

# EXPROPIACIONES URBANISTICAS (\*)

POR

JOSÉ ANTONIO MANZANEDO MATEOS.

**SUMARIO:** I. PROPIEDAD DEL SUELO: *Directrices:* Penetración jurídica. Función social. Diversificación de regímenes jurídicos. *Técnicas jurídicas:* Nacionalizaciones. Evolución expansiva de la expropiación forzosa. Límites legales. Obligaciones positivas. Cargas.—CALIFICACIÓN DEL SUELO.—III. EFECTOS DEL PLAN SOBRE EL SUELO.—IV. SISTEMAS DE EJECUCIÓN DEL PLAN: 1. *Sistema de cesión de viales.* 2. *Sistema de cooperación.* 3. *Sistema de compensación:* Aplicación de la técnica consorcial: Pluralidad de sujetos. Órgano colectivo. Titularidad cualificada. Actividad substitutiva. Gestión instrumental e inexistencia de “aportaciones”. Financiación. Clases. Superación de insuficiencias estructurales. Reorganización de la propiedad privada.—V. EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN: 1. *Principio general.* 2. *Excepciones:* a) Técnicas sustantivas de preconstitución del justiprecio: Índices y precios máximos. b) Técnicas formales de individualización del justiprecio: Tasación conjunta. 3. *Resumen.* 4. *Observaciones complementarias:* a) El vuelo. b) La urgencia. c) Modificaciones del justiprecio. d) El pago. e) Liberación de expropiaciones. f) Reversión de expropiaciones. g) Fines de las expropiaciones urbanísticas. 5. *Criterios de valoración:* a) Valor inicial. b) Valor expectante. c) Valor urbanístico: su determinación: 1. *Volumen de edificabilidad.* 2. *Coste de edificación.* 3. *Circunstancias intrínsecas y urbanización:* 3.1. Coeficiente por categoría y grado. 3.2. Coeficiente por grado de urbanización. 3.3. Coeficiente de reducción por tipo de ciudad. *Aplicación de estos factores:* Supuestos a los que se aplica el valor urbanístico. d) Valor comercial: supuestos a que se aplica. Determinación.—VI. APRECIACIONES CRÍTICAS: 1. *La cuantía del justiprecio:* a) Justiprecios excesivos. b) Justiprecios insuficientes. 2. *El régimen anárquico de recursos administrativos.* 3. *Prelación de la gestión urbanística.* 4. *Administración Local y competencias urbanísticas.* *Criterios formales y materiales de reparto de competencias.* *Gestión autónoma.*

## I

### PROPIEDAD DEL SUELO.

A partir de previa distribución de todo el territorio nacional en términos municipales (1) la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación

---

(\*) Redactado con el carácter de comunicación al V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios.

(1) Este principio estructural, heredado del constitucionalismo decimonónico, ni es de aplicación en otros sistemas jurídicos, ni es absolutamente cierto en España (véase la

Urbana de 12 de mayo de 1965 —en adelante L. S.— «configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística» (2); de esta forma tenemos los siguientes elementos:

- Admisión del régimen de propiedad privada del suelo.
- Organización de un sistema de calificaciones jurídicas.
- En función de la estructura municipal del territorio.
- Con efectos sobre las facultades dominicales.

La L. S. instrumenta, en su sector, un principio constitucional, una decisión política y una técnica que encuentra sus raíces en el Derecho civil.

Aludimos al principio constitucional de garantía a la propiedad privada (3), la decisión política de no nacionalizar el suelo y la técnica civilista de organizar un sistema de límites legales al derecho de propiedad, lo que responde al intento de superar su concepción individualista. Sobre estructuras de propiedad romana (4) y germáni-

---

disposición adicional segunda del Decreto 3.249/1962, de 29 de noviembre, sobre Ordenamiento local de la provincia de Sahara, cuyos dos Municipios no cubren sino una ínfima parte del territorio). Sobre los "county" como ente territorial primario en parte de Estados Unidos, F. LOBATO BRIME, *La Administración Local en Estados Unidos de América*, "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 160, 1968.

(2) En términos literales de su Exposición de Motivos.

(3) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956, págs. 21 y sigs. En otra perspectiva, H. CASTRO, *Principios de derecho soviético*, Madrid, 1934; A. MUÑOZ ALONSO y S. GLEJ-DURA, *El Derecho comunista*, "Revista de Estudios Políticos", núm. 123, págs. 279 y sigs.; J. HAZARD, *Las dos tendencias contemporáneas del Derecho soviético*, "Revista de Estudios Políticos", núms. 117-118, págs. 171 y sigs.; A. DENISOV y M. KIRICHENKO, *Soviet State Law*, Moscow, 1960.

(4) Más que de propiedad romana deberíamos atender a las sucesivas etapas de su evolución jurídica (primitiva, derecho pretorio, derecho justinianeo). En las XII tablas los rasgos esenciales son:

— La propiedad es esencialmente romana por la exigencia de tres requisitos: el titular ha de ser ciudadano romano, la cosa debía estar situada en territorio romano y el modo de adquirir la propiedad había de atenerse al Derecho romano.

— La propiedad individual se presenta como un señorío absoluto e interiormente ilimitado. Las relaciones de vecindad siguen un régimen basado en la rigurosa independencia de los fundos. Las servidumbres, voluntariamente establecidas, se sujetan a tipos formales, reconociéndose inicialmente sólo las de paso y acueducto.

— La propiedad es un poder absorbente rigiendo de modo absoluto el principio de accesión; acceden todas las cosas adhiriéndose a las demás (aguas, minerales, tesoros, plantas, edificios y aluviones).

— BONFANTE destaca que la propiedad se afirma frente a la soberanía del Estado en cuanto el fundo romano es inmune, libre de toda carga pública o privada. Los antiguos tributos, aunque se abonen según los bienes, son personales y no recaen sobre la propiedad.

— La propiedad es perpetua, e irrevocable; no se concibe *ad tempus*.

ca (5) el régimen feudal implicó la descomposición del dominio a través de su :

En el Derecho pretorio se extiende la propiedad a los no ciudadanos, a los fundos provinciales, y se crean nuevos modos de transmisión. La propiedad pierde su absoluta independencia comenzando a surgir límites legales. Se atenúa su fuerza absorbente al surgir la institución del "Tesoro", y someterse a régimen especial aguas y minerales. Posteriormente desaparecen las notas de inmunidad y de perpetuidad. DE FRANCISCI, *Il trasferimento della proprietà*, Padua, 1924; *Storia del Diritto romano*, Roma, 1923; BONFANTE, *Storia del Diritto romano*, Milán, 1923; *Corso di Diritto romano*, vol. II, sec. 1.<sup>a</sup> páginas 195 y sigs., Roma, 1926; J. ARIAS RAMOS, *Derecho romano*, vol. I, Madrid, 1954, páginas 331 y sigs.

(5) Para la propiedad germánica, E. DE HINOJOSA, *Historia general del Derecho español*, vol I, Madrid, 1887, págs. 335 y sigs., y bibliografía allí citada; CALASSO, *Medioevo del Diritto*, págs. 105-137.

El lenguaje jurídico germánico, conoció el adjetivo *eigen*, correspondiente al latino *propius*. Fue luego sustantivado pasando a significar en el siglo XIII propiedad (*eigentum*).

En principio, como caracteres de la propiedad en contraposición a los de la romana pueden señalarse éstos:

1. No era absoluta ni excluía toda injerencia extraña; por tanto, tampoco tenía la fuerza absorbente de la romana.
2. Su contenido era eminentemente político. En Roma se distingue entre Derecho Público y Privado. No ocurre así en el Derecho germánico, donde entre ambos Derechos existe una mayor conexión. En Roma la propiedad es considerada como expresión de una soberanía privada y, por tanto, se opone a la propiedad pública o política. En Derecho germánico, en el concepto de propiedad, penetra el concepto de lo público o político.
3. La propiedad no era unitaria, pues no se extendía a toda la cosa, pudiendo limitarse a partes de ella. Es, pues, una propiedad fraccionaria; podía ostentarse la propiedad del suelo con independencia de la de los árboles.
4. No era nunca igual, pues dependía de su objeto. Se daba una diversificación de la propiedad en atención a su contenido. Así existe la propiedad inmobiliaria y la mobiliaria, la noble y la servil.
5. Aparece la propiedad estrictamente adherida a la posesión, la cual es la forma de exteriorización del Derecho. La posesión en este sistema es mucho más amplia que en Roma.

Existen en Derecho germánico tres formas de atribución de la propiedad.

1. Propiedad colectiva: se manifiesta en un momento dado como el único modo de adquirir, es decir, único modo de atribuir el derecho de propiedad. El suelo es objeto de la propiedad colectiva y pertenece a la tribu. La propiedad no es individual, sino a un grupo social. Los individuos solamente tienen el goce temporal de esos bienes. A la propiedad de la marca pertenecen muchas cosas: praderas, aguas, suelo cultivado, montes, etc. Su utilización corresponde a los individuos, no como tales, sino en cuanto miembros de la comunidad.

2. Propiedad colectiva de la familia: su aparición es posterior a la anterior. No se presenta como una propiedad privada con un destino común familiar, sino que las cosas eran propiedad de la familia, siendo la familia el agregado social al que corresponde la titularidad del derecho. Se estableció a medida que se intensificó el cultivo de la tierra.

El origen se encuentra en las concesiones temporales en precario que se traspasan en común a una familia. El patrimonio familiar quedaba vinculado a ésta. Al dividirse la familia por el matrimonio de los hijos, el patrimonio se dividía a su vez para pasar a una nueva familia, no existiendo, por tanto, libertad de disposición.

3. Propiedad privada individual: aparece en los últimos tiempos. El individuo ad-

- división en directo (señor) y útil (vasallo);
- fusión de soberanía y propiedad;
- jerarquización en feudos y subinfeudaciones (6).

quiere cierta independencia, al darse cuenta de los inconvenientes de inmovilidad del patrimonio y gracias a la influencia del Derecho romano. El elemento constitutivo de la propiedad privada va a ser la granja aneja a una pequeña extensión de tierra, encontrándose en su centro la casa dominical y en los límites las dependencias auxiliares.

En su conjunto incluso se diferencia la propiedad germánica de la del Derecho romano. En la primera se advierte la presencia de un "derecho eminente", consecuencia de la antigua idea de la comunidad, que existe también en el campo de la propiedad privada. Ese "derecho eminente" implica que el que lo ejerce cree ser, en último término, el verdadero propietario territorial del país. Partiendo de esta idea, era posible que el individuo fuera privado de su propiedad mediante la aplicación de técnicas de confiscación.

La propiedad germánica estaba sujeta a muchas limitaciones, restringida, al contrario que en Roma. La idea de vecindad en Derecho germánico se traduce en el sentido de lograr una interdependencia y una relación entre ambos fundos.

Finalmente, en el Derecho germánico, el derecho a enajenar se limita; el individuo no podía disponer de "lo suyo". Por consiguiente, la idea de la propiedad privada está más atenuada en Derecho germánico que en el romano, contraponiéndose en un sentido histórico, así como sociológico, histórico y político.

El régimen jurídico germánico entronca con el derecho feudal. La propiedad feudal implica la concesión de tierra a cambio de la prestación de servicios generalmente militares. En la propiedad villana los servicios no son militares. En la servil el concesionario es a la vez objeto de propiedad. La propiedad alodial es noble, casi del mismo carácter que la feudal.

(6) A. DOPSCH, *Fundamentos económicos y sociales de la cultura europea* (de César a Carlomagno), Fondo Cultura Económica, México, 1951, págs. 93 y sigs., y págs. 380 y sigs.; F. L. GANSHOFF, *El feudalismo*, Barcelona, 1963, págs. 197, 183, 85, y el apéndice a esta obra de L. G. DE VALDEAVELLANO, *Las instituciones feudales en España*, y bibliografía citada en págs. 301 y sigs., en especial los trabajos de CARDENES, E. MAYER, GARCÍA GALLO y SÁNCHEZ ALBORNOZ. El feudalismo en España ofreció modalidades específicas por la distinción entre régimen feudal y régimen señorial.

El régimen feudal se caracteriza básicamente por las tres notas citadas en el texto, en especial por la vinculación de la jurisdicción a la propiedad. El régimen señorial es otra cosa; en principio el señor tenía la jurisdicción de la tierra, pero era una jurisdicción limitada por el poder de la Monarquía, que se reservaba el conocimiento de los "casos de corte"; además, el señor no podía acuñar moneda, y mientras en el régimen feudal el trabajador no podía rehuir el círculo vicioso en que le sumía su vasallaje, en cambio en el régimen señorial de la Meseta la existencia de espaciosas zonas sin poblar por efecto de la Reconquista dio origen a una mayor libertad de movimientos. Uno de los ejemplos que corroboran la vigencia del régimen señorial son las "behetrías" castellanas, o conjunto de pueblos con derecho a elegir su "benefactoris", bien libremente (behetrías de mar a mar), bien dentro de una determinada casa aristocrática (de linaje a linaje).

La *Pressura* permitió, al menos hasta el siglo XII, la repoblación de las zonas reconquistadas (en especial el valle del Duero) mediante la técnica de adscribir a la corona los *bona vacantia* (tierras sin dueño) a efectos de autorización de las colonizaciones. Junto a las colonizaciones organizadas o autorizadas por la corona existieron formas incontraladas de ocupación que, pasados los años, se sometían a reconocimiento regio. La *pressura* originó unas estructuras democráticas por la imposibilidad de imponer a los colonizadores —hombres libres— vínculos feudales. En las regiones pirenaicas el *alodio*

La restauración de la propiedad individual libre se debe a :

— la obra política de las monarquías nacionales que acabó con la fusión entre propiedad y jurisdicción ;

— la evolución que, con la poderosa lentitud de los fenómenos históricos, desplazo la propiedad del señor (titular del dominio directo) en el poseedor (titular del dominio útil). Cuando la Asamblea constituyente francesa, en la noche del 4 de agosto de 1789, declara la abolición de los derechos feudales culmina este proceso de reducción de la división del dominio ;

— la obsesión decimonónica por movilizar la propiedad frente a «mayorazgos» y «manos muertas» (7).

cumplió función similar a la *pressura* castellana con apoyo en el régimen de las capitulares carolingias sobre *aprisio pro hispanis*.

Las conquistas del siglo XIII originaron una rápida expansión territorial hacia el Sur, cuyo coste social fue la subversión de estos esquemas por los cuales la Reconquista había sido un proceso de libertad. La nobleza se benefició de las concesiones reales de grandes propiedades andaluzas, surgiendo la "nobleza latifundista". En la corona de Aragón los nobles hallaron en tierras valencianas una fuente de poder. Contrariamente los agricultores fueron empeorando de condición y a partir del siglo XIII existió un proceso de intensificación de la servidumbre tanto en Aragón (payeses de remensa) como en Castilla (solariegos).

(7) Señala DE DIEGO, *Curso elemental de Derecho civil español, común y foral*, tomo IV, Madrid, 1924, que la Edad Moderna tenía dos problemas para acabar con los restos del feudalismo: uno político, consistente en la separación de soberanía y propiedad; otro de tipo social, unificar la propiedad borrando la distinción entre dominio directo y útil mediante un desplazamiento de la propiedad en favor del poseedor, que ya era propietario, si bien sujeto a largas perpetuas feudales, con cuya abolición desaparecen los últimos restos de propiedad feudal.

En cuanto a los mayorazgos, su regulación facilitaba la concentración de la riqueza territorial acrecentando el poder de la nobleza, como institución civil que permitía excluir parte del patrimonio familiar del orden sucesorio normal para vincularlo a perpetuidad en una misma familia. Las Leyes de Toro de 1505 permitieron el uso por la burguesía de esta técnica de cuño aristocrático, contribuyeron en gran parte a aumentar la riqueza inmovilizada.

Al mismo tiempo otra parte del patrimonio quedaba igualmente amortizada al engrosar la propiedad de la Iglesia. Esta propiedad en "mano muerta", de origen tan remoto como la piedad de los fieles, experimentó aumento cuantioso al socaïre del fervor religioso de la Contrarreforma. Como el Derecho canónico no permitía que la propiedad inmueble saliera de su titular, que por otra parte es inextinguible, las "manos muertas" implicaron de hecho una vinculación perpetua.

En este aspecto, como en otros, el liberalismo decimonónico fue albacea testamentario del mercantilismo (en feliz expresión de HECKSCHER, *La época mercantilista*, México, 1943, pág. 441. Las Cortes de Cádiz, en 6 de agosto de 1811, aprueban la Ley de Señoríos por la que se suprimen los "señoríos jurisdiccionales" y las prestaciones feudales. En el trienio liberal (11 de diciembre de 1820, reestablecida en 1836) se promulga la Ley de Desvinculación por la que se declaran abolidos mayorazgos y vinculaciones.

No es de extrañar que al coronarse con éxito el proceso de restauración del régimen de propiedad libre siguiese un período de euforia individualista superado en la actualidad mediante la introducción de téc-

*La desamortización civil:*

No sólo fueron liberados los bienes raíces de la nobleza, sino también las tierras de propios y comunales. Ya hemos señalado la importancia cuantitativa de estos bienes. Hubo, respecto a ellas, una doble corriente: la que preconizaba un aprovechamiento colectivo, basado en el establecimiento de cotos familiares, y los partidarios de un aprovechamiento individualista. En las Cortes de Cádiz triunfó la solución individualista; el Decreto de 4 de enero de 1813 dispuso la parcelación de los terrenos de propios y comunales en régimen de plena propiedad. Teniendo en cuenta las circunstancias originadas por la guerra se dispuso que sólo la mitad de ellos sería puesta en venta, repartiéndose la otra mitad entre los combatientes y los vecinos carentes de terrenos. Esta medida, daba a los soldados la misma tierra que habían defendido. Pero esta Ley, así como la de 8 de mayo de 1813 sobre cerramiento de fincas, fue anulada por Fernando VII. Durante el trienio liberal (1820-1823) el Decreto de 22 de junio de 1822 ratificó y completó la Ley de 1813 disponiendo que la mitad de aquellos terrenos serían sacados a venta para pago de la deuda nacional, entre compradores libres y la otra mitad adjudicada a veteranos de la guerra o a vecinos miserables en lotes suficientes para mantener una familia de cinco personas. Como era de esperar, estas disposiciones levantaron una ola de reivindicaciones, como expresan dos folletos de la época: en el primero se oponen 4.500.000 labradores a 1.350 casas ilustres "inútiles para el servicio de las armas e ineptas para la agricultura, comercio y artes", en el segundo se combate a los propietarios que se apoderaron de las tierras que Dios creó para el disfrute de todos sin reservar otro patrimonio a los campesinos que el suelo de la sepultura.

Estas disposiciones no se cumplieron y "la revolución pasó sin que el pueblo hubiese adquirido un palmo más de tierra" (COSTA). Pero esto no es enteramente cierto, pues hubo ocupaciones ilegales de tierras y por eso los progresistas por Real Orden de 6 de marzo de 1834 posibilitaron la inscripción de fincas adquiridas a raíz de la Ley de 1813 y del Decreto de 1822, atribuyéndolas a quienes no pudiendo demostrar su derecho posesorio, se comprometieran a pagar un canon perpetuo, igual a la renta media anual de los cinco años anteriores a su ocupación.

Esta medida es de gran trascendencia, pues a su amparo aumentaron los roturadores de baldíos. Así el Decreto de 18 de mayo de 1837 conservó las tierras a quienes las hubiesen mejorado con plantaciones de árboles y viñedos y se comprometieran a pagar un canon equivalente al 2 por 100 al año del valor de los predios antes de ser mejorados. El problema de las roturaciones alcanza hasta la Ley de 24 de julio de 1865, por la que se concedía el último e improrrogable término para legalizar la ocupación del suelo.

Los bienes de propios y tierras comunales fueron incluidos en la Ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855. Desde aquel momento los Ayuntamientos pudieron transformarlos en propiedad privada. El importe de la venta, salvo un quinto, había de ser invertido en títulos de la deuda pública al objeto de que los Municipios continuasen gozando de fuentes de ingresos. Era, pues, un cambio en la forma de la propiedad, no de la propiedad misma. Aunque algunos Ayuntamientos consiguieron eximirse de las disposiciones de la Ley la mayor parte de las haciendas municipales se arruinaron por el tráfico de títulos que se originó.

*La desamortización eclesiástica:*

Las Cortes de Cádiz, por la Ley del 17 de junio de 1812, incorporan al Estado los bienes de las órdenes disueltas por el invasor. Fernando VII desmonta esta labor.

Durante el trienio liberal, por Ley de 25 de octubre de 1820, añadieron a la rehabi-

nicas correctoras. Con el individualismo la propiedad era todo para el propietario, pero queda en pie el problema de acceso a esa condición privilegiada. Su declive se opera no por una negación de la propiedad,

litada Ley de las Cortes los bienes de las órdenes con menos de 24 religiosos, los de algunas congregaciones y los de las Ordenes militares. Se prohibió a las comunidades adquirir por título lucrativo u oneroso para evitar la constitución de "manos muertas" y el Estado se incautó de los diezmos eclesiásticos, aunque su importe quedara reducido a la mitad.

El derribamiento del constitucionalismo en 1823 abrió un paréntesis en este proceso en el que jugaban no sólo las ideas anticlericales, sino también las necesidades económicas del país.

En 1837 se reanuda con la Ley de Bienes Nacionales de 29 de julio de 1837; por ella se declararon bienes nacionales los raíces, rentas, derechos y acciones de las comunidades de uno u otro sexo, disponiendo que se sacaran a pública subasta. Esta transferencia debía hacerse en beneficio de los labradores y sin perjudicar al clero regular del que el Estado salía fiador de sus rentas.

MENDIZABAL había previsto que las tierras pasarían a poder de los agricultores medios, como sucedió en Francia. Para ello se regulaban dos tipos de posibles compradores: los que pagarían en dinero efectivo y los que lo harían en papel del Estado. A los primeros se les daba un plazo de dieciséis años para cancelar su adquisición, al 5 por 100 de interés; a los segundos ocho años al 10 por 100. Ambos liquidarían una quinta parte en el acto del remate. La Ley era favorable a la clase media porque la mayoría de los títulos de la Deuda estaban muy depreciados.

En 1843 cae el partido progresista y es sustituido por los moderados, que por Ley de 9 de abril de 1855 restringen la venta de bienes nacionales, primer paso para el Concordato de 16 de marzo de 1851. En él la Iglesia reconoce el hecho consumado y el Estado se compromete a devolverle los bienes no enajenados hasta la fecha, le reconoce el derecho de adquirir por cualquier título legítimo y se obliga a satisfacer cantidades anuales en concepto de sostenimiento de culto y clero. La devolución de bienes era *sub conditione* de sacarlos a pública subasta e invertir su importe en títulos de la Deuda al 3 por 100, intransferibles y administrados por los Prelados.

En 1854 los progresistas llegan al poder (Bienio progresista) mediante la Vicálvarada. Se promulga la Ley general de desamortización de 1855, que reunía las disposiciones vigentes en materia de desamortización civil y eclesiástica. Sólo se aplicó catorce meses, pues los moderados sustituyen a los progresistas en 1856, pero en este tiempo se realizaron tantas transferencias que se hizo preciso un nuevo convenio con la Santa Sede. Esta fue la Ley de 4 de abril de 1860, adicional al Concordato por la que reestablecían las ventas de acuerdo con la Iglesia. Así, teniendo en cuenta varios factores, consintió la Iglesia la total permutación de sus bienes, salvo las habitaciones y edificios del clero de uno u otro sexo y los lugares de esparcimiento de obispos y párrocos, por títulos de la Deuda consolidada al 3 por 100. Se le entregaron a la Iglesia láminas por valor de 1.200 millones de reales, que significaban una renta anual de 26 millones de reales, renta que se suspendió en 1862 y no se rehabilitó hasta 1948.

Como resumen de ambas desamortizaciones, civil y eclesiástica, podemos decir que se carece de un estudio sistemático de sus consecuencias, pero *grosso modo* no consiguieron sus principales objetivos: dar tierras a los labradores pobres, desintegrar los latifundios y resolver las preocupaciones financieras del Estado. La desamortización benefició a la burguesía que fue la que adquirió en las subastas las propiedades y las puso en explotación. Evidentemente las propiedades amortizadas eran un lastre para la Nación, y por eso cuando ésta tuvo que rehacerse de la guerra de la Independencia ocuparon el primer plano en la preocupación pública. Pero el método no debió consistir en un programa politizado de un Estado al borde de la quiebra financiera.

sino por la aspiración a la propiedad misma. En esta línea pueden señalarse las siguientes *directrices*:

1.<sup>a</sup> Penetración jurídica: penetración del Ordenamiento jurídico en la estructuración de la propiedad. De la propiedad como «espacio jurídico vacío» en el que la soberanía del Estado se paraba ante la del individuo, se pasa a una configuración de la propiedad, como los demás derechos, sujeta a un estatuto jurídico de facultades y obligaciones entrelazadas. La penetración jurídica trae la penetración del Estado como productor del Derecho y como dirigente de la Política y de la Economía. Si hay una Economía dirigida hay una propiedad dirigida.

2.<sup>a</sup> Función social (transindividual): definida como organización de la propiedad en forma que asegure la realización de fines de trascendencia colectiva; es decir, necesarios para una justa convivencia. Para determinar que sea la función social hay que situarse en el terreno jurídico-social, en el punto de unión del deber ser del Derecho con el ser de la realidad económico-social (8).

---

Queda por hacer observar, en la desamortización eclesiástica, dos hechos curiosos: el primero es la amplitud de las ventas, pues antes de 1845 la mayoría de las provincias españolas habían vendido el 50 por 100 de los bienes del clero y en cinco de ellas (Valladolid era una) más del 80 por 100; el segundo, que el volumen de ventas fue mínimo en la zona del Cantábrico y Galicia, y máximo en Salamanca, Sevilla y Toledo.

M. ARTOLA, *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, págs. 53, 60, 96, 485 del vol. I; M. CQLMEIRO, *Historia de la economía política en España*, Taurus, Madrid, 1965, págs. 719, 731 del vol. II; G. M. JOVELLANOS, *Informe sobre la Ley agraria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, págs. 123 y sigs., y CAMPOMANES, *Tratado de la regalía de amortización*, Madrid, 1765; en general los análisis de R. HERR, *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar, Madrid, 1964, y SARRAILH, *L'Espagne éclairée de la seconde moitié du XVIII siècle*, París, 1954; V. PALACIO ATARD, *Los españoles de la ilustración*, Madrid, 1964, Guadarrama. Un estudio magnífico de la desamortización civil en A. NIETO, *Los bienes comunales*, ed. "Revista de Derecho Privado", Madrid, 1964, págs. 221, 159, 842.

(8) La teoría de la función social de la propiedad se nos ofrece como doctrinarismo de escuela aceptado con fruición por el legislador como instrumento corrector de los excesos del capitalismo. Esta orientación se percibe en nuestro Derecho en las Leyes de expropiación de fincas rústicas por interés social, de expropiaciones de grandes zonas regables, y de fincas mejorables; todas ellas organizan un sistema de expropiaciones —sanción por incumplimiento de funciones sociales en el sector agrícola—. J. MARTÍN OVIEDO, *Especialidades de la expropiación forzosa en materia agraria*, núm. 47 de esta REVISTA, pág. 455; A. BALLARÍN, *La agricultura española en sus aspectos jurídicos*, Madrid, 1962, y *Derecho agrario*. "Revista de Derecho Privado". Madrid, 1965; A. GUAITA, *Derecho administrativo especial*, vol. III, Zaragoza, 1967; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de fincas mejorables*, núm. 13 de esta REVISTA, pág. 207.

Esta normativa sectorial culmina en la técnica de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad previsto por los artículos 71 a 75 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, para su análisis GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios...*, cit., págs. 77 y 87.

3.ª Diversificación de los regímenes jurídicos de la propiedad: desaparece el concepto unívoco de propiedad fragmentado en una pluralidad de regímenes especiales sectoriales. La libertad de disposición y circulación se interfiere por intervención estatal. La versión mobiliaria de este fenómeno es clara en el funcionamiento del Servicio Nacional de Cereales (de inspiración francesa). La versión inmobiliaria viene representada por el constante incremento de los derechos de tanteo y retracto que sin impedir la disposición fijan un destinatario determinado. Al igual que con la facultad de libre disposición, las restantes facultades inherentes a la propiedad vienen sujetas a importantes modificaciones hasta llegar a una ruptura de ese concepto unitario, por lo que cabría hablar de «propiedades» en vez de propiedad (JOSSERAND), pues el concepto no es siempre igual frente a todas las cosas sobre las que recae (9).

A su vez las técnicas jurídicas que se ponen al servicio de esta ideología pueden sistematizarse en la siguiente forma: nacionalización, evolución expansiva de la expropiación forzosa, límites legales, obligaciones positivas y cargas.

#### 1. *Nacionalizaciones.*

Existe una corriente doctrinal tendente a identificar el concepto de nacionalización con el de creación de servicios públicos; sin embargo, conviene dejar constancia de la independencia conceptual de ambos fenómenos que no son equivalentes; así, por ejemplo, en Francia la nacionalización del crédito o de la fábrica Renault no han originado nuevos servicios públicos. Tampoco al nacionalizar se crea un servicio público cuando la actividad ya era de por sí servicio público; tal sucede en Francia con el suministro de energía eléctrica que se venía prestando en régimen de concesión, mientras que en la actualidad el ente público «Gaz y Electricite de France» prosigue en la prestación de dicha actividad en régimen de concesionario de los Municipios, habiendo sustituido a los antiguos concesionarios en virtud de la nacionalización de la actividad.

En resumen: la nacionalización puede desembocar en la creación de un servicio público, en la sustitución de la personalidad del conce-

---

(9) La Ley de Bases de 1838 introdujo y el Código civil recogió las denominadas propiedades especiales; sustancialmente aguas, minas, industrias, intelectual.

En la exposición de directrices se sigue a HERNÁNDEZ GIL, *Lo social en la propiedad*, Madrid, 1962.

cionario o en la confiscación en beneficio del Estado de una empresa que no es servicio público.

Así, pues, la nacionalización cubre una amplia gama de operaciones dispares; pero en todas se aprecia la concurrencia de una idea común: la nacionalización se hace contra los grandes capitalistas, responde a la voluntad de quitarles parte de sus beneficios que se consideran injustificados y que se estima preferible reservarlos a la Nación; además, junto a esta perspectiva del beneficio, aflora la decisión de quitarles el poder inherente a la dirección de ciertas grandes empresas; por todo ello la idea unificadora del concepto de nacionalización es la exclusión del capitalista, bien para impedir beneficios que se consideran desproporcionados en relación a los servicios prestados, bien para sustituir la dirección capitalista de la empresa evitando que el poder económico condicione la acción política, e incluso por imperativos constitucionales con arreglo a los cuales toda empresa que adquiriera el carácter de servicio público nacional o monopolio de hecho debe devenir propiedad colectiva.

No sólo estos aspectos tienen relevancia a la hora de motivar las nacionalizaciones, sino que además debe tenerse en cuenta la posibilidad de utilizar la técnica nacionalizadora al servicio de la dirección de la economía; como es de sobra conocido, en la actualidad ya no se cuestiona la conveniencia de una economía dirigida por el Estado y el problema queda reducido a si tal dirección debe realizarse por vía imperativa o compulsiva o por vía meramente indicativa respetando la iniciativa privada; en ambas vías la nacionalización es instrumento adecuado para conseguir el control absoluto de los sectores claves que condicionan la actividad de los restantes sectores económicos.

Ahora bien, las nacionalizaciones tuvieron su época dorada a raíz de la segunda guerra mundial, pero a partir de esa época han venido siendo relegadas en beneficio de otras técnicas menos limitativas de la iniciativa económica privada. En este sentido puede hablarse de una evolución que nos condujo del Estado liberal y abstencionista gestor indirecto a través del dogma del concesionario interpuesto, al Estado intervencionista nacionalizador y gestor directo, y a su vez de este último al Estado actual planificador y favorecedor de la Administración autónoma de la economía (10).

---

(10) K. KATZAROV, *Teoría de la nacionalización*, México, 1963; RIVERO, *Le régime des nationalisations*, París, 1948; G. RIPERT, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, París, 1951; SPAGNUOLO VIGORITA, *Attività economica privata e potere amministrativo*, editorial Morano, 1962; y *L'Iniziativa economica privata nel Diritto Pubblico*, ed. Jóvene, Ná-

## 2. Evolución expansiva de la expropiación forzosa.

Quedan desbordados sus moldes clásicos (inmuebles, transferencia de propiedad y utilidad pública) por la configuración de una potestad expropiatoria genérica en su «ambicioso imperialismo» (11), que en nuestro Derecho se manifiesta:

— en la sujeción a tal potestad no sólo de la propiedad, sino de cualquier derecho o interés legítimo de contenido patrimonial;

— en la existencia de modalidades expropiatorias que no implican venta, sino otros derechos reales, o incluso «meras cesaciones de ejercicio»;

— en la «causa expropriandi» por «interés social», que expresa cualquier tipo de interés prevalente al individual, reconocido por Ley (12).

---

poles, 1959; ANGELOPOULOS, *Pianificazione e Progresso sociale*, ed. Comunità, Nápoles, 1956; CH. BETTELHEIM, *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*, P. U. F., París, 1951; GROVE, *Government and Industry in Britain*, Londres, 1962; CULMANN, *Les services publics économiques*, P. U. F., París, 1950; SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, ed. Comunità, Milán, 1955; GIOVENCO, *Appunti giuridici sulla programmazione economica*, ed. Jandi Sapi, Roma, 1963; E. HUBER, *Administración autónoma de la economía*, E. N. A. P., Madrid, 1967; P. NEUMANN, *La Administración reguladora de la economía*, E. N. A. P., Madrid 1967; CAPOCRASSI, *La pianificazione economica e i diritti delle persona umana*, Roma, 1955; S. AGESTA, *Planificación económica y régimen político*, núm. 3 de esta REVISTA; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, ed. Comunità, Milán, 1963; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX*, núm. 49 de esta REVISTA, págs. 39 y sigs.; *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, núm. 50 de esta REVISTA, págs. 111 y sigs.; *Parlamento y gobierno en la planificación económica*, núm. 55 de esta REVISTA; P. MASSE, *Le plan ou l'anti hasard*, ed. Gallimard, París, 1965; MEILAN, *La organización administrativa de los planes de desarrollo*, E. N. A. P., Madrid, 1966; BAENA, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, ed. Tecnos, Madrid, 1966.

(11) En expresión de A. NIETO, *Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa*, núm. 38 de esta REVISTA, pág. 123.

(12) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios...*, cit., pág. 54. La institución de la expropiación forzosa es el límite cardinal del derecho de propiedad, límite intrínseco, y no una invasión advenida exteriormente al derecho de propiedad entendido como un núcleo originario y absoluto (págs. 22 y 23); ahora bien, que la expropiación forzosa sea un límite interno de la propiedad, debe entenderse globalmente, en cuanto a su simple existencia institucional. "En la perspectiva singular de cada propiedad expropiada la expropiación no es un límite, sino una privación pura y simple, un ataque exterior en virtud de fundamentos sustantivos, distintos de los que sostienen internamente su propio contenido limitado", (pág. 68). Conceptualmente la distinción entre expropiación por una parte y límites y limitaciones por otra es sencilla: la expropiación forzosa en cualquiera de sus casos no se produce sin el previo pago de la indemnización; en cambio la incidencia concreta de los límites y limitaciones en ningún caso origina un previo pago indemnizatorio. Sin embargo, la distinción no es tan fácil a la hora de calificar una determinada acción administrativa como expropiatoria o limitativa; ninguno de los criterios que maneja

### 3. *Límites legales.*

En la parte general del Derecho se establece la clasificación de los límites del dominio, partiendo de la idea de que se trata de los contornos normales del mismo que forman parte de su estatuto jurídico. Dicha clasificación establece límites:

- a) Por la naturaleza del dominio:
  - 1. en su ejercicio: teoría del abuso de derecho y de los actos de emulación;
  - 2. en la facultad de excluir: *ius usus inoqui*.
- b) Por razones de utilidad pública:
  - 1. limitaciones administrativas;
  - 2. responsabilidad por ruina de edificios y caída de árboles.
- c) Por razones de utilidad privada:
  - 1. régimen de vecindad (daños, distancias, deslinde, paso, aguas, medianerías, luces y vistas);
  - 2. tanteos y retractos legales.
- d) Por la voluntad del transmitente:
  - 1. prohibiciones temporales de disponer.

De este cuadro nos interesan exclusivamente los límites del dominio por razón de utilidad pública.

Pese a la existencia de una línea doctrinal (13) que diferencia entre los «límites» legales del Derecho de propiedad, como confín normal del mismo; y las «limitaciones» administrativas, como restricción, prevista en la Ley, desarrollada a través de actos administrativos no indemnizables, preferimos seguir el criterio de ZANOBINI, de distinción entre obligaciones positivas o negativas impuestas al propietario (14), toda vez que «límites» y «limitaciones» tienen idéntico régimen de atribución legal de

---

la Ley de expropiación forzosa (privación singular y beneficio o enriquecimiento) es absolutamente seguro hasta el punto de que se llega a la conclusión de que la diferencia entre expropiaciones y otras actividades administrativas sobre la propiedad privada es la configuración de aquella bajo unos cauces formales estrictos, al margen de los cuales la Administración pierde su privilegio de fuero y el administrado puede utilizar en su defensa los interdictos ante la jurisdicción ordinaria. Un análisis de la situación en Derecho alemán, en A. NIETO, *Evolución expansiva...*, cit.

(13) La distinción entre límites y limitaciones ya fue postulada por la doctrina alemana del siglo pasado (GLERKE). GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de Derecho administrativo*, I, curso 69-70, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, lección 8.ª, pág. 255.

(14) *Corso di Diritto amministrativo*, vol. IV, págs. 191 y sigs., Milán, 1958.

potestad e iguales consecuencias en orden a la no indemnización. Junto a este criterio utilizaremos conjuntamente el de la naturaleza reglada o discrecional de la potestad.

Los límites *negativos* de la propiedad, por razones de utilidad pública, implican obligaciones de no hacer o de soportar para los propietarios y sus principales manifestaciones se pueden clasificar en la siguiente forma:

— Servidumbres administrativas, *ex lege* y no indemnizables, por razones de vecindad con el dominio público (ejemplo: las de vigilancia y paso en zona marítimo-terrestre), por razones de defensa (zonas polémicas) o de seguridad (navegación aérea).

— Servidumbres administrativas indemnizables constituidas a través de expropiación forzosa (15) (oleoductos, gaseoductos, tendidos eléctricos).

— Prohibiciones absolutas: en la propiedad inmobiliaria (ejemplo: por razones de urbanismo, vecindad con vías de comunicaciones), propiedad mobiliaria (ejemplo: tenencia de armas o de divisas) y, en general, al tráfico económico (ejemplo: régimen de precios máximos, cultivos agrícolas prohibidos, mercancías vedadas al comercio exterior o interior).

— Condicionamiento de derecho por sumisión a autorizaciones discrecionales (16).

— Obligaciones de soportar la acción de agentes administrativos (ejemplo: inspecciones) o de particulares, previa legitimación administrativa (ejemplo: permisos de investigación en minas) (17).

#### 4. Obligaciones positivas.

Comportan deberes de hacer o de dar en el propietario; son «deberes funcionales», como deberes *ob rem*, subjetivamente reales, que se imponen al propietario en cuanto tal y no subjetivamente considerado.

(15) ZANOINI, *Corso...*, cit., pág. 192: es opinión pacífica que las limitaciones, al igual que las servidumbres, no pueden imponer obligaciones positivas de hacer o de dar, sino exclusivamente obligaciones negativas de no hacer o de soportar que otro haga. Sobre servidumbres indemnizables, pág. 229.

(16) Para un más amplio tratamiento de este punto, J. A. MANZANEDO MATEOS, *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1968, vol. I, págs. 379 y sigs.

(17) ZANOINI, *Corso...*, cit., pág. 200, destaca que a diferencia de las ocupaciones temporales, previstas en la legislación sobre expropiación forzosa, esta obligación no implica la sustracción total de la posesión, sino la ejecución de operaciones particulares.

Sus expresiones más claras son :

- Los deberes tributarios (deber de dar).
- La función social de la propiedad (deber de hacer), garantizada mediante la técnica de expropiación-sanción.

### 5. Cargas.

Junto a su concepto tradicional, de comportamiento práctico (18), va dibujándose uno más perfilado como conducta del administrado frente a potestades regladas de la Administración. Así cuando se trata de potestades discrecionales el administrado viene sujeto a una *conductio iuris* determinante de la propia existencia de su derecho, en aplicación del principio tradicional de que frente a la potestad discrecional no existen derechos subjetivos; en cambio, cuando la potestad es reglada el derecho del particular es perfecto y está sujeto simplemente a la carga de la previa constatación reglada de sus condiciones de ejercicio; éste es el caso de las diversas figuras conocidas como «declaraciones».

Una vez expuesta la clasificación de las intervenciones administrativas sobre la propiedad privada podemos pasar a verificar su aplicación en las principales figuras concernientes a las expropiaciones urbanísticas, dentro del marco de la propiedad privada —no nacionalizada— del suelo.

## II

### CALIFICACIÓN DEL SUELO.

La L. S. califica con efectos jurídicos el suelo en rústico y urbano.

Suelo urbano es fundamentalmente el incluido en el casco de la población, o el que cuente con los «cinco servicios mínimos» (que dé frente a una vía con pavimento de calzada, encintado de aceras, y servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público); además se admite la existencia de suelo urbano que no reúna estos requisitos, siendo en tal caso función del Plan parcial traspasar suelos no urbanos a urbanos.

El propietario de suelo urbano queda sujeto a las «obligaciones positivas» de urbanizar, edificar y ceder viales y a las «cargas» de edificar

---

(18) Necesidad práctica, pues no vincula jurídicamente, y su ejercicio no es obligatorio, pero de cuya realización depende que el administrado lleve a cabo la iniciativa que pretende. G. MIELE, *Principii di Diritto amministrativo*, vol. I, págs. 50-51, Padova, 1966.

previa licencia reglada (constatación de que existen los cinco servicios) y de parcelar o reparcelar también previa licencia (constatación de la existencia de Plan parcial).

Existe además la calificación de suelo de «reserva urbana», sólo aplicable en los Municipios que tengan aprobado Plan General, que responde a la previsión de zonas adecuadas para la expansión urbana. Sus propietarios están sujetos a la «prohibición absoluta» de realizar usos u obras que dificulten la ejecución de los Planes, pudiendo en otro caso obtener autorizaciones provisionales.

El suelo rústico se define por exclusión como el no incluido en alguna de las calificaciones anteriores. Sus propietarios tienen las siguientes «prohibiciones absolutas» (límites legales):

— Conservar la afectación del suelo rústico a su destino agrícola o forestal.

— Prohibición de parcelar por debajo de la unidad mínima de cultivo.

— *Ius edificandi* limitado al volumen 1/5 (un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie).

La existencia de estos límites legales representa la garantía positiva de un principio superior enunciado en los siguientes términos: el urbanismo es función pública reservada al Plan. Urbanizar no es ya una facultad inherente al régimen privado de apropiación del suelo, sino una verdadera función pública reservada al Plan. El Estado no nacionaliza el suelo, pero opera una ablación de la anterior facultad dominical de urbanizar que queda sustraída al normal contenido de la propiedad, para convertirse en función pública (19). De esta forma el propietario para urbanizar no sólo precisa de su derecho sobre el suelo, sino además de la atribución positiva de tal facultad por el Plan, que no limita, sino que realmente otorga las posibilidades de aprovechamiento urbanístico que antes del Plan no existían. Transformar suelo rústico en urbano ha quedado convertido en virtud de la L. S. en función pública exclusiva de la Administración; en general, la ordenación urbana es una potestad pública y no una facultad dominical privada, por lo que existe una pri-

(19) Como actividad conectada con la soberanía. En perspectiva histórica el concepto de “funciones públicas” aparece cargado de honda trascendencia política como resultado final de la lucha de los poderes públicos contra su apropiación por los particulares. Técnicamente se ha utilizado para acotar la omnipresencia del “servicio público” proclamada por la Escuela de Burdeos. SANTI ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, Giuffrè, Milán, 1947, pág. 111; ZANOBINI, *Corso...*, cit., vol. I, pág. 18; GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, vol. I, pág. 343, vol. II, pág. 115, Madrid, 1961 y 1962

vación legal de las expectativas urbanísticas del contenido normal de la propiedad fundiaria (20). Consecuencia práctica de todo ello es la exclusión legal y expresa de indemnización en el ejercicio de la función pública de urbanismo por cuanto define «el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística».

En visión de conjunto podemos concluir que esta configuración del Plan como instrumento para la atribución positiva de facultades urbanizadoras, al igual que sucede con la técnica de reparcelación, responde a la necesidad de cohonestar el carácter coactivo de los Planes de urbanismo con la propiedad privada del suelo. Normalmente la admisión del régimen de propiedad privada comporta una planificación *indicativa*; por ello, si se organiza una planificación coactiva es forzoso llegar a una negación, total o parcial, de facultades dominicales. En el sector del urbanismo la coordinación entre suelo privado y plan coactivo se logra extrayendo las facultades urbanísticas del normal contenido de la propiedad, lo que implica su publicación o nacionalización parcial.

### III

#### EFFECTOS DEL PLAN SOBRE EL SUELO.

Normalmente se analizan los efectos del Plan sobre los administrados (atribución positiva de facultades urbanísticas e imposición de deberes funcionales) y para la Administración (atribución de potestades, obligatoriedad de su cumplimiento); pero aquí nos interesa sólo la incidencia del Plan sobre el suelo y concretamente a efectos de expropiación forzosa.

El primer efecto del Plan, en este sentido, es la legitimación de las expropiaciones forzosas e imposición de servidumbres; más aún, el legislador se ocupa de abreviar el procedimiento expropiatorio ordinario declarando que la aprobación del Plan, o de sus instrumentos de desarrollo, comporta las declaraciones de utilidad pública y de necesidad de ocupación, que unidas a las fases de justiprecio y pago con toma de posesión constituyen las cuatro etapas sucesivas y esenciales de la expropiación forzosa (21). De esta forma en las expropiaciones urbanísticas,

---

(20) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, págs. 108, 111 y 125; *Apuntes de Derecho administrativo*, II, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1968-69, págs. 146 y sigs.

(21) Esta solución no está prevista en la Ley de Expropiación Forzosa, que asigna a

previo Plan o sus instrumentos de desarrollo, se parte directamente de la fase de justiprecio, lo que supone una agilización del procedimiento y una reconducción de las garantías previas de los administrados a las impugnaciones contra el Plan o sus instrumentos.

El segundo efecto es la actuación por «polígonos»; bajo esta técnica las expropiaciones, y el urbanismo en general, toman como unidad de actuación el polígono y no cada terreno privado registral. El polígono, en general, comprende varias «manzanas»; a su vez, manzana es una superficie edificable que incluye la zona exterior hasta el eje de las calles que la *encuadren*. Los polígonos se determinan en el Plan o en su defecto individualmente con sujeción al procedimiento de aprobación de Planes (22).

Ambos principios —legitimación de expropiaciones y actuación por polígonos— demuestran que la acción urbanística tiende a superar el obstáculo que representa la propiedad individualizada del suelo. En efecto, el propietario no está legitimado para pretender que la Administración considere su terreno como base de actuación a la hora de ejecutar el Plan; su propiedad queda absorbida dentro de la manzana y está a su vez en el polígono al que sí corresponde dicho carácter. Hasta tal punto es cierta esta apreciación que la L. S. se ve obligada a montar un sistema de conexión para distribuir, entre los diversos *propietarios* afectados por el *polígono*, los beneficios y cargas de su ordenación. Estamos aludiendo a las «reparcelaciones» que como técnica urbanística no sólo es imperfecta (23), sino incluso demencial (24), pero que cons-

---

la aprobación de planes efectos respecto a la declaración de utilidad pública sin extenderlo a la declaración de necesidad de ocupación.

A. CARRO, *Los principios de la nueva Ley del Suelo*, "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 88, 1956, págs. 538 y sigs., señala que la legitimación de expropiaciones ya venía prevista en el artículo 143 de la Ley de Régimen Local; de la misma forma el artículo 53, LS, deriva del artículo 144 LRL, que amplía la expropiación a las "zonas de influencia".

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., pág. 184, señala que las ordenaciones de polígonos según el Tribunal Supremo tiene verdadero carácter de planes y como tales quedan sometidos plenamente al procedimiento que la LS señala para la aprobación de planes.

(23) Es una técnica imperfecta de igualación por cuanto para ser eficaz forzosamente ha de incidir sobre parcelas poco o nada edificadas y en polígonos pequeños, sin que en ningún caso pueda llegar a compensar e igualar las distintas zonificaciones. No es extraño que en Francia obtengan fines similares de igualación considerando que el *ius edificandi* atribuido por el plan debe abonarse en metálico por el propietario; así a través de la técnica fiscal del "canon por mayor edificabilidad" se produce la igualación, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., pág. 21.

(24) En la reparcelación los propietarios pierden la individualidad de sus parcelas para recibir otras distintas, lo cual es ya una operación con alguna apariencia taumatúrgica. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., pág. 21.

tituye la única alternativa frente a la nacionalización, hasta el punto de ser calificada como institución central en nuestro Derecho urbanístico (25).

En suma, el terreno acotado registralmente como de propiedad privada es irrelevante en términos urbanísticos que atienden a la siguiente escala progresiva:

1.<sup>a</sup> La «parcela»: es el resultado de las técnicas de parcelación y reparcelación (art. 77, L. S.), tiene carácter de unidad mínima indivisible (art. 78, L. S.), y una vez dotada de los servicios urbanísticos adquiere la condición de «solar» (art. 67, L. S.) sujeto a edificación forzosa (art. 142, L. S.) (26).

2.<sup>a</sup> La manzana: concebida legalmente como un perímetro edificable «encuadrado» (rodeado totalmente) por calles (art. 106, L. S.).

3.<sup>a</sup> El polígono: con el carácter de unidad de actuación para los Planes de urbanismo (art. 104, L. S.).

Como queda indicado, el puente de unión entre el régimen de propiedad y estos conceptos urbanísticos queda establecido mediante la técnica de «reparcelaciones» (27), cuyo ámbito natural es el polígono, pero que pueden aplicarse a «unidades superiores a polígono», e incluso a «manzanas aisladas», y cuyos resultados finales pueden arrojar la concentración de los diversos propietarios, imponiendo el régimen de comunidad sobre una sola parcela (art. 81).

#### IV

#### SISTEMAS DE EJECUCIÓN DEL PLAN.

El principio capital del Derecho urbanístico es el de que los costes de los servicios en que consiste la urbanización deben imputarse al enriquecimiento experimentado por los propietarios a consecuencia de la

---

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...* cit., pág. 22.

(26) Un estudio de los diversos conceptos de "solar", en J. MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Montecorvo, Madrid, 1968, págs. 61 y sigs.; en especial cuando en pág. 73 declara: "Parece necesario concluir que será solar, como objeto de tráfico jurídico de los particulares, lo que como tal define la legislación urbanística. Pretender disociar el concepto de solar a efectos civiles y a efectos administrativos es desconocer gravemente todo el amplio proceso... de la intervención administrativa..."

(27) J. DÍAZ MONTERO, *Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1969.

ejecución del Plan. Así los sistemas de ejecución son precisamente distintas técnicas para «aplicar la plusvalía urbanística a la ejecución de la obra urbanizadora» (28); dichos sistemas son:

- a) Cooperación.
- b) Expropiación total de los terrenos.
- c) Compensación.
- d) Cesión de terrenos viales.

Y se rigen por el principio, ampliamente criticado (29), de elección por el Ayuntamiento u órgano gestor.

Antes de pasar a su análisis concreto deben tenerse en cuenta tres precisiones.

Aunque la L. S. no lo menciona, es obvio que existe un quinto sistema, que es el de ejecución por *un solo* propietario cuando la Administración no opte por alguno de los otros cuatro.

No debe confundirse la obligación positiva, o deber funcional, de «ceder viales» con el cuarto de los sistemas enumerados; para aclarar esto baste indicar que el deber funcional citado existe, cualquiera que sea el sistema de ejecución adoptado (30).

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., pág. 10. La versión positiva en el artículo 114, LS, que obliga a los propietarios a ceder viales y además a costear las obras "en justa compensación a los beneficios" que la ejecución del plan habrá de reportarles.

(29) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., págs. 95 y sigs., postula que el sistema de expropiación sólo debe utilizarse como expropiación-sanción "cuando previamente se haya dado al propietario la oportunidad de realizar las funciones de urbanización y edificación, cuyo incumplimiento dará lugar a la expropiación..., pero la Administración no da, en multitud de ocasiones, tal oportunidad a los expropiados", a pesar de que el artículo 4.2 L.S recoge el principio de que la gestión pública sólo sustituirá a la iniciativa privada cuando ésta no alcance a cumplir los objetivos necesarios.

Un análisis de esta disposición en el capítulo "El principio de subsidiariedad en el Derecho urbanístico" del *Derecho urbanístico español*, de M. A. NÚÑEZ RUIZ, Montecorvo, Madrid, 1967, págs. 210 y sigs.

GONZÁLEZ PÉREZ, en *Las expropiaciones forzosas por razón de urbanismo*, núm. 45 de esta REVISTA, págs. 9 y sigs., declara que la más absoluta discrecionalidad viene reconocida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que se deriva no sólo la discrecionalidad en la elección de sistema, sino además en rechazar la colaboración del particular que desee ser excluido de la expropiación (arts. 113-2 y 118-4 LS). Frente al "alegre empleo de la potestad expropiatoria" reivindica que la expropiación "únicamente resultaría admisible en los casos de incumplimiento de la obligación de ejecutar el plan".

En suma, estas orientaciones postulan la sujeción del principio de discrecionalidad al de subsidiariedad.

(30) Con carácter general así viene previsto en los artículos 67-3 y 114 LS. Específicamente para cada sistema, en el artículo 115 para el de cooperación, en el 123-2 para el de expropiación (a cargo del beneficiario), en el 139 para el de cesión de viales. En compensación no se prevé expresamente.

Una vez adoptado el sistema y con independencia del mismo el órgano gestor resuelve acerca de si la *ejecución* material de las obras debe hacerse por el ente público con sujeción a Derecho administrativo o a Derecho privado, o por los particulares (gestión pública o privada). La gestión privada por los particulares es preceptiva cuando éstos costeen más de la mitad de los gastos de la urbanización. La gestión pública resulta directamente conectada con el tema, de los «modos de gestión de las corporaciones locales» (31).

1. El sistema de cesión de viales es técnicamente el más sencillo y queda expresado en dos obligaciones positivas de los propietarios: ceder viales y pagar las «contribuciones especiales» que el Ayuntamiento establezca con destino a costear la urbanización (32).

2. El sistema de cooperación: en él persisten los deberes funcionales de ceder viales y de costear la urbanización, pero este último no se organiza a través de «contribuciones especiales», sino de aportaciones dinerarias, en proporción al valor de los solares, basadas en el previo consentimiento de los propietarios y no en la potestad tributaria. Su impago no origina vía de apremio, sino expropiación-sanción. Este sistema no puede imponerse, pues requiere «aceptación» suscrita por quienes representen el 60 por 100 de la superficie o valor de los terrenos y «compromiso» de cumplir los deberes funcionales expresados. En defecto, de tal nota de voluntariedad se procede a la expropiación, lo que es aplicable tanto a la inexistencia de voluntariedad inicial como a los disidentes y a los supuestos de incumplimiento (33).

Este sistema puede funcionar en el régimen consorcial que analizaremos a continuación, mediante la constitución de una «asociación administrativa de manzana o sector».

3. El sistema de compensación: supone la constitución por los propietarios de un «consorcio administrativo» denominado por la L. S. «Junta de Compensación» como ente de gestión instrumental de la urbanización que expresa un principio de administración autónoma por los

---

(31) Gestión directa (regie), establecimiento público funcionando en régimen público o privado, participaciones de capital (sociedad de economía exclusiva o de economía mixta) y concesión; arrendamiento y concierto no resultan aplicables en este sector. F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960.

(32) Las «contribuciones especiales», son pagos obligatorios —exaccionables por vía de apremio— del coste de la parte divisible de un servicio público preponderantemente indivisible, que beneficia especialmente a los inmuebles de una zona. G. DEL VALLE, *Derechos y tasas. Contribuciones especiales*, Madrid, 1948; A. SAURA, *Principios y sistemas de la Hacienda Local*, Madrid, 1957.

(33) J. ORTOS SERRANO, *La cooperación como sistema de actuación en la ejecución de planes urbanísticos*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1969.

propios interesados. En otro lugar hemos analizado (34) las características estructurales del «consorcio», en su versión administrativa y en la privada, como técnica que dentro del género común asociativo se diferencia de las Asociaciones, Comunidades, Federaciones, Sociedades de personas y de capitales, y, en definitiva, supera la insuficiencia de estas instituciones al servicio de una finalidad de reestructuración.

Entonces poníamos como ejemplo de consorcio administrativo precisamente las «Juntas de Compensación» y ahora llega el momento de comprobar dicha afirmación, comparando los caracteres del consorcio con los de estas Juntas en la siguiente forma:

a) El consorcio, como cualquier figura asociativa, exige una pluralidad de sujetos, cualificada por su voluntad de unión para alcanzar fines comunes.

El sistema de compensación exige como mínimo que el 50 por 100 de los propietarios del polígono (s) se unan con fines de urbanización.

b) El consorcio supone la creación de un nuevo órgano colectivo común a todos sus miembros, con lo que se excluyen aquellos supuestos en que no hay tal creación por encomendarse la gestión a un miembro cualificado.

El sistema de compensación implica la constitución de un órgano de dicho carácter: la «Junta de Compensación», con expreso carácter «jurídico-administrativo», personalidad jurídica, y cuya finalidad es la «gestión urbanística» bajo la dirección de la Administración competente. Sus miembros son todos los propietarios que voluntariamente aceptaron el sistema.

c) El consorcio desarrolla su gestión instrumental en el mismo giro o tráfico que los sujetos consorciados a los que sustituye; en consecuencia, la participación en el consorcio se reserva a aquellos sujetos cualificados, en forma subjetivamente real, por su previa actividad.

La Junta de Compensación se forma exclusivamente por los «propietarios» del polígono. Las incidencias que sobrevengan en esta condición repercuten directamente y en el mismo sentido en la condición de miembro de la Junta de Compensación.

Junto a los «propietarios» se admite la eventual participación del Municipio [art. 126, c), L. S.] y de Empresas urbanizadoras (art. 42, Reglamento de Reparcelaciones).

d) El consorcio, como ente de gestión instrumental, sustituye a una pluralidad de sujetos en el desarrollo de sus actividades de interés común.

---

(34) J. A. MANZANEDO, *El comercio exterior...*, cit., págs. 345 y sigs.

La Junta de Compensación sustituye a la pluralidad de propietarios en la gestión urbanística.

e) La constitución del Consorcio no supone alteración estructural en sus miembros que conservan su personalidad jurídica singular y su autonomía; ello se consigue a través de la función de gestión instrumental y de la inexistencia de «aportaciones».

El Consorcio como ente de gestión instrumental exige que desarrolle una actividad que sustancialmente presenta las mismas características que la correspondiente a los sujetos; el consorcio deviene sujeto activo del ejercicio de tal actividad que satisface los intereses preexistentes de los consorciados así se distinguen las relaciones instrumentales imputables al consorcio de las relaciones sustanciales y consecuencias finales que se imputan a los miembros.

La inexistencia de «aportaciones» diferencia al Consorcio de las Sociedades de capitales, junto con el fin consorcial que nunca es la obtención de un lucro común partible, sino la gestión instrumental. La contribución de los miembros es proporcional a la gestión evaluada por su costo presunto y definitivo, y se realiza mediante la fijación de cuotas de reparto de pérdidas y en su caso de ganancias. En suma, es peculiar del Consorcio la inexistencia de transferencias de titularidades patrimoniales de los miembros en favor del Consorcio. No se transfieren ni los derechos ni su uso —lo que diferencia el Consorcio de las comunidades—, sino determinados aspectos de su gestión.

En las Juntas de Compensación el artículo 40-2 del Reglamento de Reparcelaciones dispone «la incorporación de los propietarios a la Entidad no presupone, salvo pacto en contrario, la transmisión a la misma del dominio de los inmuebles afectados a los resultados de la gestión común» (35).

A continuación el artículo 40-3 establece: «Las Entidades de Compensación actuarán como fiduciarias...» Así los términos «gestión fiduciaria» nos aclaran que el objeto de la Junta de Compensación es la gestión en común, gestión urbanística que le encomiendan sus miembros sin transferencia de derechos de propiedad ni constitución de comunidades de uso, para que la Junta actúe como intermediario al servicio de los intereses de los propietarios.

f) Excluidas las «aportaciones» de los miembros, el Consorcio se

---

(35) En consecuencia, cuando el artículo 41, h), del Reglamento de Reparcelaciones utiliza el término «aportación» hace referencia a su concepto genérico de «contenido obligacional de la porción de cada miembro» y no a su concepto estricto de transferencia de titularidades patrimoniales que determinan la proporción correspondiente de beneficios.

financia por dos procedimientos: cuotas de reparto de gastos o financiación independiente.

El Reglamento de Reparcelaciones utiliza expresamente las voces «cuota de valor» y «cuota de interés» (art. 42-4 y 5), sin excluir la posibilidad de financiación a través de créditos y gravámenes (art. 40-4 y 5).

La determinación de la «cuota de interés» de cada miembro determina su participación en las votaciones para la formación de la voluntad colegiada de la Junta su contribución a los gastos que origine la gestión urbanística y su participación en los resultados finales.

Constituida la Junta, las titularidades dominicales experimentan un cambio en el objeto que pasa del terreno concreto a la cuota abstracta de valor o interés que puede ser libremente enajenada en el mercado y que cumple la función de representar documentalmente el derecho final de propiedad sobre los solares. Sobre los terrenos incorporados a la gestión común la Junta actúa fiduciariamente con poder dispositivo.

En la esfera sustancial no hay pérdida de titularidad por transferencia a la Junta, sino subrogación real (36) por movilización y configuración abstracta del objeto dominado.

En cambio, en la esfera instrumental la Junta actúa con plena capacidad para adquirir, poseer y enajenar «los bienes de su patrimonio». Su titularidad se limita a los medios técnicos y contratos que sirven para actuar la gestión urbanística. La disolución de la Junta comportará la imputación de esta esfera instrumental a la esfera sustancial de los miembros, a través de los mecanismos jurídicos correspondientes a la técnica de la representación.

g) En relación con las diversas clases de Consorcios debemos aplicar a las Juntas de Compensación los siguientes caracteres.

1.º Personalidad jurídica, con plena capacidad en su esfera instrumental y capacidad fiduciaria en la esfera sustancial.

2.º Personalidad jurídica pública, por lo que las Juntas de Compensación son entes administrativos. En consecuencia constituyen un exponente de la técnica de «Administración autónoma» o gestión por los propios interesados a la que se reconoce eficacia y carácter administrativo.

3.º Sus miembros son los propietarios afectados por la ordenación; así, pues, estamos ante un Consorcio cuyos miembros pueden ser privados, públicos o mixtos. Los Ayuntamientos pueden incorporarse, y nótese que el artículo 126 de la L. S. utiliza la voz «Asociación mixta», y no

(36) Sobre la aplicación de la "subrogación real" en urbanismo, J. MARTÍN BLANCO, *El tráfico ...*, cit., pág. 181.

precisamente la de «Sociedad mixta», lo que permite mantener la Junta de Compensación dentro de la figura consorcial sin pasar a la Sociedad de capital.

4.º Su constitución es voluntaria, tanto en el supuesto de que la iniciativa parta de los propietarios como en el caso de «invitación» por el Ayuntamiento.

5.º Su régimen de gestión es vinculante o no vinculante para los afectados en la siguiente forma: el acuerdo del 50 por 100 de la propiedad afectada permite constituir una Junta cuyos acuerdos no vinculan a los disidentes que están sujetos a expropiación forzosa por la Junta; el acuerdo del 60 por 100 de la propiedad permite constituir una Junta cuyos acuerdos vinculan a los disidentes cuyos terrenos quedan vinculados a la gestión común.

6.º Su objeto es la ejecución del Plan en régimen de gestión común; por tanto, el objeto no es voluntario y libre, sino obligatorio y reglamentado. Para ello se gestionan bienes, no obras y servicios; la ejecución de las obras de urbanización depende del régimen de «gestión pública» o «gestión privada» que se adopte por el Municipio.

h) El Consorcio supera la insuficiencia de las actuales figuras asociativas mediante el respeto a la individualidad y autonomía de los miembros, sin perjuicio de la puesta en común de alguna de sus actividades, y ello sin tener como fin la realización de beneficios, sin exigir la constitución de un capital mediante aportaciones de los miembros y con la ventaja de la plena capacidad jurídica de su esfera instrumental.

Ello no es obstáculo para que subsista siempre la posibilidad de organizar una integración superior adoptando la forma de sociedad de capitales, expresamente prevista en el artículo 125-4, L. S., con desaparición del consorcio, lo que supone un nivel superior en la «escala de integración asociativa».

i) Finalmente el Consorcio es técnica adecuada para reorganizar sobre nuevas bases la propiedad privada. Tal reestructuración puede conseguirse mediante:

1. Transferencias de propiedad, bien sean voluntarias o coactivas; así el sistema de expropiaciones urbanísticas.

2. Transferencias de derechos de uso; seguido en España para el aprovechamiento en común de pastos y rastrojeras.

3. Explotación en común a través de un ente de gestión instrumental, sin transferencias de titularidades. Basta esta última nota para captar la funcionalidad del Consorcio, en nuestro caso de la Junta de

Compensación, como instrumento de reestructuración menos limitativo de la esfera patrimonial de los sujetos; por ello debe ser sistemáticamente preferido por la Administración pública y muy en particular por los Municipios que vienen obligados a elegir el medio «menos restrictivo de la libertad individual» (art. 62 del Reglamento de Servicios).

## V

## EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN.

1.º *Principio general.*

Las expropiaciones urbanísticas siguen el *procedimiento* de la Ley de Expropiación Forzosa, salvo en lo relativo a *criterios de valoración* del justiprecio, en que se estará exclusivamente a los fijados por la L. S. (37).

Respecto al procedimiento recordábamos que la aprobación del Plan general tiene efecto legitimador de expropiaciones; sin embargo, ahora debemos puntualizar que la legitimación en las dos fases iniciales —declaración de utilidad pública y declaración de necesidad de ocupación— sólo se produce por la aprobación de un «polígono de expropiación», instrumento ejecutivo del Plan. En consecuencia la fecha de iniciación del expediente expropiatorio no será la de aprobación del Plan, sino la de aprobación del polígono expropiatorio (38).

---

(37) Así resulta del artículo 85 LS y del artículo 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962 sobre valoración de terrenos sujetos a expropiaciones urbanísticas. Esta Ley vino a cerrar una dirección jurisprudencial favorable a la aplicación en estos casos del artículo 43 de la Ley de Expropiación que permite fijar el justiprecio por el valor real. MARTÍN BLANCO, *El tráfico...*, cit., hace alusión a este punto y recoge la jurisprudencia posterior a la Ley del 62.

En definitiva, el problema se centra en la inadmisibilidad del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, que permitía aplicar el criterio del valor real; sobre este punto la sentencia de 3 de abril de 1967 (puede consultarse en la "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 5, pág. 172), reitera la inaplicabilidad del citado precepto en las valoraciones urbanísticas.

(38) Debemos tener en cuenta que:

1.º Para adoptar el sistema de expropiación no es necesario previo plan parcial, pues el artículo 121-2 LS sólo exige el Plan General (sentencia de 7 de marzo de 1966, Aranzadi 1.452).

2.º Existe discrecionalidad en la elección del sistema, pues el artículo 113 LS da un orden de prelación sólo en defecto del que señale el Plan o el que acuerde el órgano gestor.

Ambos puntos en la sentencia de 29 de noviembre de 1956, que se puede consultar en la "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 6, pág. 171.

Respecto a los criterios de valoración baste por el momento indicar que cualquiera que sea el procedimiento seguido para determinar el justiprecio, siempre hay que estar a la calificación del suelo y a los valores definidos por la L. S.

2.º *Excepciones (39).*

a) *Técnicas sustantivas de preconstitución del justiprecio.*

El procedimiento general de la Ley de Expropiación Forzosa exige la determinación individualizada del justiprecio por un órgano administrativo colegiado —el Jurado Provincial de Expropiación— contra cuyos acuerdos cabe recurso contencioso-administrativo por defecto formal o por lesión sustancial del «sexto».

Sin embargo, la legislación urbanística ha establecido dos técnicas denominadas:

3.º La delimitación de un polígono es impugnabile en vía contencioso-administrativa (sentencia de 28 de abril de 1967), pero no puede fundamentarse en apreciaciones subjetivas sobre la conveniencia del polígono (sentencia de 2 de abril de 1966, Aranzadi, 1933).

4.º La delimitación del polígono ha de basarse en la integración en un núcleo unitario de edificaciones y servicios y en la homogeneidad de las características de edificación del sector rodeado por otros de régimen distinto, y estas bases son de aplicación tanto si la iniciativa es privada o pública (sentencia de 17 de febrero de 1967, "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 3, pág. 156).

5.º La delimitación de un polígono se sujeta al procedimiento del artículo 32 L. S. (sentencia de 26 de noviembre de 1966, "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 3, pág. 157) y exige la documentación prevista en el artículo 104-2 L. S., todo ello conforme al artículo 121-4 L. S. (sentencia de 2 de abril de 1966, citada en párrafo anterior 3.º).

6.º La delimitación supone la declaración de utilidad pública y la declaración de necesidad de ocupación que constituyen, según el artículo 21 L. E. F., el origen del expediente expropiatorio; de modo que la fecha inicial del expediente expropiatorio es la de aprobación de la delimitación del polígono. En consecuencia, no se abonan las mejoras voluntarias posteriores hechas por el propietario ni tiene condición de interesado el arrendatario posterior conforme a los artículos 4.º, 21, y 36 L. E. F. (sentencia de 26 de noviembre de 1966 "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 3, pág. 157). Las circunstancias determinantes de la valoración se han de referir a la fecha en que se delimitó el polígono (sentencia de 8 de abril de 1967, "Revista de Derecho Urbanístico", núm. 4, pág. 170); conforme al artículo 35, L. E. F., y 28 de su Reglamento, las tasaciones se efectúan con arreglo al valor de los bienes al iniciarse el expediente de justiprecio, contando desde la firmeza de la necesidad de ocupación, que a los efectos de la L. S. —art. 51-1— es a partir de la delimitación del polígono (sentencia de 2 de junio de 1967).

(39) Tratamos las excepciones al principio general enunciado en dos planos independientes: en primer lugar los aspectos sustantivos que atañen a la técnica de valoraciones y en segundo lugar el procedimiento especial de tasación conjunta.

Así se subraya la observación de P. SANZ BOIXAREU acerca de la existencia de completa independencia entre los aspectos sustantivos y de procedimiento de las expropiaciones urbanísticas (Conferencia, "Anuario de Derecho Civil", julio-septiembre 1962, página 75).

## EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS

— Indices municipales de valoración del suelo.

— Precios máximos y mínimos de un polígono de expropiación, cuyo común denominador es la determinación administrativa de un cuadro de índices o precios, en función de diferentes clases de suelo y sus valores urbanísticos, que permiten deducir automáticamente el justiprecio de los terrenos comprendidos en el término municipal o en el polígono de expropiación.

De esta forma el justiprecio no deriva ya de la aplicación directa e inmediata caso por caso de los valores de la L. S., sino de su aplicación indirecta o mediata a través del cuadro de índices o de precios basado en dichos criterios de valoración.

Obviamente se persigue simplificar y acelerar la individualización de los justiprecios y reducir la fundamentación de impugnaciones al vicio formal o error en la aplicación del cuadro de índices o precios, pues la impugnación sustancial contra su importe deberá efectuarse a la hora de su aprobación y no en trámite de aplicación.

La técnica de «índices municipales» es obligatoria para los Ayuntamientos de capitales de provincia, Municipios de más de 50.000 habitantes y los que designe el Ministerio de la Vivienda. El procedimiento (40) de formación está directamente inspirado en el general de la Ley de Régimen Local para acuerdos municipales sujetos a aprobación estatal. El acto de aprobación está sujeto a control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Una vez firme los índices municipales, que atienden exclusivamente a los criterios de valoración de la L. S., «tienen la consideración de justiprecio», por lo que su aplicación individualizada «sólo podrá enjuiciarse por defectos de procedimiento y de aplicación indebida de los índices aprobados».

Requisito indispensable para la formación de «índices municipales de valoración del suelo» es la previa aprobación del Plan de Ordenación Urbana a cuyas previsiones han de ajustarse forzosamente.

Esta nota diferencia los «índices» del sistema de «precios máximos y mínimos» en el que el Gobierno, mediante Decreto, puede delimitar polígonos de expropiación, aunque no exista Plan general o parcial e

---

(40) El procedimiento se descompone en los siguientes trámites:

- Aprobación inicial del proyecto por el Ayuntamiento.
- Información pública.
- Remisión del expediente, y de las reclamaciones a la Comisión provincial de Urbanismo que lo elevara, junto con su informe, por vía jerárquica al Ministerio de la Vivienda.
- Dicho Departamento someterá el expediente a aprobación del Consejo de Ministros.

incluso modificando las previsiones del Plan, y aprobar precios máximos y mínimos de valoración (41), referidos al polígono y ajustados a los criterios de la L. S.; con arreglo al procedimiento y régimen de impugnaciones previstos para «índices»; ahora bien, este sistema es «excepcional» y subsidiario del anterior porque sólo podrá utilizarse cuando no se hubieran aprobado los «índices». Si con arreglo a tales caracteres de excepcionalidad y subsidiariedad procede la aplicación de la técnica que describimos, las valoraciones individualizadas de los terrenos incluidos en el polígono se acomodaran al «cuadro de precios máximos y mínimos», según la calificación urbanística del suelo y los módulos de aplicación fijados en el correspondiente Decreto.

Como queda expuesto tanto en «índices» como en «precios máximos y mínimos» el procedimiento exige aprobación inicial por el Ayuntamiento y aprobación definitiva por el Consejo de Ministros; «ello supone una típica forma de tutela sobre la actividad de los entes locales de carácter represivo o *ex post*, que tiene como virtualidad la de conferir eficacia al acuerdo municipal válido objeto de fiscalización, de suerte que es al acto o acuerdo aprobado al que ha de vincularse la producción de efectos jurídicos y al que por tanto ha de referirse la impugnación jurisdiccional» (42); esta doctrina aplica correctamente el principio de que los actos administrativos son válidos y producen efecto desde que se dicten, salvo que su eficacia quede demorada o supeditada a aprobación superior; una vez producida ésta la eficacia es retroactiva, *ex tunc*, al momento de la aprobación inicial, que constituye el «acto de aprobación» a efectos del régimen de impugnación que se desarrollará en una reposición y posterior contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial (43).

(41) Precios máximos y mínimos no significa forzosamente lo que su interpretación literal da a entender; así la sentencia de 7 de mayo de 1966 (Aranzadi 3.919) diluye esta técnica en el cálculo de un solo precio por metro cuadrado, en correspondencia a la calificación del suelo.

(42) Sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1966 (Aranzadi 2.869), que inicia, frente a otras anteriores (22 de enero de 1962, Aranzadi 486, y 13 de noviembre de 1964, Aranzadi 4.987); el reconocimiento del efecto típico de los actos de aprobación aplicando el artículo 29-2, a), de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(43) Aquí no juega la carga de recurrir en alzada ante el Ministerio de la Vivienda organizada por el artículo 219-2 L. S., pues las aprobaciones de «índices» y «precios» no corresponden a ninguno de los supuestos enumerados en dicha disposición, por lo que agotan la vía gubernativa (sentencia de 28 de noviembre de 1966, Aranzadi 4.060, «son solamente los actos no señalados en los artículos enumerados por el 219-2 L. S. los que agotan la vía administrativa»).

Una interpretación contraria en la sentencia de 13 de noviembre de 1964 («Anuario de Jurisprudencia Contencioso-Administrativa», ed. Santillana, núm. 579), que citando a su

En suma, los «índices» y «precios máximos y mínimos» evitan la aplicación directa de los artículos 85 a 101, L. S., en cada expropiación urbanística, según el orden positivo de prioridad articulado en la siguiente forma:

1.º Las valoraciones se ajustarán a los índices municipales, cualquiera que sea el expropiante, beneficiario y el procedimiento.

2.º Cuando no hayan sido aprobados los índices municipales, si se ha hecho aplicación de la técnica de «precios máximos y mínimos» las valoraciones deberán ajustarse al correspondiente cuadro de precios.

3.º Si no hay índices, ni precios máximos y mínimos, la tasación de los terrenos se acomodará a los artículos 85 a 101, L. S. (44).

Ahora bien, como quiera que tanto los «índices» como los «precios», al señalar el valor del suelo a efectos urbanísticos, deben confeccionarse atendiendo rigurosamente a la calificación del suelo y a los criterios de valoración establecidos en dichos artículos 85 a 101, L. S., nos encontramos en definitiva que dichos criterios se aplican siempre, bien sea en forma mediata o indirecta a través de «índices» y «precios», bien sea en forma inmediata o directa.

En cualquier caso hasta ahora sólo tenemos unos cuadros de valores referidos a un término municipal (índices) a un polígono (precios) o unos criterios legales abstractos; por lo que necesitamos analizar la segunda fase del problema; es decir, como se determina el justiprecio individualizado de las fincas.

#### b) *Técnicas formales de individualización del justiprecio.*

Para la determinación del justiprecio individualizado las fincas del expropiante (45) puede optar entre la tramitación ordinaria o la tasación conjunta.

La tramitación ordinaria (tasación individual) exige intervención del Jurado Provincial de Expropiación que, con arreglo al procedimiento general de expropiación forzosa, y a los criterios de valoración de L. S., aplicará los índices municipales de valoración del suelo o de no estar

---

vez a la sentencia de 22 de enero de 1962, se produce en contra del efecto aprobatorio y de la competencia de las Audiencias Territoriales.

7 Ni qué decir tiene que esta dirección nos parece errónea, no sólo conforme al citado artículo 29 de la Ley de la jurisdicción, sino incluso a la vista del artículo 225 de la L. S., que señala la competencia de los órganos jurisdiccionales territoriales, salvo si el planeamiento afectare a más de una provincia.

(44) Este orden de prioridad resulta en los artículos 1.º, 2.º y 3.º del Decreto 343/63, de 21 de febrero.

(45) La condición de expropiante viene dada por el artículo 121-1 L. S.; su análisis en M. A. NÚÑEZ RUIZ, *Derecho urbanístico...*, cit., pág. 402.

aprobados aplicará directamente al caso concreto dichos criterios de valoración o los «precios máximos y mínimos», caso de estar aprobados (46).

La tasación conjunta no exige intervención del referido Jurado, pues únicamente deberán cumplirse los trámites expresamente exigidos por el artículo 12, L. S. (47); en suma, corresponde al Ministerio de la

(46) ¿Puede intervenir el Jurado si existen precios máximos y mínimos? Entendemos que sí por los siguientes motivos:

— Porque el expropiado puede invocar el artículo 88 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, que para el procedimiento especial de zonas o grupos de bienes dispone que los precios máximos y mínimos, con sus módulos de aplicación, serán preceptivos para la valoración de las fincas comprendidas en el polígono; pero si se produjeran discrepancias entre la Administración y los interesados en cuanto a la aplicación de aquellos precios se resolverán por el procedimiento del artículo 26 y siguientes de la Ley, es decir, por el Jurado.

La correlación entre la técnica de “precios máximos y mínimos” y el procedimiento especial de expropiación por zonas o grupos de bienes en GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, citado en pág. 89. Ahora bien, esta apelación al art. 88 del Reglamento de Expropiación Forzosa es inaplicable en el procedimiento de tasación conjunta que sigue “exclusivamente” los arts. 122 L. S.,

— porque la técnica de precios máximos y mínimos se refiere exclusivamente a la preconstitución del justiprecio, no a su aplicación individualizada: en consecuencia, el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, regula por separado “índices” y “precios máximos y mínimos” del problema relativo a la “determinación del justiprecio individualizado de las fincas”; de todo ello se deduce que la técnica de “precios máximos y mínimos” no está forzosamente conectada a la tasación conjunta y puede, por tanto, aplicarse en tasación individual.

(47) El procedimiento a seguir se descompone en las siguientes fases:

1. Opción del expropiante por la tasación conjunta: la Sentencia de 22 de junio de 1967 (“Revista de Derecho Urbanístico”, núm. 6, pág. 173), declara que el expropiante tiene opción legal para expropiar individualmente o para aplicar el procedimiento de tasación conjunta.

2. Información pública durante un mes sobre las valoraciones individualizadas. Si no actúa el Ayuntamiento, se le concede otro mes de informe.

3. Informe de las reclamaciones presentadas por el expropiante, beneficiario y Ayuntamiento.

4. Decisión del Ministerio de la Vivienda impugnabile previa reposición en vía contencioso-administrativa: la Sentencia de 17 de mayo de 1967 (“Revista de Derecho Urbanístico”, núm. 6, pág. 174), señala que contra la Orden del Ministerio de la Vivienda delimitando el polígono a efectos de tasación conjunta procede reposición previa a la vía contencioso-administrativa, en cuyo momento de impugnación pudo solicitarse la exclusión de la finca o pedir la liberación de expropiación conforme al Decreto de 26 de noviembre de 1959, que establece la posibilidad discrecional de ese beneficio si el interesado se compromete previamente a cumplir los requisitos legales (urbanizar, etc.).

Es posible llevar a cabo simultáneamente la delimitación del polígono y la valoración de fincas expropiadas a condición de que no se aprueben las valoraciones antes que el polígono (Sentencia de 28 de enero de 1966, Aranzadi 651), pues ello implicaría una subversión del orden legal que originaría nulidad, pero si se aprueban en la misma fecha y por la misma resolución es válido (Sentencias de 20 de diciembre de 1966 y 13 de marzo de 1967). En este sentido, el art. 19 del Decreto 343/1963, de 21 de febrero.

La delimitación de un polígono expropiatorio por el procedimiento de tasación con-

Vivienda la función atribuida al Jurado en el procedimiento general aplicando índices, precios máximos y mínimos o directamente los criterios de valoración de la L. S.; ello representa una excepción al principio general de que el procedimiento en expropiaciones urbanísticas es el general de expropiación forzosa (48).

### 3.º *Resumen.*

De lo expuesto se deduce que pueden darse los siguientes supuestos:

- Tasación individual por Jurado que aplica directamente los criterios de valoración de la L. S.
- Tasación individual por Jurado que aplica «índices municipales de valoración del suelo».
- Tasación individual por Jurado que aplica «precios máximos y mínimos».
- Tasación conjunta por Ministerio de la Vivienda, que aplica los criterios de valoración de la L. S.
- Tasación conjunta por Ministerio de la Vivienda que aplica «índices municipales de valoración del suelo».
- Tasación conjunta por Ministerio de la Vivienda que aplica «precios máximos y mínimos».

Sólo podremos valorar esta conclusión desde la perspectiva legal que independiza las técnicas a través de las cuales se obtiene el justiprecio de los procedimientos de su aplicación a las fincas; no tener en cuenta estos extremos conduce a afirmaciones carentes de base legal (49).

---

junta no exige programa de actuación ni observancia de los arts. 38, 39, 73, 108, 109 y 132 L. S. (Sentencia de 8 de junio de 1966, Aranzadi, núm. 3.560).

(48) La Sentencia de 24 de febrero de 1966 (Aranzadi, núm. 1.312) declara que el artículo 85 L. S. remite al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa, con excepción del caso de tasación conjunta del art. 122 L. S., para el que instituye "procedimiento especial distinto". En igual sentido, la Sentencia de 14 de marzo de 1966 (Aranzadi, número 1.498), que además matiza que los criterios de valoración de la L. S. son siempre aplicables, cualquiera que sea el procedimiento. También la Sentencia de 8 de junio de 1966 (Aranzadi, núm. 3.560), que resume: las valoraciones por L. S. y el procedimiento por LFF, salvo tasación conjunta.

Una síntesis de las oposiciones producidas en torno a la tasación conjunta en MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, Montecorvo, Madrid, 1967, pág. 330.

(49) Así, NÚÑEZ RUIZ en *Derecho Urbanístico*, cit., pág. 401, excluye en tasación individual y tasación conjunta la posibilidad de aplicar índices y precios máximos y mínimos, sin la menor aclaración complementaria. J. MARTÍN BLANCO en *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, 2.ª ed., Madrid, 1968, pág. 237, tras subrayar co-

4.º *Observaciones complementarias.*

a) *El vuelo.*

Las plantaciones, obras o edificaciones y derechos reales sobre inmuebles no están sujetos a los criterios de valoración de la L. S., por lo que su expropiación comporta la tramitación de expediente separado para cada una de ellas, atendiendo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa.

— En tasación individual la Administración propone al Jurado el justiprecio del suelo, del vuelo y demás bienes o derechos especificando con separación la valoración de cada bien o derecho.

— En tasación conjunta el Ministerio de la Vivienda resuelve en un solo acto administrativo el justiprecio del suelo, del vuelo y demás bienes o derechos con igual especificación separada.

El acto de fijación del justiprecio es recurrible en vía contencioso-administrativa, sin carga de impugnar aprobaciones previas (50).

b) *La urgencia.*

En las expropiaciones urbanísticas puede excepcionalmente (51) declararse por Consejo de Ministros la «urgente ocupación de los bienes

---

rectamente que la tasación individual y la tasación conjunta hacen referencia, respectivamente, a la intervención del Jurado y del Ministerio de la Vivienda, concluye que la normativa vigente sobre "índices" y "precios máximos y mínimos" "ha prescindido del Jurado Provincial de Expropiaciones", afirmación que tampoco respalda con la inexcusable aportación positiva o jurisprudencial y que entendemos errónea incluso atendiendo a la simple estructura de los capítulos III, IV y V del Decreto 343/1963, de 21 de febrero.

(50) Así resulta de los arts. 98, 85/7 L. S., 2/7 de la Ley 52/62, de 21 de julio, 8 y 25 del Decreto 343/63, de 21 de febrero. La Sentencia de 22 de junio de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 5, pág. 173), declara que las construcciones siguen el criterio de valoración del art. 82/2 LEF (media aritmética del valor en venta y capitalización del líquido imponible) por no estar regulada su tasación en L. S.

En la Sentencia de 2 de noviembre de 1966 (Aranzadi, núm. 577) puede comprobarse la valoración diferenciada del suelo, edificaciones y plantaciones.

(51) Sin embargo, el D. L. 5/1964, de 23 de abril, subvierte el carácter de excepcionalidad al disponer que todas las expropiaciones de terrenos comprendidas en Polos de Promoción y Desarrollo Industrial tienen carácter urgente. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, cit., pág. 116, resume de la siguiente forma la expropiación urgente "Se abandona el carácter preventivo de la indemnización, si bien persiste un eco de este principio en el establecimiento como requisito de la ocupación de la constitución de un depósito previo...; posteriormente se inicia la fase de determinación del justo precio, conforme al procedimiento ordinario."

afectados»; en este caso la ocupación (52) de dichos bienes se legitima mediante «hoja de depósito previo a la ocupación» con indemnización de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación. Efectuada ésta, se tramita el expediente en sus fases normales de justiprecio y pago.

Esta afirmación —todas las expropiaciones urbanísticas admiten declaración de urgencia (53)— es consecuencia obligada de su tramitación por el procedimiento general establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, en cuyo artículo 52 y 56 y sigs. de su Reglamento se regula la expropiación urgente. Las excepciones a este principio relativas a las técnicas de «índices» y «precios» en cuanto tienen contenido sustancial en nada afectan al procedimiento de urgencia; tampoco la excepción relativa a «tasación conjunta», aun cuando tiene contenido formal o procedimental, afecta a la declaración de urgencia, pues ésta es un procedimiento especial que finaliza con la ocupación, por lo que a partir de ese trámite el justiprecio y pago se efectuarán con arreglo a tasación conjunta.

#### c) *Modificaciones del justiprecio.*

Si existen índices municipales el justiprecio que resulte podrá aumentarse o disminuirse en un 15 por 100, excepcionalmente y en base a circunstancias objetivas y particulares de la finca que deberán razonarse y justificarse. Además habrán de tenerse en cuenta las circunstancias debidamente justificadas posteriores a la aprobación del índice municipal que alteren la calificación urbanística del suelo.

En cualquier caso se abonarán al expropiado el premio de afección y los intereses de demora, si procedieren, en la cuantía y por el procedimiento regulado en la legislación general (54).

---

(52) GARCÍA DE ENTERRÍA. *Los principios...*, cit., pág. 117, mantiene que en el procedimiento de urgencia el efecto expropiatorio sigue consumándose por el pago del justiprecio, sin que pueda ser considerado título bastante el depósito previo. Hasta el pago o consignación del justiprecio no se transformará la requisa de uso en expropiación definitiva con todos sus efectos derivados.

(53) Todas las expropiaciones urbanísticas admiten declaración de urgencia y no sólo las valoradas mediante «precios máximos y mínimos» (art. 18, Decreto 343/1963, de 21 de febrero).

(54) El «precio de afección» compensa la exclusión de los «perjuicios subjetivos» y su cuantía es del 5 por 100. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios...*, cit., pág. 121.

Frente al principio tradicional de que la Administración no debe intereses de demora, la Ley de Expropiación Forzosa, y posteriormente la de Contratos del Estado, establecen la obligación de abonar el interés legal del 4 por 100. En el caso de la LEF, los intereses de demora surgen en dos supuestos: transcurso de más de seis meses entre la necesidad de ocupación y la determinación del justiprecio y/o entre este último y su pago.

El justiprecio ha de revisarse, con arreglo al índice general ponderado de precios al por mayor elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, sin excluir otros factores, cuando circunstancias reales y no especulativas originan variaciones notorias en el mercado del suelo o en la situación económica general.

La caducidad de la valoración que en la L. E. F. es de dos años (arts. 35 y 58) en la L. S. se extiende a diez (55), que se computan desde la fecha del acuerdo relativo al justiprecio hasta su pago efectivo o consignación.

d) *El pago.*

Ha de verificarse precisamente en dinero; sin embargo, la L. S. permite que se realice por permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación (56); de esta forma el pago en metálico se convierte en pago en especie, a costa del beneficiario y previo acuerdo del expropiante.

e) *Liberación de expropiaciones.*

La L. S. señala un plazo de diez años, a contar desde la fecha de entrada en vigor del Plan, para que la Administración proceda a realizar las expropiaciones o imponer servidumbre; si en ese plazo no se verifica, el propietario, previo requerimiento, recobra el libre ejercicio de sus facultades dominicales y se libera de la expropiación (57).

---

(55) La Sentencia de 13 de octubre de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", número 5, pág. 177) declara que, en virtud del art. 99 L. S., las valoraciones tienen una vigencia de diez años, salvo que se funde su revisión, al menos en el índice general, ponderado de precios al por mayor del I. N. E.; no basta alegar modificación en las Bases Laborales de la Construcción.

(56) Arts. 49/4 del Reglamento de Expropiación Forzosa y 100 L. S.

(57) A. CARRO, *Los principios de la nueva Ley del Suelo*, cit., pág. 539, señala que este art. 56 L. S. es una novedad en nuestro Derecho al permitir el desbloqueo expropiatorio de la finca. La Sentencia de 30 de marzo de 1966 (Aranzadi. núm. 1.897), lo relaciona con un plan aprobado en 3 de diciembre de 1953, el Ayuntamiento procedió a la expropiación en 30 de octubre de 1963, por lo que concluye que no habiendo transcurrido íntegramente los diez años, el requerimiento del particular no tenía fundamento.

MARTÍN GAMERO en *Expropiaciones urbanísticas*, cit., pág. 248, describe la sistemática del Decreto de 26 de noviembre de 1959 sobre liberación de expropiaciones. Los propietarios pueden solicitar la liberación si se comprometen previamente a someterse al plan parcial, a reparcelación, a las servidumbres del plan, si además aceptan el precio de expropiación, aportan al pago de los costes de urbanización e inician la construcción en los plazos fijados. El otorgamiento de la liberación es discrecional.

La normativa sobre enajenación de parcelas por el Instituto de la Vivienda y Gerencia de Urbanización prevé "reservas de terrenos en favor de los expropiados"; es decir, que

La aceptación del régimen de cooperación por alguno de los propietarios podrá —si el Ayuntamiento así lo acuerda discrecionalmente— liberarle de la expropiación.

ostentan derecho prioritario a la adquisición de una o varias parcelas en el polígono, aunque no sea la misma parcela expropiada.

La Jurisprudencia ha precisado que este sistema de liberación organizado por el artículo 56 L. S. no aparece en nuestra legislación hasta la L. S. (Sentencia de 18 de abril de 1964, "Anuario", núm. 576); el art. 56 L. S. persigue un doble efecto: de un lado, favorable a la Administración a fin de que ésta pueda contar con un plazo para la práctica de sus proyectos, evitando un aluvión de expropiaciones que pondrían en peligro sus presupuestos, y de otro lado, a favor del administrado, evitando una situación permanente de incertidumbre para su propiedad. Aunque el art. 153 de la Ley de Régimen Local prevé un plazo de diez años para llevar a la práctica los proyectos y planes, no cabe interpretar que pueda ocuparse el bien expropiado sin previo pago, pues desde que la Administración se dispone a ocupar ha de proceder al previo pago (Sentencia de 1 de junio de 1964, "Anuario", núm. 290). El sentido del art. 56 LS es: frente a la potestad ilimitada que bajo otros textos legales correspondía a la Administración para llevar a cabo la expropiación en el tiempo que creyere oportuno, la L. S. establece un plazo, transcurrido el cual el propietario recobra las facultades limitadas por el plan; facultades limitadas y no libres o anárquicas, pues han de ejercerse siempre conforme al plan; su fundamento no es otro que impedir la indefinida afectación de un interés privado por una ordenación jamás consumada; el art. 56 está condicionado a que no se hubiera procedido a la expropiación y se procede a la expropiación en cuanto se pasa a su realización a través del procedimiento adecuado, con lo que el requerimiento es ineficaz cuando en procedimiento expropiatorio está vivo y en curso; así, el art. 56 L. S. en modo alguno permite la terminación anormal del expediente expropiatorio en curso, no arbitra un medio de ataque a la expropiación en vía de consumación, ni a la vigencia ilimitada del plan, "que nace con una vocación de permanencia" (Sentencia Audiencia Territorial de Barcelona de 10 de abril de 1965, "Anuario", núm. 664).

Los diez años del art. 56 L. S. se computan desde la "entrada en vigor del Plan" (Sentencia de 11 de abril de 1964, "Anuario", núm. 575). Por haber sido requerido el Municipio conforme al art. 56 LS, y no haberse llevado a cabo la expropiación en el plazo de tres meses, se ha producido automáticamente y *ope legis* la recuperación por el propietario del libre ejercicio de sus facultades dominicales sobre la finca. No es posible que posteriormente se plantee la expropiación una vez pasado este plazo de caducidad sin haberla realizado, a no ser mediante nuevo título habilitante (Sentencia Audiencia Territorial de Granada de 10 de diciembre de 1965, "Anuario", núm. 668).

Otorgar la liberación de expropiaciones conforme al art. 5/2 del Decreto de 26 de noviembre de 1959 es absolutamente potestativo de la Administración, que resuelve *discrecionalmente*, y en vista de ello la conclusión que se impone es que *no existe derecho administrativo* alguno de parte del recurrente (Sentencia de 28 de mayo de 1963, "Anuario", núm. 442).

El Decreto de 26 de noviembre de 1959 fue dictado, según expresa su preámbulo, con el propósito de buscar la armonización de los intereses particulares y públicos, evitando la expropiación cuando el particular ofrece voluntariamente su colaboración; pero como tal fórmula cabría se utilizase en contra de su propia finalidad para entorpecer actuaciones urbanísticas, incumpliendo *a posteriori* unas condiciones aceptadas solamente para evitar de momento la expropiación, se fijan las condiciones y consecuencias del incumplimiento, siendo de notar, respecto de las primeras, que la aceptación del precio de expropiación señalado por la Administración sólo obliga en caso de que se acepte la petición. Otorgada en este caso la liberación, la conducta del recurrente retrasando la

f) *Reversión de expropiaciones* (58).

Esta garantía básica del expropiado rige indiscriminadamente en las expropiaciones urbanísticas sin más excepción que la prevista en el artículo 90-2, L. S., para los terrenos expropiados por su valor inicial, en los que el plazo de reversión se fija en treinta años.

g) *Fines de las expropiaciones urbanísticas.*

Hasta ahora nos hemos venido refiriendo a las expropiaciones urbanísticas como uno de los cuatro sistemas de ejecución del Plan General a través de la actuación por polígonos.

Una finalidad coincidente, pero a escala territorial más amplia, aparece en las «expropiaciones masivas del suelo urbanizable» que tienden a constituir patrimonios públicos del suelo mediante:

- 1.º Adquisición masiva del suelo por expropiación u otros títulos.
- 2.º Urbanización de ese suelo.
- 3.º Regularización del mercado mediante la oferta de los solares así formados.

A nivel estatal el organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda denominado «Gerencia de urbanización» tiene dos fines fundamentales: preparar suelo urbanizado y regular el mercado de solares por el simple juego de la oferta (59).

---

firma del acta de aceptación de las condiciones del Decreto de liberación y pago de la cuota de aportación al coste de la urbanización, vulnera el espíritu informador del Decreto y entorpece la actuación urbanística por su actitud dilatoria, por lo que, de conformidad con el previo requerimiento, se le tuvo por renunciado al beneficio de liberación, sin que ello infrinja el Ordenamiento jurídico (Sentencia de 9 de diciembre de 1965, "Anuario", núm. 462).

(58) MARTÍN CAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, cit., pág. 261.

La reversión puede ejercitarse en cuatro supuestos, según detalla la Sentencia de 12 de marzo de 1964 ("Anuario", núm. 287):

- 1.º Dentro del mes en que la Administración comunique su decisión de no ejecutar la obra o servicio, así como la desaparición de cualquiera de éstas.
- 2.º Dentro del mes en que el interesado comparezca ante la Administración, dándose por enterado de los hechos o actos de ésta que impliquen inejecución.
- 3.º Pasados dos años de haber hecho presente a la Administración el propósito de ejercer la reversión por tener los bienes a su disposición desde cinco años antes de la advertencia sin iniciar las obras o servicios y siempre que no las hubieren comenzado después de tal aviso.
- 4.º Pasados dos años de haber hecho presente a la Administración el propósito de ejercer la reversión por estar transcurridos otros dos años desde la fecha prevista para iniciar las obras o servicios sin hacerlo y siempre que no las hubiere comenzado después del aviso indicado.

(59) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., pág. 104 sigs., indica que dicho mercado,

La L. S. encomendó esta acción precisamente a los Municipios, y no al Estado, obligando a la constitución de «Patrimonios municipales del suelo» (60) para preparación y enajenación de solares edificables, entre otros fines; con ello se venía a reconocer que este tema, como el resto del urbanismo, es una competencia natural de los Municipios, reconocimiento que por lo general no ha trascendido de las declaraciones legales hacia la realidad por el deterioro y empobrecimiento acumulativo de las Haciendas Locales (61).

Desde la perspectiva de la competencia natural de los Municipios y Provincias en Urbanismo (62) debemos enjuiciar severamente a la «Gerencia de Urbanización» estatal en cuanto ejerce unas competencias que la L. S. atribuía a los entes locales y administra fondos públicos cuya inversión se proyecta y repercute directamente en la esfera territorial consustancial a los intereses locales.

Por último, las expropiaciones urbanísticas pueden responder a la finalidad de «expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad» referida en concreto a la omisión de los deberes funcionales de urbanizar y de edificar. La obligación positiva de urbanizar se garantiza con expropiación-sanción de la siguiente forma:

— En el sistema de cooperación para el caso de que el porcentaje requerido de propietarios no acepte las obligaciones propias de dicho sistema (art. 118, L. S.).

---

dominado por grupos monopolistas, es un típico supuesto de mercado inelástico, pues las posibilidades de suelo urbano son fundamentalmente limitadas. Ante tal supuesto, el Estado trata de intervenir en ese mercado controlando los precios mediante la oferta de solares. De hecho, la Gerencia de Urbanización tuvo una entrada espectacular expropiando cantidades ingentes de suelo urbano que superan las 4.000 hectáreas; pero hasta la fecha no ha podido mantener los precios del mercado a niveles adecuados por el retraso y parquedad con que efectúa las ofertas de solares.

La Gerencia de Urbanización se rige por Ley 43/1959, de 30 de julio, modificada por Decreto-ley 49/1962, de 22 de noviembre; su reglamento provisional fue aprobado por Decreto 237/1960, de 11 de febrero, y el régimen de enajenaciones de terrenos propiedad de la Gerencia por Decreto 1.510/1963, de 5 de junio.

(60) Arts. 72 a 76 L. S.; la regulación de las enajenaciones en arts. 152 a 156 L. S.

GARCÍA DE ENTERRÍA en *La LS y el futuro del urbanismo. Problemas actuales de Régimen Local*, Sevilla, 1958, pág. 122, señala que se trata de «una técnica de recuperación de enriquecimientos mediante la llamada equivocadamente expropiación de plusvalías. Baste decir que, en cuanto última posibilidad, constituye el coronamiento definitivo del sistema de afectación de costes».

(61) Con toda razón indica M. A. NÚÑEZ RUIZ en *Derecho Urbanístico...*, cit., página 339, que «de nada sirve regular la política municipal del suelo mediante la constitución de patrimonios municipales del suelo si el Municipio no tiene medios económicos para formarlos».

(62) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, cit., pág. 142.

— En el sistema de compensación respecto de los disidentes y de los propietarios que incumplan sus obligaciones [art. 125, 126, c), y 128].

La obligación positiva de edificar se garantiza con expropiación-sanción:

— Específicamente en el sistema de cooperación por el artículo 119, L. S.

— Con carácter general por la técnica de edificación forzosa y Registro Municipal de Solares que en sustancia implica lo siguiente: el incumplimiento del deber funcional de edificar priva de legitimación al propietario para tésaurizar las plusvalías; de oficio o a instancia de parte se verifica la inscripción del solar —o construcciones derruidas, paralizadas, ruinosas o inadecuadas (63)— en el Registro Municipal de Solares, con posterior declaración de su «estado de venta forzosa» por el valor urbanístico, sin que en ningún caso sea aplicable el valor comercial (art. 145, L. S.). De esta forma la diferencia de importe entre ambos valores se adscribe al deber funcional de edificar.

Otros supuestos específicos de expropiación-sanción son:

— Artículo 123, L. S., incumplimiento por el beneficiario de la expropiación de sus deberes de urbanizar y en su caso de edificar.

— Artículos 137 al 141, L. S.: incumplimiento de la «gestión privada».

— Artículo 54 régimen de fachadas artísticas.

— Artículo 171-3 reparcelación sin licencia (64).

En otro sentido la finalidad urbanística de la expropiación acota el ámbito de aplicación de la L. S., por lo que si el fin perseguido no es la ordenación urbana del sector expropiado no cabe aplicar este régi-

---

(63) Sentencia de 15 de diciembre de 1966 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 1, página 152): finca, a efectos del Registro de Solares, nunca equivale a finca en sentido jurídico-hipotecario de unidad inscrita en el Registro de la Propiedad, pues el Registro de Solares no es un registro de hipotecas, ya que su finalidad propia tiende a crear autorizada relación de solares aptos para la edificación con el decidido propósito de ayuda a resolver el angustioso problema social de la vivienda. Los conceptos de construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas son independientes y sin nada que ver con la supuesta finca jurídico-hipotecaria.

Sentencia de 17 de diciembre de 1966 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 1, página 149). La inclusión en el Registro de Solares corresponde al Municipio; es recurrible en alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo, cuya resolución agota la vía administrativa y únicamente son susceptibles de contencioso-administrativo ante la Sala de este carácter de las Audiencias Territoriales.

(64) MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, cit., pág. 273.

men jurídico especial, sino el común, constituido por la Ley de Expropiación forzosa, cualquiera que sea la calificación urbanística del suelo (65).

##### 5.º Criterios de valoración.

Repetidamente hemos aludido a los criterios de valoración definidos por la L. S. en sus artículos 85 a 101, que determinan directa o indirectamente el justiprecio en las expropiaciones urbanísticas; a estos efectos las valoraciones de terrenos se efectuarán teniendo en cuenta los diferentes valores denominados «inicial», «expectante», «urbanístico» y «comercial».

a) *Valor «inicial»*. Es el único que hace referencia a los frutos del terreno, pues se determina por los rendimientos de la explotación rústica efectiva o potencial de la finca sin tener en cuenta precios de venta, ni plusvalías o expectativas urbanísticas; sólo se computan los aprovechamientos rústicos desconectados con la posible utilización urbana de los terrenos. Se aplica a los terrenos calificados como «rústicos» y a los viales, parques y jardines que por su extensión no resulten incluidos en el deber funcional de la gratuita «cesión de viales» (66).

b) *Valor «expectante»*. Su límite mínimo es el valor «inicial» y su límite máximo el «urbanístico» (67), por ello se puede definir como incremento del «inicial» legitimado en las expectativas urbanísticas de

(65) MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, cit., pág. 216, con especial mención al art. 102 del Reglamento de Expropiación que remite a la L. S. en las expropiaciones "por razón de urbanismo".

La Sentencia de 19 de octubre de 1965 ("Anuario", núm. 430) declara: sea cual fuere la naturaleza de cualquier terreno, lo que determina la aplicación de las expropiaciones urbanísticas de la L. S. no es la calificación que merezca con arreglo a ella, sino el fin a que obedezca la expropiación misma, que no ha de ser otro que la ordenación urbana conforme al art. 1 de la L. S. Siendo así que en este caso la expropiación no tuvo por fin la ordenación urbana del sector expropiado, sino evitar daños por crecidas del arroyo Tamarguillo, conforme a Decreto aprobado a propuesta del Ministerio de Obras Públicas, se revela que la expropiación no guarda relación los fines a realizar por razón de urbanismo, únicos a los que son de aplicación los preceptos de la L. S.

(66) La Sentencia de 15 de enero de 1966 ("Aranzadi", núm. 218) contempla la expropiación de una finca con destino a viales y declara que el solar dedicado a vías públicas se tasa por el valor inicial, y este valor se determina por el rendimiento de la explotación rústica efectiva o susceptible, y en este último caso (finca sin explotación rústica) se está al correspondiente arbitrio municipal sobre solares.

La Sentencia de 13 de octubre de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 5, página 174) señala que el valor inicial debe prevalecer, caso de ser mayor, sobre el expectante, pero no sobre el urbanístico.

(67) Sentencia de 8 de junio de 1966, "Aranzadi", núm. 3.560, y art. 91/3 L. S.

los terrenos (68); se aplica a los terrenos calificados de «reserva urbana» (69) o rústicos con expectativas urbanísticas (70).

c) *Valor «urbanístico»* es un valor contraespeculativo (71), es decir, inferior al valor «comercial» o de mercado, que se determina mediante un sistema complejo en el que se relacionan:

1.º el volumen edificable fijado por el Plan.

2.º el precio por metro cúbico de edificación;

3.º las circunstancias intrínsecas del suelo y los servicios urbanísticos de que esté dotado; todo ello con la finalidad de limitar la repercusión del suelo sobre la edificación (72).

De esta forma, y a tenor del Decreto de 21 de agosto de 1956, sobre

---

(68) El art. 87/2 L. S. dispone que el valor "expectante" se obtendrá sumando al "inicial" una plusvalía en función de las expectativas urbanísticas.

La sentencia de 30 de abril de 1966 (Aranzadi, núm. 3.918) señala que para hallar el valor expectante es preciso determinar en primer término el valor inicial que corresponde a los terrenos, al cual se sumará la plusvalía que corresponda, plusvalía por unidad de superficie, que a su vez se obtiene restando del valor urbanístico del terreno el inicial correspondiente; o lo que es lo mismo, según sentencia de 7 de mayo de 1966 (Aranzadi, número 3.919), "el valor expectante" se ha de obtener trayendo del valor urbanístico que le corresponda, "el inicial que tuviera".

(69) La sentencia de 8 de junio de 1966 (Aranzadi, núm. 3.560) aplica el valor expectante a una finca que carecía de los requisitos urbanísticos del artículo 63 L. S., pero estaba comprendida en el Plan general para ser urbanizada, como suelo de "reserva urbana". Sentencia de 30 de abril de 1966 (Aranzadi, núm. 3.918), "las fincas de que se trata son eminentemente rústicas, cultivadas en regadío, a cuyos terrenos corresponde la calificación de suelo de reserva urbana por estar comprendido en el Plan general de ordenación para ser urbanizado, y no ser calificables de suelo urbano" por ausencia de Plan parcial, no estar situados en el casco urbano y no concurrir las circunstancias del artículo 63 L. S. Sentencia de 22 de junio de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 5, pág. 174): al suelo incluido en el Plan general para ser urbanizado le corresponde el valor expectante. Sentencia de 4 de noviembre de 1967, el polígono fuera del casco urbano, con superficie edificada inferior a 2-3 y sin plan parcial, es de reserva urbana y se valora por el expectante.

(70) La sentencia de 7 de mayo de 1966 (Aranzadi, núm. 3.919) ha precisado, en torno al artículo 87-1 y 2.º, B. L. S., que las expectativas que determinan la plusvalía no se refieren a la utilización que se hubiere hecho del terreno en *tiempos pasados*, sino a la posibilidad que tengan los terrenos comprendidos en el polígono de expropiación para ser utilizados en un *futuro* máximo de quince años.

(71) Para A. CARRO, *Los principios de la nueva Ley del Suelo*, c.º, es el valor "clave", pues la L. S. "está concebida para que el 100 por 100 de las valoraciones y expropiaciones, que en aplicación de la misma se realicen, se obtengan por el valor urbanístico".

(72) Así A. CARRO, op. cit., indica que el valor urbanístico se inspira en la idea contraespeculativa de que el valor de un terreno no debe ser inferior al 5 por 100 ni superior al 15 por 100 del coste previsible de la edificación permitida. Por esta conexión funcional y económica entre suelo y suelo los artículos 85 y 88, L. S., definen el valor urbanístico del suelo en relación al volumen edificable y su coste.

coeficientes de valoración urbanística, para determinar el valor urbanístico hay que ponderar :

1.º El volumen de edificabilidad atribuido por el Plan parcial [artículo 10, c), L. S.], que viene expresado en metros cúbicos por metro cuadrado de superficie.

2.º Coste del metro cúbico de edificación expresado en pesetas. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, el Ministerio de la Vivienda define por su cuenta este coste (73); no se trata, por tanto, del coste real del metro cúbico ya edificado.

3.º Las circunstancias intrínsecas y la urbanización; lo que se descompone a su vez en los siguientes factores :

3.1. Coeficiente por «categoría y grado», de acuerdo con la dotación de agua, accesos, aptitud del terreno para la cimentación, topografía, paisaje, etc. El Decreto de coeficientes traduce estas condiciones intrínsecas de los terrenos en tres «categorías», A, B y C, cada categoría se subdivide en tres «grados», finalmente para cada categoría y grado se señalan diversos «coeficientes» en función de la «edificabilidad»; por ejemplo, a un terreno de «categoría» A, «grado» 3 y con «edificabilidad» 3 corresponde el coeficiente 6,50.

El Tribunal Supremo, mediante la técnica de control de los «hechos determinantes» (74), revisa las asignaciones de «categoría» y «grado» que efectúa la Administración, mediante el análisis concreto de las circunstancias intrínsecas del suelo objeto de valoración urbanística (75).

Este complejo sistema de coeficientes por categoría y grado responde en esencia a la finalidad de limitar el valor del suelo a un determinado y reducido porcentaje del coste total de la edificación. Desde esta pers-

(73) *Apuntes...*, cit., pág. 92. La sentencia de 26 de octubre de 1965 (núm. 436 del "Anuario de Jurisprudencia Contencioso-Administrativa", ed. Santillana, vol. de 1965) declara que fijar el coste de la edificación es competencia de los órganos urbanísticos, conforme a la norma 5.ª del Decreto de coeficientes, que dispone: el coste del metro cúbico de edificios-viviendas.

(74) Un análisis de esta técnica en GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades de poder en el Derecho administrativo* (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos), núm. 38 de esta REVISTA, 1962, págs. 170 y sigs.

(75) Así la sentencia de 11 de marzo de 1965 ("Anuario", 1965, Santillana, cit., número 445) no acoge la pretensión del recurrente de modificar la categoría y grado B3 a los de B1, por no ajustarse a la realidad de las circunstancias intrínsecas del suelo. En cambio, las sentencias de 18 de febrero de 1964 ("Anuario", núm. 333) y 4 de junio de 1964 ("Anuario", núm. 341) revisan los coeficientes por categoría y grado incrementando los que asignó la Administración.

Es importante la sentencia de 1 de junio de 1965 ("Anuario", núm. 458), por cuanto precisa que a efectos del coeficiente por categoría y grado hay que referir las condiciones intrínsecas previstas en el Decreto de 21 de agosto de 1956, "según mandato legal específico, a la fecha de delimitación del polígono".

pectiva previa se elaboraron los coeficientes que, por tanto, no representan una arbitraria discreción administrativa, sino un resultado técnico y matemático al servicio de la expresada finalidad previa: limitar la repercusión del precio del suelo en el precio final del vuelo.

3.2. Coeficiente por «grado de urbanización» (76): en este caso la finalidad es simplemente retribuir los costes de las obras de urbanización existentes en el suelo; ahora bien, como las obras pueden haberse realizado a cargo de los propietarios o de oficio por la Administración, la norma cuarta del Decreto de coeficientes regula distintamente ambos supuestos.

Si la urbanización existente corrió a cargo de los propietarios las obras se tasan por su «valor actual». El resultado, expresado en pesetas, se pondera con el valor actual de lo que debería ser la «urbanización completa» (77); así se obtiene un coeficiente que relaciona y representa el porcentaje de urbanización existente respecto de la «urbanización completa». El máximo será el 100 por 100 (coeficiente 10) y el mínimo será el cero por 100 (coeficiente cero), con los correspondientes coeficientes intermedios (78).

Si la Administración realizó la urbanización, el coeficiente se expresa

(76) Recordemos que conforme al artículo 63, L. S., la urbanización se refiere a las obras fijadas en el Plan, y si éste no las concretare a los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación y encintado de aceras y alumbrado público.

(77) El concepto de «urbanización completa» en la norma novena del Decreto de coeficientes; se requiere que estén definitivamente establecidos los servicios de vialidad, saneamiento, agua, electricidad y demás complementarios. Todo ello en relación con el artículo 63, L. S.

(78) Para simplificar esta escala de 0 a 100 las «instrucciones para determinar los índices municipales de valoración del suelo», publicadas por la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda (Madrid, 1965), cuyo carácter es puramente orientador y no reglamentario, establecieron el siguiente cuadro (pág. 15).

«Terrenos con urbanización completa ... ..	— 100 % del total.
Terrenos con tres servicios ... ..	— 75 % del total.
Terrenos con dos servicios ... ..	— 50 % del total.
Terrenos con un servicio ... ..	— 25 % del total.
Terrenos con cero servicios ... ..	— 0 % del total».

Se considera aceptable su aplicación cuando el estudio se realiza para un término municipal completo, como sucede en la técnica de índices; en definitiva, el sistema descrito en el texto se traduce en una clasificación del terreno sólo por el número de servicios que pusee. Así se originan los coeficientes 0, 2,5, 5, 7,5 y 10, que representan el número de servicios existentes en relación como siempre a la «urbanización completa».

La simplicidad reductora del sistema lleva a M. A. NÚÑEZ RUIZ, *Derecho urbanístico español*, cit., pág. 389, a convertirlo en norma general, con olvido de su origen no reglamentario, de su reconocida menor precisión y de su carácter no vinculante.

en porcentajes de coste de la edificabilidad permitida (79). Podríamos preguntarnos por qué en este supuesto se incrementa el valor urbanístico de unos terrenos cuya urbanización no se ha realizado a cargo de los propietarios, pues a primera vista resulta que la acción urbanizadora del Municipio beneficia a propietarios inertes; sin embargo, el coeficiente de incremento se legitima en la prioridad legal del régimen de «contribuciones especiales» sobre el de «impuestos» (80), en virtud del cual las obras urbanizadoras no han sido sufragadas por la población del término municipal, sino, en su parte divisible, por los propietarios de inmuebles beneficiados especialmente.

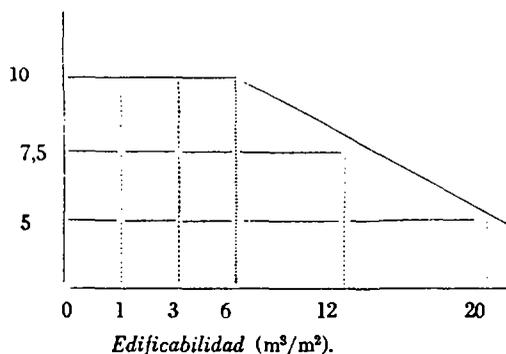
Al igual que en el coeficiente por «categoría y grado», también nuestro Tribunal Supremo revisa los coeficientes por «grado de urbanización» aplicando la técnica de control de los hechos determinantes (81).

3.3. Coeficiente de reducción por «tipo de ciudad»: los anteriores coeficientes incrementan el valor del suelo; en cambio, éste únicamente tiene efectos reductores, de la siguiente forma:

- En Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao no hay reducción.
- En las ciudades de más de 100.000 habitantes el coeficiente reductor es del 25 por 100.
- En el resto de los núcleos urbanos, del 50 por 100 (82).

(79) La norma cuarta, b), del Decreto de coeficientes establece un sistema que puede expresarse de la siguiente forma:

Coeficiente (porcentaje del coste de la edificación permitida).



(80) Artículos 578 y 580 de la Ley de Régimen Local.

(81) Precisamente la sentencia de 26 de enero de 1965 ("Anuario" de 1965, ed. Santillana, cit., núm. 433) entra a revisar el coeficiente por grado de urbanización en el supuesto del apartado b) de la norma 4.ª del Decreto de coeficientes, admitiendo la aplicación de coeficientes interpolados entre los expresados en dicha norma.

(82) Estos porcentajes giran sobre el coeficiente por "categoría y grado"; es decir, se trata de un descuento cifrado en el 25 o el 50 por 100 de los numerales que expresen

En resumen: el valor urbanístico se obtiene operando con:

Edificabilidad (E).	
Coste del metro cúbico construido (M).	
Valor urbanístico .....	
Coeficiente total (C)...	}
	Coeficiente por categoría y grado (Cg).
	Coeficiente por grado de urbanización (Cu).
	Coeficiente de reducción por tipo de ciudad (Cc).

Las operaciones aritméticas, preceptuadas por el Decreto de coeficientes son:

1.º Se obtiene el coeficiente total: para ello al coeficiente por categoría y grado se le resta la cantidad que corresponda al aplicarle su coeficiente de reducción y al resultado se le suma el coeficiente por grado de urbanización:

$$C = (Cg - Cc) + Cu \quad (83).$$

2.º El coeficiente total se aplica al producto de la edificabilidad por el coste del metro cúbico de edificación (84), lo que nos da la fórmula:

$$\text{Valor urbanístico} = C \cdot (E \cdot M) \quad (85).$$

aquel coeficiente. Así viene establecido por la norma séptima del Decreto de coeficientes al disponer que "los coeficientes determinados en el artículo anterior (que son los de categoría y grado)... se reducirán..."

(83) Ejemplo, el coeficiente por categoría A, grado 3, con edificabilidad 3, es 6,50 por 100; por tipo de ciudad corresponde un descuento del 25 por 100, y por grado de urbanización el coeficiente 6 por 100.

El coeficiente total es

Cg .....	6,50 %	
Cc .....	— 1,625 %	(es la cuarta parte de 6,50)
	4,875 %	
Cu .....	+ 6, %	
	10,875 %	

(84) Según el tenor literal de la norma primera del Decreto de coeficientes.

(85) Volviendo al ejemplo de la nota núm. 83 tenemos un coeficiente total de 10,875 %, una edificabilidad de 3 (m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>), y un coste del metro cúbico de 950 pesetas.

Valor urbanístico = 10,875. (3 · 950) = 309,93 pesetas por metro cuadrado.

El valor urbanístico es igual al coeficiente total multiplicado por el producto de multiplicar la edificabilidad por el coste en pesetas del metro cúbico de edificación.

A través de estas operaciones aritméticas (obtención del coeficiente total en primer lugar, y a continuación su ponderación por la edificabilidad y coste de la construcción) se totaliza el valor urbanístico.

Una vez analizado el procedimiento para determinar el valor urbanístico pasemos a estudiar en qué supuestos se aplica; para ello comencemos recordando que al suelo rústico corresponde el valor inicial y al suelo de reserva urbana el valor expectante; en cambio, sobre el suelo urbano inciden dos valores; el urbanístico y el comercial. Ante esta dualidad de valores es eficaz definir el valor urbanístico como el valor de aplicación general al suelo urbano, salvo los supuestos particulares que se tasan por el comercial. Esta configuración, general del valor urbanístico y particular del comercial, responde a la finalidad «contra-especulativa» de aquél, que quedaría desvirtuada si la generalidad del suelo urbano se valorase por el comercial. La L. S. sale al paso de esta posibilidad mediante la aplicación del valor urbanístico al suelo urbano que es:

1.º El calificado como tal por el Plan parcial, aunque carezca de servicios (86).

2.º Los «terrenos urbanizados», aunque no exista «urbanización completa» (87) y con mayor motivo el «solar», entendiéndose como tal la parcela dotada de «urbanización completa»; es decir, de los servicios previstos en el Plan o como mínimo de vialidad, saneamiento, agua y electricidad (88).

3.º Los «terrenos» comprendidos en el casco de la población, en-

---

(86) Artículo 63, L. S. Es misión del Plan parcial pasar suelo rústico, o de reserva, a urbano, con lo que le otorga un aprovechamiento urbanístico no inherente a las facultades dominicales y le impone los deberes funcionales de urbanizar, edificar y ceder viales. La sentencia de 10 de abril de 1968 (Aranzadi, núm. 3.962) puntualiza este efecto en los siguientes términos: resulta suficiente la aprobación de un Plan parcial de ordenación para la transformación de suelo rústico en urbano, aun cuando no se haya realizado obra alguna de urbanización y sin necesidad de que el predio se encuentre en un perímetro edificado al menos en un 20 por 100.

(87) Se impone esta conclusión porque la norma novena del Decreto de coeficientes introduce el concepto de «urbanización completa» —véase la anterior nota 77—, y aunque la urbanización sea incompleta permite la aplicación del valor urbanístico. Así la sentencia de 18 de enero de 1966 (Aranzadi, núm. 580) lo aplica a una finca que tenía calzada pavimentada, agua, desagües y alumbrado público, pero carecía de aceras y de su encintado.

(88) Así el artículo 63, L. S., respecto del cual la sentencia de 10 de mayo de 1965 («Anuario», núm. 45-0) declara que crea un concepto jurídico nuevo de lo que es solar a efectos expropiatorios, en el que no cabe el suelo urbano sin urbanizar.

tendiendo por «casco» lo que ya es casco urbano y los terrenos que se le incorporen a medida que la construcción ocupe dos tercios de la superficie edificable (89).

Esta aplicación general del valor urbanístico al suelo urbano tiene dos excepciones, en las cuales se aplica el valor comercial:

— Excepción al anterior apartado 3: cuando se trate de «terrenos» comprendidos en el casco urbano que *además* tengan la condición de «solares» (90).

— Excepción al anterior apartado 2: cuando se trate de «solares» que *además* estén localizados en polígonos exteriores al casco en los que el desarrollo de la edificación suscite valores comerciales.

Sin embargo, en estos supuestos de valor comercial se aplicará la tasación por el urbanístico si se incumple el deber funcional de edificar en los plazos previstos (91).

La L. S. declara, en suma, que el valor urbanístico se aplica al suelo urbano sin urbanizar, al urbanizado y a los solares inscritos en los Registros de Municipios de Solares de edificación forzosa (92).

---

(89) La sentencia de 13 de febrero de 1965 ("Anuario", núm. 444) señala que el artículo 12, L. S., distingue entre casco y suelo exterior a éste; por otra parte, prevé la incorporación al casco de los sectores exteriores a medida que la construcción ocupe dos tercios de la superficie edificable, y en forma alguna esta previsión puede degradar lo que ya es casco urbano, pues ello implicaría la conclusión inadmisibles de que determinadas zonas del casco, y Santander conoce algunas muy destacadas y notorias, que por una u otras circunstancias contasen en un momento determinado con menos de dos tercios de superficie edificable construida quedarían por ese solo hecho excluidas de su condición de suelo urbano. La L. S. no ha pretendido, ni su objeto es modificar lo que se entiende por casco urbano.

(90) Como se trata de "solares", la parcela ha de contar con "urbanización completa"; así la sentencia de 18 de enero de 1966 (citada en nota 74) tasa por urbanístico y no por comercial a la finca que pese a estar situada en el casco y tener varios servicios carecía sólo de uno de ellos.

(91) Artículo 145, L. S., sentencia de 13 de mayo de 1965 ("Anuario", 639): la valoración de solares no edificados por sus propietarios en los plazos establecidos por el artículo 142, L. S., ha de hacerse necesariamente por su valor urbanístico.

(92) Así los artículos 92 y 145, L. S.

Comentario especial merecen los diversos apartados de este artículo 92, L. S.:

a) El terreno urbano sin urbanizar es el que sin la menor actuación urbanística obtiene la plusvalía por el simple elemento formal de la publicación del Plan parcial.

b) El terreno urbano urbanizado puede serlo total (urbanización completa) o parcialmente, pero se condiciona a que las instalaciones de los servicios se hayan verificado por el Municipio o por los particulares con aprobación municipal. En consecuencia, la urbanización clandestina se valorará prescindiendo de tales servicios con arreglo a la calificación que corresponda al suelo.

c) Los terrenos sin urbanizar edificados constituyen una infracción del artículo 67-1, L. S., que condiciona el deber funcional de edificar a la previa realización del deber

d) *Valor comercial.*

De los dos problemas que venimos tratando en cada «valor» —su determinación y su aplicación— comenzaremos por este último, en relación a lo expuesto con inmediata anterioridad. El valor comercial se aplica a los «solares» —es decir, parcelas con «urbanización completa» (93)— que precisamente estén situados en el casco urba-

funcional de urbanizar como nexo lógico entre ambas obligaciones positivas del propietario de suelo urbano.

d) Parcelaciones ilegales posteriormente ordenadas: las parcelaciones quedan sujetas a licencia municipal por el artículo 165, L. S. La parcelación ilegal se sanciona con la confiscación de los beneficios que derivan del aprovechamiento urbanístico mediante una multa que absorba las plusvalías y reduzca los beneficios al valor inicial (art. 215-4, L. S.). La posterior incorporación de estas parcelaciones a la ordenación restituye al propietario el valor urbanístico del suelo.

e) Parcelaciones legales posteriormente declaradas fuera de ordenación: es el supuesto inverso al previsto en el apartado anterior. En este caso la decisión modificadora del Plan descalificando el suelo no afecta, durante diez años, al valor urbanístico.

La potestad de modificación de Planes viene atribuida, con carácter excepcional, por el artículo 46-2, L. S.

El límite temporal de diez años es aplicable en caso de “modificación”, pero no de “derogación” del Plan; así la sentencia de 9 de febrero de 1965 (“Anuario”, núm. 440) declara que la derogación del Plan parcial de Paterna, aprobado en 1930, por el posterior Plan general de Valencia y su comarca no priva a los terrenos incluidos en aquél de su valor urbanístico para convertirlo en valor expectante.

f) Terrenos sin urbanizar gravados con arbitrios sobre solares. Este criterio fiscal, no aplicable en el valor comercial, véase nota 93, procede de la Ley de Expropiación Forzosa donde se utiliza, debidamente ponderado, para determinar el justiprecio en virtud del principio de que quien ha declarado un valor a efectos fiscales no puede pretender otro más elevado a efectos expropiatorios (GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios...* cit., pág. 123). Aquí el efecto es inverso: la Administración que ha recaudado tributos sobre un terreno en concepto de solar no puede tasarlo por menos del valor urbanístico. Sobre los arbitrios que determinan este efecto, ARRECUI LUCEA, *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964, pág. 56.

(93) Para que se aplique el valor comercial la parcela ha de contar con “urbanización completa” —véase nota 77—, pues así lo exige el artículo 7-1 del Decreto 343/63, de 21 de febrero, y la jurisprudencia —véase nota 90— declara que la falta de un servicio origina la tasación por el valor urbanístico; ahora bien, el estado más o menos perfecto de los servicios del artículo 63-3, L. S., no desvirtúa la naturaleza del solar (sentencia de 15 de marzo de 1966, Aranzadi, núm. 1.506); en concreto, las aceras deben referirse a toda la calle y no sólo al trozo que ocupa la edificación (sentencia de 27 de abril de 1966, Aranzadi, núm. 1.968).

Las sentencias de 25 de febrero de 1967 y 17 de diciembre de 1966 (“Revista de Derecho Urbanístico”, núm. 3, págs. 153 y sigs.) señalan que las normas mínimas de urbanización a efectos de calificar un solar, no son las señaladas en las Ordenanzas municipales, sino en el Plan parcial, y en su defecto los servicios previstos en el artículo 63-3, L. S. Esta jurisprudencia que exige y utiliza como criterio el artículo 63-3, L. S., es numerosísima: así las sentencias de 4-5-6 y 13 de octubre de 1967 (“Revista de Derecho Urbanístico”, núm. 5, pág. 170, y núm. 4, pág. 171); en concreto, las sentencias de 4 de noviembre y 9 de diciembre de 1967 (“Revista de Derecho Urbanístico”, núm. 6, pág. 166)

no (94) o en polígonos donde la edificación suscite valores comerciales (95), siempre y cuando no resulte incumplido el deber funcional de edificar.

Así como el valor urbanístico se aplica a la expansión de la ciudad definida en el Plan parcial como de urbanización inmediata, el valor comercial es el típico de la reforma interior de poblaciones, sin perjuicio de lo cual también puede resultar aplicable en los solares situados en polígonos exteriores al casco; en este último supuesto quiebra el principio de «unidad de valoración de la parcela» (96) en función del principio de influencia en profundidad de los servicios de la vía pública (97).

---

señalan el efecto subsidiario, en defecto de Plan parcial del artículo 63, L. S. Por otra parte, se excluye que la calificación de "solar" pueda derivar de criterios fiscales: la sentencia de 24 de abril de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 3, págs. 153 y sigs.) señala que la conceptualización fiscal de solar es independiente de la L. S.; las sentencias de 3 y 4 de julio de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 4, pág. 168) declaran que para la calificación de solar son inoperantes otros factores, por ejemplo, los de carácter fiscal, ajenos al artículo 63, L. S.; no tiene trascendencia a efectos L. S. que los terrenos merezcan la calificación de solares conforme a determinadas Leyes tributarias (sentencia de 5 de mayo de 1965, "Anuario", núm. 449).

(94) La interpretación jurisprudencial de este concepto en nota 89.

(95) Un ejemplo de aplicación de este criterio en la sentencia de 13 de febrero de 1966 ("Anuario", núm. 441), que reconoce que para la aplicación del valor comercial no es obstáculo que la construcción no ocupe dos terceras partes de la superficie edificable, pues el artículo 12-4, L. S., sólo exige este requisito respecto del casco, pero no para la determinación del criterio valorativo, y en este caso los solares se encuentran en zona que suscita valores comerciales, pues:

- su eje es la más moderna vía de Lugo;
- en el polígono hay 120 edificaciones;
- los órganos urbanísticos informaron que no eran terrenos aptos para viviendas económicas.

Un ejemplo de denegación en la de 26 de marzo de 1966 (Aranzadi, núm. 2.253): no se trata de solar, conforme al artículo 63, L. S., y no puede pretender la aplicación del artículo 93-6, L. S. (solares exteriores).

(96) Sentencia de 9 de febrero de 1965 ("Anuario", núm. 440). No es procedente el fraccionamiento de una parcela para aplicarle distintos valores, porque cada parcela constituye un todo único y su valoración debe ser idéntica y ser objeto en su integridad de un precio uniforme.

(97) Sentencia de 9 de diciembre de 1965 (Aranzadi, núm. 1.248): aplica el valor comercial a unas parcelas colindantes con vías públicas, y dotadas de los servicios pertinentes, hasta una profundidad de 50 metros. El resto de los terrenos del polígono expropiado distantes más de 50 metros son suelo urbano y les aplica el valor urbanístico.

Sentencia de 27 de abril de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 3, pág. 153): la calificación de solar no se limita a la profundidad de 30 metros, que reconoció la Administración, sino a la totalidad de los 45, que tiene la finca, porque en ella se puede levantar un edificio que se beneficie de todos los servicios urbanos de la calle con la que tiene línea de fachada.

La sentencia de 21 de febrero de 1927 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 4, página 133) y la de 17 de mayo de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 5, pág. 172) admiten la aplicación del valor comercial hasta una profundidad de 100 metros.

En cuanto a su determinación la L. S. efectuó una remisión a las normas y criterios establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa; se interpretó que quedaba permitida la tasación por el valor de mercado (98), pues aunque en esta Ley de Expropiación los solares se tasan de acuerdo con el criterio del valor fiscal, sin embargo su artículo 43 permite al Jurado seguir el criterio del valor real; sin embargo, la Ley 52/1962, al rectificar la línea jurisprudencial que aplicaba en cualquier tipo de expropiaciones urbanísticas el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa no sólo declara que las valoraciones urbanísticas se ajustarán estrictamente a los criterios de la L. S., sino que además prohíbe expresamente la aplicación del citado precepto. A partir de este punto, jurisprudencia (99) y comentaristas se dividen, a la hora de determinar el valor comercial, entre los favorables al artículo 43, L. E. F., y los que declaran su inaplicabilidad, prevaleciendo esta última opinión (100). Resulta obvio recordar

---

(98) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, en *Problemas actuales del Régimen Local*, Sevilla, 1958, pág. 116: "el valor comercial: pura y simplemente el valor de mercado..."

(99) La sentencia de 4 de octubre de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 5, página 176) declara aplicable el artículo 43, L. E. F.

Una posición intermedia en las sentencias de 28 de enero de 1966 (Aranzadi, núm. 651) y 18 de junio de 1966 (Aranzadi, núm. 3.923), que se limitan a señalar que conforme al artículo 89, L. S., el valor comercial se rige por los criterios de la L. de Expropiación Forzosa, la cual regula la tasación de solares en su artículo 38. La sentencia de 15 de febrero de 1966 (Aranzadi, núm. 745) aplica a la tasación de un solar el valor comercial y acto seguido declara que de ello no deriva la inmediata aplicabilidad del artículo 43, L. E. F., que tiene "un carácter de excepcionalidad".

En contra de la aplicación del artículo 43, L. E. F., la sentencia de 3 de abril de 1967 ("Revista de Derecho Urbanístico", núm. 5, pág. 176); la sentencia de 13 de abril de 1966 (Aranzadi, núm. 1.944), en el mismo sentido, expresa que con arreglo al artículo 85, L. S., hay que estar al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa, pero por los valores (inicial, expectante, urbanístico y comercial) de la LS; por tratarse de un solar, comprendido en el casco urbano, le corresponde el valor comercial que se determina con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa, según el artículo 89, L. S., sin que sea de aplicación el artículo 43, L. E. F., por la expresa prohibición contenida en el artículo 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962 y en el artículo 5.º del Decreto de 21 de febrero de 1963, por lo que hay que estar a los índices municipales de valoración y no constando que estén aprobados cobra valor el artículo 7-2 del citado Decreto.

Este artículo 7-2 del Decreto 343-63, dictado en desarrollo de la Ley 52-62 de valoraciones urbanísticas, responde al intento de modificar el artículo 89, L. S., y erradicar del valor comercial cualquier referencia a la Ley de Expropiación Forzosa; para ello reproduce el criterio del valor fiscal en ésta previsto para la tasación de solares y permite su ponderación con los precios medios de fincas análogas.

(100) Decididamente, en contra de la aplicación del artículo 43, L. E. F., ARREGUI LUCEA, *Valoración del suelo en la legislación urbanística*, c.t., pág. 95, y MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas*, Madrid, 1967, ed. Montecorvo, pág. 328; ambos posteriores a la Ley 52/62.

que esta disparidad de criterios formales no tiene interés sustantivo, sino sólo en tanto en cuanto lo que se discute es si el valor comercial va a seguir siendo el valor real de venta, por ello no ofrece excesivo interés terciar en la polémica, pues el énfasis debe ponerse en el principio básico de que el valor comercial es el valor de mercado (101).

#### IV

##### APRECIACIONES CRÍTICAS.

###### 1.º *La cuantía del justiprecio.*

La jurisprudencia, siguiendo la exposición que efectuara GARCÍA DE ENTERRÍA (102), aplica la técnica de los «conceptos jurídicos indeterminados» a la institución del justo precio en los siguientes términos: «las facultades discrecionales se caracterizan por la pluralidad de soluciones justas posibles entre las que libremente puede escoger la Administración por no establecer la norma solución concreta. Mientras que el concepto jurídico indeterminado (ruina, justiprecio, utilidad pública, etc.) es configurado de forma que solamente se da una solución justa en la aplicación del concepto a la circunstancia de hecho, como es en este caso la actuación del Jurado de Expropiación como organismo encargado de aplicar el concepto indeterminado de justo precio a unos bienes expropiados, no siendo libre para decidir, en un proceso volitivo discrecional, entre varios posibles justos precios, sino el que real y efectivamente sea el verdadero y justo» (103).

Ahora bien, el «concepto jurídico indeterminado» comporta necesariamente un margen técnico de «libertad de apreciación» en el órgano que lo aplica, margen que la Ley de Expropiación Forzosa tasó en la «lesión del sexto» (104), que legitima la impugnación en vía contencioso-administrativa del justiprecio.

---

(101) Así las *Instrucciones para determinar los índices municipales de valoración del suelo*, publicadas, sin carácter reglamentario, por el Ministerio de la Vivienda en 1965, página 21, al tratar de la determinación del valor comercial indican que “será necesario recoger una amplia información en la localidad sobre los valores reales de venta de todos los solares que dehan valorarse con este criterio...”

(102) *La lucha contra las inmunidades de poder en Derecho administrativo...*, núm. 38 de esta REVISTA, cit., págs. 17 y sigs.

(103) Sentencia de 28 de abril de 1964 (“Anuario”, núm. 319).

(104) Artículo 126-2, L. E. F.: el recurso contra los acuerdos de justiprecio “deberá fundarse en lesión 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...”

A todas luces es evidente que se trata de una garantía sustantiva, consustancial a la expropiación forzosa, que instrumenta y posibilita la cualidad esencial del justo precio que es ser un valor íntegramente sustitutivo de la privación patrimonial que sufre el expropiado.

Este sistema, cuya perfección jurídica es irreprochable, experimenta una grave crisis en las expropiaciones urbanísticas; crisis de doble sentido, pues la injusticia de los justiprecios urbanísticos se produce tanto por exceso como por defecto.

a) *Justiprecios excesivos.*

Los justiprecios excesivos surgen cuando terrenos absolutamente rústicos por quedar incluidos en un Plan parcial como de reserva urbana o incluso urbanos, o por beneficiarse de una decisión gubernativa creando polígonos, adquieren una plusvalía por puro azar (105).

Este efecto, consustancial a la L. S. que valora con arreglo a la situación después del planeamiento, no se producía en la Ley de Expropiación Forzosa, que seguía el sistema de valorar por la situación inmediatamente anterior al Plan (106).

La Ley 52/1962 de valoraciones urbanísticas modificó el sistema permitiendo la expropiación urbanística sin previo Plan general o parcial y a partir de ese momento la práctica burocrática es delimitar los polígonos expropiatorios con carácter previo a la aprobación del Plan precisamente para evitar las plusvalías que del mismo derivan.

En consecuencia, la expropiación no es ya un «sistema de actuación» del Plan, sino una actividad que se desarrolla previamente al Plan. Estos motivos económicos —no incluir en el justiprecio las plusvalías originadas en el planeamiento— han originado la reforma del régimen previsto en la L. S. para el sistema de expropiación, y cabe preguntarnos: ¿es que en su momento el legislador no tuvo en cuenta los efectos del justiprecio por la situación posterior del Plan? ¿Por qué admitió la tasación por valor urbanístico de terrenos no urbanizados por el simple hecho de venir calificados como suelo urbano en un Plan parcial? La única interpretación coherente de esta problemática procede, una vez más, de GARCÍA DE ENTERRÍA, que al observar cómo el paso del valor inicial, o del expectante en su caso, al urbanístico es obra del Plan, apunta: «La técnica clásica de corrección de estos enriquecimientos de que se benefician cier-

(105) Por “el tiralíneas del dibujante”, en gráfica expresión que me ha sido sugerida por R. PARADA VÁZQUEZ, que equivale a la ya conocida de “lotería del planeamiento”.

(106) Su artículo 36 excluye “las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsiones para el futuro”.

tos administrados en base a la actividad administrativa ... es la técnica de la contribución especial en dinero», para, a continuación, señalar que la innovación de la L. S. es pasar de la contribución *ex post* a la contribución *ex ante*, y pasar también de una contribución dineraria a una contribución en especie, al menos parcialmente. Con ello está haciendo referencia al deber funcional del propietario de suelo urbano de «ceder viales», como un deber tributario abonado en especie con finalidad correctora de las plusvalías originadas por el planeamiento que afecta, mediante la reparcelación, al conjunto de propietarios del polígono en régimen de comunidad necesaria de beneficios y cargas (107).

En esta perspectiva el Plan atribuye la plusvalía y simultáneamente impone la correctora «cesión de viales»; sin embargo, esta visión, sustancialmente cierta, tiene un fallo precisamente en el caso de las expropiaciones urbanísticas en las que la «cesión de viales» grava al *beneficiario* de la expropiación y no al expropiado (art. 123-2, L. S.):

En consecuencia, el propietario de la parcela sujeta a expropiación obtiene las plusvalías del Plan en el justiprecio, sin técnica correctora alguna de cesión de viales que sólo opera sobre el beneficiario de la expropiación (108).

Las interrogantes planteadas no encuentran cauce a través de la «cesión de viales», por lo que la única posibilidad de integrar sus cuestiones queda al margen de la técnica jurídica y cae en el ámbito más impreciso de la «política legislativa» que quiso reconocer y retribuir las plusvalías derivadas del Plan y no legitimadas en la actividad de los propietarios, SERRANO GUIRADO (109), que por su vocación y servicio tuvo amplio cono-

---

(107) La eficacia de la cesión de viales es suprimir el *iter inutilis* que supondría la expropiación con indemnización seguida de rescamiento de esa indemnización por contribución dineraria impuesta a los propietarios del sector. *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, cit., págs. 117, 118, 119 y 121.

(108) Lo que no deja de venir justificado en la propia sistemática de la L. S., pues el expropiado, una vez perdida su titularidad sobre la parcela, no tiene por qué subvenir a los costos de la urbanización «en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarle» (art. 114, L. S.).

(109) *Planificación territorial, política del suelo y administración local*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1963, en págs. 50, 51 y 62, recoge las siguientes orientaciones de «política legislativa»: «sería injusto, por demagógico, atribuir el fenómeno de la especulación inmobiliaria pura y simplemente a la capacidad de los propietarios de suelo urbano». «La especulación, sí, ¡cómo negarlo!, una flor del mal; pero el invernadero en que nace y prolifera es a veces la inestabilidad monetaria, de la que no son responsables los que defienden sus ahorros con inversiones inmobiliarias», «es necesario realizar una dicotomía: valor propio y plusvalor. Pero con todas las consecuencias hay que estimar el merecimiento obtenido por el proceso degenerativo del dinero, conceder un aumento naturalmente añadido por el solo transcurso del tiempo, reconocer como atribuible al propietario parte del nuevo valor consecuencia de la urbanización». Finalmente, citando a

cimiento del tema, nos sugiere la solución: la atribución al propietario inerte de las plusvalías derivadas del planeamiento responde al deseo de no esterilizar las inversiones privadas en suelo urbano (110); se trata en esencia de no desalentar las inversiones inmobiliarias que pueden resultar afortunadas por el planeamiento.

b) *Justiprecios insuficientes.*

Fenómeno inverso al anteriormente descrito y consustancial a las valoraciones urbanísticas de signo contraespeculativo, ha sido denunciado en términos vigorosos por GARCÍA DE ENTERRÍA (111): «Este fenómeno de que se esté despojando por la Administración de importantes patrimonios a sectores enteros de particulares sin abonar por ellos ni siquiera la mitad, como media, de su valor real, bien merece una meditación...» El *Justum pretium* es la equivalencia de valor, la más exacta posible, entre la in-

---

P. SELF: "Mientras siga habiendo propiedad privada será preciso un mínimo de beneficios si no se quiere producir una auténtica huelga de brazos caídos entre los propietarios.

(110) En consecuencia, no podemos compartir totalmente la brillante exposición de GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, cit., págs. 123 y 127, y en su "Prólogo" al libro *Expropiaciones urbanísticas*, de A. MARTÍN GAMERO, cit., cuando nos dice que el esquema originario de la L. S. era profundo: El paso del valor inicial (o del expectante que es una simple corrección del mismo) al valor urbanístico, se conecta a la operación de urbanizar, en tanto que el ascenso del valor urbanístico al comercial se justifica en la función de construir o edificar.

La segunda proposición es cierta, pues el solar no edificado en los plazos reglamentarios pierde el valor comercial y se tasa por el urbanístico (art. 145, L. S.); en cambio, la primera no, pues el paso del inicial al urbanístico no se legitima en el cumplimiento de ningún deber funcional, sino que deriva pura y simplemente del plan parcial [art. 92-1, a), L. S.], y así lo ha querido el legislador para no esterilizar la inversión inmobiliaria.

GARCÍA DE ENTERRÍA respalda su tesis en los siguientes términos: "Ello se evidencia con sólo notar que el incumplimiento de tales funciones sociales aparece sancionado con expropiaciones, en cuyos justiprecios tiene ahora pleno sentido descontar la cuota de valor correspondiente a las funciones sociales desatendidas", (Conforme a los artículos 67-3, 118, 128, 54, 93-2, 119, 145 y 146, L. S.). Pues bien, estas normas configuran diversos tipos de expropiación-sanción, entre los cuales figura, desde luego, el caso de solares no edificados en plazo, pero no prevén, y no existe, expropiación-sanción por incumplimiento del deber funcional de urbanizar en general, sino sólo dos modalidades muy concretas de los sistemas de cooperación y de compensación, a las que aludimos al tratar de los fines de las expropiaciones urbanísticas.

En síntesis: no existen dos funciones sociales —urbanizar y edificar— cuya realización permita, respectivamente, escalar desde el valor inicial al urbanístico y de éste al comercial. El primer tramo no viene garantizado con expropiación-sanción y se obtiene simplemente mediante una inversión inmobiliaria afortunada.

Ahora bien, no debemos olvidar que la tesis de la doble función social se vincula por GARCÍA DE ENTERRÍA al tema más amplio de la configuración de las expropiaciones urbanísticas únicamente como expropiación-sanción previa dación de oportunidad a los propietarios para realizar dichas funciones, cuyo incumplimiento acarrearía la expropiación.

(111) Prólogo a *Expropiaciones urbanísticas*, de A. MARTÍN GAMERO, cit.

demnización debida al expropiado y el objeto patrimonial de que coactivamente se le priva, no como un postulado de moral, sino como elemento definitorio de la institución expropiatoria.

Por ello la expropiación es una técnica de «conversión» de valores, no de «privación» de valor, cuyo cauce propio serían los tributos, devaluaciones monetarias, confiscaciones, etc., salvo en un caso: cuando se aplica con generalidad a toda la población como socialización generalizada (la «expropiación de los expropiadores» en términos marxistas). Fuera de este caso de transformación social la expropiación es técnica inadecuada para operar privaciones de valor «porque viene a parar no ya en una operación de transformación social, sino en una simple medida discriminatoria contra un particular, desde el momento en que se trata de una medida singular y no general». Medida que además carece de todo posible sentido en cuanto no depende de la conducta del expropiado, sino del evento de la localización de su propiedad: «sino simplemente del evento de que su propiedad se encuentre situada en el lugar donde eventualmente la Administración pretende actuar». En términos jurídicos se trata de una «transferencia de valor sin causa y, por ende, en nuestra terminología castiza, de un enriquecimiento torticero».

No pueden justificarse las valoraciones insuficientes en el carácter especulativo de la propiedad el suelo urbano y en las plusvalías no ganadas, pues para que estos argumentos prosperasen las expropiaciones tendrían que ser sistemáticas y totales respecto de la generalidad del suelo urbano, «es decir, el instrumento de una verdadera socialización del suelo»; pero siendo, como son, casuísticas y ocasionales, carece de sentido pretender que sólo los solares incluidos en polígonos de expropiación son especulativos y con plusvalías injustas, «en tanto que todos los medios del Ordenamiento jurídico están protegiendo... el mismo, idéntico, valor en el resto, inmensamente superior, de las propiedades urbanas no afectadas de expropiación», que incluso se benefician, a costa de sus vecinos, de la promoción de tales polígonos.

Se ve fácilmente que esa invocación moralizadora condenatoria de la especulación urbana, con la que la Administración intenta dar buena conciencia de la confiscación patrimonial que realiza sobre sus expropiados, es más bien bastante inmoral.

Lo que se acentúa al observar que no tienen estas expropiaciones el más mínimo efecto para impedir la especulación porque la Administración sitúa los terrenos, así adquiridos, en el mercado a través de una concurrencia comercial cuidadosamente promovida a través de subasta.

Para combatir la especulación «sólo pueden ser eficaces medidas ge-

nerales»: socialización del suelo urbano en su conjunto o medidas fiscales.

Hasta aquí la denuncia, impecable en su rigor jurídico, de GARCÍA DE ENTERRÍA; sólo nos queda indicar que la falta de flexibilidad de la normativa vigente acarrea que se dé un mismo justiprecio al especulador y al titular de un patrimonio que explota directamente. Esta injusticia discriminatoria viene reflejada en los siguientes términos por nuestro Tribunal Supremo (112): si bien las valoraciones hechas por la Administración *distan mucho* de ajustarse al verdadero valor real de las fincas expropiadas, y *por tanto de ser justas*, son de inexcusable aplicación los preceptos de la L. S. y de imposible aplicación el artículo 43 de la Ley de Expropiación; pero se hace indispensable rectificar el «valor inicial» para que, con la *ínfima* plusvalía asignada, permita llegar a un «valor expectante», obteniendo una valoración un poco más aproximada al valor real, habida cuenta de que mediante la expropiación que nos ocupa se *priva a los propietarios* de unas tierras cuyo cultivo personal y por cuenta propia les permitía vivir como modestos huertanos o labradores propietarios, y al ser *insuficiente el justiprecio* para adquirir otras análogas ha de obligarles a colocarse como obreros para labrar campo ajeno.

Esta sentencia refleja la forzada sumisión del Juez a una Ley cuya aplicación concreta es manifiestamente injusta por cuanto opera una confiscación singular de valor en un supuesto no previsto por la *ratio legis*, atenta sólo a la figura del especulador de solares. Nada más ajeno a dicha figura que la del pequeño propietario cultivador personal o empresario individual que, sin embargo, se ve sometido a un tratamiento concebido para conductas tan antisociales como honesta es la suya.

Conformes íntegramente con el planteamiento de GARCÍA DE ENTERRÍA debemos reclamar urgentemente del legislador, como mínimo indispensable, la corrección por vía general de estos justiprecios insuficientes cuando su aplicación desmonte, sin posibilidad de sustitución, una empresa gestionada personalmente.

Como premisa general, impuesta inexorablemente por la entraña de la institución expropiatoria, debemos reivindicar que el justo precio sea justo, valga la tautología, sin excesos ni defectos. De otra manera la institución expropiatoria queda alterada, en su precisa y concreta funcionalidad, al servicio de ideologías políticas de discutible interpretación (113).

(112) Sentencia de 16 de marzo de 1965 ("Anuario", núm. 446).

(113) Un caso de tal interpretación ampliamente cuestionable es la afirmación de MARTÍN GAMERO, en *Expropiaciones urbanísticas*, cit., pág. 287: "Toda esta legislación de

## 2.º *El régimen anárquico de recursos administrativos.*

La L. S. promulgada en 1956 es anterior a la sistematización que operó la Ley de Procedimiento de 1958, la cual convalidó determinados procedimientos especiales anteriores, entre los que se encuentran los regulados en la L. S. en las materias que especifica el apartado 26 del Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre procedimientos especiales vigentes; sin embargo, el artículo 1-3 de esta Ley de Procedimiento impone la observancia en todo caso de sus normas relativas a silencio positivo o negativo y revisión de oficio. Al no contener igual previsión respecto de la revisión en vía de recurso siguen aplicándose las normas a estos efectos contenidas en los artículos 217 a 221 de la L. S., cuyos principales, aunque no exhaustivos, defectos son:

— Plazos arbitrarios para interponer el recurso y para entenderlo desestimado por silencio administrativo.

— Destrucción del principio fundamental de que no cabe reposición previa a la alzada.

— Desconocimiento del principio básico de que la interposición de una sola alzada agota la vía administrativa.

— Defectuosa indiferenciación de las denominadas «alzadas impropias» ante órganos no jerárquicos.

Todo ello conduce al administrado a una pluralidad de vías de recurso, a la interposición de recursos simultáneos *ad cautelam* por si alguno de ellos fuera al procedente, a las notificaciones sistemáticamente defectuosas de las Administraciones inseguras del recurso procedente, etc.

El problema se agrava si tenemos en cuenta que la organización colegiada que figura en la L. S., a la que en vía de recurso se le reparten competencias, no ha llegado a funcionar por la sustitución del sistema de órganos colegiados por la gestión monocrática del Ministerio de la Vivienda y sus agentes periféricos y descentralizados; si bien esta victoria del principio monocrático no ha sido completa, pues a nivel periférico, junto al Delegado del Ministerio de la Vivienda, aparecen, con funciones propias, las Comisiones Provinciales de Urbanismo exponentes del principio de coordinación inherente al diseño colegiado que plasmó la L. S. (114).

---

moldes civiles sobre el justo precio dura estrictamente lo que dura el Estado burgués de Derecho”.

(114) Un análisis de este tema y de sus desfavorables consecuencias en GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., págs. 57 y sigs.

La situación es grave en lo que tiene de inseguridad, en definitiva de indefensión para el administrado y complejidad para la Administración; por ello merece una solución de conjunto y renovadora que reduzca el sistema de recursos a los principios generales que guían nuestro Ordenamiento jurídico y a la postre faciliten, en lugar de obstaculizar, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en su nivel orgánico territorial, especialmente indicado en temas urbanísticos no sólo por su mayor inmediatidad a los supuestos de hecho del litigio, sino además por la superior celeridad con que puede ventilarse, y la celeridad de la actuación judicial en este ramo es el único contrapeso que puede jugar eficazmente contra las groseras implicaciones del privilegio de «decisión ejecutoria» (115).

### 3.º *Prelación en la gestión urbanística.*

Queda fuera de discusión que nuestro régimen jurídico se basa en la consideración primordial de los valores individuales debidamente subordinados al bien común de la Nación, y que una de las repercusiones concretas de este principio es que la iniciativa privada debe ser estimulada por el Estado, cuya acción es subsidiaria (116); simultáneamente el Estado reconoce la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de funciones sociales y con la debida subordinación al interés supremo de la Nación (117).

Estos principios constitucionales tienen su reflejo en el artículo 6-2 del Reglamento de Servicios Locales, que impone a estos entes la elección de aquel tipo de acto de intervención que resulte «menos restrictivo de la libertad individual»; y en el artículo 4-2, L. S., en cuanto establece que se suscitará en «la medida más amplia posible la iniciativa privada», sustituyéndola cuando no alcanzare a cumplir los objetivos necesarios, «con las compensaciones que esta Ley establece».

La obligada fidelidad a estas declaraciones positivas nos llevan a proponer el siguiente orden de prelación en las actuaciones urbanísticas:

- 1.º Urbanización por el propietario.
- 2.º Sistema de compensación y sistema de cooperación en régimen de «asociación administrativa».
- 3.º Sistema de cooperación.

(115) Su apasionante análisis histórico en R. PARADA, *Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso*, núm. 55 de esta REVISTA, págs. 65 y sigs.

(116) Principios V y X de la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958.

(117) Declaración XII del Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938.

4.º Sistema de cesión de viales.

5.º Sistema de expropiación.

Las consecuencias de esta tesis son :

a) Cuando el artículo 113, L. S., atribuye al Ayuntamiento u órgano gestor la elección del sistema de ejecución del Plan no instrumenta una potestad discrecional.

b) Por ello los afectados en la ejecución del Plan tienen estricto derecho subjetivo administrativo a que dicha ejecución se desarrolle contando con su iniciativa y sin sustituirla.

c) Es decir, a que no se les prive de su propiedad cuando con ella estén dispuestos a cumplir las funciones sociales de urbanizar y edificar.

d) Todo ello con expresa reserva de los supuestos en que expresamente se declare el «interés supremo de la Nación» en la aplicación de plano del sistema de expropiación.

e) Cuyo sistema en cualquier caso permanece como garantía del cumplimiento de las obligaciones asumidas (118) y como solución técnica para el problema de los disidentes a la ordenación.

El Decreto del 59 sobre liberación de expropiaciones en modo alguno puede interpretarse como instrumentación positiva de este principio de subsidiariedad, pues además de invertir las posiciones del problema —expropiación de plano y liberación caso por caso—, su núcleo es la discrecionalidad del otorgamiento del beneficio de liberación lo que se traduce en la inexistencia de derechos subjetivos en los afectados.

#### 4.º *Administración Local y competencias urbanísticas.*

Nuestras declaraciones constitucionales imponen al Estado la obligación positiva de promover la vida local, proteger y fomentar los patrimonios de las Corporaciones locales y asegurar a éstas los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines (119).

La inaplicación de este principio en el ramo urbanístico no puede ser más lamentable, como hemos tenido ocasión de comprobar en el tema de los «patrimonios municipales del suelo» que afecta a la anterior declaración constitucional, tanto en lo relativo al fomento de patrimonios locales como al aseguramiento de medios económicos.

Pero al margen de este problema concreto, no por ello menos significativo y grave, debemos centrar nuestra atención en los criterios sobre

---

(118) En la fórmula propuesta por GARCÍA DE ENTERRÍA y GONZÁLEZ PÉREZ, véase nota 28.

(119) Artículo 47 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

competencias urbanísticas recogidas en la L. S. en favor de los «entes locales».

1. Su artículo 5.º impone a los órganos estatales la obligación positiva de fomentar la acción de las Corporaciones locales, cooperar al ejercicio de sus competencias y subrogarse en ellas cuando no las ejercieren adecuadamente o excedieren de sus posibilidades.

Ya la introducción de esta última cláusula es irregular por cuanto si la competencia urbanística excede de las «posibilidades» del ente local, la función del Estado no es asumir la competencia, sino «asegurar los medios económicos» para el cumplimiento de ese fin; esto en el terreno constitucional, porque en el de la situación deficitaria de nuestras Haciendas locales dicha cláusula equivale a su subrogación estatal sistemática, y a la transferencia de competencias locales hacia el Estado por causa tan ilegítima como es la defectuosa organización de las Haciendas locales.

2. El artículo 102, L. S., reconoce al Estado, entes locales, y a los particulares «respectivas esferas de actuación» a la hora de ejecutar los planes de urbanismo; esferas que debemos entender igualmente principales.

3. Dichos entes locales son los Ayuntamientos, sus formas asociativas y las Diputaciones Provinciales. Los Ayuntamientos encuentran en el artículo 202, L. S., el reconocimiento de competencias urbanísticas, generales y de «derecho común», mientras que a las Diputaciones asigna el artículo 205, L. S., competencias específicas (Plan provincial y gestión sustitutiva sancionadora) «de atribución» (120).

4. La separación estructural entre Administración del Estado y Ad-

---

(120) GARCÍA DE ENTERRÍA critica este énfasis municipalista: "Situado el acento del nuevo urbanismo del lado de las áreas regionales..., ahora que el área local del urbanismo se ha extendido no se ve la razón de despojar de esta competencia al ente local superior que es la Provincia e incluso la región". "La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo", citado en pág. 141. En sentido similar SERRANO GUIRADO, *La Administración Local y los problemas de la renovación urbana*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1961, pág. 107.

En *Apuntes...*, cit., págs. 80 y sigs., desecha la interpretación del 195, L. S., según la cual las Diputaciones y Ayuntamientos serían, en el sector del urbanismo, órganos estatales periféricos, como sucede con el Alcalde en materia de Orden Público. Igualmente niega a las Comisiones Provinciales de Urbanismo la naturaleza de «órganos locales»; en *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, cit., pág. 142, señala que "aquí la Ley ha seguido la cómoda y siempre criticable vía de las autoridades *ad hoc*; lo que constituye una "tentación del urbanismo" que no resiste, desde sus orígenes, a crear entes para problemas específicos. La Orden de 14 de marzo de 1962 regula la constitución de estas Comisiones Provinciales de Urbanismo presididas por el Gobernador civil, y de hecho por el Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda, e integradas por representantes de la Diputación, Ayuntamientos y agentes periféricos del Estado como órganos colegiados con auténticas competencias de resolución.

ministración Local comporta la improcedencia de las técnicas de delegación, avocación y revisión de oficio por aquélla en la actuación de ésta. La «suspensión» procederá en los supuestos de actividades sujetas a licencia municipal (art. 171, L. S.) y en acuerdos municipales que incurran en infracción manifiesta de disposiciones urbanísticas (artículo 212, L. S.), en cuyo caso es de inexcusable aplicación el control judicial previsto por el artículo 361 y sigs. de la Ley de Régimen Local y artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción (121).

Por el motivo expresado los actos de los entes locales son recurribles en reposición previa al contencioso-administrativo; no obstante la L. S. reverdece (122) la técnica de alzadas impropias en una serie de supuestos casuísticamente determinados en el artículo 220, L. S.

Una vez expuestos sintéticamente los criterios *formales* de atribución de competencias a los «entes locales» pasemos a sistematizarlas *materialmente* en:

1. El planeamiento, y sus instrumentos de desarrollo, a escala local; pero sujeto a aprobación estatal.
2. La ejecución del planeamiento por los sistemas de la L. S., incluyendo parcelaciones y reparcelaciones.
3. El régimen jurídico de control de actividades singulares a través de licencias regladas.
4. El régimen económico a través de los arbitrios urbanísticos previstos por la L. S. (solares sin edificar, edificaciones deficientes, plusvalías, etc.).
5. Indices municipales de valoración del suelo, aprobados por el Gobierno, Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa y Patrimonio Municipal del Suelo.

Finalizamos así el examen de los criterios formales y materiales de reparto de competencias. Baste a continuación señalar, con GARCÍA DE ENTERRÍA (123), que el urbanismo, que fue competencia municipal, y «la cifra incluso de estas competencias», ha experimentado, como tantos otros sectores, un «proceso de estatalización», traducido en el régimen

---

(121) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, cit., págs. 82 y sigs.

(122) En el siglo XIX la alzada impropia ante el Gobernador fue gran arma de la estructura caciquil y oligárquica de dominación partidista, como sistema de control sobre los Ayuntamientos. CALVO SOTELO terminó con las "alzadas impropias" afirmando en el Estatuto municipal de 1924 el principio de que los actos locales causan estado sin necesidad de alzada, salvo casos excepcionales.

(123) *La L. S. y el futuro del urbanismo*, cit., pág. 142, y *Apuntes...*, cit., pág. 43; en pág. 103 nos recuerda que ya el Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924 imponía a las capitales de provincia y ciudades con más de 50.000 habitantes la formulación de un Plan general de ordenación urbana. *Apuntes...*, cit., pág. 43.

legal de «competencias concurrentes»; a la tradicional competencia municipal, incrementada escasamente por la provincial o en su día regional que es la vía del futuro urbanismo, se han superpuesto atribuciones estatales, directas y mucho más amplias que la clásica actividad de tutela sobre los entes locales. Ya ha quedado expuesto cómo se organiza la articulación del sistema de «competencias concurrentes» (124), por lo que sólo nos queda aludir a un último tema fundamental: el urbanismo, en cuanto expresión colectiva del asentamiento humano sobre el territorio, es el sector más cualificado para la «Administración autónoma» o *self-government*; es decir, de una gestión por los propios interesados, como fórmula que ampliamente supera a la de gestión burocrática. Un reconocimiento de esta tesis viene en la propia L. S. con sus técnicas consorciales de gestión. Resulta obvio polemizar sobre las ventajas de la «Administración autónoma», y su necesaria aplicación al urbanismo. Para

---

(124) En el prólogo al *Código de la Administración Local y del urbanismo* ("B. O. E.", Madrid, 1967, pág. 10) GARCÍA DE ENTERRÍA, sin intentar justificar el cuadro concreto de distribución de competencias hoy vigente, efectúa la siguiente valoración:

“Durante siglos el urbanismo no ha sido sino un capítulo del régimen local. La aparición, por una parte, de un macrourbanismo, con ámbitos de planeamiento en exceso de las circunscripciones locales estrictas, y, por otra parte, ya concretamente en nuestra patria, la especialización de los órganos del urbanismo al margen o superpuestos a los competentes en materia local, en especial con la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957, han venido a poner recientemente en cuestión esa situación tradicional. Sin embargo, la relación inescindible entre uno y otro tema sigue pareciendo bastante obvia. El urbanismo continúa siendo necesariamente una actuación local, aunque las perspectivas del planeamiento —y esto, en todo caso, parcialmente— se nacionalicen o, ya pronto, se internacionalicen.

El municipalismo se ha construido tradicionalmente sobre el esquema de la autonomía, como esfera de acción reservada y exclusiva, si acaso limitada por una tutela del Estado complementaria o indirecta. Pero esta idea está en plena crisis y muchos creemos que ha sido ella, paradójicamente, la que ha sumido también en crisis la propia técnica municipal de gestión de servicios. Hoy no es la autonomía, en ese sentido de titularidad de una materia para ser íntegra y exclusivamente gobernada por cada Municipio, lo que puede reconstruir una vida municipal sin duda en grave y desfalleciente situación, sino otra idea mucho más simple y más efectiva, aunque acaso menos enfática y más humilde, la idea de la coparticipación entre Municipio (y entes locales superiores) y Estado en la gestión de todos los servicios que, afectando a intereses nacionales, tienen, sin embargo, una inexcusable realización y aplicación local.

La fórmula, pues, que hoy impera en el urbanismo es, abstractamente, la fórmula misma de una concepción más actual del régimen local, liberada de los viejos mitos esterilizadores del municipalismo romántico. Repetimos que no intentamos con ello justificar el cuadro concreto de distribución de competencias hoy vigente, en el que, por de pronto, no hay inconveniente en decir que no parece justificada la ruptura a nivel superior de la autoridad urbanística y de la que gestiona el régimen local en su conjunto.

Puede, en resolución, sostenerse que el urbanismo no es más que uno de los servicios locales, seguramente el primero entre todos por su importancia, aunque un servicio local no ordenado por el principio convencional de la autonomía absoluta, sino por el más realista e inexcusable de la coparticipación de poderes entre el Municipio y el Estado”.

organizar técnicamente este principio gestor en una primera instancia sería necesario potenciar la actuación urbanística de las Corporaciones Locales que protagonizan el escalón inicial del «autogobierno», con los importantes condicionamientos restrictivos que en nuestro régimen local representa la designación de Alcaldes y de Concejales; pero en una visión progresiva, de superior integración social, ni siquiera la gestión local respondería íntegramente a los postulados de la «Administración autónoma», por lo que la gestión urbanística, en sus aspectos compatibles con el interés público, debería venir atribuida a las formas asociativas gestoras organizadas por los afectados. En este último sentido un buen comienzo sería respetar la subsidiariedad establecida y conceder especial atención a las denominadas «Entidades Urbanísticas Colaboradoras». Con ello vendría simplemente a concretarse en el sector del urbanismo un fenómeno más generalizado consistente en que frente a los iniciales temores de que el Estado industrial abocase en el Gobierno de la tecnocracia (125) está surgiendo, con auge creciente, la delegación de poderes administrativos directamente en las organizaciones de administrados, sin llegar por ello a la reconstrucción de un superado sistema gremial, como reconocimiento del derecho del ciudadano no sólo a la libertad política formal, sino a la «participación» activa en todos los escalones y sectores del planeamiento.

Entendemos ser ésta la visión sustancial del futuro del urbanismo y en general de la Administración Pública (126).

(125) O "tecnocstructura", que GALBRAITH aplica al sistema monolítico directivo de las grandes empresas industriales, *El nuevo estado industrial*, Ariel, Barcelona, 1967. *Las implicaciones del nuevo estado industrial*, "Información Comercial Española", núm. 429 1969, págs. 35 y sigs., donde se lee: "¿Por qué en los Estados Unidos fabricamos tan buenos coches y edificamos tan mal nuestras ciudades? ¿Por qué tenemos contaminación atmosférica? ¿Por qué urbanizamos aniquilando y arruinando nuestros paisajes? Este es el tipo de preguntas que debemos plantearnos urgentemente, porque, de lo contrario, no debemos sorprendernos de que pueda desencadenarse en un futuro no muy distante una reacción contra el propio concepto desarrollo y progreso económico".

(126) Con ello relegamos a segundo plano el problema puramente técnico que, frecuentemente, se suele dramatizar en términos de puro lirismo, en gran parte debidos a la influencia de MUMFORD, en *La cultura de las ciudades*, Buenos Aires, 1959. Así la ciudad en expansión es una "locura antieconómica", una "grandeza irracional"; en la reforma interior del casco urbano el urbanista "sueña con una renovación urgente y enviable, en la que las lacras históricas desaparecerían, y el sol, la luz y los jardines sustituirían a viejos focos insalubres y corruptos"; cualquier ciudad "es una jungla de asfalto sin oasis de zonas verdes", "no tiene un centro de sosiego y se convierte en un campamento"; la vivienda en un barracón "y el único lugar libre de intrusiones es el cuarto de baño"; la "insensata ciudad industrial" es "devoradora de hombres y almas" engendrando asentamientos clandestinos insalubres e ilegales denominados "urbanizaciones salvajes" ante ella los jóvenes "se sienten fascinados como los pajarillos por las serpientes" y se convierten en "auténticas víctimas inmoladas en los altares de un Baal sanguinario cruento".

# JURISPRUDENCIA

