS; también por constituir una pretendida infracción del «principio de subsidiariedad», que se consideraba consagrado en el artículo 4.º LS. En tal sentido, y por lo que se refiere al primer punto, es de señalar que según el artículo 113 LS de 1956, la elección del sistema de actuación por parte del Ayuntamiento u órgano gestor debía hacerse en función de «las

necesidades, medios económicos financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias». Es decir, el legislador ofrecía una serie de criterios que la Administración había de tener en cuenta a la hora de adoptar una decisión al respecto, con lo cual la determinación concreta de ésta no se dejaba a la simple valoración de la oportunidad o conveniencia. Es más, cuando el Plan de ordenación no precisase el sistema de actuación o no lo acordase el órgano gestor de la urbanización, el mismo precepto señalaba que tendrían carácter *preferente* los de cooperación o cesión de terrenos viales, según los casos. Por su parte, el argumento basado en la pretendida quiebra del principio de subsidiariedad en materia urbanística era, a nuestro modo de ver, un tanto discutible. Sencillamente, porque ni tal principio se recoge, en realidad, en el artículo 4.º LS —de redacción bastante ambigua, por lo demás— ni, en buena lógica, puede recogerse en una Ley que viene a considerar definitivamente al urbanismo como una *función pública* (GARCÍA DE ENTERRÍA). Mayor sentido tendría haber acudido para justificar la preterición del sistema de expropiación, frente a los demás legalmente establecidos, a un principio como el consagrado en el artículo 6.º del RSCL, según el cual, la Administración debe elegir el medio de actuación que, siendo compatible con la finalidad pública que la justifique, sea *el menos restrictivo para el particular* o, lo que es lo mismo, *implique un menor sacrificio* para el afectado por aquélla.

En cualquier caso, la versión que, tras la reforma de 1975, contiene, al respecto, la LS, ha clarificado notablemente el problema, saliendo al paso de la Jurisprudencia antes citada. En efecto, según el artículo 119 LS el margen de elección por la Administración queda fijado de un modo mucho más preciso a través de la siguiente articulación:

a) En primer lugar, se establece que «la Administración actuante *elegirá* el sistema de actuación aplicable *según* las necesidades, medios económicos-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurren dando *preferencia* a los sistemas de compensación y cooperación, *salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación*».

b) Ahora bien, «cuando el Plan de ordenación o programa de actuación urbanística *no precisaren el sistema*, su determinación se llevara a cabo con la *delimitación* del polígono o unidad de actuación». Bien entendido, que «*si los propietarios que representen el sesenta por ciento* de la superficie total del polígono o unidad de actuación *solicitasen*, en el trámite de *información pública* del procedimiento para su delimitación, la aplicación del *sistema de compensación*, la Administración lo acordará, previa audiencia de los demás propietarios del polígono o unidad de actuación». La Administración, pues, queda *vinculada* a un determinado sistema de actuación cuando se den los requisitos que señala la Ley.

c) «En todo caso —termina el precepto— procederá la aplicación del *sistema de expropiación* cuando la Junta de Compensación o, en

su caso, el propietario único de todos los terrenos del polígono o unidad de actuación *incumplan* las obligaciones inherentes al sistema de compensación».

1.7 La posibilidad de «liberarse» de la expropiación

Cuando la Administración actúa mediante el sistema de expropiación —no en los demás casos de expropiaciones urbanísticas— puede liberar de la misma a aquellos particulares afectados que lo soliciten y se comprometan a cumplir determinadas condiciones. El procedimiento de liberación se regula en la actualidad en el Decreto de 24 de febrero de 1972, que ha venido a sustituir al anterior, de 26 de noviembre de 1959.

La primera observación que, a este respecto, puede hacerse es que la legalidad de tales Decretos que, en nuestra opinión, era ya más que dudosa a la vista de la LS de 1956 (art. 121,1) —punto éste al que curiosamente la doctrina no había hecho referencia alguna, siendo, por lo demás, generalmente favorable al sistema liberatorio—, queda claramente contradicha por la radical afirmación del nuevo artículo 134,1 LS, según el cual, la actuación por el sistema de expropiación se llevará a cabo «por polígonos o unidades de actuación *completas* y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en los mismos». Tan radical afirmación no se ve paliada en la LS con matización ulterior alguna, por lo que parece correcto concluir que, en buenos principios jurídicos, no cabe liberar de la expropiación acordada con carácter general, en relación con todo un sector, a unos *propietarios determinados*. Tal posibilidad —admitida por los Decretos citados— constituye, en realidad, una *derogación singular* que no cuenta con la necesaria base legal.

A pesar de ello, el Decreto de 24 de febrero de 1972 sigue formalmente vigente y, de acuerdo con el mismo —como antes con el Decreto de 1959—, la Administración libera de la expropiación a determinados propietarios de fincas incluidas en los correspondientes Polígonos. De ahí, la conveniencia de aludir, siquiera sea brevemente, al régimen jurídico de las liberaciones expropiatorias.

Como hemos dicho, su ámbito objetivo es el de la actuación por el sistema de expropiación, concreción introducida por el artículo 1.º del Decreto de 1972, que no se contenía en el Decreto anterior y que había hecho dudar a la doctrina sobre su aplicación a todas o solamente a algunas expropiaciones urbanísticas. La liberación se otorga por la Administración expropiante a solicitud de los particulares interesados, solicitud que no vincula a aquella, que decide *discrecionalmente* sobre la oportunidad o no de su concesión. Aunque el término «discrecionalidad» ha desaparecido del Decreto vigente, no puede dudarse de su existencia: el artículo 2.º señala, expresamente, que la liberación podrá concederse cuando se estime «oportuna la adopción de esta medida y esta sea *compatible con los intereses públicos* que legitiman la actua-

ción». Así lo ha venido entendiendo, por otra parte, la Jurisprudencia, en relación con la aplicación del Decreto de 1959 (*vid.*, entre otras, las sentencias de 28 de mayo de 1963, 15 de enero de 1972 y 11 de junio de 1975). De todos modos, el Decreto de 1972 (art. 2.º) ha tratado de *objetivar* los supuestos en que la liberación puede concederse —frente al sentido estrictamente «subjetivo» del sistema anterior, basado, exclusivamente, en la solicitud de los interesados que se comprometiesen a colaborar con la Administración en la urbanización del polígono—, al señalar que aquélla podrá concederse a instancia de parte, «habida cuenta del *interés público* y de la *importancia de las obras* de urbanización o de las de edificación realizadas o en construcción, de los *planes o proyectos* aprobados o en tramitación». Objetivación que, sin embargo, no llega a ser completa ya que el mismo precepto añade que la liberación podrá concederse también en base a «*otras circunstancias* que lo hagan aconsejable». No hace falta insistir en el portillo que, de este modo, se abre a la arbitrariedad y trato desigual de posibles solicitantes.

Las solicitudes de liberación deben formularse inicialmente durante el período de información pública del proyecto de delimitación, y ratificarse en igual período del correspondiente Plan de ordenación, en los casos en que no se hubiera producido resolución administrativa denegatoria con anterioridad (art. 3.º del Decreto de 1972). A diferencia de lo establecido por el Decreto de 1959 (arts. 1.º y 2.º), que señalaba *minuciosamente* las condiciones y requisitos que debían cumplir los solicitantes, el Decreto vigente remite al órgano expropiante la determinación de «las condiciones, términos y proporción» en que el propietario de los bienes afectados por la liberación «habrá de vincularse a la gestión urbanística, mediante su contribución o participación en las cargas que la ordenación y urbanización comporte, la cesión de terrenos y, en su caso, imposición de servidumbres y rectificación de los límites de las fincas sujetas a la expropiación y que se liberan» (artículo 4.º, 1). Una vez más, se abre generosamente la posibilidad de trato discriminatorio a los distintos propietarios liberados, imponiendo, por ejemplo, a algunos, condiciones mínimas, muy poco precisas. El único límite que la Administración ha de tener en cuenta es el «principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y de la urbanización que inspira la legislación urbanística», pudiendo determinar las obligaciones y cargas «en forma estimada».

Por último, en la resolución que conceda la liberación —que puede dictarse en cualquier momento del procedimiento expropiatorio, incluso, con posterioridad al pago y ocupación de los bienes objeto de liberación, en cuyo caso, sin embargo, debe acordarse «la *previa reversión* de tales bienes a favor del titular de los mismos» (art. 4.º, 3)—, han de fijarse las garantías para el supuesto de incumplimiento de las condiciones establecidas (art. 4.º, 1, *in fine*). Incumplimiento que dará lugar a que las condiciones de carácter económico «se puedan exi-

gir por vía de *apremio* o, en su caso, a que el órgano expropiante pueda *expropiar* los bienes y derechos objeto de liberación o *recuperar* los que hubieran revertido», en los términos señalados por la resolución liberatoria (art. 5.º).

1.8 Plazo para realizar la operación expropiatoria

Ni la LS ni la LEF establecen un plazo dentro del cual ha de iniciarse —ni tampoco concluirse— el procedimiento expropiatorio, cuyo presupuesto legitimador es la declaración de utilidad pública. Los bienes y derechos afectados por aquél no pueden, sin embargo, quedar indefinidamente pendientes de que sobre ellos se inicie o no el procedimiento en cuestión. Por lo que se refiere, concretamente, a las expropiaciones por razón de urbanismo, el art. 69 LS —modificado muy sustancialmente por la reforma de 1975— establece un plazo dentro del cual la Administración ha de llevar a cabo la expropiación, transcurrido el cual, habilita al sujeto afectado por la misma para solicitar y obtener la aplicación de la expropiación forzosa «por ministerio de la ley». En efecto, de acuerdo con lo establecido en el citado precepto.

«cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del plan o programa de actuación urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevar a cabo por ministerio de la Ley, si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.»

La reforma de 1975 ha reducido el plazo máximo dentro del cual ha de llevarse a cabo la expropiación (en la versión de 1956, la LS lo fijaba en diez años), y, sobre todo, ha alterado sustancialmente el efecto que el transcurso de tal plazo —previo el oportuno requerimiento del interesado— produce. No ya la libre recuperación de las facultades dominicales, como señalaba la LS de 1956 —recuperación, que una reiterada jurisprudencia había limitado, sin embargo, a aquellos terrenos que, según el Plan, fuesen edificables por la Administración, no a los terrenos ineducables en absoluto: zonas verdes y espacios libres, en general; *vid.*, entre otras, las sentencias de 20 de marzo de 1963, 17 de junio de 1969, 23 de junio de 1971, 5 de febrero y 30 de marzo de 1974—, sino la incoación *ex lege* del procedimiento expropiatorio y la consiguiente determinación del justiprecio, punto éste al que nos referiremos más adelante. En otras palabras: tras la reforma de 1975, la de-

claración de utilidad pública a efectos expropiatorios *no caduca* por el transcurso de un determinado plazo, sino que de la situación de pendencia se pasa a la realización de la operación expropiatoria «por ministerio de la Ley», previo requerimiento del interesado. No se recupera, pues, en ningún caso, el ejercicio de la facultad de edificar, anterior al Plan que lo excluía, sino que se permite, únicamente, actualizar, mediante determinados requisitos, la conversión del derecho de propiedad en una indemnización expropiatoria.

Conviene notar, por último, que en la práctica la situación de pasividad de la Administración —que puede incumplir, incluso, sus propias previsiones realizadas al respecto en los correspondientes «Programas de actuación o desarrollo» de los Planes respectivos— a que da lugar la utilización de la técnica sancionada en el artículo 69 LS se producirá, normalmente, en relación con supuestos de expropiaciones «aisladas» o para constituir reservas de suelo o de actuaciones por polígonos o unidades de actuación. Más difícil parece, en cambio, que tal hipótesis llegue a darse en las expropiaciones «sancionatorias», de actualización, sin duda, más rápida.

1.9 Consecuencias de la desaparición de la «causa expropriandi»

Si toda expropiación urbanística —como la de otro tipo— se lleva a cabo en orden a la consecución de una concreta finalidad —la llamada *causa expropriandi*—, es obvio que tal finalidad ha de mantenerse una vez realizada la transferencia forzosa que priva a su titular del bien o derecho objeto de la misma. La garantía de que tal finalidad ha de ser cumplida y mantenida no es otra que la posibilidad de ejercer, en caso contrario, el llamado derecho de reversión por parte del sujeto expropiado. Una garantía que, con carácter general, se reconoce en los artículos 54 y 55 LEF.

Ahora bien, al no sancionar explícitamente la LS de 1956 tal derecho de reversión, más que en relación con *determinados supuestos específicos* —concretamente, los señalados en los artículos 90, 123 y 151, relativos, respectivamente, a las expropiaciones de viales y de parques o jardines, de polígonos enteros en favor de quien se ha comprometido a urbanizarlos o de solares por el sistema de la venta forzosa—, se planteó durante su vigencia si podía aplicarse la reversión a las expropiaciones urbanísticas en los términos de amplitud con que se sanciona en la LEF. Tanto la doctrina como la jurisprudencia se mostraron divididos al respecto. Mientras para algunos autores (MANZANEDO y T. R. FERNÁNDEZ) la reversión en materia urbanística era aplicable en los mismos términos de la LEF, para otros (GONZÁLEZ PÉREZ, ROMAY BECCARÍA), en cambio, las expropiaciones urbanísticas ofrecían tales peculiaridades que no era posible aplicarles, sin más, el régimen general de la reversión, de modo que ésta sólo cabía en los supuestos expresamente recogidos en la LS. La jurisprudencia, por su parte, se mostró, en algunos casos, favorable a la postura negativa (así, en la sentencia de 24 de diciembre de 1966), mientras que en otros admitió

la reversión, en términos análogos a los de la LEF, si bien es de notar que, en realidad se trataba de supuestos en los que existía un convenio entre Administración y expropiado con cláusulas específicas admitiendo la reversión (así, entre otras, en las sentencias de 5 de julio de 1965 y 2 de junio de 1966). Por último, otras sentencias admitieron la reversión, si bien acomodada a los Planes y Proyectos urbanísticos (así, las de 10 de febrero y 25 de junio de 1969 y, específicamente, la de 24 de enero de 1972).

La reforma de la LS de 1975 ha zanjado definitivamente el problema, al admitir expresamente, y con carácter general, la técnica reversional, en los mismos términos de la LEF. En efecto, el artículo 105 bis —por cierto, añadido por las Cortes, ya que no figuraba inicialmente en el Proyecto gubernamental— establece que:

«Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas deberán ser *destinados al fin específico* que se estableciese en el Plan correspondiente.

Si se pretende modificar su afectación o agotase su vigencia el Plan sin haberse cumplido el destino a que se afectaron, procederá la *reversión de los terrenos con arreglo a lo dispuesto en la LEF.*»

Este precepto no ha sido recogido en el texto refundido de 1976. No obstante, ha de entenderse aplicable, dada la remisión general que a la LEF hace el nuevo artículo 143 para todo lo no previsto expresamente, en materia expropiatoria, en la LS.

2. Cesiones gratuitas de terrenos

2.1 Organos competentes para imponer tales cesiones

Como ya se ha dicho, las cesiones gratuitas de terrenos para viales, zonas verdes y determinados equipamientos públicos corresponden a los propietarios de suelo urbano y urbanizable por «ministerio de la ley». Ahora bien, esa carga se concreta, como es obvio, en los Planes de ordenación y se lleva a la práctica, normalmente, una vez aprobada definitivamente la correspondiente reparcelación.

Pues bien, la imposición concreta de la transferencia gratuita de los terrenos, en favor siempre del Municipio correspondiente (cfr. los artículos 83,3,1.º, 100,1,a) y 128 LS), puede realizarse no sólo por el Ayuntamiento respectivo, sino también por otros entes públicos, ya que se trata de una función que genéricamente compete a la llamada «Administración actuante». Y ésta puede ser tanto una Corporación local, como la Administración del Estado, a través de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, o un ente público institucional (Institutos Nacionales de Urbanización y de la Vivienda). En definitiva, se trata de una función que compete al ente que lleve a cabo la ejecución del correspondiente polígono o unidad de actuación.

2.2 *Supuestos y fines de las cesiones gratuitas*

La LS de 1956 preveía, exclusivamente, cesiones gratuitas de terrenos por parte de los propietarios, con el fin de destinarlos a *viales* o a *zonas verdes* (parques o jardines públicos) (*vid.* los artículos 67,3; 115,1; 123,2). Con posterioridad, sin embargo, las Leyes especiales de Madrid y Barcelona—con referencia, pues, solamente a estos dos grandes Municipios—incrementaron la carga de cesión gratuita de terrenos, ya que ésta había de comprender los destinados no sólo a viales y zonas verdes, sino también, y en una determinada proporción (concretamente, hasta un 5 por 100 de la superficie total edificable del polígono), a «*zonas escolares, dependencias municipales y servicios públicos o de interés social*» (arts. 67,2 y 51,2, respectivamente, de las Leyes citadas).

En la LS de 1956, los terrenos destinados a edificios y servicios públicos debían de ser adquiridos, «atendida su finalidad», por quien correspondiera, «*mediante indemnización*» (art. 129,2). Pues bien, esta diferencia de régimen, según se tratase de Madrid y Barcelona o del resto de los Municipios del país, será notablemente atenuada con la reforma de la LS de 1975, en la que se aplica a todo el territorio nacional un sistema de cesiones muy similar al que aquellas Leyes consagran. En efecto, según el nuevo artículo 83,3 LS, los propietarios de «suelo urbano» deben, entre otras cargas, «ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y *centros de Educación General Básica* al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente». Por su parte, los propietarios de «suelo urbanizable programado» deben ceder obligatoria y gratuitamente «los terrenos que se destinen con carácter permanente a los fines establecidos en los apartados *b)* y *c)* del artículo 13,2 (es decir, a la realización de «parques y jardines públicos, *zonas deportivas públicas y de recreo y expansión*, en proporción adecuada a las necesidades colectivas», así como de «*centros culturales y docentes públicos*») y *demás servicios públicos necesarios*, así como «el diez por ciento restante del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca» (art. 84,3, *a)* y *b)* LS). Carga esta última que ha de ser puesta en conexión con lo que el mismo precepto establece en el número 2: «Cuando el aprovechamiento medio de un sector exceda al de la totalidad del suelo urbanizable programado, el *exceso será de cesión obligatoria y gratuita*, a los fines de compensación previstos en el número 4 de este artículo. El *sobrante*, si lo hubiere, se incorporará al *Patrimonio Municipal del Suelo*.» El citado número 4 señala que «cuando el aprovechamiento real de una finca, según la calificación establecida por el Plan General, no alcance el noventa por ciento del aprovechamiento que le corresponde, *deberá compensarse, por adjudicación de terrenos edificables*, en áreas de situación y condiciones similares. Si este defecto fuese inferior a un quince por ciento del correspondiente a la finca, la adjudicación podrá sustituirse a criterio de la Administración competente, por una indem-

nización en metálico». Por su parte, y de acuerdo con el actual artículo 184,3 LS, corresponde, explícitamente, a los propietarios de suelo urbanizable programado, igual que las señaladas, la carga de cesión de terrenos destinados a viales. A su vez, las mismas cargas corresponderán a los propietarios de «suelo urbanizable no programado» cuando tal tipo de suelo *pase a ser urbanizable* en virtud de la aprobación de un «Programa de actuación urbanística» (cfr. art. 85,2 LS).

Tras la reforma de la LS de 1975 ha quedado definitivamente claro que las cesiones de terrenos constituyen una carga que afecta a los propietarios de suelo (urbano o urbanizable), *independientemente del sistema de actuación urbanística que se lleve a cabo*. Así, se desprende, en efecto, del nuevo artículo 120,1, que viene a confirmar lo que ya se había sostenido por la doctrina y la jurisprudencia (salvo alguna Sentencia aislada, como la de 20 de noviembre de 1961, que entendió que la obligatoriedad de las cesiones estaba limitada legalmente a la ejecución por el sistema de «cesión de viales»). Como es obvio, cuando el sistema de actuación elegido sea el de expropiación y el beneficiario de la misma no sea el propio Municipio, la cesión gratuita de los terrenos correspondientes en favor de éste incumbe entonces al ente público (Instituto Nacional de Urbanización o de la Vivienda) o empresa privada a los que se hayan adjudicado los terrenos del correspondiente polígono. Tras la reforma de 1975 ha desaparecido del texto de la LS la referencia expresa que en tal sentido se hacía antes (artículo 123,2); no obstante, entendemos que sobre este punto la solución ha de seguir siendo idéntica.

2.3 *Actos generadores del deber de cesión gratuita*

Aunque, como ya se ha señalado, la cesión gratuita de terrenos para viales, zonas verdes y equipamientos públicos es una carga o deber *ex lege* que corresponde a todo propietario, la *determinación concreta* de la misma —y, por ende, el título del que se deriva de modo inmediato— se realiza en los correspondientes Planes de ordenación o Programas de actuación urbanística. La declaración de utilidad pública implícita en tales Planes y Programas legitima no sólo la realización de expropiaciones, sino también la imposición de las correspondientes cesiones de terrenos. De ahí que no sea necesario repetir ahora lo ya dicho sobre las primeras, que se aplica igualmente a las segundas. Sobre el procedimiento a través del cual se llega a la transferencia de los terrenos *concretos* objeto de cesión insistiremos más adelante.

2.4 *Naturaleza y extensión de los bienes objeto de cesión obligatoria*

Según se deduce de la LS, los bienes objeto de cesión obligatoria están constituidos exclusivamente por terrenos. Se trata de algo obvio, si se tiene en cuenta que es el terreno, y no las posibles edificaciones que puedan existir sobre ellos, lo que interesa a la Administración a

los efectos de su destino futuro. Si el terreno cedible está edificado y el edificio no se valora a través de la técnica reparcelatoria, el propietario debe obtener una indemnización por lo edificado y ceder gratuitamente el suelo; en este sentido se ha pronunciado también la jurisprudencia del Tribunal Supremo (así, en las Sentencias de 8 de mayo de 1968 y 9 de febrero de 1973).

Tras la reforma de 1975 han desaparecido de la LS las referencias que existían en la misma sobre el *módulo o proporción* de terrenos que los propietarios estaban obligados a ceder gratuitamente. En efecto, en la versión de 1956, el artículo 116 determinaba la proporción —si bien en relación con un sistema concreto de actuación urbanística, el de cooperación, al que se remitía el artículo 129, referente al sistema de cesión de viales—, en función de la anchura de la calle, cuando el destino fuera el de viales, o en un tanto por ciento de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se estableciera, cuando el terreno se afectase a parques y jardines públicos. Por su parte, las leyes de Madrid y Barcelona establecen reglas especiales para el supuesto de que la cesión de terrenos destinados a viales rebasase los límites establecidos en la LS de 1956, y fijaron en una determinada proporción de la superficie edificable la extensión de los terrenos destinados a «zonas escolares, dependencias municipales y servicios públicos o de interés social» (arts. 67 y 50 y 51, respectivamente), carga esta última que, como señalamos antes, constituyó una novedad en los regímenes especiales citados. Pues bien, en la reforma de la LS de 1975 va a suprimirse cualquier concreción de módulos o proporciones en relación con los terrenos objeto de cesión obligatoria. A partir de ahora, basta con que tal carga —como las demás establecidas por la Ley— sea compensada con el beneficio que la urbanización reporta al propietario. La equivalencia entre cargas y beneficios —distribuidos, naturalmente, entre los distintos propietarios de un polígono o unidad de actuación, a través de la técnica reparcelatoria (cfr. el art. 99,2 LS)— deja de fijarse en función de módulos preestablecidos legalmente, *para remitirse a los supuestos concretos de actuación urbanística*. De todos modos, tal equivalencia sigue inspirando el instituto de la propiedad urbana, más allá del cual, cuando predominan las cargas, se entra en la zona del sacrificio expropiatorio. De ahí que la LS contemple expresamente la posibilidad de *atemperar* las cargas impuestas —y, entre ellas, la de cesión de terrenos— cuando resulten *excesivas* «en relación con el escaso aprovechamiento previsto para las zonas edificables». En efecto, según el nuevo artículo 121, en tales supuestos,

«el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de la Vivienda y previo dictamen del Consejo de Estado, con audiencia o, en su caso, a instancia de los Ayuntamientos interesados, podrá autorizar, sin modificar las determinaciones del Plan, una *reducción de la contribución de*

los propietarios a las mismas o una *compensación económica* a cargo de la Administración, procurando equiparar los costes de la actuación a las de otras análogas que hayan resultado viables».

El precepto transcrito—que viene a modificar lo que ya antes establecía, en términos análogos, el artículo 114,2 LS de 1956—pone de relieve, en realidad, la esencia y justificación de las cargas impuestas a los propietarios del suelo: la de ser compensación de los beneficios derivados de la urbanización. De ahí que, en caso de desajuste entre aquéllos y éstos, haya de acudirse a la correspondiente técnica sustitutoria de la carga «en exceso»: la reducción de ésta o la indemnización. La razón es obvia, ya que en tal supuesto se está en presencia de un despojo patrimonial que o ha de desaparecer o, si se mantiene, ha de ser indemnizado en la medida en que constituye un supuesto de expropiación «material». Un caso particular del juego del principio apuntado es, evidentemente, el recogido en el número 4 del artículo 84, antes transcrito.

3. *Servidumbres y reservas de terrenos*

3.1 *Las servidumbres urbanísticas como supuesto específico de expropiación parcial. Problemática relativa al régimen jurídico aplicable a las mismas*

Como se ha dicho antes, la imposición de servidumbres por razones urbanísticas no es más que un supuesto específico de expropiación: concretamente, de expropiación *parcial* del dominio. En efecto, en ocasiones, para alcanzar el fin público que se persigue con la expropiación, no es preciso privar a su titular totalmente de la propiedad del bien, sino que basta con limitar el contenido de tal derecho sustrayendo solamente algunas de las facultades inherentes al mismo. Limitación, por supuesto, *ad extra*, que viene a gravar la propiedad, una vez delimitado su contenido normal, elástico, por lo demás, por la correspondiente ordenación urbanística. Si de lo que se trata, como señala con carácter general el artículo 15 LEF, es de «adquirir los derechos que sean *estrictamente indispensables* para el fin de la expropiación», es posible la existencia de expropiaciones parciales, uno de cuyos ejemplos es precisamente la imposición de servidumbres.

Ahora bien, dada la indeterminación del concepto de servidumbre en la LS—a la que se refieren los artículos 64 y 68—es preciso entender por tal, a los efectos que aquí interesan, la imposición forzosa de limitaciones singulares sobre determinados fundos privados en beneficio de una obra o servicio público o de un bien demanial. Ejemplos típicos de servidumbres administrativas son aquellos que se imponen sobre fincas privadas con el fin de instalar tendidos o conducciones de agua, gas, electricidad, teléfono, petróleo y sus derivados

o de garantizar la seguridad del tráfico terrestre (en las zonas lindantes con líneas de ferrocarril, carreteras y autopistas) o aéreo (en las proximidades de las pistas de aterrizaje de los aeropuertos).

Tradicionalmente, todas esas servidumbres se han impuesto en base a una legislación especial de carácter *no urbanístico* y de acuerdo con procedimientos diversos y criterios dispares en orden al reconocimiento o negación de una indemnización en favor del propietario afectado. Con la generalización del planeamiento urbanístico y la ampliación del contenido de éste, tales servidumbres—al servicio de los llamados, tras la reforma de la LS de 1975, «sistemas generales» o de alguno de sus elementos—pueden ser impuestas a través de los correspondientes Planes de ordenación. En este caso, el tema de las servidumbres a que nos referimos queda englobado en el de las expropiaciones urbanísticas, por lo que debemos remitirnos a lo ya dicho sobre éstas y a lo que señalamos más adelante. Por el contrario, si las servidumbres en cuestión se imponen en base a la legislación general de expropiación forzosa o a la sectorial en que se consagran *específicamente* (Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 y su Reglamento de 8 de septiembre del mismo año; Ley de Aguas de 13 de junio de 1879; Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974; Ley de Autopistas en Régimen de Concesión de 10 de mayo de 1972; Ley sobre Expropiación Forzosa y Sanciones en Materia de Instalaciones Eléctricas de 18 de marzo de 1966 y su Reglamento de 20 de octubre del mismo año; Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960 y Decreto de Servidumbres Aeronáuticas de 24 de febrero de 1972; Ley sobre Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional de 12 de marzo de 1975, etc.), habrá que estar a lo que dispongan las mismas, quedando entonces el tema fuera de nuestra atención. Conviene notar, de todos modos, que las disposiciones más recientes (Leyes de Autopistas y de Carreteras), aún siguiendo el sistema tradicional de imposición de servidumbres al margen de los Planes de Urbanismo, se aproximan al sistema de la LS en lo relativo a la determinación de la existencia o no de indemnización. Sobre este punto insistiremos, sin embargo, más adelante.

3.2 *Las reservas de terrenos: supuestos, procedimiento de determinación y efectos para los propietarios afectados*

Como se ha señalado ya, una de las determinaciones que deben figurar en los Planes de ordenación es la relativa a las reservas de terrenos para la realización de viales, zonas verdes y equipamientos públicos o de interés social. Pues bien, de acuerdo con la LS, modificada en este punto por la reforma de 1975, los Planes de ordenación que han de contener aquellas determinaciones son las siguientes: Planes directores territoriales de coordinación, generales municipales y Planes parciales.

Los Planes directores han de contener «*el señalamiento y localización*» de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones

terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas» (art. 8.º, 2, d)). Bien entendido que los terrenos afectados por la localización de tales infraestructuras quedan vinculados, desde la entrada en vigor del correspondiente Plan, al destino señalado, sin que sus titulares puedan edificar en ellos. Así se desprende, en efecto, de lo establecido en el artículo 9,1, según el cual «las determinaciones de los Planes directores territoriales vincularán a la Administración y a los particulares».

Por su parte, los Planes generales municipales deben contener, entre otras determinaciones, las relativas a los «sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes, *en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante*, y el equipamiento comunitario y para centros públicos» (art. 12,1,b)). Además de tal determinación, los Planes citados, en relación con el *suelo urbano*, deberán contener de modo específico, según el párrafo 2.1 del mismo precepto, las siguientes determinaciones:

c) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión.

ch) Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales, y sanitarios y demás servicios de interés público o social.

d) Trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos, con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad o parte de este suelo.»

Por último, los Planes parciales de ordenación, por lo que aquí respecta, deberán contener, según el artículo 13,2 LS, las determinaciones siguientes:

b) Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, *en proporción adecuada a las necesidades colectivas*. La superficie destinada a dichas reservas será *como mínimo* de dieciocho metros cuadrados por vivienda o por cada cien metros cuadrados de edificación residencial, si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva *no podrá ser inferior* al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan general a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos.

c) Fijación de reservas de terrenos para centros culturales públicos y privados *en la proporción mínima* de

diez metros cuadrados por vivienda o por cada cien metros cuadrados de edificación residencial, si no se hubiere determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas.

d) Emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanatorios, y demás servicios de interés público y social.

e) Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de alineaciones, rasantes y zonas de protección de toda la red viaria, y previsión de aparcamientos *en la proporción mínima* de una plaza por cada cien metros cuadrados de edificación.»

De acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del apartado 3 del mismo artículo,

«los niveles correspondientes a las reservas de suelo establecidas en el apartado d); las relaciones entre éstos y las correspondientes a los apartados b) y c) y la graduación de ambas, en las distintas unidades de población, *se fijarán reglamentariamente*».

Por último, la disposición final 3.^a del vigente texto refundido de la LS establece, en sus primeros párrafos, lo siguiente:

«1. El Gobierno, cuando las circunstancias lo aconsejen, *podrá elevar*, por Decreto, previo informe del Consejo de Estado, *las cuantías de las reservas y las previsiones* a que se refieren los artículos 12,1,b) y 13,2,b), c), d) y e). Estas cuantías solamente podrán *disminuirse* cuando *circunstancias excepcionales* lo exijan, previo informe favorable del Consejo de Estado. Igualmente, el Gobierno podrá establecer *otras reservas y previsiones de naturaleza análoga*, a propuesta del ministro de la Vivienda y, en su caso, del titular de este Departamento y del ministro competente por razón de la materia.

2. Se autoriza al Gobierno para establecer por Decreto los *criterios* con arreglo a los cuales los *Planes Generales* hayan de fijar la cuantía de las reservas y previsiones aplicables al suelo urbano o, en su caso, para *determinar su cuantía directamente*, según las circunstancias urbanísticas de las poblaciones afectadas.»

Como habrá podido verse, las reservas de terrenos que para los fines señalados se recogen en los preceptos transcritos superan ampliamente, en extensión y en destino, los terrenos objeto de cesión obliga-

toria y gratuita. Algo que demuestra, evidentemente, la ausencia de correlación entre unos y otros. En la medida en que aquéllos coincidan con éstos, los terrenos sujetos a reserva serán de cesión gratuita por parte de sus titulares, normalmente, tras la verificación de la correspondiente operación de distribución de beneficios y cargas urbanísticas entre todos los propietarios del polígono o unidad de actuación. En lo que rebasen el ámbito de las cesiones gratuitas, los terrenos reservados habrán de ser objeto del correspondiente procedimiento expropiatorio.

Los fines a que los terrenos reservados han de destinarse vienen fijados por la LS, que directamente determina, incluso, en relación con algunos de ellos, la *proporción mínima* en función de distintas variables. La Administración, en consecuencia, no es libre de establecer o no tales reservas. La discrecionalidad administrativa opera en otro nivel distinto: en el de la *localización concreta* y, en su caso, en la elevación de la cuantía de tales reservas. El Gobierno, sin embargo, puede establecer *otras* reservas y previsiones de *naturaleza análoga*. Siempre, claro es, sin dejar de perseguir en ello el interés público.

Desde la perspectiva del propietario afectado por la reserva, es indiferente, en principio, el destino a que el terreno sea afectado por el Plan. Por otra parte, la declaración de utilidad pública, implícita en la aprobación del Plan, alcanza por igual a todos los terrenos. La única diferencia entre unos y otros está en su coincidencia o no con los terrenos objeto de cesión obligatoria y gratuita. Sólo en el segundo caso, como ya se ha dicho, el propietario tiene derecho a obtener una indemnización a través del procedimiento expropiatorio.

Beneficiarios de las reservas pueden ser tanto el Municipio, como la Administración del Estado—en relación con los distintos servicios y obras de su respectiva competencia—, la Iglesia—para la construcción de templos—e, incluso, particulares que se comprometan a realizar una función de interés social (concretamente, la educativa y cultural: *vid.* los artículos 12,2,1,*ch*) y 13,2,*c*). Señalemos, por último, que en el supuesto de que el terreno reservado—que no sea de cesión obligatoria y gratuita—no sea expropiado dentro del plazo a que se refiere el artículo 69 LS, su propietario podrá solicitar y obtener la aplicación del procedimiento expropiatorio «por ministerio de la Ley», previsto en el citado precepto, sobre el cual nos remitimos a lo ya expuesto (apartado 1.8) y a lo que se dirá más adelante.

III. PROCEDIMIENTO DE TRANSFERENCIA

1. Expropiación

El procedimiento expropiatorio se inicia no con la declaración de utilidad pública—que constituye solamente su *presupuesto legitimador*—, sino con la *declaración de necesidad de ocupación de los bie-*

nes y derechos concretos a los que afecte la operación expropiatoria. Lo que ocurre es que la necesidad de ocupación en las expropiaciones urbanísticas se entiende *implícita*—al igual que la declaración de utilidad pública— en la aprobación de los Planes y Proyectos de ordenación urbana y de Polígonos de expropiación (cfr. el art. 64,1 LS), siempre que, naturalmente, tales Planes y Proyectos comprendan una «*descripción material detallada*» de los bienes y derechos que se considere de necesaria expropiación, tal y como establece, con carácter general, el artículo 17, en relación con el 15 LEF.

Ahora bien, antes de seguir adelante es preciso señalar que el procedimiento expropiatorio por razón de urbanismo difiere según se trate de llevar a cabo una expropiación «aislada» —y, a estos efectos, hay que asimilar a las que como tales hemos considerado, las que tengan por finalidad constituir reservas de suelo o sancionar el incumplimiento de cargas urbanísticas— o de ejecutar un Plan por el llamado sistema de expropiación. En el primer caso, el procedimiento aplicable es—con muy ligeras especificaciones por parte de la LS— *el general de la LEF*, «sin perjuicio de que la *tasación* de los terrenos se realice con arreglo a los *criterios de valoración*» de la LS (art. 144 de esta última Ley). En el segundo, en cambio, la Administración expropiante puede optar entre el procedimiento anterior o el especial, regulado por la LS, si bien, en lo no previsto por ésta, ha de acudirse supletoriamente a lo dispuesto por la LEF (art. 143 LS). Por lo que respecta a este segundo procedimiento, es de notar que la reforma de la LS de 1975 ha introducido no sólo una notable simplificación frente al sistema anterior, en el que cabían diversas alternativas (seis, según MANZANEDO), sino también mayores garantías en favor de los expropiados, en una clara aproximación a lo establecido al respecto por la LEF. Tendremos ocasión de comprobarlo en seguida.

1.1 Expropiaciones urbanísticas «aisladas»

Aludiremos muy brevemente, a continuación, al procedimiento expropiatorio regulado en la LEF, aplicable, como se ha dicho, a las llamadas expropiaciones urbanísticas «aisladas». Pues bien, sobre la base de lo establecido en el artículo 17 LEF a propósito de la declaración de necesidad de ocupación—con que se inicia, como se ha dicho, el expediente expropiatorio—, el artículo 135,2 LS se limita a especificar que

«Si no se actúa por polígonos o unidades de actuación completos, la aplicación de la expropiación forzosa para la ejecución de los sistemas generales o de alguno de sus elementos o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano exigirá *la formulación de la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos* a que se refiere el número anterior (en el que se precisa que habrán de

redactarse «con arreglo a lo dispuesto en la LEF»), *que habrá de ser aprobado por el organismo expropiante previa la apertura de un periodo de información pública por plazo de quince días.»*

Sobre las alegaciones durante el período de información pública, plazo de resolución de las mismas y recursos contra el acuerdo correspondiente, nos remitimos a lo establecido en los artículos 19 a 22 LEF, en relación con los cuales ha de tenerse en cuenta, no obstante, que «organismo expropiante», aparte de la Administración del Estado, puede serlo la propia Corporación local, a quien corresponderá, por consiguiente, la resolución tanto de las eventuales reclamaciones presentadas durante el período de información pública, como de los posibles recursos (de reposición, en este caso) contra el correspondiente acuerdo definitivo. Bien entendido, que la resolución de tales recursos es inimpugnable ante la Jurisdicción contenciosa (art. 23.3). Inimpugnabilidad que ha de entenderse, no obstante, con los límites a que antes se hizo referencia; es decir, lo que la LEF prohíbe es la impugnación contenciosa *en esa fase del procedimiento*, sin perjuicio de que el motivo en que pudiera basarse se alegue al impugnar el acto que pone fin a la expropiación (cfr. art. 126,1 y Jurisprudencia citada).

Una vez individualizados definitivamente los bienes y derechos objeto de expropiación, así como los titulares de los mismos, se abre la fase de *determinación del justiprecio*. A este respecto, Administración y propietario pueden llegar o no a un «acuerdo amigable» sobre el montante de la indemnización. En el primer caso, se da por terminada esta fase (art. 24 LEF). En el segundo, propietario y Administración han de formular las correspondientes «hojas de aprecio» que, caso de no aceptarse por la otra parte, remiten el asunto al «Jurado Provincial de Expropiación» (arts. 29 a 31 LEF), órgano administrativo de carácter colegial, en el que paritariamente existen representantes de los intereses colectivos y privados, afectados, genéricamente, por la operación expropiatoria. El Jurado, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decide ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación (art. 34 LEF). La resolución del Jurado agota la vía administrativa y contra aquélla sólo procede el recurso contencioso (art. 35,2 LEF), si bien una jurisprudencia reiterada ha venido entendiendo que era necesario interponer, con carácter previo, recurso administrativo de reposición.

El recurso contencioso puede fundarse en alguno de los siguientes motivos: *a)* vicio sustancial de forma; *b)* violación u omisión de los preceptos establecidos en la LEF; *c)* lesión —cuando se impugne el justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación— siempre que la cantidad fijada sea inferior (o superior, si recurre la propia Administración) *en más de una sexta parte* al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente en el trámite oportuno (art. 126 LEF).

Una vez determinado el justo precio —a los criterios de valoración, que son los fijados por la LS, aludiremos luego—, debe procederse al pago de la cantidad resultante en el plazo que señala la LEF. Sólo una vez que haya sido hecho efectivo el justo precio o depositado en la forma que se señala, puede procederse a la *ocupación de la finca* por vía administrativa o al *ejercicio del derecho expropiado*, siempre que no se haya hecho ya en virtud del *procedimiento excepcional de urgencia* —regulado en el artículo 52 LEF—, al que nos referiremos luego (cfr. el art. 51). Al igual que en relación con el pago, ha de levantarse la correspondiente *acta* de la ocupación, acta que sirve de título para inscribir en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos la correspondiente transmisión del dominio (art. 53 LEF).

1.2 Expropiación como sistema de actuación urbanística

Para que, en este supuesto, tal y como señala el artículo 64 LS, se entienda implícita la declaración de la necesidad de ocupación de los bienes, «la delimitación de los polígonos o unidades de actuación deberá ir acompañada de una *relación de propietarios* y de una *descripción de los bienes o derechos afectados*, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la LEF» (art. 135,1 LS).

Sobre la superficie comprendida en el área delimitada a efectos expropiatorios no puede realizarse construcción alguna ni pueden modificarse las existentes, salvo en casos concretos y excepcionales, previa autorización expresa del organismo expropiante. Caso de que éste no sea el Ayuntamiento, ha de comunicárselo a efectos de la concesión de la oportuna licencia (art. 137 LS, que, en su versión de 1976, equivale, prácticamente, al anterior párrafo 4 del artículo 122 de la Ley de 1956). Con esta disposición, no se trata, simplemente, de evitar el pago de indemnizaciones por *mejoras* realizadas, con posterioridad a la delimitación del polígono —lo que se consigue aplicando lo dispuesto, con carácter general, sobre este punto, por el artículo 36,2 LEF—, sino de salir al paso de acciones que pueden dificultar materialmente (e, incluso, encarecer: piénsese en el costo de los correspondientes derribos) la tarea urbanizadora subsiguiente a la realización de la operación expropiatoria.

Pues bien, a partir de la aprobación del correspondiente proyecto de delimitación del polígono a efectos expropiatorios, la Administración expropiante ha de optar entre seguir la expropiación «*individualmente para cada finca*», o «*aplicar el procedimiento de tasación conjunta*», con arreglo a lo que dispone la propia LS (art. 138). En el primer caso, el procedimiento aplicable es el general de la LEF, al que acabamos de hacer referencia, y al que, por tanto, nos remitimos por entero. En el segundo, en cambio, la LS prevé un procedimiento especial que llama de «*tasación conjunta*» cuyas líneas básicas —relativas principalmente a la determinación del justiprecio— exponemos a continuación.

El proyecto de expropiación debe ser *expuesto al público* por término de *un mes*, para que los interesados, a quienes han de ser notificadas las correspondientes *hojas de aprecio*, puedan formular *observaciones y reclamaciones* concernientes a la titularidad o valoración de sus respectivos derechos. Una vez *informadas* aquéllas por la Administración actuante, ha de elevarse el expediente a la Comisión Provincial de Urbanismo, a la que corresponde la resolución de las mismas. Dicha resolución debe ser notificada individualmente a los titulares de bienes y derechos afectados. Si éstos, dentro de los veinte días siguientes, manifiestan por escrito su *disconformidad con la valoración* establecida por la Comisión Provincial de Urbanismo, con alegación, en su caso, de cuanto estimen pertinente a su derecho, la Comisión dará traslado del expediente al *Jurado Provincial de Expropiación Forzosa* para la *fijación del justiprecio* conforme a los criterios de valoración establecidos por LS. En otro caso, *el silencio del interesado* se considerará como *aceptación de la valoración* fijada por la Comisión Provincial de Urbanismo, entendiéndose determinado definitivamente el justiprecio.

En cualquier caso, la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo *implicará la declaración de urgencia* de la ocupación de los bienes o derechos afectados y el pago o depósito del importe de la valoración establecida por la misma producirá los *efectos* previstos en los números seis, siete y ocho del artículo 52 LEF. Es decir, en el procedimiento de tasación conjunta, al que se otorga *por ministerio de la Ley* la eficacia de la declaración de urgencia de la ocupación, la Administración expropiante —como en todos los supuestos de aplicación del artículo 52 de la LEF— está legitimada para *ocupar* el bien objeto de la expropiación *antes de haber procedido a la fijación definitiva del justiprecio correspondiente*. Sobre el tema de la expropiación urgente, habremos de insistir, sin embargo, más tarde.

En los artículos 139 a 142 LS se sancionan una serie de reglas específicas relativas a quiénes han de entenderse interesados a los efectos de la tramitación del procedimiento expropiatorio.

Decíamos antes que con la reforma de la LS de 1975 se había simplificado el procedimiento expropiatorio por razones urbanísticas, y es cierto, especialmente, en lo que se refiere a la determinación del justiprecio. Ahora, no existen más que dos sistemas: el de la expropiación individual —que se aplica, siempre, a los supuestos de expropiaciones «aisladas» y, opcionalmente, a los de expropiaciones completas por polígonos o áreas de actuación— y el de «tasación conjunta». La reforma, por otra parte, ha ido más lejos, ya que ha suprimido los procedimientos de «preconstitución del justiprecio», que se realizaba a través de las técnicas conocidas por «índices municipales de valoración del suelo» y de «precios máximos y mínimos» (art. 101 de la LS de 1958, Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962 y Decreto de 21 de febrero de 1965)—técnicas que, a su vez, podían combinarse con las de tasación «individualizada» y «conjunta» (art. 122 LS de 1956)— y

que habían sido duramente criticadas por la doctrina, tanto por la inadecuación de las valoraciones del suelo a que conducían, como por el recorte de garantías que suponían para los expropiados. Especialmente grave, era, en efecto, tanto la ausencia de intervención del Jurado de Expropiación, como la limitación de los motivos de impugnación en el recurso contencioso contra la tasación que afectase a cada finca en concreto (solamente se permitía la impugnación por defectos de procedimiento y de aplicación indebida de los índices o de los precios previamente aprobados).

Con la reforma de 1975, se han suprimido las técnicas de preconstitución del justiprecio —éstas, en efecto, se aplicarán solamente con carácter transitorio, en aquellos municipios en los que rijan a la entrada en vigor de aquélla *hasta tanto* aprueben sus planes generales o adapten los existentes a las previsiones de la nueva Ley (disposición transitoria cuarta)—, se ha dado entrada al Jurado de Expropiación en las «tasaciones conjuntas», tal y como hemos visto, y se ha hecho posible el recurso contencioso por los motivos previstos, con carácter general, en la LEF. A cambio de todas estas ventajosas innovaciones, la reforma, sin embargo, considera *implícita la declaración de urgencia de la ocupación* en la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo, cuando la Administración expropiante haya optado por el procedimiento de «tasación conjunta» (que será, por lo demás, el habitual en la práctica).

1.3 *El procedimiento de urgencia*

La LS de 1956 no preveía expresamente la aplicación del procedimiento de urgencia a las expropiaciones urbanísticas. En consecuencia, tal procedimiento sólo podía aplicarse a éstas en el supuesto establecido, con carácter general, en el artículo 52 LEF, es decir, «excepcionalmente» y «mediante acuerdo del Consejo de Ministros».

Ahora bien, algunos años después, la utilización de tal procedimiento va a generalizarse en cierto modo tras la aprobación del Decreto de 21 de febrero de 1963 —que desarrolló la llamada Ley de Valoraciones—, en cuyo artículo 18 se consagra la posibilidad de que «cuando las circunstancias excepcionales lo aconsejen», el Decreto por el que se delimite un polígono de actuación acuerde la urgencia de la ocupación de los bienes a los fines de la expropiación forzosa de los mismos. Posibilidad que poco después volverá a sancionar, *en relación con ese mismo supuesto*, el Decreto-ley de 23 de abril de 1964, sobre expropiación y valoración de terrenos comprendidos en los Polos de promoción y desarrollo industrial (art. 2.º, 2).

Al margen de la actuación por polígonos de expropiación, prevista en la Ley y el Decreto de Valoraciones, era también posible la utilización del procedimiento de urgencia en las expropiaciones urbanísticas, siempre que éstas se llevasen a cabo para la realización de obras incluidas en el programa de inversiones públicas. En efecto: la Ley

aprobatoria del I Plan de Desarrollo (art. 20, *d*) y los textos refundidos de las Leyes de los dos Planes posteriores (art. 42, *b*) del vigente, de 15 de junio de 1972), consideraron *implícita* la urgencia de la ocupación de los inmuebles que fuera preciso expropiar para la ejecución de las obras incluidas en el citado programa.

La reforma de la LS de 1975 ha extendido aún más los supuestos de aplicación del procedimiento de urgencia a las expropiaciones urbanísticas, ya que, como apuntamos antes, ha considerado *implícita* la declaración de urgencia de la ocupación en la resolución aprobatoria por la Comisión Provincial de Urbanismo del correspondiente proyecto de expropiación que se realice por el sistema de «tasación conjunta» (art. 138,4). A partir de ahora, pues, las actuaciones urbanísticas por el sistema de expropiación van a tramitarse *normalmente* por el llamado procedimiento de urgencia. De este modo, se llega a la paradoja de que una técnica que, en principio, estaba pensada para supuestos «excepcionales», se ha convertido, en éste como en otros ámbitos, en una técnica *absolutamente habitual y normal en la práctica* (PARADA).

El procedimiento de urgencia regulado por el artículo 52 LEF, al que todas las disposiciones citadas remiten, no es, como su nombre pudiera dar a entender, un procedimiento «acelerado», en el que se reducen los plazos señalados a las diversas fases de la expropiación «ordinaria»; es tan sólo una técnica que permite a la Administración —o, en su caso, al beneficiario— tomar posesión del bien expropiado *antes de determinar el justiprecio y proceder al pago*. El bien *se ocupa* en base, exclusivamente, a las declaraciones previas de utilidad pública y de necesidad de ocupación, implícitas, por lo demás, en la aprobación del plan correspondiente, y tras la simple *consignación* del importe del *valor fiscal* del bien expropiado. Tras la ocupación de éste prosiguen, *por los trámites ordinarios*, las demás fases del procedimiento expropiatorio (determinación del justiprecio y pago de la cantidad definitivamente fijada).

Es de señalar, por otra parte, que, en determinados supuestos, al procedimiento de urgencia, al que acabamos de referirnos, *se añadía* una verdadera tramitación *abreviada* del mismo, mediante la *reducción a la mitad* de los plazos ordinarios, de los diversos trámites. A esta especie de procedimiento *sumario*, con previa y *urgente ocupación* del bien expropiado, aludían el Decreto-ley de 23 de abril de 1964, sobre expropiación y valoración de terrenos comprendidos en los Polos de Promoción y desarrollo industrial (art. 4.º, 2) y la Ley de 17 de julio de 1965, que dicta normas sobre delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los Polos de promoción y desarrollo industrial y de descongestión (art. 2.º, 1), en relación —bien entendido— en ambos casos, con la delimitación de polígonos a efectos expropiatorios (que es el supuesto que aquí interesa únicamente) prevista por la Ley de Valoraciones de 1962. Con la aprobación del vigente texto refundido de la LS el

aludido procedimiento ha quedado, sin embargo, derogado (*vid.* la disposición transitoria 4.^a y la tabla de vigencias).

En la línea apuntada, el Decreto-ley 13/1975, de 17 de noviembre, por el que se aprueban determinadas medidas coyunturales de carácter económico y un programa especial de financiación de viviendas, generaliza el tema desde las dos vertientes señaladas. En tal sentido, el artículo 7.º establece:

«Uno. La aprobación de planes y proyectos de ordenación urbana y de polígonos de expropiación, en virtud de actuaciones urbanísticas en curso o que se realicen desde la entrada en vigor de la presente disposición hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, implicará, además de los efectos previstos en el artículo cincuenta y dos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la urgencia en las expropiaciones, con las consecuencias del artículo cincuenta y dos de la Ley de Expropiación Forzosa, sin necesidad de acuerdo del Consejo de Ministros.

Dos. En la tramitación de los planes y proyectos de las actuaciones urbanísticas a que se refiere el apartado anterior, podrán practicarse simultáneamente la información pública y la audiencia a las Corporaciones Locales prevenidas en el artículo treinta y dos de la citada Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de doce de mayo de mil novecientos cincuenta y seis, modificada por la diecinueve/mil novecientos setenta y cinco, de dos de mayo.»

Por lo que se refiere al control jurisdiccional de la aplicación de los procedimientos «de urgencia» y «sumarios», nos remitimos a lo dicho sobre el procedimiento ordinario. El posible interés por el control de la existencia de circunstancias de urgencia queda evidentemente marginado, cuando —como ocurre en las expropiaciones urbanísticas como sistema de actuación— la declaración de urgencia de la ocupación está considerada legalmente *implícita* en la resolución aprobatoria del correspondiente proyecto expropiatorio.

2. Cesiones gratuitas de terrenos

Ya vimos antes cómo el deber impuesto por la Ley, de ceder gratuitamente terrenos, debía ser determinado, en su alcance concreto, por los correspondientes Planes de ordenación urbana. Ahora bien, ¿en base a qué procedimiento pasan a ser tales terrenos de propiedad municipal? Es lo que hemos de tratar de ver ahora. En tal sentido, conviene señalar, en primer lugar, que según el nuevo artículo 100,1 LS —que lo ha tomado del artículo 30,1 del RR— el acuerdo aprobatorio

del proyecto de reparcelación produce, entre otros efectos que no son del caso, la «cesión *de derecho* al Municipio en que se actúe, en *pleno dominio y libre de cargas*, de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al Patrimonio del suelo o su afectación conforme los usos previstos en el Plan».

La cesión se produce, pues, en el momento señalado, *ope legis*, sin necesidad de ningún otro título. El Tribunal Supremo (así, en las Sentencias de 19 de junio de 1969 y 2 de junio de 1970) ha negado que la simple aprobación de un Plan parcial produzca la transmisión «de pleno derecho». Por lo demás, en la práctica, suelen firmarse, según parece, escrituras de cesión, a pesar de que, como acaba de verse, no son necesarias en absoluto.

Las leyes especiales de Madrid y Barcelona, por su parte, señalan el mismo efecto que la LS vincula a la reparcelación, a la aprobación definitiva de los *Planes parciales*, estableciendo el procedimiento a través del cual el Ayuntamiento ha de proceder a la ocupación de los correspondientes terrenos de cesión obligatoria (arts. 69 s. y 53 s. respectivamente). No parece, sin embargo, que en la práctica, las cesiones se produzcan inmediatamente después de la aprobación de tales Planes, sino en el momento que señalan la LS y el RR (las Sentencias citadas salvaban, de todos modos, los regímenes especiales de las ciudades aludidas).

Es de notar, sin embargo, que aun en el supuesto de que no exista —porque no sea necesario o por otras causas— un Proyecto de reparcelación aprobado, no por ello la cesión obligatoria de terrenos deja de aplicarse. En efecto, la cesión puede ser consecuente a la obtención de una licencia de parcelación o, incluso, de una de construcción (cuando se trate, por ejemplo, de edificar sobre un solar fuera de ordenación parcialmente por un nuevo vial, o ensanchamiento de uno ya existente, zona verde o equipamiento público). Como es obvio, también en estos casos la transmisión al Municipio del correspondiente terreno se produce *ope legis*.

Es de señalar, por último, que, en ocasiones —concretamente, en los supuestos de las llamadas «urbanizaciones particulares»— los Ayuntamientos suelen resistirse a aceptar la transmisión de los terrenos de cesión obligatoria por el temor a ver incrementado su presupuesto de gastos con el mantenimiento y conservación de las nuevas vías, jardines, etc. Resistencia, sin duda, injustificada, ya que, sin perjuicio de que tales terrenos pasen a ser propiedad municipal, los gastos de conservación de los mismos pueden correr a cargo de los propietarios de la urbanización en cuestión.

No existe un recurso específico contra la determinación concreta de los terrenos objeto de cesión. En consecuencia, los propietarios afectados habrán de impugnar —en vía administrativa y, en su caso, contenciosa— dentro del plazo establecido para ello, el plan parcial o el proyecto de reparcelación que establezca las cesiones en cuestión

(cfr. los arts. 237,2 y 100,2, respectivamente, LS). Bien entendido que, en el supuesto de que se impugne en vía contenciosa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación, el recurso sólo puede fundarse en «vicios de nulidad absoluta del procedimiento», a menos que lo que se pida sea la determinación de una indemnización compensatoria, por entender que las cargas impuestas exceden de los beneficios derivados de la urbanización (cfr. el art. 100,2 citado).

3. *Servidumbres y reservas de terrenos*

3.1 *La imposición de servidumbres*

Si, como se ha dicho antes, la imposición de servidumbres con una finalidad urbanística no es sino un supuesto específico de expropiación, aunque *parcial*, el procedimiento para establecerlas sobre los inmuebles posiblemente afectados por ellos no difiere del señalado para llevar a cabo la expropiación total. En consecuencia, nos remitimos por entero a lo ya expuesto sobre este punto. Con una precisión solamente: a menos que la servidumbre se establezca en base a la legislación especial reguladora de la misma, el procedimiento aplicable será el general de la LEF, al que, también para tal supuesto, debe entenderse que remite el artículo 144 de la LS (relativo a las llamadas expropiaciones «aisladas»).

En el supuesto de que la servidumbre establecida por el plan, no sea impuesta por la Administración a través del correspondiente procedimiento —en base al cual se ha de determinar el justiprecio y proceder al pago de la indemnización pertinente— el propietario afectado puede solicitar y conseguir la aplicación del mismo, «por ministerio de la Ley», en las condiciones previstas por el artículo 69 LS al que antes nos referimos (II, 1.9).

3.2 *Las reservas de terrenos como simple presupuesto de expropiaciones o cesiones gratuitas. Remisión*

Como ya se ha señalado, las reservas de terrenos contenidos en los correspondientes planes —directores territoriales de coordinación, generales y parciales— dan lugar a la expropiación o a la cesión gratuita de los inmuebles objeto de las mismas. Ninguna particularidad ofrecen, desde la perspectiva que ahora contemplamos, ya que se encuadran en el procedimiento regulador de uno de ambos supuestos, a los que, por tanto, nos remitimos. A título de simple aclaración, diremos que un terreno afecto a una reserva que haya de ser objeto de expropiación, habilita a su titular para incoar el procedimiento regulado por el artículo 69 LS si, transcurrido el plazo fijado en éste, no se ha llevado a cabo la correspondiente operación expropiatoria.

IV. GARANTÍA PATRIMONIAL DE LOS SUJETOS AFECTADOS POR LAS TRANSFERENCIAS FORZOSAS DE PROPIEDAD

1. Expropiación

1.1 Procedimiento de fijación del justiprecio

Al exponer antes cuáles eran las distintas fases del procedimiento expropiatorio, nos referimos también a la relativa a la determinación del justiprecio. Baste, pues, en este momento, con recordar lo que allí se dijo: hay que distinguir según se trate de expropiaciones «aisladas» o como «sistema de actuación urbanística». En el primer caso, se aplica el procedimiento establecido, con carácter general, en los artículos 24 a 35 LEF (art. 144 LS); en el segundo, la Administración expropiante puede *optar* entre seguir la expropiación «individualmente» para cada finca —en cuyo supuesto se aplica el procedimiento anterior— o aplicar el procedimiento de «tasación conjunta», con arreglo a lo que se dispone en el artículo 138 LS. Tras la reforma de 1975, las diferencias existentes entre uno y otro procedimiento se han atenuado, especialmente, por el hecho de que, ahora, *también en el segundo interviene el Jurado Provincial de Expropiación*, con lo que se otorga una garantía que antes no existía (en efecto, según el procedimiento de tasación conjunta, previsto en el artículo 122 LS de 1956, la determinación del justiprecio correspondía al *Ministerio de la Vivienda*).

Por otra parte, es de notar otra novedad importante introducida con la citada reforma de la LS: *la supresión de las técnicas de preconstitución del justiprecio*, representadas por los «índices municipales de valoración del suelo» y los «precios máximos y mínimos» que regulaban el artículo 101 LS de 1956 y la Ley y el Decreto de Valoraciones. A partir de la entrada en vigor de la Ley de 1975, y con la salvedad del régimen transitorio a que antes se hizo referencia, el justiprecio debido a los propietarios cuyos bienes se expropian por razones urbanísticas *no está determinado con anterioridad*. La determinación del justiprecio *ha dejado de ser*, pues, *una simple operación automática* —como ocurría antes, en base a la aplicación de las técnicas citadas— para convertirse en una operación de valoración del bien concreto y singular que trate de expropiarse (lo cual es propio de toda operación expropiatoria, en general), aunque ello sea, obviamente, en función de unos *criterios* que, como habremos de ver, ofrece la propia LS.

1.2 Organos competentes para fijar la indemnización expropiatoria

De acuerdo con el doble sistema establecido en la LS, y salvo en aquellos supuestos en que Administración y expropiado lleguen a un «acuerdo amigable», la determinación del justiprecio corresponde, en las expropiaciones «aisladas», al Jurado Provincial de Expropiación, y

en las que se lleven a cabo como «sistema de actuación urbanística», a la Comisión Provincial de Urbanismo, si el propietario acepta el precio fijado por ésta, y si lo rechaza, al Jurado Provincial de Expropiación (cuando se haya adoptado el procedimiento de «tasación conjunta»; si la tasación es «individual», es el Jurado el órgano que decide directamente, sin intervención previa de la Comisión, como en el supuesto de las expropiaciones «aisladas», que es, por lo demás, el ordinario de la LEF).

Contra el acuerdo del Jurado, el expropiado puede interponer recurso contencioso-administrativo en los términos a que se hizo referencia antes.

1.3 *Sujetos obligados a satisfacer el justiprecio*

Como es obvio, el pago de la indemnización corresponde al *beneficiario* de la expropiación, coincida o no con la Administración expropiante (cfr. expresamente el art. 5.º, 2, 5.º REF). Ahora bien, al menos en algunos tipos de expropiaciones—concretamente, aquellas que se realizan para la ejecución de los «sistemas generales de ordenación urbanística del territorio» o la de algunos de sus elementos de ejecución de las obras subsiguientes— se derivan *plusvalías* que benefician a los propietarios limítrofes. Pues bien, la reforma de la LS de 1975 ha introducido formalmente la acertada novedad de que, en tales supuestos, el coste de las expropiaciones «podrá ser repercutido sobre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación urbanística, mediante la imposición de *contribuciones especiales*» (artículo 145). De este modo, la Administración recupera parte del precio que ha satisfecho a los expropiados repartiendo el coste de la operación expropiatoria y consiguiente transformación de los bienes afectados entre todos los beneficiados por la misma.

1.4 *Estado de los bienes expropiados y fecha de referencia a efectos de la tasación*

De acuerdo con el principio general establecido en la LEF (art. 36)—aplicable subsidiariamente a las expropiaciones urbanísticas (artículo 143 LS)—, las tasaciones deben efectuarse con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables *al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio*, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que da lugar a la expropiación, ni las que puedan ser previsibles para el futuro. Por otra parte, según lo dispuesto en el mismo precepto, las *mejoras* realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación [que coincide con la declaración de la necesidad de ocupación, implícita, como hemos visto, en la aprobación de los Planes y proyectos de ordenación urbana y de polígonos de expropiación (art. 64,1 LS)] no son objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes. Cuando la expropia-

ción se lleve a cabo como sistema de actuación para la ejecución de un Plan urbanístico, a la circunstancia señalada ha de añadirse un requisito más: el de haber obtenido *previamente autorización expresa* del organismo expropiante para realizar la correspondiente modificación del inmueble sujeto a expropiación (cfr. el art. 137 LS, citado en III, 1,2).

Por último, las mejoras realizadas con anterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio son indemnizables, a menos que se hubieran realizado de mala fe (art. 36,2, *in fine*, LEF).

1.5 *Expropiación parcial y solicitud de expropiación total por parte del propietario afectado*

Como se ha señalado ya, la expropiación puede privar a su titular de la totalidad del bien o solamente de parte del mismo. Un ejemplo de lo segundo es la expropiación *parcial* de una finca, permaneciendo el resto en manos de su propietario. Pues bien, cuando como consecuencia de tal expropiación resulte *antieconómica* para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada, la LEF (art. 23) habilita a aquél para solicitar de la Administración que la operación expropiatoria comprenda la *totalidad* de la finca. Según el citado precepto, la Administración ha de decidir en un plazo de diez días. Contra la resolución, expresa o presunta, el particular solamente puede interponer recurso de alzada, estando expresamente excluido el recurso contencioso-administrativo. Ahora bien, en caso de que la Administración rechace la expropiación total, ha de incluirse en el justiprecio la indemnización por los *perjuicios* que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca (art. 46 LEF), que empíricamente la jurisprudencia ha venido fijando en determinados porcentajes.

1.6 *Criterios de valoración*

Con independencia de cuál sea el procedimiento de fijación del justiprecio —el general de la LEF o el de «tasación conjunta» previsto por LS—, el criterio de valoración de los bienes expropiados, en las expropiaciones urbanísticas, es *siempre* el que establece la propia LS. Así lo determinan con toda claridad los artículos 103 y 144 de la misma. Ya vimos antes (I,A) cómo, frente a la jurisprudencia posterior a la LS de 1956, que admitió en las expropiaciones urbanísticas el criterio de valoración contenido en el artículo 43 LEF, tuvo que reaccionar vigorosamente el legislador con la Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962, que, de una parte, vino a recordar la vigencia de los criterios de valoración comprendidos en la LS, y de otra, negó explícitamente la aplicación del citado precepto de la LEF en tales expropiaciones.

Pues bien, a este respecto, conviene señalar, en primer lugar, que en la LS la valoración de los bienes inmuebles viene determinada en función de la calificación del suelo. La clasificación que a este res-

pecto hacía la LS de 1956—que distinguía entre suelo rústico, de reserva urbana y urbano, y, dentro de éste, los terrenos que podían calificarse como solares—ha sido modificada por la reforma de 1975. En ésta se clasifica el suelo en no urbanizable, urbanizable (con dos categorías: programado y no programado) y urbano, conservándose también dentro de éste la categoría del solar. Con importantes retoques en cuanto a la configuración jurídica de cada una de estas clases de suelo, se mantienen, no obstante, de modo sustancial, las categorías anteriores. Análogamente a lo que sucedía en base a la LS de 1956, que vinculaba, respectivamente, los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial a los terrenos calificados como rústicos, de reserva urbana, urbanos que no reuniesen los requisitos legales para ser solares y solares, en la reforma de 1975 se vinculan las nuevas categorías de valores—inicial y urbanístico—a los terrenos calificados como no urbanizables y urbanos, sean solares o no. Lo que ocurre es que ahora se han simplificado los valores, reduciéndolos a dos solamente—en efecto, se han suprimido los valores expectante y comercial—, si bien el urbanístico abarca, a través de una graduación, los terrenos urbanizables (en sus dos categorías) y urbanos, incluidos los solares.

Antes de seguir adelante, parece oportuno recoger, muy brevemente, qué entiende la LS (en su versión de 1975) por las distintas clases de suelo. Su exposición ayudará a comprender mejor luego los valores ligados a cada una de aquéllas.

La reforma de 1975 parte de la distinción—que ya se contenía en la LS de 1956—entre Municipios con y sin Plan General de Ordenación.

El territorio de los primeros, esto es, de los *Municipios con Plan General de Ordenación*, se clasificará, según el artículo 77, en todos o algunos de los siguientes tipos: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

El suelo urbano (art. 78) está constituido por:

«a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.

b) Los que, en ejecución del Plan, lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.»

A diferencia de lo establecido por el artículo 63,1, c), LS de 1956, para que el suelo se califique de urbano no basta con que los terrenos correspondientes se hallen enclavados en un sector en el que exista un Plan parcial—lo que antes permitía calificar como urbanos terrenos *sin urbanizar*—, sino que es preciso que aquéllos estén, *de hecho*, *urbanizados*.

El suelo *urbanizable* está constituido por aquellos terrenos «a los que el Plan General Municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizables» (art. 79,1). Según este mismo precepto—segundo párrafo—:

«Dentro del suelo urbanizable, el Plan establecerá todas o algunas de las siguientes categorías:

- a) Suelo *programado*, constituido por aquel que deba ser urbanizado según el programa del propio Plan.
- b) Suelo *no programado*, integrado por el que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación urbanística.»

Por último, el suelo *no urbanizable* (art. 80) está constituido por:

- a) Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores.
- b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.»

A diferencia de la categoría análoga de la LS de 1956—el suelo rústico—, el suelo urbanizable no es solamente un concepto residual, sino que recibe también una configuración propia.

Por su parte, en los Municipios *que carezcan de Plan General Municipal*, el territorio se clasifica, según el artículo 81 LS, en suelo urbano y suelo no urbanizable:

«Constituirán el suelo *urbano* los terrenos que, por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en la mitad de su superficie, se incluyan en un proyecto de delimitación, que, tramitado por el Ayuntamiento con arreglo al artículo 41, será aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, previo informe de la Diputación Provincial.

Constituirán *el suelo no urbanizable* los demás espacios del término municipal.»

Por último, a los efectos de LS, tienen la consideración de *solares* «las superficies de suelo urbano aptas para la edificación» que reúnan determinados requisitos. Concretamente, los siguientes (art. 82):

«1. Que estén urbanizadas con arreglo a las normas máximas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no existiese o no las concretare, se precisará que, además de contar con los servicios señalados en los artículos 78 u 81,2, la vía a que la parcela de frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras.

2. Que tenga señaladas alineaciones y rasantes, si existiera Plan de Ordenación.»

Una vez expuestas las distintas clases de suelo, veamos los valores asignados a las mismas por la LS. Según el artículo 107 de ésta, los terrenos clasificados como *suelo no urbanizable* se tasan con arreglo al valor *inicial*. Pues bien, el valor inicial de un predio o unidad de cultivo se determina (art. 104):

«a) Por el rendimiento bruto que le correspondiera en la explotación rústica efectiva o de que fuere naturalmente susceptible.

b) Por su valor medio en renta a efectos de su explotación agrícola.»

Bien entendido que, según el mismo precepto:

«En ningún caso se podrán tomar en consideración valores o rendimientos que tengan relación directa o indirecta con la posible utilización urbana de los terrenos.»

Con esta precisión, el legislador pretende, sin duda, salir al paso de una abundante jurisprudencia —*vid.*, por ejemplo, entre otras muchas, las sentencias de 27 de noviembre de 1967, 10 de mayo de 1969, 25 de septiembre de 1971, 9 de junio de 1973, 3 de julio de 1974 y 20 de mayo de 1975— que ha «inventado», al margen de la LS (sobre la base del equívoco que ofrecía la redacción del artículo 91, suprimido con la reforma de 1975), la categoría de suelo rústico «con expectativas urbanísticas».

A efectos de valoración de los terrenos no urbanizables, el citado artículo 104 LS establece, en los párrafos segundo y tercero, una serie de matizaciones sobre la estimación de los «rendimientos». Son los siguientes:

•En el *rendimiento rústico* se estimarán comprendidos el agrícola, el forestal, el ganadero, el cinegético y cualquiera otro semejante.

•Entre los rendimientos de los que un fundo *fuera naturalmente susceptible*, podrán estimarse los resultados de transformaciones que puedan operarse, con los medios normales, tanto mecánicos como técnicos o de capital, existentes para el desarrollo de la explotación

agraria y conducentes al máximo aprovechamiento de la fertilidad de la tierra, pero no los hipotéticamente resultantes de una supuesta aplicación de medios extraordinarios.»

Por lo que respecta al valor *urbanístico* —con arreglo al cual deben tasarse, según el artículo 108 LS, los terrenos clasificados como suelo *urbano* o *urbanizables* en todas sus categorías—, el artículo 105 de la misma Ley establece que «se determinará en función del *aprovechamiento que corresponda* a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya *a efectos fiscales* al iniciarse el expediente de valoración». Ahora bien, este criterio de valoración, objetivo y tendencialmente deseable, pero que no responde, en absoluto, a los valores reales, dadas las peculiares características de la Administración tributaria española, viene corregido a continuación por el propio legislador, que señala en el párrafo segundo del mismo precepto:

«El aprovechamiento que, *en todo caso*, servirá de base para la determinación del valor urbanístico, una vez deducidos los terrenos de cesión obligatoria que afecten a aquél, será el siguiente:

- En el *suelo urbanizable no programado*, el que resulte de su uso e intensidad de ocupación determinado en el Plan General.
- En el *programado*, el aprovechamiento medio del sector.
- En el *urbano*, el permitido por el Plan, o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuaciones sujetos a reparcelación, y, en defecto del Plan, tres metros cúbicos/metro cuadrado, referidos a cualquier uso.»

Bien entendido que, según el párrafo tercero del precepto transcrito,

«el valor urbanístico que se determine en función de estos criterios podrá *aumentarse o disminuirse* en un 15 por 100, como máximo, en consideración del *grado de urbanización* y de las *particularidades* específicas de los terrenos de que se trate».

La LS —en su versión de 1975— establece, pues, una *gradación* en las tasaciones por el valor urbanístico —aplicable, como se ha visto, a *tres* clases distintas de suelo— en función del nivel *concreto* de urbanización alcanzado por el terreno y de las características *específicas* de éste.

Siguiendo la línea ya marcada por la LS de 1956, la reforma de 1975 mantiene el sistema de valores *objetivos* del suelo a efectos expropia-

torios. Un sistema que, frente a las críticas de la generalidad de la doctrina —con las lúcidas excepciones de ROMAY BECCARÍA y T. R. FERNÁNDEZ—, consagra verdaderos *justiprecios* (no precios «confiscatorios», como se ha dicho a la ligera), *calculados sobre las posibilidades reales de aprovechamiento de las distintas clases de suelo a que se aplican*. Y es que, como acertadamente se ha dicho (T. R. FERNÁNDEZ), todos los valores sancionados por la LS —y no sólo el «comercial» de la versión de 1956— son *valores de mercado* y están concebidos legalmente como verdaderos precios reales en función del contenido y de la utilidad actual de los derechos incorporados a las distintas clases de suelo. Lo que ocurre es que el mecanismo regulador del mercado de valores, previsto por la LS como técnica de lucha antiespeculativa, no ha funcionado, ni es posible que funcione tampoco tras la reforma de 1975. No por ello, sin embargo, debe llegarse a la conclusión de que para evitar lo que se ha llamado la «lotería» de las expropiaciones urbanísticas, han de pagarse por éstas los precios especulativos que rigen el mercado del suelo entre los particulares.

Con la reforma de 1975 ha desaparecido de la LS la equívoca remisión al valor inicial de los terrenos *destinados* a viales, parques o jardines (art. 90,1, *b*), de la Ley de 1956, que ya una reiterada jurisprudencia había interpretado, acertadamente, en el sentido de que tal valor sólo podía aplicarse a los terrenos que *antes de la ordenación* que tratase de efectuarse tuviesen naturaleza rústica, pero no a los de carácter urbano y, menos aún, a los solares (*vid.* en tal sentido, entre otras muchas, las sentencias de 13 de marzo de 1969, 11 de noviembre de 1971, 9 de febrero de 1972, 9 de febrero y 2 de julio de 1974, 20 de enero y 3 de abril de 1975, etc.). Con ello, se ha venido a sancionar legalmente el principio según el cual es irrelevante a efectos de valoración del terreno expropiado el fin a que haya de destinarse éste, bastando, exclusivamente, el dato de su calificación urbanística, que puede ser, incluso, la *anterior* al Plan que se ejecute, si éste convierte en in edificables terrenos que antes eran edificables.

Junto a las expuestas —que son las fundamentales—, la LS establece también otras reglas que han de tenerse en cuenta en orden a la valoración de los terrenos. Así, en primer lugar, la que se contiene en el párrafo cuarto del artículo 104 y que constituye una novedad introducida por la reforma de 1975.

«En las unidades de cultivo directamente explotadas por los propietarios se establecerá, además, el *premio de afección* que deba serles atribuido en el supuesto de expropiación forzosa.»

La atribución del premio de afección en tal supuesto —perfectamente justificado, por lo demás— constituye una excepción en las expropiaciones urbanísticas, que se rigen, como hemos dicho, por el criterio de los valores *objetivos* determinados por la Ley.

En relación, igualmente, con el suelo no urbanizable, el último párrafo del mismo precepto señala que:

«Cuando el *valor inicial* a que se llegue por aplicación de los criterios anteriores sea *inferior* al que constara en valoraciones catastrales, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas, *prevalecerá la más alta de las que concurren sobre el terreno.*»

Una regla análoga se establece en relación con el valor urbanístico atribuido al suelo urbano y urbanizable. En efecto, en este supuesto, según el artículo 108,2:

«Las tasaciones tendrán como *limite* el valor inicial, que prevalecerá sobre el urbanístico cuando fuese éste inferior.»

Hasta ahora se ha hecho referencia, exclusivamente, a los criterios de valoración del suelo; es decir, de *terrenos no edificados*. Pues bien, la LS contiene, asimismo, una regla de valoración específicamente aplicable al *vuelo*. A este respecto, el artículo 106,1 —que viene a recoger la formulación anterior del artículo 85,7 LS de 1956, añadiendo solamente una salvedad obvia, por otra parte— dispone que:

«Las *plantaciones, obras, edificaciones e instalaciones* que existan en el suelo se justipreciarán *con independencia* del mismo e incrementarán con su cuantía el valor total del inmueble, *salvo* que por su carácter de mejoras permanentes hayan sido tenidas en cuenta en la determinación del valor inicial o del urbanístico con arreglo al artículo anterior.»

Aunque la LS no lo dice expresamente, los criterios de valoración del *vuelo* son los generales de la LEF (art. 38,2 y, en su caso, el art. 43). En este sentido, puede verse el Decreto de valoraciones de 21 de febrero de 1963 (art. 8), así como una reiterada jurisprudencia (entre otras, las sentencias de 10 de febrero de 1964, 11 de marzo de 1965, 20 de octubre de 1967, 16 de febrero de 1972, etc.). Un supuesto particular, dentro del tipo de expropiación a que estamos refiriéndonos, es el relativo a las instalaciones industriales, en relación con la cuales la jurisprudencia ha distinguido, a efectos de la determinación del montante indemnizatorio, según que la expropiación de los terrenos suponga la extinción de la empresa —por las condiciones peculiares en que ésta se ejerce— o solamente el traslado de la misma a otro emplazamiento. (Sobre este punto, determinando las distintas hipótesis y las diferentes partidas indemnizatorias a incluir, *vid.*, entre otras muchas, las sentencias de 16 de junio de 1961, 10 de marzo de 1962, 7 de mayo de 1963, 5 de diciembre de 1966, 16 de marzo de 1967, 7 de febrero de 1975, etc.)

Ahora bien, como ya se ha dicho, objeto expropiable no es sólo el derecho de propiedad, sino también otros derechos e, incluso, intereses patrimoniales legítimos. Pues bien, la LS establece sobre ello algunas reglas de valoración específicas sobre los derechos reales y los de arrendamiento. En relación con los primeros, el artículo 111,1 dispone que:

«La valoración de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; subsidiariamente, según las normas del Derecho administrativo o civil que regule la institución y, en su defecto, por las establecidas para los impuestos de sucesiones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.»

En realidad, el precepto transcrito no establece regla alguna de valoración de los derechos reales expropiados. Se limita simplemente a establecer un orden de prelación de las normas aplicables para realizar la tasación. Dado que la LEF (art. 42) se remite a las normas de valoración señaladas por la vigente legislación tributaria y que no es fácil encontrar normas administrativas o civiles específicas —salvo las relativas a la redención de censos y al rescate de concesiones administrativas—, las reglas valorativas habrán de buscarse en la LRT (art. 150) y texto refundido de la Ley y tarifas de los impuestos generales sobre las sucesiones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, aprobado por Decreto de 6 de abril de 1967 (GONZÁLEZ PÉREZ). Sobre la aplicación subsidiaria de las normas tributarias, a los efectos señalados, *vid.*, entre otras, las sentencias de 8 de abril de 1964 y 13 de mayo de 1966.

Dejando para más adelante lo relativo al criterio de tasación de las servidumbres, hemos de señalar que, según el mismo artículo 111 LS, en su tercer párrafo:

«Al expropiar una *finca gravada con cargas*, la Corporación u Organismo que la efectuare podrá *elegir* entre justipreciar cada uno de los derechos que concurren con el de dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del Juzgado, para que éste fije y distribuya, por el trámites de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.»

Por lo que se refiere a los arrendatarios de fincas rústicas o urbanas que hayan de ser expropiadas, el artículo 106,2 LS establece que las indemnizaciones a favor de los mismos se fijarán de acuerdo con lo previsto en la LEF. Se trata de una regla introducida por la reforma

de 1975, que en realidad viene a sancionar positivamente la solución consagrada a nivel jurisprudencial (*vid.*, entre otras, las sentencias de 8 de abril de 1965, 13 de mayo de 1966, 24 de abril de 1971 y 25 de marzo de 1974). Bien entendido que, si bien la LEF (art. 44) remite a efectos de la determinación del justiprecio a las normas de la legislación de arrendamientos, una reiterada jurisprudencia (así, entre otras sentencias, las de 15 de febrero y 3 de mayo de 1965, 27 de junio de 1966, 4 de octubre de 1969 y 13 de octubre de 1973) entendió también aplicable el criterio de valoración contenido en el artículo 43 de la propia LEF.

A un último punto hemos de referirnos aquí. Se trata del relativo a la vigencia de las valoraciones expropiatorias. El Tribunal Supremo, en reiteradísima jurisprudencia—entre otras muchas, *vid.* las sentencias de 4 y 29 de noviembre de 1972—, ha reconocido la aplicabilidad del mecanismo general de la retasación ex LEF, pese a que el artículo 99 LS, mantenido sustantivamente en la reforma de 1975, quizá como reafirmación frente a tal jurisprudencia (BERMEJO), señala que tales valoraciones tendrán vigencia de diez años.

Pues bien, según el artículo 112 LS—idéntico a los tres primeros párrafos del artículo 99 de la LS de 1956—, «las valoraciones tendrán vigencia durante *diez años*». No deja de causar, sin embargo, cierta extrañeza el mantenimiento de tan elevado plazo de vigencia por la LS de 1975, ya que ésta ha derogado los sistemas de preconstitución del justiprecio—índices municipales de valoración del suelo y precios máximos y mínimos—regulados por la LS de 1956 y la Ley de valoraciones de 1962, que eran los supuestos en relación con los cuales aquel plazo tenía un cierto sentido. Un plazo, por lo demás, que *doblaba* el establecido por la LEF (art. 70) en relación con un caso análogo (el de los precios máximos y mínimos inherentes al procedimiento especial de expropiación por zonas o grupos de bienes). Fuera de este supuesto, la LEF consagraba el principio general de la vigencia de *dos años* para las valoraciones expropiatorias (artículo 58). De ahí que la doctrina (por todos, GONZÁLEZ PÉREZ) entendiera que el plazo de los diez años del artículo 99 LS *era aplicable solamente a las tasaciones realizadas en base a los sistemas de precios preconstituidos* y no, en cambio, a las demás, para las que debía regir la norma general establecida por el artículo 58 LEF.

Pues bien, tras la reforma de la LS, tenemos que, en base al artículo 112, la vigencia de la valoración en las expropiaciones urbanísticas, que ahora se realiza *siempre* en función de cada bien o conjunto de bienes *concretos* (en el caso de la expropiación total de un polígono o unidad de actuación)—siendo indiferente a este respecto que la tasación sea, en este segundo supuesto, «individual» o «conjunta»—, es, *en todo caso*, de *diez años*, es decir, *ocho más* que la señalada en el artículo 58 LEF. Transcurridos, pues, diez años desde la fijación del justiprecio, sin que éste haya sido hecho efectivo, debe procederse a una *nueva tasación* del bien expropiado. Es lo que se llama comúnmente *retasación*.

El propio artículo 112 LS contempla, sin embargo, la posibilidad de *revisar*, dentro de aquel plazo, y en base a circunstancias tasadas, de carácter extraordinario, la valoración efectuada. En efecto, según el párrafo segundo del mismo:

«Cuando circunstancias reales y ajenas a especulaciones 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.»

El último párrafo del artículo citado señala 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.»

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en algunas sentencias (así, entre otras, en las de 13 de octubre de 1967, 11 de octubre de 1969 y 25 de junio de 1970) sobre el significado de tales circunstancias excepcionales y la fecha a partir de la cual se computa el plazo decenal.

1.7 Recursos contra el acuerdo de fijación del justiprecio

Contra el acuerdo definitivo de fijación del justiprecio—que, tras la reforma de la LS de 1975, corresponde adoptar siempre al Jurado Provincial de Expropiación—, los titulares de bienes y derechos expropiados pueden recurrir ante la jurisdicción contenciosa, en base a lo establecido con carácter general en el artículo 126 LEF. Recurso que, aparte de fundarse en los motivos comunes a los que impugnen otros actos del procedimiento expropiatorio—«vicio sustancial de forma» o «violación u omisión» de los preceptos legales establecidos al respecto—, puede basarse en la llamada «lesión del sexto», «cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente en trámite oportuno».

Aunque, tras la reforma de 1975, ha desaparecido del artículo 112 de la LS el párrafo cuarto de la versión de 1956, que preveía expresamente la posibilidad de interponer recurso contencioso, previo el de reposición, contra el acuerdo de revisión del justiprecio, ha de entenderse, no obstante, subsistente tal posibilidad, de acuerdo tanto con el principio general de recurribilidad de los actos administrativos, sancionado por la LJ, como con lo establecido en el artículo 126 de la propia LEF.

1.8 Formas de pago del justiprecio

En principio, el pago del justiprecio en las expropiaciones urbanísticas—al igual que en las realizadas con otra finalidad—ha de hacerse en *dinero*. Caben, no obstante, otras formas de pago. En este sentido, la propia LS señala en su artículo 113 que:

«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.»

En realidad, la LS concreta una de las posibilidades de pago del justiprecio distinta de la entrega de una cantidad dineraria, a que genéricamente alude el artículo 48,2 de la LEF. Según esta Ley, para ello basta el acuerdo entre expropiante y expropiado.

Pues bien, las formas no monetarias de pago del justiprecio en las expropiaciones urbanísticas han tenido antes de la LS un cierto reconocimiento positivo en nuestro derecho. Así, en las Leyes de ordenación urbanística de Bilbao y Valencia y sus respectivas zonas de influencia se prevé la posibilidad de pago del justiprecio mediante la adjudicación de *parcelas* resultantes de la urbanización del polígono expropiado o de *títulos valores* (arts. 25 y 27 y 29 y 31, respectivamente). En el primer caso se trata, en realidad, de una forma de *permuta*, instrumentada a través del otorgamiento de un derecho de adquisición preferente de las parcelas urbanizadas a favor de los expropiados. Con posterioridad a la LS de 1956, distintas disposiciones legales y reglamentarias han previsto igualmente la posibilidad de pago del justiprecio *en especie*, singularmente, en parcelas del polígono expropiado. A este respecto, cabe citar el Decreto de 17 de mayo de 1962 y la Orden de 24 de julio de 1964, que dictan normas para la enajenación de parcelas y solares propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda, y el Decreto de 5 de junio de 1963, sobre enajenación de parcelas propiedad de la Gerencia de Urbanización (ahora, Instituto Nacional de Urbanización). Por su parte, el reciente Decreto de 24 de julio de 1975, por el que se reorganiza el Instituto Nacional de Urbanización, prevé las siguientes formas de pago, a elección de los propietarios del suelo comprendido «en las actuaciones que estén encomendadas a entidades concesionarias» (art. 12):

a) *Justiprecio* determinado con arreglo al procedimiento de tasación conjunta que regula el artículo 125 de la vigente Ley del Suelo, y de acuerdo con los criterios de valoración que en la propia Ley se establecen.

b) *Acciones u obligaciones* de la Sociedad concesionaria de la actuación, por un nominal equivalente al indicado justiprecio, sin que el nominal emitido pueda ex-

ceder del límite señalado en el apartado tercero del artículo anterior, computado el resto de las aportaciones que no fueran de organismos públicos.

c) *Reconocimiento de un aprovechamiento o volumen edificable, con derecho preferente a la adjudicación del todo o parte de un solar edificable, dentro de la propia actuación, en proporción al justiprecio que debiera corresponderles.*

d) *Cualquier otra compensación que libremente se acuerde entre el órgano gestor y el interesado.»*

Como puede verse, las formas de pago se han flexibilizado al máximo, ampliándose, incluso, la previsión recogida expresamente por la reforma de la LS de 1975, ya que en el nuevo artículo 142,1 del texto refundido se establece que:

«En el caso de actuaciones urbanísticas de promoción pública en nuevos polígonos para la creación de suelo urbanizado, el pago del justiprecio de los bienes y derechos expropiables se podrá efectuar por la Administración actuante, de acuerdo con los expropiados con *parcelas* resultantes de la propia urbanización.»

Ahora bien, a diferencia de todos los ejemplos recogidos, en que la forma no dineraria de indemnización ha de ser *aceptada* por el expropiado, existían hasta hace muy poco otros en que la Administración expropiante podía *imponerla* a aquél. Se trataba de determinados supuestos contemplados por las Leyes especiales de Madrid y Barcelona (arts. 72 y 56, respectivamente). Según tales preceptos, cuando se procediese a la expropiación de terrenos como consecuencia de la no aceptación por sus propietarios de la urbanización de los mismos en régimen de cooperación o compensación o del incumplimiento de los deberes que, en su caso, hubiera contraído, el Ayuntamiento podía acordar el pago a través de una de estas dos modalidades, a elección de aquéllos: a) *adjudicación y entrega, en permuta compensatoria, de una parcela ya urbanizada del mismo, o análogo sector o zona;* b) *sustitución de la finca expropiada por una cuota indivisa de valor sobre todas las fincas y derechos de la urbanización de que se tratase.* Adoptado el acuerdo por el Ayuntamiento en tal sentido, al expropiado no le quedaba, pues, otra opción que pronunciarse por *una u otra forma de pago, sin que pudiese pretender la indemnización en dinero.* La posibilidad de exclusión de ésta sin el consentimiento del afectado se explicaba, sin duda, por el tipo de expropiación claramente sancionatoria a que las Leyes citadas hacen referencia. Tales preceptos han sido, sin embargo, «afectados» por el artículo 142 del texto refundido vigente de la LS (*vid.* la tabla de vigencias).

1.9 *Responsabilidad por demora en la fijación o en el pago del justiprecio*

Ni la LS ni la LEF establecen expresamente un plazo dentro del cual ha de fijarse el justiprecio. Ahora bien, en garantía de que la determinación de éste no va a demorarse indefinidamente, el artículo 56 LEF concede al expropiado el derecho a obtener una indemnización compensatoria, por el valor del *interés legal* (cuatro por ciento) del justo precio que en su momento se fije, cuando transcurran seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin que se haya determinado el justiprecio por resolución definitiva.

Análogamente, cuando transcurran seis meses desde la fijación del justiprecio, sin que se haya procedido a satisfacer el pago, el expropiado tiene derecho al interés legal de aquél hasta que se haga efectivo (art. 57 de la LEF, aplicable subsidiariamente a las expropiaciones urbanísticas). Téngase en cuenta, no obstante, que expropiante y expropiado pueden acordar el *aplazamiento* del pago (esta posibilidad se recoge expresamente en las leyes de ordenación urbanística de Bilbao y Valencia y sus zonas de influencia: artículos 25 y 29, respectivamente). En este caso, habrá que estar, obviamente, a los términos del acuerdo.

Según la Jurisprudencia más reciente —que ha reaccionado frente a la postura negativa anterior— es compatible la percepción de ambos tipos de interés cuando en un mismo procedimiento expropiatorio se acumulen supuestos a que se refieren los artículos 56 y 57 LEF.

No creemos que haga falta insistir, sin embargo, en la escasa entidad que ofrecen las garantías pecuniarias señaladas frente a los perjuicios económicos que una larga demora en la fijación del justiprecio o en el pago del mismo puede ocasionar en el patrimonio de los sujetos expropiados. No debe olvidarse, por otra parte, el amplísimo plazo —diez años— establecido en la LS para proceder a una *nueva tasación* de los bienes expropiados, cuando dentro del mismo no se haya procedido al pago del justiprecio.

1.10 *La indemnización en los supuestos de reversión*

La LS, tras la reforma de 1975, admite ya, según vimos, la reversión en relación con las expropiaciones urbanísticas, en la medida en que se remite a la LEF en *todo lo no previsto expresamente* en aquélla (art. 143 LS). Pues bien, en el supuesto de que proceda la reversión, por desaparición de la «causa expropiandi», el expropiado o sus causahabientes recuperarán el bien de que aquél se vio privado forzosamente, abonando a la Administración expropiante (o al beneficiario, si fuese distinto de ésta) «su justo precio». Según la LEF (artículo 54), se estimará como tal «el valor que tenga la finca en el

momento en que se solicite su recuperación», si bien aquél ha de determinarse, obviamente, en el supuesto que analizamos, no por las reglas de valoración de la Ley citada, sino de la LS.

Dado que la LS establece un plazo de diez años (y no de dos, como la LEF), para la vigencia de las valoraciones expropiatorias, lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 54 LEF debe entenderse modificado en el sentido de que mientras no transcurran *diez años* (y no dos) entre la ocupación administrativa y la reversión, el precio que el expropiado deberá pagar por el bien que recupera debe ser el inicial, salvo, naturalmente, que «en el objeto expropiado se hubieran realizado mejoras o producido daños que afecten a dicha valoración».

2. Cesiones gratuitas de terrenos

Por razones obvias, las cesiones obligatorias de terrenos por parte de los propietarios de suelo urbano o urbanizable no son indemnizables. Como ya se ha dicho, tales cesiones —verdaderas contribuciones *ex ante* y en especie— vienen a compensar los beneficios que la urbanización reporta a los sujetos afectados por las mismas. Ahora bien, como cargas que son, han de distribuirse equitativamente entre todos aquellos sujetos y no deben sobrepasar los beneficios derivados de la urbanización que se ejecute. Sobre las distintas técnicas reguladas en la LS para lograr ambos objetivos, nos remitimos a lo expuesto anteriormente.

En Derecho español no se prevén legalmente especiales ventajas en favor de los propietarios sujetos al deber a que estamos aludiendo.

3. Servidumbres y reservas de terrenos

3.1 El justiprecio de las servidumbres

De acuerdo con lo establecido en el artículo 98,1 de la LS —a que antes se hizo referencia—, la valoración de las servidumbres, como la de los demás derechos reales sobre inmuebles, se remite a las disposiciones que determinen específicamente el justiprecio de los mismos o, en su caso, a ciertas reglas subsidiarias. En cualquier caso, y a los efectos que aquí interesan, puede señalarse, como criterio general, que si la imposición de una servidumbre implica la privación parcial del dominio o, lo que es lo mismo, la privación de determinadas facultades dominicales, manteniendo la titularidad del derecho de propiedad en el sujeto afectado por aquélla, la indemnización habrá de ser *proporcional al sacrificio* que se impone, no pudiendo, obviamente, alcanzar nunca el montante equivalente al de una expropiación *plena*.

3.2 *Las reservas: remisión*

Si, como hemos señalado más atrás, los terrenos reservados por el plan a determinados usos públicos o de interés social, han de ser, en definitiva, objeto de expropiación o cesión gratuita, es evidente que la problemática de los mismos, por lo que respecta al punto a que nos referimos en este momento, coincide con la de aquellas técnicas, a las que nos remitimos por entero.

Sebastián MARTÍN - RETORTILLO BAQUER
Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Autónoma de Madrid.

Javier SALAS HERNÁNDEZ
Profesor Agregado de Derecho Administrati-
vo de la Universidad Autónoma de Barcelona.