

# EXPROPIACION FORZOSA Y POLITICA DE SUELO (1)

Por

JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARIA

Letrado del Consejo de Estado.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: *Derecho y casuismo.*—II. POLÍTICA DEL SUELO: 1. *La libertad en el mercado del suelo urbano:* 1' Fenómenos a que da lugar: a) *El precio especulativo de los terrenos;* b) *Las urbanizaciones aisladas.* 2' Sus consecuencias. 2. *Intervención pública en el mercado del suelo:* 1' La quiebra de su estructura monopolista. 2' La Ley del Suelo, instrumento normativo. 3' Las medidas intervencionistas necesarias: a) *Imposición de precios justos en la valoración de los terrenos afectados por los programas de urbanización;* b) *Gestión pública de la empresa urbanizadora.*—III. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA CON FINES URBANÍSTICOS: 1. *El ejercicio de la potestad expropiatoria por razón de urbanismo. Su legitimación:* 1' El marco normativo. 2' Las normas subsidiarias del planeamiento. Su posible virtualidad legítimamente de actuaciones expropiatorias. 2. *Algunas observaciones sobre el objeto expropiable.* 3. *La vigencia de los preceptos de la Ley del Suelo sobre valoración de terrenos.* 4. *El procedimiento especial de tasación conjunta para la determinación del justiprecio.* 5. *La aplicación de los criterios valorativos. Algunos problemas jurídicos de interés.*

## I.—INTRODUCCIÓN.

### *Derecho y casuismo.*

Del profesor D'ORS aprendí, en mi querida Universidad compostelana—una de esas discretas Universidades provincianas en donde se realiza en ocasiones la noble aspiración del Rey Sabio y la Universidad es, en efecto, «Ayuntamiento de maestros y escolares»—, que el Derecho es, ante todo, una realidad judicial. La realidad jurídica se ofrece desde esa perspectiva como esencialmente casuística. Misión de Jueces es, en efecto, resolver casos concretos y no promulgar disposiciones generales.

---

(1) El texto fué preparado por el autor para la conferencia que pronunció sobre este mismo tema en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el día 23 de marzo de 1962, dentro de un cursillo sobre «La expropiación forzosa como instrumento de actuación urbanística».

El saber jurídico se presenta así como un saber de «resultados». El resultado que interesa al Derecho, que «es» el Derecho, es el resultado del choque en la mente del Juez de la norma general—positiva, consuetudinaria o jurisprudencial—y el caso concreto. La fuente primaria y unitaria del Derecho es desde este punto de vista la jurisprudencia. Legislación y costumbre son, ciertamente, jurisprudencia condensada y generalizada o memoria de una tradición jurisprudencial.

Toda la realidad jurídica gira así en torno a la decisión judicial. Decisiones, sentencias, cuya función esencial es el esclarecimiento de situaciones de «ambigüedad», porque el mayor enemigo del Derecho no es en verdad la fuerza, como a todos fácilmente se alcanza, sino la ambigüedad. La ambigüedad, es, en efecto, gran enemigo de la seguridad jurídica y en la misma medida de la paz social, que en opinión de tantos autores constituye el fin y la justificación del Derecho.

Que la realidad jurídica gire en torno de la realidad judicial no quiere decir que toda la realidad jurídica sea una realidad litigiosa. Así como se ha dicho que la vida jurídica comprende aquel sector de la vida social en el que tiene sentido hacer un juicio de valor tomando como módulo la justicia, se puede decir que la vida social es vida jurídica cuando tiene sentido respecto de la misma formular el pronóstico de una aprobación judicial. Si el pronóstico es de desaprobación correspondería propiamente calificar esa forma de vida, esa conducta de antijurídica.

Toda esta introducción se trae aquí porque las consideraciones jurídicas que más adelante se formulan son genuinas *opinionēs iuris* nacidas del estudio de casos concretos.

La novedad de las normas jurídicas aplicables nos ha privado en muchas ocasiones de auténticos *responsa prudentium* y nos ha obligado a formular nuestros personales juicios—resultado del choque en nuestras mentes de las normas y los casos concretos—con conciencia clara de que realizábamos un verdadero pronóstico de la futura conducta de los Jueces que van a enjuiciar la prudencia jurídica de nuestros puntos de vista y lo hacíamos sin aquella base firme del propio precedente judicial.

Antes de seguir adelante debo dejar pública constancia de que mis opiniones, en muchos casos, y en lo que puedan tener de acertadas, son resultado del contraste de puntos de vista y de las luminosas observaciones de mi compañero DELCADO-IRIBARREN NEGRAO, sin duda una de las mentes más claras que cultivan en este momento en España el Derecho urbanístico; Pedro SANZ BOIXAREU, Carlos OTERO DÍAZ y Fernando

MOLA ESTEBAN me ha ayudado también en distintos casos a precisar mis propias posiciones. A ellos también mi gratitud.

## II.—POLÍTICA DE SUELO.

La eficacia y el acierto en la formulación y en el desarrollo de una política de suelo es, como se sabe, objetivo de suma importancia, porque la solución del problema del suelo urbano está decisivamente vinculada al éxito de los planes nacionales de vivienda y guarda estrecha relación con esos fenómenos de crecimiento de nuestras poblaciones que las variadas técnicas urbanísticas pretenden controlar y dirigir. Aunque en menor medida, también la solución de los problemas de suelo puede ser interesante punto de partida de los planes de desarrollo industrial. Ahora bien, es claro que cualquier línea política de actuación realista y congruente debe partir de un examen previo de la realidad sobre la que trata de influir. Una exposición sintética de la situación creada por el libre juego de las fuerzas sociales en este sector de la realidad económico-social es punto de partida indispensable para el análisis de la política de suelo que se está desarrollando en nuestro país y cuya aplicación da lugar a numerosos problemas jurídicos de los que sólo vamos a estudiar algunos en esta ocasión.

1. *La libertad en el mercado del suelo urbano, fenómenos a que da lugar y sus consecuencias.*

1' *Fenómenos a que da lugar.*

La libre disposición y retención por sus propietarios, de terrenos circundantes a los núcleos de las poblaciones y con destino urbano o industrial, da lugar cuando menos a dos fenómenos de graves consecuencias: el precio especulativo de los terrenos y la proliferación de antieconómicas e insuficientes urbanizaciones aisladas.

a) *El precio especulativo de los terrenos.*

Para el recto enjuiciamiento de este extremo es ineludible una referencia a la doctrina del justo precio. Esta doctrina, de por sí opaca e imprecisa en todos los terrenos, no lo es menos cuando se intenta proyectarla a una valoración del suelo. La teoría económica ha descuidado o rehuído la elaboración científica de este punto capital. La economía, por tanto, no ha construido al respecto un esquema teórico congruente

capaz de facilitar ante cada situación específica de la realidad empírica una solución inequívoca. Sin embargo, el problema no es nuevo; ni han sido los economistas, ni tampoco los juristas los primeros en afrontarlo. Los teólogos medievales y los filósofos escolásticos pretenden cubrir el vacío y brindan una solución moral a esta cuestión inconclusa. El justo precio y el salario justo son definidos por ellos no en función objetiva de las posibilidades internas de una economía dada, sino en base a la idea de la dignidad humana, a una acepción cristiana de exigencia de justicia en la cooperación social. Esta misma idea es la que late en las encíclicas de los Pontífices y en toda la doctrina social de la Iglesia. La solución mencionada, no obstante la gran dosis de equidad con que estaba concebida en los ejemplos singulares que contemplaba, no ofrece, en rigor, un módulo universal que en cualquier circunstancia pueda servir de medida; porque evidentemente, no eran esas las miras con que había sido pensada. Era una solución moral a un problema económico irresuelto; de manera que estaba trazada sobre el plano del «deber ser», enunciando, por consiguiente, un juicio de valor más bien que una contrastada verificación de una interpretación teórica concluyente. No es extraño, por tanto, que cuando la economía alcanza a considerarse como ciencia independiente no encare esta cuestión de un modo inmediato según podría esperarse; no explica el problema, porque no sabe explicarlo; lo olvida por completo, sin citarlo por su nombre, ya que en los economistas hay un atisbo inconsciente de que ante el viejo tema los recursos de su ciencia no tienen fuerza bastante.

Fisiócratas y clásicos admiran con optimismo el *orden natural* que anima el mundo económico: La economía es un Cosmos que se gobierna a sí mismo de un modo automático; dejar hacer, dejar andar a la economía, porque una *mano invisible* determina que ocurra lo que debe ocurrir; de esta suerte el liberalismo clásico de la doctrina económica inscribe en su bandera un *noli me tangere* frente a los poderes públicos; indudablemente, desde su punto de vista no hay otra alternativa que rechazar toda intromisión externa; puesto que lo que es en la vida económica, es precisamente lo que *debe ser*; el curso social de los hechos se identifica así con la aspiración del Derecho (El pensamiento jusnaturalista, GROCIO, PUFFENDORFF, rima perfectamente con esta trayectoria de las ideas económicas).

Este esquema conceptual de los grandes economistas clásicos, ADAM SMITH, DAVID RICARDO, JOHN STUART MILL parece haber dilucidado, de golpe y para siempre, aunque de forma abstracta, la debatida problemática en torno al justo precio. En efecto, ante la pregunta ¿cuál es el

precio justo?, he aquí lo que un clásico nos respondería: Si os preservais de interferir el organismo económico con cualquier traba que lo obstaculice, el mecanismo de la libre competencia os lo garantizará; es decir, el justo precio es el que se forma espontáneamente en el mercado libre en el punto de equilibrio entre la oferta y la demanda. Estas, abandonadas a su juego, definen el justo precio porque las fuerzas intrínsecas de la vida económica empujan los precios al límite de los costes de producción. No queda, por tanto, ningún excedente de valor para ninguna de las partes; se da una perfecta ecuación entre lo que se entrega y lo que se recibe; la justicia conmutativa se ve entonces plenamente satisfecha; en consecuencia, este precio es el justo.

Ahora bien, por desgracia, las perspectivas optimistas de los autores clásicos eran halagüeñas, pero falsas. Que las leyes económicas tienen un curso natural, es un hecho demasiado conocido no sólo para los cultivadores de la mencionada ciencia, sino también para los juristas y para los políticos. Mas estas leyes latentes en el medio económico están muy lejos, a menudo, de concordar con los imperativos de la justicia. Son leyes extrajurídicas, y como tales, neutras al Derecho; es decir, no son, en sí mismas, justas o injustas, sino ajenas a la justicia. *La gran tarea de la política, en general, y de la política del Derecho, en especial, reside precisamente en influir los hechos económicos de tal manera que constituyan una plataforma propicia al enraizamiento de la justicia.*

Ya entre los mismos clásicos, el propio RICARDO y Roberto MALTHUS apuntaron leyes que ensombrecieron el sueño optimista de que el sistema económico marchando sobre sí mismo fuese una bendición.

Los hechos, por su parte, acreditaron y acreditan cada día que los precios efectivos no son siempre precios justos; aún más probablemente que no lo son casi nunca.

La halagadora hipótesis de un mercado perfecto es un modelo ideal que no se cumple jamás en el terreno práctico. Del mismo modo que no existe en ningún sitio aquel pretendido precio surgido del equilibrio entre una oferta y demanda que operen en plenas condiciones de libertad e igualdad. Este precio así formado, efectivamente, sería un ejemplo de precio justo, del mismo modo que el formado en el monopolio absoluto nos brindaría una muestra de precio inicuo.

Todo monopolista es, efectivamente, un dictador en el mercado; la medida de su poder viene dada por el grado de monopolio, amén de otras circunstancias de tipo sociológico que aquí no tiene objeto consignar.

Pues bien, en la vida real encontramos formas de mercado que ocupan situaciones intermedias entre dos polos opuestos: el monopolio ab-

soluto y la competencia perfecta, como claramente ha observado Piero SRAFFA. El monopolio absoluto significa una dominación económica total; la competencia perfecta una atomicidad del poder económico. *La justicia de los precios está en razón directa de su distancia al precio de monopolio y en razón inversa de su distancia al precio de competencia pura y perfecta.*

¿A qué tipo de mercado da lugar el suelo en cuanto bien económico? En primer lugar el suelo no es una mercancía en sentido estricto; constituye propiamente el más típico de todos los recursos naturales, la base de asentamientos o espacio vital primario de toda economía.

Por otra parte su calidad de bien económico irreproducible e inextensible aboca irremediablemente a una crisis de oferta, allí donde la demanda se multiplica, debido a fenómenos de concentración demográfica; terrenos urbanos o urbanizables. En todos estos casos la situación del suelo convierte fatalmente a su propietario en un *monopolista na ural*, lo que le permite exigir precios altamente superiores a los razonablemente admisibles por la normalidad del sistema económico.

En efecto, en el precio de los terrenos se computan unas plusvalías que, en su momento, serán el resultado principal de la inversión urbanizadora y otras que propiamente se deben al esfuerzo creador de los demás y a los gastos públicos en obras circundantes. Los precios que se obtienen son, sin lugar a dudas, especulativos. Es evidente que el tráfico sobre estos terrenos no se opera en aquel régimen de competencia perfecta, en el que pudiera decirse que la Ley económica del mercado determina, naturalmente, un precio justo.

El beneficio que puede obtener el propietario de transformar el terreno rústico en solar de vivienda o industrial, es, sí, perfectamente lícito en cuanto a la primera de las plusvalías apuntadas, pero siempre que sea él quien haya costeado la urbanización determinante de aquella mejora. En cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes y en la que se computa la revalorización que ha creado la comunidad, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de los demás.

El problema se agrava cuando el Estado, directa o indirectamente, y la iniciativa privada con su ayuda se proponen con energía resolver el problema de la vivienda o conseguir un vigoroso desarrollo industrial. De este esfuerzo conjunto de la Sociedad y el Estado, sin una previsora política de suelo, resulta una competencia sobre los terrenos que acentúa la especulación y que puede eliminar todos los esfuerzos. Un estudio re-

ciente ha demostrado en Francia que el precio de la construcción ha aumentado allí en los últimos años en un 87 por 100, y que en esta cifra el 30 por 100 es imputable al encarecimiento de la construcción propiamente dicha y el resto se debe a los precios de los terrenos. Los datos en España, con toda seguridad, no son esencialmente distintos.

Por todo ello nadie discute hoy día la necesidad de la intervención estatal en estas zonas de la economía en que el peligro de monopolio es un hecho incontestable. El origen de la empresa pública está precisamente aquí, y aquí radica su causa justificativa primaria. El papel del ente público es, indudablemente, bien claro en este caso: salvaguardia del interés general mediante la anulación del efecto monopólico que transfiere inicuaamente la riqueza social creada por la comunidad a manos del particular (1).

#### b) *Las urbanizaciones aisladas.*

Otro de los fenómenos a que da lugar la libertad en el mercado de suelo y que se aprecia en el nuestro, es que las posibilidades de urbanización y construcción previstas en el planeamiento no se desarrollan armónicamente por sectores completos, sino a medida que la presión de la demanda satisface las arbitrarias pretensiones del oligopolio que forman el conjunto de los oferentes de terrenos urbanizables.

La corriente especulativa descrita en el apartado anterior hace que sea rentable la resistencia a los mandatos legales—contenidos en su caso en los respectivos planes de ordenación—en orden al deber de urbanizar y construir, incluso cuando tal resistencia lleva aparejada la aplicación de arbitrios con fines no fiscales u otras medidas de tipo impositivo. La figura del fraude legal—que implica desacato al fondo del imperativo de la norma—prolifera también en estos casos porque los preceptos jurídicos no tienen en cuenta en todo su valor la vigencia de unas leyes económicas básicas que el legislador del Derecho no puede fácilmente derogar y no debe desconocer.

#### 2° *Sus consecuencias.*

El carácter especulativo del mercado de suelo atrae la actividad de los especuladores que empujan más y más la espiral de los precios. Produce, en definitiva, un extraordinario encarecimiento artificial de los solares

(1) Francesco Viro, en su *Economía Política* (Madrid, 1959, págs. 443 y sigs.), ha observado, sintética pero enjundiosamente, estos fenómenos y ha intuido soluciones del género de las que se defienden en este trabajo.

que además de encarecer injustamente las viviendas es capaz de producir el estrangulamiento de las industrias dependientes de este sector económico y de amenazar seriamente cualquier plan de vivienda. En la medida en que da lugar a las referidas urbanizaciones aisladas es el origen de que las racionales *previsiones del planeamiento* resulten *sustituidas* por los caprichosos *efectos del juego de la oferta y la demanda*. Estos se imponen indefectiblemente a las ponderadas conclusiones de los estudios urbanísticos consagrados en los planes.

*Las urbanizaciones* de emergencia llevadas a cabo para hacer posible las construcciones aisladas son, a un mismo tiempo, especialmente costosas, por su reducida escala, y lamentablemente *insuficientes* porque sólo sectores completos permiten una urbanización generosa, con dotación cumplida de los servicios generales—abastecimiento de agua suficiente, desagües adecuados, centros cívicos, parques, zonas deportivas, etc.— en la medida que se considera imprescindible para el nivel de vida de nuestras poblaciones.

Por la vía de las urbanizaciones improvisadas, la vivienda, mal dotada de toda clase de servicios públicos—incluido el transporte, porque el aislamiento de esos reducidos y dispersos núcleos sólo costosísimamente se puede romper—y, aunque en menor escala, *las industrias también se han encarecido*. Ese encarecimiento además tiene lugar de un modo y en un grado del que ni siquiera se beneficia el especulador de terrenos. De todo ello resulta que una parte estimable de las energías nacionales que se consumen para resolver el angustioso problema de la vivienda y para preparar nuestra creciente industrialización, se puede perder en el vacío sin una adecuada política de suelo.

Si el encarecimiento de los terrenos desde un punto de vista tiene los graves efectos apuntados, desde otra perspectiva tiene una consecuencia igual de grave: el *sacrificio* cada vez mayor de los *espacios verdes* y la *escasez* en el interior de las ciudades, en progresivo crecimiento, de parques y jardines nuevos.

Estas graves y seguras consecuencias a que conduce en último término el libre ejercicio de las facultades dominicales sobre los terrenos próximos a los núcleos de población, por la amenaza que entrañan para intereses públicos tan fundamentales como los indicados, exigen la adopción de las adecuadas medidas correctoras.



## 2. *Intervención pública en el mercado del suelo.*

### 1' *La quiebra de su estructura monopolista.*

Tan necesaria y urgente intervención en el mercado de terrenos con expectativas urbanas e industriales, sólo será eficaz si, rompiendo su estructura monopolista, consigue llevar a ese mercado el impacto de una abundante oferta de solares aptos para la construcción de viviendas o para la instalación de industrias, en aceptables condiciones económicas y en los emplazamientos más idóneos para el crecimiento orgánico de las ciudades y para la mejor dotación de servicios a los nuevos sectores urbanos e industriales.

Pues bien, esa eficaz y urgente transformación del mercado de suelo, mediante el impacto de una oferta del tipo de la apuntada, sólo es posible: 1.º) Si los terrenos, sin urbanizar o incompletamente urbanizados, se adquieren por los urbanizadores a su justo valor, en cuantía suficiente y en sectores idóneos. 2.º) Si se urbanizan en condiciones económicamente positivas. 3.º) Si los solares resultantes se ponen a disposición de la demanda a precio de coste.

### 2' *La Ley del Suelo, instrumento normativo.*

Las prudentes medidas legislativas adoptadas con este fin por la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana al regular un *status* jurídico de la propiedad de estos terrenos, en el que las previsiones del planeamiento son punto de partida fundamental y al articular los distintos sistemas de actuación, instrumentan el aparato normativo de esa decisiva intervención pública. Al propio tiempo, en este mismo texto legal se contienen pronunciamientos dispositivos en orden a la obligatoriedad y al desarrollo de los planes de ordenación y proyectos de urbanización y se prevé la adopción de medidas fiscales de tal naturaleza que es razonable pensar que en cuanto desplieguen toda su eficacia serán innecesarias las excepcionales medidas intervencionistas que ahora parece ineludible adoptar.

### 3' *Las medidas intervencionistas necesarias.*

El triple condicionamiento a que nos hemos referido exige a su vez: a) Imposición de precios justos en la valoración de los terrenos afectados por los programas de urbanización. b) Gestión pública de la Empresa urbanizadora.

a) *Imposición de precios justos en la valoración de los terrenos afectados por los programas de urbanización.*

La valoración de los terrenos es, pues, punto capital en esta materia. Para establecerla con equidad, la Ley del Suelo ha desechado los módulos hasta entonces vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta—salvo que se trate de «solares» en determinadas condiciones que se valoran a precio de mercado porque se ha consumado en ellos la obra urbanizadora y porque nuestro ordenamiento respecto de los «solares» tiene ya articuladas otras medidas antiespeculativas—. El primer módulo, a juicio del legislador, no responde por lo común a la realidad, y el segundo favorece, precisamente, la especulación que se trata de combatir. La satisfacción, subespecie de indemnización expropiatoria, de precios abusivos de mercado, es especialmente grave e injusta cuando los fondos presupuestarios, como en el caso español, se obtienen a través de un sistema fiscal cuya regresividad ha sido unánimemente denunciada, por cuanto hace gravitar excesivamente las cargas públicas sobre las clases menos acomodadas, la expropiación de este modo serviría para acentuar todavía más unas diferencias sociales cuya falta de justificación está en el ánimo de todos. La Ley del Suelo pretende, por el contrario, que las valoraciones correspondan a fundamentos objetivos: utilidad rústica, posibilidades reales de edificación y utilización urbana o industrial de todos los terrenos en situación similar y grado de urbanización de los mismos. Con objeto de no lesionar intereses legítimos creados con anterioridad a su vigencia, este mismo texto legal permite tener en cuenta, a la hora de valorar, los precios consignados en los títulos de adquisición o de constitución de gravámenes anteriores a su promulgación.

La imposición de precios justos en el punto de arranque de la empresa urbanizadora se consigue claramente en vía expropiatoria, tanto a favor de personas públicas como de beneficiarios privados. En los intentos de colaboración con los particulares, debe ser también supuesto fundamental la aceptación de los valores de la Ley del Suelo para determinar la cuantía de las aportaciones.

Sin perjuicio de esta provocación artificial de precios justos por vía expropiatoria para todos los terrenos que van a ser objeto de una urbanización más o menos inmediata, existe también una medida de gran eficacia: *La constitución de reservas de suelo*, a favor de organismos estatales o de Corporaciones locales. Supone esto la adquisición de terrenos sobre los que no opera todavía la demanda especulativa, a pre-

cios razonables, y su posible utilización como constantes reguladores de precio en este mercado de suelo todavía sin urbanizar. Es destacable en este punto que una capital como Estocolmo haya constituido reservas de terrenos tan importantes en extensión como la ciudad misma. El Ministerio de Hacienda francés, por su parte, está decidido a asegurar la financiación necesaria para la puesta en marcha de un proyecto que prevé la adquisición y urbanización inmediata de 12.000 Has y la constitución de importantes reservas de suelo.

Sin embargo, el control de precios en la zona de crecimiento urbano no es suficiente para la consecución de los objetivos apuntados. Es necesaria la iniciativa y el impulso público de la empresa urbanizadora.

*b) Gestión pública de la empresa urbanizadora.*

Sólo con iniciativa e impulso públicos de la actividad urbanizadora y con inversión de fondos públicos se pueden conseguir los siguientes objetivos de importancia fundamental para los fines indicados.

a') Que los sectores de urbanización inmediata tengan situación y dimensiones óptimas—aun en defecto de un completo planeamiento previsor del que por el escaso tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley del Suelo no se dispone en todos los casos—y en atención a las necesidades de viviendas, urbanísticas e industriales, y en función de la economía de las inversiones.

b') Que la actuación se lleve al ritmo previsto sin las paralizaciones que puedan causar imprevistas pero probables resistencias de particulares a lo largo de la misma.

c') Que la urbanización se contrate y se ejecute con unidad de criterio y con la agilidad que las propias necesidades de suelo demanden en cada momento y en cada lugar.

d') Que la enajenación de los solares resultantes tenga lugar en atención al precio de coste total del sector de que se trate, con sacrificio aún de la lícita utilidad de la empresa urbanística, si la prevalencia en una circunstancia dada del interés social en el abaratamiento de la vivienda o en el desarrollo industrial así lo aconsejan. Obsérvese que por esta vía y toda vez que los solares, con destino comercial, de los nuevos sectores son enajenados en todo caso a precio de mercado, se pueden primar de modo singularmente decisivo los solares destinados a la construcción de viviendas de tipo social.

No obstante, en algún caso puede parcialmente desaparecer el interés de la adquisición patrimonial a favor de Entidades públicas o de

beneficiarios de expropiación: si el propietario de una parcela comprendida en un sector o «polígono» de actuación acepta la colaboración con los órganos públicos en la empresa urbanística, sobre todo en orden a la oportuna reparcelación; si se compromete a contribuir en la proporción debida a los gastos de urbanización y si se obliga con todo género de eficaces garantías convencionales a construir viviendas o industrias en los solares resultantes que se le adjudiquen, al ritmo y con las características que para todo el sector se haya programado. En estos casos, los particulares interesados, presuntos constructores en las mismas condiciones que los posibles adquirentes de sus bienes, se transforman en auténticos colaboradores de las entidades oficiales para la consecución de los fines a que sirve toda empresa urbanística; el abaratamiento de la vivienda para que todas las familias posean una digna, y la disponibilidad de terrenos idóneos para el desarrollo industrial y el crecimiento de nuestras ciudades según sus mejores leyes de expansión natural y orgánica.

### III.—LA EXPROPIACIÓN FORZOSA CON FINES URBANÍSTICOS.

1. *El ejercicio de la potestad expropiatoria por razón de urbanismo. Su legitimación.*

1' *El marco normativo.*

Para el desarrollo de esta política de suelo la expropiación forzosa es instituto jurídico adecuado en relación con los fines que se persiguen. Su legitimación resulta inequívocamente del tenor de los textos legales aplicables y de los objetivos genuinamente urbanísticos de cuya consecución se trata.

En efecto, ya al amparo de la *Ley de Expropiación Forzosa* de 16 de diciembre de 1954 se podría emprender una política expropiatoria del género de la apuntada. Al regular el procedimiento general expropiatorio, esta Ley en su artículo 10 dispone: «La utilidad pública—como verdadera *causa expropriandi*—se entiende implícita en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, provincia o municipio». Esto supuesto, si se aprueba un plan nacional de urbanizaciones, la utilidad pública estaría implícita en el mismo y se podría seguir el procedimiento expropiatorio correspondiente.

Por su parte, la *Ley de Viviendas de Renta Limitada*, de 15 de julio de 1954, configura también un «derecho a la expropiación», que en rigor

hay que considerar como un «beneficio». No obstante, tal beneficio se articula con algunas limitaciones en orden a los fines indicados:

1'') Sólo se concede a «promotores» de viviendas (art. 9.º de la Ley).

2'') Se exige la previa aprobación por el Instituto Nacional de la Vivienda de un proyecto de viviendas que revista importancia con relación a la localidad en que haya de realizarse y en el que resulte demostrada la conveniencia de su ejecución y la negativa de los propietarios de los terrenos a venderlos a un precio razonable. Deberán, además, informar favorablemente el Ayuntamiento y los órganos urbanísticos competentes (art. 22). Todo esto pone de relieve que la Ley de 15 de julio de 1954 no prevé que las urbanizaciones con el mismo fin se puedan llevar a cabo con independencia de la propia construcción de viviendas. En rigor, la adquisición de los solares se configura tácitamente como una carga del promotor y las urbanizaciones correspondientes ni siquiera se contemplan, en el claro entendimiento de que estarían a cargo de los órganos en cada caso competentes o de los mismos particulares.

Es justamente la Ley del Suelo la que ofrece generosa base jurídica para una política expropiatoria.

La aprobación de *Planes parciales y proyectos de urbanización*, según el artículo 52, lleva implícita la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación respecto de las superficies que hubieren de ser materialmente ocupadas por las obras previstas; de todas las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllas, y de los demás bienes que especifican el artículo 53 y concordantes del mismo texto legal. A mi modo de ver, si el Plan parcial correspondiente elige para su ejecución el sistema de expropiación es evidente que pueden ser expropiados todos los bienes y derechos comprendidos en su ámbito territorial del mismo modo que al regular ese sistema se prevé expresamente para los polígonos de expropiación.

El artículo 121 de la misma Ley del Suelo establece, en efecto, que «los Ayuntamientos y demás corporaciones públicas y personas privadas a quienes autorice la Comisión Central de Urbanismo podrán emprender o reservar la urbanización de un sector completo y expropiar uno o varios polígonos, sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial, pero siempre que los terrenos incluidos en el polígono que se delimita a efectos expropiatorios correspondan a sectores comprendidos en el Plan general de ordenación urbana». Para que no haya lugar a dudas precisa que «las edificaciones, aprovechamientos, o servicios de cualquier género existentes en los polígonos quedarán también sometidos al régimen de expropiación».

Por lo demás, se prevé que la determinación de *polígonos de expropiación* tenga lugar sometiendo los correspondientes proyectos de delimitación a los mismos trámites previstos para la aprobación de los planes de ordenación urbana. Estos proyectos de delimitación o determinación de polígonos deben estar integrados por una Memoria justificativa y un plano delimitador de la superficie correspondiente (Vid., en defecto de norma expresa, el artículo 73, núm. 2 de la Ley del Suelo). En el orden formal, pues, el ejercicio de la potestad expropiatoria aparece como se ve rigurosamente condicionado. Pero en el marco genérico que la Ley precisa y después de la habilitación obtenida por el cauce legal se puede ejercer la potestad expropiatoria ante la cual todos los derechos son claudicantes.

La multiplicidad de fuentes legitimadoras de la expropiación puede dar lugar a algún confusionismo que conviene esclarecer. Del examen comparativo de los preceptos contenidos en los capítulos 1.º a 4.º del título 1.º, y en el artículo 121, número 1, todos ellos de la Ley del Suelo, resulta que la conexión entre Planes de ordenación y actuaciones expropiatorias se establece en el sentido de que para legitimar estas últimas es necesaria la previa existencia de un Plan general y de un Plan parcial, debidamente aprobados, si se sigue el procedimiento normal de ejecución de planes, o tan sólo la existencia legal del Plan general de ordenación de la población correspondiente, si se sigue el especial procedimiento de determinación de polígonos previsto en los artículos 121 y concordantes de la Ley del Suelo; pero, a mi juicio, es claro que no puede entenderse la mencionada conexión en el sentido inverso, vinculando la legalidad de un Plan parcial a una actuación expropiatoria anterior; la validez y viabilidad de un expediente instruido para la aprobación de un Plan parcial no resultan afectadas por el hecho de que las actuaciones expropiatorias seguidas respecto de los terrenos afectados por el Plan hayan sido anuladas.

Se podría poner en duda, sin embargo, la legitimidad de las expropiaciones al amparo del citado artículo 121, observando que al no determinar el proyecto de delimitación ni la obra a realizar por la Administración, ni el tiempo para llevarla a cabo, resulta de imposible aplicación el derecho de reversión del bien expropiado a favor de su antiguo titular, concedido por el artículo 54 de la Ley de Expropiación y los artículos 123 y 151 de la Ley del Suelo, para los casos de no ejecutarse la obra o de no establecerse el servicio que motivan la expropiación en el tiempo máximo indicado en los correspondientes preceptos. Es decir, faltaría en tales casos lo que GARCÍA DE ENTERRÍA ha llamado causa «su-

cesiva» que permite mantener la legitimidad de la expropiación una vez ésta consumada.

Ahora bien, publicada la Ley del Suelo, es indudable que se ha producido, en cuanto se refiere a la expropiación urbanística, una alteración del sistema establecido por la normativa común de expropiaciones en orden a la causa sucesiva de expropiación.

Efectivamente, la mencionada Ley del Suelo, al perseguir como una de sus principales finalidades la constitución de reservas de suelo que detengan la especulación de terrenos (Vid. apartado I de la Exposición de Motivos) y al articular como instrumento de adquisición de éstos para esa finalidad el instituto de la expropiación forzosa (Vid. art. 73, número 2, el artículo 121, que habla de «emprender o *reservar* la urbanización» y el mismo artículo 123, que salva la hipótesis de expropiaciones para constituir patrimonios municipales de suelo), determina la imposibilidad de aplicar a la expropiación urbanística, cuando se trata de constituir reservas de suelo, el sistema de la causa sucesiva, en los términos articulados por la Ley de Expropiación.

Por otra parte, la propia interpretación de este precepto—artículo 121—de naturaleza excepcional conduce al mismo resultado: Las expropiaciones amparadas en ese precepto legal requieren únicamente para su validez la conformidad con un Plan general, o mejor dicho, se prevén precisamente para los casos de inexistencia de Planes parciales y sus consiguientes proyectos de urbanización, que son los que determinan—véanse los artículos 10 y 11 de la citada Ley—las obras y plazos de la actuación urbanística.

Sólo en el caso de que los bienes se destinen a finalidad distinta de la que motiva estas expropiaciones podrá operar el juego de la reversión.

2' *Las normas subsidiarias del planeamiento. Su posible virtualidad legitimante de actuaciones expropiatorias.*

En este punto surge un problema de interés interpretativo: El artículo 121, como acabamos de decir, exige que los terrenos incluidos en los polígonos correspondan a sectores comprendidos en el *Plan general* de Ordenación Urbana.

Por su parte, la misma Ley del Suelo, consciente de que el planeamiento urbanístico general de nuestras ciudades—inexistente en gran medida—no se podía improvisar, prevé en sus artículos 57 y 58 que «*el Ministerio de la Vivienda* (Gobernación en el texto original) podrá dictar, a propuesta de la Comisión Central de Urbanismo (Consejo Nacional en el texto) y en su caso de las C. P. U. *normas complementarias y sub-*

*sidiarias del planeamiento*; que dichas normas se desarrollarán, en todo caso, dentro de los límites que señala esta Ley para los planes de urbanismo y que en las poblaciones donde no existiese Plan de Ordenación Urbana debidamente aprobado regirán estas normas, las cuales se aplicarán además para regular efectos no previstos en los Planes de Ordenación».

Estas normas que tienen, pues, los mismos límites que los planes y que pueden regir en su defecto, ¿pueden sustituir a los Planes generales a los efectos del citado artículo 121? Que las normas subsidiarias pueden producir algunos efectos de los planes es evidente. Para eso se prevé su posible existencia en la Ley. ¿Pueden, sin embargo, producir todos sus efectos?

De la aplicación del argumento a *sensu contrario* parecería deducirse que las normas subsidiarias—sometidas a los mismos límites que los planes—podrían también producir todos los efectos de los planes. El propio legislador, al establecer en el artículo 58 que «en poblaciones donde no exista Plan de Ordenación Urbana debidamente aprobado regirán estas normas» parece reforzar tal interpretación.

Es claro incluso que las normas subsidiarias pueden contener mayores especificaciones que los planes. En efecto, los propios artículos que comentamos atribuyen a los mismos órganos la posibilidad de dictar normas subsidiarias y *complementarias* del planeamiento y parece lógico que por vía de norma subsidiaria, en los casos en que no exista Plan, se pueda hacer lo que con normas complementarias para regular aspectos no previstos en el Plan de Ordenación. Tales normas subsidiarias en este aspecto y las normas complementarias con carácter general vendrían a tener así naturaleza típicamente reglamentaria.

Ahora bien, es evidente que cualquier norma subsidiaria—hipotéticamente la que determina la parcela «mínima» a efectos de indivisibilidad—no puede producir todos los efectos de un plan urbanístico. El problema se plantea ahora en sus justos términos: Supuesto que las normas subsidiarias potencialmente pudieran producir todos los efectos de los Planes generales, ¿qué pronunciamientos deberían contener para producirlos?

Veamos algunos casos concretos. Difícilmente se puede pensar, por ejemplo, que una norma subsidiaria sin contener la división en zonas que es propia de los Planes generales pueda ser desarrollada en este aspecto por un Plan parcial ni pueda producir los efectos de calificación del suelo previstos en el capítulo I del título II. Si esta hipotética norma no indica el sistema de espacios libres ni fija el trazado y caracterís-



ticas de la red general de comunicaciones es claro que tampoco se podrán precisar los terrenos dedicados a viales ni producirse todos los efectos que esta calificación lleva consigo. Por último, es también evidente que una determinación del perímetro urbano, en la forma en que lo exige para los Planes generales el apartado e) del artículo 9.º sería igualmente necesaria para la aplicación, fuera del mismo, de las normas sobre edificación en suelo rústico.

Sobre esta base la respuesta al último interrogante no parece dudosa. Para que una norma subsidiaria pudiera producir todos los efectos de los Planes generales debería contener todas las determinaciones que para éstos prevé el citado artículo 9.º.

Ahora bien, una consecuencia obligada de la conclusión anterior debe ser, sin duda, que en tal supuesto las normas subsidiarias deberían presuponer los mismos documentos que un Plan general, puesto que aquellas determinaciones y estos documentos están íntimamente ligados y no parece posible, por ejemplo, que sin la memoria justificativa de la ordenación y de sus etapas y sin el estudio económico financiero a que se refieren los apartados b) y e) del párrafo 2.º del mismo artículo 9.º se puedan dictar normas del alcance de las que se vienen considerando. Lo contrario sería consagrar el más absoluto arbitrio en una materia de tal gravedad que permite afectar, con actos administrativos, la propia configuración del derecho de propiedad.

De todo esto se deduce que las normas subsidiarias así concebidas vendrían a ser verdaderos planes. ¿Se puede admitir, sin embargo, esta anómala figura de un Plan de urbanismo, aprobado por un Organó distinto del previsto en el artículo 28 de la Ley y sin sujeción a procedimiento alguno? ¿No estaríamos justamente ante un caso típico de fraude legal?

En contra de la admisión de tal extraña figura se pronuncian algunas consideraciones:

Es evidente, en primer lugar, que el legislador no ha pensado en tal posibilidad. Todo hace presumir que lo hubiera dicho expresamente en el capítulo II del título I, al regular la formación y aprobación de planes, significando su carácter excepcional.

Desde otro punto de vista no cabe duda de que es principio general en la Ley que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Cualquier interpretación en merma de este principio—y entendiendo por *planes* los que la Ley llama *Planes*—debe ser hecha restrictivamente y en caso de duda debe ser rechazada.

Por último, la posibilidad de aprobar un «Plan» por esta vía irre-

gular de las normas subsidiarias significaría una disminución de garantías para los particulares, para los Municipios y Diputaciones y para la propia Administración Central.

Los particulares, en efecto, verían comprometida la configuración de su derecho de propiedad—que la Ley (art. 61) atribuye a los planes—por un acto administrativo dictado sin su previa audiencia. El trámite esencial de la información pública que permite a los interesados formular las alegaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos habría desaparecido. Por lo demás, admitir que por vía de norma subsidiaria pudiera producirse el efecto legitimante de expropiaciones que la Ley, en principio, vincula siempre a la existencia de un plan aprobado, supondría también una grave merma de la garantía procedimental que el particular tiene ante esta medida tan grave a sus intereses.

A los entes locales no sólo se les sustraería la iniciativa en la elaboración de los planes, sino cualquier género de audiencia.

La propia Administración Central se vería desasistida de todas las opiniones y criterios que una información pública, seguida de la audiencia de las Corporaciones locales interesadas, es capaz de suministrar.

Por todo lo expuesto puede concluirse con fundamento que unas normas subsidiarias *no pueden producir todos los efectos de los planes*.

Esto supuesto, el análisis debe circunscribirse a precisar si el efecto legitimante con que opera el Plan general en la determinación de polígonos de expropiación puede ser producido por unas normas subsidiarias del planeamiento.

¿Serían suficientes para ello unas normas subsidiarias que sólo contuvieran la determinación 1.ª del artículo 9.º de la Ley del Suelo, es decir, la división del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano? A mi modo de ver, admitir la posibilidad de que sin el previo establecimiento de un sistema de espacios libres y de situación de edificios públicos y sin el trazado y unas características generales de la red de comunicaciones, se pueda urbanizar un sector es abrir la puerta a las urbanizaciones sin visión de conjunto, sin perspectiva general y de futuro, que precisamente la Ley ha querido eliminar.

Para salvar en este punto exigencia tan fundamental en el nuevo urbanismo de la Ley como esta visión de conjunto y perspectiva de futuro, sería necesario que la norma subsidiaria, llamada a producir el efecto legitimante con que en la determinación de un polígono de expropiación opera el Plan general, contuviera todas las determinaciones

y todos los documentos de un Plan general. Fuera un verdadero Plan. Como hemos visto, esta figura no debe ser admitida.

## 2. *Algunas observaciones sobre el objeto expropiable.*

Frente a la potestad expropiatoria que la Administración actúa cuando aplica el sistema de expropiación no caben excepciones posibles, *a priori*, que pudieran ser invocadas por los administrados. Toda propiedad privada, derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que sean las personas o entidades a que pertenezcan, están sometidos, con carácter general, a la expropiación, según declarará el artículo 1.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954.

Pese a lo terminante de la disposición mencionada, determinadas circunstancias de orden físico o de naturaleza jurídica concurrentes en los bienes de cuya expropiación se trate, obligan a formular algunas consideraciones.

Pudiera pensarse que el hecho de que los terrenos a expropiar estén urbanizados o edificados enerva el ejercicio de la potestad expropiatoria, en cuanto que si están urbanizados, inicial o totalmente, parece desaparecer la «pública utilitas» que justifica la actuación expropiatoria, y que si están edificados también resulta superflua la actividad expropiatoria sobre todo cuando su fin remoto es la construcción de viviendas; en tales casos parece desaparecer, en concreto, la utilidad pública o el interés social que legitimaba sustancialmente la expropiación.

Sin embargo, y como preliminar consideración de hecho, debe tenerse en cuenta que muchas veces las pretendidas urbanizaciones no contienen la totalidad de los requisitos que la Ley del Suelo exige para calificar a un terreno como «urbanizado», y que las edificaciones tampoco responden a las condiciones mínimas del planeamiento. Pero independientemente de este dato de carácter fáctico, la urbanización de una parcela iniciada o aún terminada, no comporta una desaparición de la «causa expropiandi», sino un dato más que la Administración deberá tomar en cuenta en la medición del interés público que la mueve a expropiar, y cuya apreciación corresponde a la propia Administración. Por otra parte, la existencia de una norma (Decreto de liberación de expropiaciones de 26 de noviembre de 1959), prescindimos ahora de la crítica de su tecnicismo, que configura para toda situación la posibilidad de eximirse de la expropiación no como un derecho, aunque condicionado, pero al fin derecho subjetivo del particular frente a la

Administración, sino como un beneficio que puede discrecionalmente otorgarse o denegarse, confirma, primero, que es a la Administración a quien corresponde medir el interés público implícito en la expropiación y segundo que, fuera de este beneficio potestativo, no hay ningún derecho subjetivo que enerve la potestad expropiatoria, cualquiera que sea el estado físico del bien de que se trate.

Tampoco desaparece la causa expropiatoria por el hecho de que el terreno en cuestión esté edificado; a este respecto, y por si hubiera lugar a dudas y no fuera suficiente el manejo de los principios de la institución expropiatoria, obsérvese que el artículo 121, número 3 de la Ley del Suelo, ya citado, indica claramente que *«las edificaciones, aprovechamientos o servicios de cualquier género existentes en el polígono quedarán también sometidos al régimen de expropiación»*.

Todavía algunas consideraciones suscitadas por la naturaleza patrimonial privada que necesariamente debe concurrir en los bienes para que sean susceptibles de expropiación. Es sabido que los bienes de dominio público, por la propia demarcación del objeto expropiable contenida en el artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa, no son susceptibles de expropiación como tales. Naturalmente, ello puede tener lugar si existe previamente una desafectación, con la correspondiente mutación de su carácter demanial en patrimonial, por alguno de los modos conocidos en el Derecho administrativo.

El problema se traslada, pues, en todo caso, a definir si un determinado bien, cuyo titular es una Administración pública, es o no de dominio público. Los criterios utilizables serán, por lo que respecta a los bienes del Estado, los establecidos en los artículos 339 a 341 del Código Civil, y por lo que atañe a los bienes de las Corporaciones locales, los contenidos en los preceptos pertinentes de la Ley de Régimen Local y Reglamento de Bienes de esas Entidades. Prescindimos del debatido problema de si la Administración Institucional puede o no tener bienes de naturaleza demanial. De los preceptos mencionados se desprende que son requisitos necesarios para que un bien participe de esa naturaleza jurídico-pública, por una parte, que su titularidad corresponda a un ente público, y por otra, que esté afectado a un uso o servicio público. No obstante la relativa frecuencia con que se presentan casos de diversificación de las titularidades dominical y de afectación entre dos distintas Administraciones públicas, exige una ulterior precisión del problema, distinguiendo los supuestos en que, existiendo una titularidad pública y una afectación igualmente pública (aunque en persona distinta), el bien entra en la disponibilidad del titular de la afectación en

virtud de una disposición legal de aquellos otros en que a tal disponibilidad se llega a título privado.

Si ocurre lo primero, puede estimarse de dominio público el bien de que se trate, o más exáctamente, puede considerarse que se está en presencia de un supuesto de condominio público, que impide la expropiación de aquel bien sin su previa desafectación por la Administración que ostenta la titularidad de afectación. Mas si ocurre lo segundo, el destino público a que está afectado el bien, no comporta la naturaleza pública del mismo, en cuanto que no existe un «título» público de afectación, sino una cesión de carácter voluntario que resulta insuficiente para operar aquella mutación demanial. A mi juicio, en efecto, el régimen jurídico del dominio público resulta incompatible con que su afectación pueda ser interrumpida por el juego de relaciones jurídico-privadas y aún quizá jurídico-públicas si son de naturaleza contractual.

### 3. *La vigencia de los preceptos de la Ley del Suelo sobre valoración de terrenos.*

Los criterios de valoración establecidos en la Ley del Suelo habrán de aplicarse, según mi criterio, cualesquiera que sea el órgano expropiante, la causa que legitime la expropiación y el procedimiento empleado. En este sentido, los preceptos legales son terminantes, claros e inequívocos. La Ley del Suelo constituye el estatuto jurídico básico del suelo. Pues bien, su artículo 85 proclama, sin distingos ni reserva alguna que «*las valoraciones de terrenos se efectuarán con arreglo a los criterios es ablecidos en esta Ley*». El precepto vincula a todos. Y, naturalmente, a la Administración expropiante, aunque no sea propiamente un órgano con competencia urbanística. De ahí que se puede decir que cualesquiera que sea el órgano expropiante y la «causa expropiandi» las valoraciones expropiatorias de los terrenos habrán de hacerse con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Suelo. Cabe advertir que la Ley del Suelo considera de aplicación los criterios valorativos de la legislación general expropiatoria para la tasación de los solares (arts. 63 y 12) en los casos previstos en su artículo 93. En estos supuestos sí se puede aplicar el artículo 43 de la Ley de Expropiación. Cuando los terrenos deben ser tasados por su valor inicial son aplicables también las normas generales con la sola salvedad para estos casos de que deben ser eliminadas del cómputo estimativo las expectativas urbanas.

Análogamente cualquiera que sea el procedimiento seguido para la determinación del justiprecio: el general de la Ley de 1954 o el espe-

cial, y como se verá también excepcional, previsto en el artículo 122 de la Ley del Suelo, deben ser aplicadas las normas valorativas de esta Ley. El propio artículo 85, que proclama, como se ha visto, la aplicación incondicionada de esos criterios, lo hace al propio tiempo que prevé la posibilidad de seguir distintos procedimientos.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, no obstante, ha venido entendiendo, por aplicación universal y prevalente del artículo 43 de la Ley de Expropiación, que los criterios objetivos de la Ley del Suelo no puede impedir que las indemnizaciones expropiatorias correspondan al valor real, entendido como de mercado, de los bienes. En mi modesta opinión debe ser rectificada esa posición jurisprudencial, pues estimo, por todo lo ya dicho, que no resulta de exigencias de justicia material y que es incompatible con la mejor interpretación de las disposiciones legales vigentes. Como se sabe, la aceptación de los valores venales como justiprecios expropiatorios resulta fundamentalmente de la aplicación a estos casos del principio de generalidad en el sostenimiento de las cargas públicas. Según este principio no se puede hacer de peor condición a los expropiados que a los demás ciudadanos obligados a contribuir, según las exigencias del sistema fiscal, al sostenimiento de las referidas cargas públicas. Pues bien, *en la medida en que una adecuada política de suelo es capaz de llevar el mercado de estos terrenos a condiciones de normalidad, los expropiados no resultan de aquella peor condición. El perjuicio patrimonial—computado frente a los valores especulativos—que en principio se ocasiona exclusivamente a ellos, mediante aquella normalización del mercado, deja de ser un perjuicio singular para integrarse en una minus-valía general de un determinado tipo de bienes que en unos casos es resultado directo y en otros indirecto de la acción pública, pero que afecta a todos los interesados en este sector económico. Una pretensión de mayor generalidad invalidaría toda reforma social evolutiva y que no se hiciera efectiva por procedimientos drásticos y violentamente revolucionarios.*

Desde otro punto de vista, no se deben olvidar estas claras palabras del gran sociólogo Teodoro GEIGER: «El derecho de propiedad no es dado como un *a priori*..., la ordenación jurídica positiva no preserva una relación de propiedad ya existente, sino que la crea y la infunde una forma diferente, condicionada por lugar y tiempo. De ello resulta que es, en el fondo, una insensatez el hablar de «intromisiones de la legislación en la propiedad privada» (como gustan de hacerlo los liberales). Sin una legislación positiva no existiría ningún derecho de propiedad en el que alguien o algo pudieran entrometerse... Si no existe un de-

recho de propiedad natural, lógicamente anterior a la ordenación jurídica positiva, aquél no puede ser ni preservado ni limitado por el derecho positivo. El único contenido del derecho de propiedad es la suma de las atribuciones de disponibilidad que el derecho positivo otorga y garantiza al llamado propietario... Por tanto, cuando el legislador revoca determinadas atribuciones hasta ahora garantizadas, no incurre en una «intromisión en el derecho de propiedad», sino que sustituye simplemente una institución jurídica hasta ahora vigente por otra nueva. Es obvio aclarar, añade GARCÍA DE ENTERRÍA, de cuyo magistral libro sobre *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa* tomo la cita, que la doctrina del derecho natural que se combate en el texto es la de signo racionalista y no la de base católica, que no postula, antes bien lo contrario, la concepción absoluta e individualista del derecho de propiedad.

4. *El procedimiento especial de tasación conjunta para la determinación del justiprecio.*

La valoración de los bienes a expropiar puede realizarse, ya por vía individual—con arreglo al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa—, ya conjuntamente, siguiendo las especiales reglas contenidas en el artículo 122 de la Ley del Suelo. La elección de uno u otro procedimiento es facultad de la Administración, según declara el propio artículo 122 citado. En todo caso, debe mantenerse—como más arriba se indicó—la independencia del aspecto procedimental en la determinación del justiprecio—el de la Ley de Expropiación o el de la Ley del Suelo—respecto de los criterios de valoración de terrenos aplicables que son siempre los contenidos en este último texto.

Por lo que se refiere al procedimiento de tasación conjunta, pueden plantearse algunos problemas dignos de consideración.

En primer lugar, cabe preguntarse sobre la posibilidad práctica de aplicar tal procedimiento de tasación conjunta ante lo esquemático de la regulación establecida en el artículo 122 de la Ley del Suelo. Este precepto, ¿articula un verdadero procedimiento o simplemente traza las directrices a las que habrá de sujetarse una ulterior normativa reglamentaria?

El problema, ahora limitado a este punto, podría ampliarse con carácter general al conjunto normativo ofrecido por la Ley del Suelo. ¿Es preciso una ulterior reglamentación para hacer posible la aplicación de la misma?

Es doctrina comúnmente admitida que la eficacia de una Ley no depende, en general, de un ulterior desarrollo por vía reglamentaria. La entrada en vigor de esta Ley está además expresamente establecida en su propio texto. Su disposición final primera hace excepción del sistema general de entrada en vigor de las normas, previsto en el artículo 1.º del Código Civil, y proclama su vigencia no a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, sino a los sesenta días. Por otra parte, el precepto contenido en la cuarta de esas disposiciones finales, por el que se ordena al Ministerio competente la promulgación de las «demás disposiciones complementarias precisas para su ejecución», hay que entenderlo no como el establecimiento de una «condición suspensiva» de su vigencia, en tanto no se promulgaran las oportunas normas reglamentarias, sino como una cláusula de autorización legislativa limitada cabalmente a las disposiciones que fueran precisas para la ejecución de la Ley.

En tercer lugar, alguna otra referencia a una ulterior reglamentación como la prevista en el artículo 88, ha sido debidamente satisfecha con la publicación del Decreto de 21 de agosto de 1956, que determina los coeficientes aplicables a los terrenos cuya tasación deba tener lugar según su valor urbanístico.

Con independencia de este problema general y ya dentro del examen del procedimiento de tasación conjunta, se podría suscitarse la cuestión de determinar si los trámites que articula el citado artículo 122 constituyen verdadero procedimiento, si contienen las suficientes determinaciones que permitan su aplicación, y lo que es más grave, si constituyen la verdadera garantía que todo procedimiento implica respecto de los derechos de los particulares afectados.

Del examen del aludido precepto resulta que en él se establecen dos trámites fundamentales: el de la información pública para los interesados, en el que pueden formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus derechos, y el de la audiencia a la Corporación municipal. Como se ve, existe, por de pronto, un paralelismo sustancial en lo que respecta al diálogo con los expropiados entre el procedimiento general y éste de tasación conjunta.

Por otra parte, la única laguna del artículo 122—la omisión de los plazos correspondientes, a los trámites que articula—puede subsanarse en la práctica, concediendo un mes para la información pública y otro para la audiencia de los Ayuntamientos interesados. Son estos plazos los establecidos en el número 1 del artículo 32 para la aprobación de planes o proyectos de urbanismo. La garantía es formalmente idéntica



y no puede olvidarse que, materialmente, los efectos jurídicos originados como consecuencia de la aprobación de un Plan general—piénsese, por ejemplo, en la reducción del volumen de edificabilidad o en la calificación de un terreno como zona verde—pueden ser mucho más gravosos que los devenidos por la expropiación, la cual siempre tiene la contraprestación indemnizatoria en favor del afectado, garantía prácticamente superior en ocasiones a la que representa la posibilidad de solicitar la reparcelación que consagra el artículo 81 de la Ley del Suelo.

También puede comprobarse, por comparación con los plazos establecidos en la Ley de Expropiación para la formulación de la hoja de aprecio por los interesados y para la impugnación de la presentada por la Administración en caso de disconformidad con la elevada por aquéllos, que, del modo indicado, los plazos del procedimiento de tasación conjunta son análogos a los del procedimiento individualizado de la legislación general, por cuanto en ésta se conceden, respectivamente, los de veinte y diez días.

No se deducen, de todo esto, razones para sostener la insuficiencia de las normas de procedimiento establecidas en el tantas veces citado artículo 122 de la Ley del Suelo.

La singularidad más importante de este procedimiento de tasación conjunta es, sin duda, la intervención de la Comisión Central de Urbanismo, con las mismas funciones que los Jurados Provinciales de Expropiación. En efecto, cuando se sigue este procedimiento—en uso de esa nueva posibilidad que se ha creado a favor de los órganos expropiantes y para el caso de que se trate de una expropiación que se lleve a cabo en el ámbito del sistema expropiatorio de la Ley del Suelo—el acuerdo aprobatorio de tasaciones por la Comisión Central de Urbanismo, análogamente al acuerdo del Jurado, agota la vía administrativa y sólo es susceptible de recurso contencioso-administrativo. La sustitución, en estos casos, de los Jurados por la Comisión Central de Urbanismo priva, ciertamente, a los expropiados de una participación activa de órganos representativos de sus intereses, al tiempo de señalar los correspondientes justiprecios. Por el contrario, la exposición al público de los criterios generales de valoración, juntamente con su aplicación concreta a cada uno de los bienes, comporta en este procedimiento de tasación conjunta una verdadera garantía de aplicación equitativa de las normas legales capaz de excluir cualquier favoritismo más o menos encubierto. Una importante garantía para los expropiados constituye asimismo el trámite de audiencia municipal. El Municipio, en este caso auténtico representante de los intereses de los vecinos y órgano especialmente

cualificado para conocer las circunstancias locales, puede aportar al expediente una perspectiva de objetividad del máximo interés.

Pero también podría pensarse que, aun viable y legítimo tal procedimiento de tasación conjunta, su aplicación habría de coordinarse con otro procedimiento aparentemente similar regulado en la Ley de Expropiación Forzosa: el procedimiento especial de expropiación por zonas o grupos de bienes.

Y, efectivamente, a primera vista bien similares parecen una y otra expropiación: en ambas se trata de la adquisición forzosa de una gran extensión territorial, mayor o menor según los casos, a través de modos análogos de tasación conjunta.

¿Podría concluirse, entonces, que la Ley del Suelo había olvidado la existencia de un procedimiento expropiatorio en la legislación general que satisfacía adecuadamente sus necesidades? ¿Podría pensarse que manteniendo el Reglamento de Expropiación (que como se sabe es de fecha posterior a la Ley del Suelo) el aludido procedimiento de expropiación por zonas o grupos de bienes ha querido insistir en el sostenimiento legal de este procedimiento y denotar el olvido que el legislador del suelo tuvo respecto a este punto?

Lo cierto es, sin embargo, que de la comparación entre el procedimiento de tasación conjunta de la Ley del Suelo y el mencionado de la Ley de Expropiación resultan profundas diferencias congruentes con la substantividad de cada uno de ellos.

Las diferencias pueden apreciarse tanto en los presupuestos de legitimidad de la expropiación como en el modo de determinación del justiprecio, como, finalmente, en la tramitación establecida.

Por lo que respecta a los *presupuestos de legitimidad*, se puede recordar que en el procedimiento de tasación conjunta de la Ley del Suelo la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación está implícita en el acuerdo aprobatorio de los Planes de ordenación, cuando prevén su desarrollo por el sistema de expropiación, y de los polígonos de expropiación (arts. 121 y 52 de la L. S.). En uno y otro caso, ese acuerdo recae después de una tramitación, que es la propia de los planes de urbanismo, y que implica la correspondiente información pública y audiencia municipal. En el procedimiento para la expropiación por zonas o grupos de bienes, esa misma declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación corresponde al Consejo de Ministros mediante Decreto y no va precedida específicamente de información pública específica alguna (arts. 59 y 60 de la L. E. y 75 y 76 del R. E.).

Por otra parte, mientras que, con arreglo a la Ley del Suelo, esta decla-

ración de utilidad pública tiene lugar sin la previa redacción de ningún proyecto de obras—es más, se contempla genéricamente la posibilidad de su aplicación en defecto del Plan parcial, lo que excluye formalmente la existencia de tales proyectos de obras (art. 121 citado)—, en el procedimiento de tasación por zonas o grupos de bienes para la declaración de utilidad pública se exige la previa redacción y aprobación del correspondiente proyecto de obras (art. 75 del R. E.).

Por lo que respecta a la determinación del justiprecio, en el procedimiento de expropiación por zonas o grupos de bienes se prevé la formulación de un proyecto de clasificación de las zonas o grupos de bienes a expropiar en polígonos o grupos determinados, según la diferente naturaleza económica de los mismos, teniendo en cuenta su situación, calidad o clase de los terrenos de los bienes, su producción, cultivo, rendimiento, valor en venta, riqueza imponible, cuota de contribución que les corresponde y demás características que les sean homogéneas (arts. 61 de la L. E. y 77 del R. E.).

Pues bien, a poco que se profundice en la mecánica valorativa de la Ley del Suelo—en donde se articulan criterios para ser aplicados con carácter general, pero que deben dar lugar a una valoración individualizada, precisa y minuciosa, de cada uno de los bienes—fácilmente se comprende que esas normas valorativas sólo pueden ser aplicadas a terrenos que deban ser tasados por su valor inicial. Es ello, además, perfectamente congruente con la finalidad prevista para cada uno de los procedimientos señalados. La expropiación por zonas o grupos de bienes está pensada, de modo primordial, para la adquisición de grandes extensiones rústicas necesarias para la realización de magnas obras públicas. Singularmente las grandes obras de colonización y de modo especial la construcción de pantanos que da lugar generalmente a la inundación de miles de hectáreas de diferentes características agronómicas.

Por lo que respecta a la tramitación en uno y otro caso, se revelan también notorias diferencias:

En efecto, en el procedimiento para la expropiación por zonas o grupos de bienes sólo se prevé una información pública por el plazo de un mes, que se hace a través de los Ayuntamientos y Entidades corporativas y sindicales (arts. 62 y siguientes de la L. E. y 78 del R. E.).

En el procedimiento de tasación conjunta de la Ley del Suelo, además de esta información pública y con independencia de ella, se abre un período de audiencia al Ayuntamiento para que informe sobre las alegaciones de los interesados.

Repárese en que en el procedimiento especial de la Ley de Expropia-

ción los Ayuntamientos sólo pueden presentar reclamaciones por lo que hace a la clasificación en polígonos o grupos (art. 63 de la L. E.) y en el mismo momento procedimental que los particulares.

En el procedimiento para la expropiación por zonas o grupos de bienes se regula la posibilidad de que aún los acuerdos de la Administración expropiante sobre máximos y mínimos sean susceptibles de consideración por el Jurado Provincial de Expropiación, el cual será, en su caso, el que fije definitivamente los precios en vía administrativa. En caso de desacuerdo sobre la aplicación de máximos y mínimos, y aunque éstos estén consentidos, también es el Jurado el que fija definitivamente los justiprecios (arts. 66, 67 y 69 de la L. E. y 81 y 83 del R. E.).

En el procedimiento de tasación conjunta de la Ley del Suelo el acuerdo aprobatorio de tasaciones de la Comisión Central de Urbanismo, que procede, como se ve, de un órgano formalmente independiente de la Administración expropiatoria, es ya definitivo administrativamente y en consecuencia sólo susceptible de recurso contencioso, previo el de reposición (art. 122, 3.º). El régimen jurídico de ambos procedimientos es, como se ve, también en este punto, esencialmente desigual. El acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo es en absoluto distinto al acuerdo de la Administración expropiante señalando los máximos y mínimos.

Obsérvese también que el proyecto de expropiación a que se refiere el artículo 122 es un proyecto en el que con aplicación ciertamente de los criterios generales de la Ley se debe descender, como ya se indicó, a la valoración de los bienes, derechos e intereses de cada uno de los afectados. Ello obliga por de pronto a calcular siempre el valor rústico singular de cada uno de los bienes, pues es éste un valor que debe ser respetado en todo caso y que debe ser utilizado singularmente para la determinación del «valor expectante» de los bienes (arts. 91 y 87 de la L. S.). Los interesados pueden, en efecto, formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración *de sus respectivos derechos*, dice textualmente la Ley (art. 122, 1.º).

Establecidas así las posiciones contradictorias de la Administración expropiante y de los expropiados e informadas las valoraciones por el Ayuntamiento, el expediente debe ser elevado a la Comisión Central no para ningún trámite más o menos provisional, sino precisamente, según los propios términos del texto legal, *para que decida* (art. 122-2.º).

Esta intervención necesaria de la Comisión Central de Urbanismo permite pensar que todo convenio de adquisición por mutuo acuerdo con alguno de los propietarios comprendidos en un polígono de expropiación, y una vez que se ha iniciado el procedimiento de tasación conjunta, debe

ser expresamente aprobado por la Comisión Central de Urbanismo. Del tenor del artículo 67 y 69 de la L. E. y 81 y 83 de su Reglamento no resulta, sin embargo, obstáculo alguno para la tramitación de expedientes de adquisición amistosa en la forma normal prevenida por el artículo 24 de la misma Ley y 25 de su Reglamento, cuando se están expropiando «zonas o grupos de bienes».

También la vigencia de las valoraciones es dispar en los dos textos que se vienen comparando. El artículo 99 de la Ley del Suelo asigna a las valoraciones—repárese que el párrafo 2 habla de justiprecios—una vigencia de diez años. Por su parte, el artículo 70 de la Ley de Expropiación y 84 de su Reglamento se limitan a indicar que los precios máximos y mínimos—que no son justiprecios—conservarán su vigencia durante cinco años.

Teniendo en cuenta todo lo anterior parece evidente que las hipótesis de aplicación del procedimiento de tasación conjunta y del de expropiación por zonas o grupos de bienes son absolutamente distintas; que las normas fundamentales de competencia y tramitación son también en absoluto discrepantes. Una caprichosa selección de trámites de cada uno de los procedimientos apuntados para formar otro distinto me parecería claramente contraria al principio generalmente admitido de interpretación estricta de las normas procesales.

Por si todo esto fuera insuficiente, otra observación que parece revelar inequívocamente en este punto el pensamiento del legislador. Al contemplar el Reglamento de Expropiación, promulgado como se sabe después de la Ley del Suelo, el procedimiento especial expropiatorio por razón de urbanismo—uno de los ocho procedimientos especiales previstos en la legislación general—se remite inequívocamente (art. 102) a la Ley del Suelo y no a otro procedimiento especial regulado con independencia en el mismo texto, cual es el tantas veces citado para la expropiación por zonas o grupos de bienes. La referencia que hace el artículo 103—también del R. E.—a la especial composición del Jurado cuando se trata de expropiaciones por razón de urbanismo es perfectamente congruente con la posibilidad que contempla el mismo artículo 122, párrafo 1.º, de la Ley del Suelo de que las expropiaciones se sigan individualmente con cada propietario, en cuyo caso es indudable la intervención del Jurado. Es forzoso hacer hincapié en este punto. La legislación de expropiación forzosa no se ha olvidado de la Ley del Suelo ni de la expropiación por razón de urbanismo; trata a ésta con independencia y substantividad propias (arts. 85 de la L. E. y 101 a 103 de su Reglamento), después de haberse ocupado de la que tiene lugar por zonas o grupos

de bienes y no formula remisión alguna a este procedimiento, sino que lo hace, por el contrario, como no podía ser menos, a las especialidades de la Ley del Suelo.

El Tribunal Supremo, en una reciente sentencia de 5 de febrero de 1962, dictada con ocasión de un recurso interpuesto contra una valoración en la que se había aplicado la tasación conjunta, dice textualmente que «el procedimiento seguido en la expropiación fué el del artículo 122 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956», y que «existen en el expediente administrativo suficientes informes para llegar a establecer el valor real de los perjuicios expresados».

El Tribunal Supremo viene, pues, a aceptar, en mi opinión, la posibilidad de aplicar el procedimiento de tasación conjunta en la medida en que no se plantea problema alguno sobre la vigencia y suficiencia de la normativa correspondiente. Si su opinión fuera contraria a la legalidad formal de lo actuado, aunque no se hubiera invocado por el recurrente defecto alguno de esta naturaleza, declararí­a la nulidad de actuaciones por cuanto las normas de procedimiento son de orden público y su efectiva vigencia no se deja al arbitrio de las partes. El Tribunal Supremo, en la medida en que acepta la tasación conjunta para la valoración de los perjuicios industriales, ha venido a aceptar el criterio, según el cual el procedimiento de tasación conjunta se puede aplicar para la valoración de todos los bienes y derechos existentes en un polígono de expropiación y no sólo para la valoración de los terrenos. Y es que, contrariamente a lo que pudiera pensarse en una primera interpretación de las palabras «tasación conjunta», ésta no significa otra cosa sino tasación simultánea y con arreglo a los criterios generales para todo un polígono, pero en modo alguno quiere decir tasación «global» acompañada de unos criterios para la ulterior distribución de esa presunta cantidad global.

Por último, sólo resaltar que no ha advertido nuestro más alto Tribunal defecto consistente en que los expedientes no hayan sido remitidos al Jurado Provincial de Expropiación. Ha admitido, como no podía ser menos, tácita, pero inequívocamente, que el justiprecio de los bienes, derechos e intereses expropiados, definitivos en vía administrativa es en estos casos el que señala la Comisión Central de Urbanismo.

5. *La aplicación de los criterios valorativos. Algunos problemas jurídicos de interés.*

La aplicación de los criterios valorativos de la Ley del Suelo suscita también algunas cuestiones de indudable interés. Un problema fundamental que inmediatamente se plantea al estudiar esta materia es el de la

relevancia a estos fines de calificaciones jurídicas traídas de otros textos legales y fijadas a otros efectos.

La calificación hipotecaria de «finca urbana» o la existencia de una «finca registral» como unidad jurídica sometida a un tratamiento homogéneo, ¿podrán, pues, determinar en un caso la calificación urbanística de «suelo urbano» y, en otro, la imposibilidad de aplicar distintos criterios valorativos a diferentes partes del terreno, aunque las calificaciones urbanísticas así lo exijan? ¿Se podrá sostener que una misma unidad jurídica, cual es la «finca registral», y en tanto mantenga dicha unidad, no puede ser sometida más que a un tratamiento homogéneo?

Y lo que se ha indicado de las calificaciones jurídicas podría extenderse igualmente de las valoraciones económicas. ¿La base impositiva del arbitrio municipal de plusvalía—artículo 511 de la Ley de Régimen Local—habrá de ser necesariamente respetada a efectos expropiatorios, cualesquiera que sea la calificación urbanística y consiguiente valoración que merezca según la Ley del Suelo?

Como he dicho, creo que la Ley de 12 de mayo de 1956 constituye el estatuto jurídico básico del suelo que de modo positivo—en cuanto a los terrenos susceptibles de aprovechamiento urbano—y de modo negativo—en cuanto al suelo rústico—configura las facultades dominicales sobre los terrenos (recuérdense los artículos 67, 68 y 69) y les atribuye una calificación dada y consiguientemente un determinado valor económico. Es, por tanto, en la Ley del Suelo en donde debe buscarse, pues, la calificación jurídica del terreno a efectos valorativos.

Desde otro punto de vista es de observar que una unificación de bases fiscales y justiprecios expropiatorios podría ser deseable en cuanto a los impuestos de producto se refiere, pero no está justificada respecto de los impuestos de tráfico que pretenden precisamente que la colectividad participe de las plusvalías efectivamente producidas, abstracción hecha de su grado de justificación.

Otro problema que en mi opinión tiene interés es el de la discriminación valorativa de los diversos derechos e intereses que pueden concurrir sobre una misma unidad física.

A mi modo de ver, cuando se trate de valorar derechos subjetivos, que, a través de una relación real—verbigracia, un usufructo, un censo—, o de una relación de crédito—verbigracia, un arrendamiento—, recaen sobre un bien inmueble, habrá de tenerse en cuenta que, aunque tales titularidades tengan, juntamente con la titularidad dominical o de propiedad, indemnización expropiatoria reconocida en la Ley, la suma de las indemnizaciones del derecho de propiedad y de los demás derechos

que recaigan sobre el bien, no puede ser superior al valor del bien considerado en su conjunto. El artículo 113 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales consagra legislativamente este mismo criterio.

Podría objetarse, no obstante, que la legislación de expropiación forzosa (art. 6.º, núm. 2.º, de su Reglamento), consagra el principio de «indemnizaciones independientes» entre arrendatarios y propietarios. En consecuencia, la indemnización del arrendatario que, como se sabe, la legislación de arrendamientos fija en el tercio del premio de afección del propietario, no podría deducirse de la valoración objetiva y total del bien. Pero este precepto hay que entenderlo en relación con los principios de valoración que inspiran la misma Ley de Expropiación forzosa en comparación con aquellos en que se apoya la Ley del Suelo.

En efecto, aplicando los criterios estimativos de la primera de las leyes citadas, los valores en venta, es lógica la independencia de las indemnizaciones porque el mercado acusa las distintas características de los derechos concurrentes. Es sabido que la propiedad de un inmueble cuyas viviendas están alquiladas con rentas antiguas tiene menos valor que si el inmueble está desalquilado. Sin embargo, aplicando módulos objetivos de valoración de los bienes, es claro que de estos valores objetivos es de donde han de obtenerse las indemnizaciones correspondientes a los distintos titulares de derechos sobre los referidos bienes. El artículo 98, número 3, de la Ley del Suelo consagra también este principio, al establecer la posibilidad que la Administración tiene de «valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del Juzgado para que éste fije y distribuya, por el trámite de incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados».

Sin embargo, no basta con determinar aisladamente ese módulo indemnizatorio, ni siquiera con precisar todo lo anterior. En algunos casos puede resultar polémica la conclusión sobre cuál es la base de aplicación del referido módulo.

Yo, por mi parte, entiendo, por ejemplo, que la indemnización al arrendatario rústico debe ser estimada en función exclusivamente del valor de explotación rústica o «valor inicial» de los bienes, pues no aparece justificada respecto del mayor valor que determinan las expectativas urbanas, desvinculadas de la naturaleza rústica del arrendamiento.

La consecuencia que se deriva de esta afirmación es que debe procederse, en primer lugar, a determinar el valor inicial o rústico de la finca considerada objetivamente—prescindiendo de las plusvalías que le correspondan por expectativas urbanísticas—, y sobre este valor hallar



la indemnización que pertenece al propietario y al arrendatario, cuya suma debe equivaler a la del valor intrínseco o inicial del bien. (Naturalmente que esa cantidad pertenecerá totalmente al propietario si la finca no está arrendada.)

El problema se plantea en términos diversos cuando se trata de indemnizar los intereses o los perjuicios materiales que se ocasionan a una industria, por ejemplo, y que son producidos como consecuencia de una actuación expropiatoria. Esas indemnizaciones deben ser, naturalmente, en estos casos, por completo independientes de las que corresponden a los bienes.

Otros problemas de cierto interés plantea dentro de este mismo género de cuestiones el estudio de las indemnizaciones correspondientes a los arrendatarios rústicos no protegidos.

Como se ha indicado, de la legislación de arrendamientos rústicos —a la que se remite la Ley de 16 de diciembre de 1954 (art. 44) para determinar la indemnización que corresponden a estos arrendatarios— resulta que éstos deben percibir el referido tercio del premio de afectación del propietario, calculado sobre el valor de explotación rústica de los bienes. Ahora bien, este criterio parece en principio sólo aplicable a los arrendatarios sujetos a la legislación especial, pues la posición jurídica de éstos es, sin duda, distinta a la de los arrendatarios sujetos al Código Civil.

Por lo demás, que los referidos arrendatarios no protegidos tienen reconocido un derecho a indemnización en los casos de expropiación forzosa—a salvo siempre de las que provengan de cultivos—parece deducirse tanto de los mismos principios de la legislación de expropiación forzosa como de la propia normativa del Código Civil, al que, por desamparo de la legislación especial, quedan sometidos.

Conforme al Ordenamiento jurídico de la expropiación se reconoce, en efecto, a los arrendatarios su calidad de expropiados con los consiguientes derechos indemnizatorios. Así se deduce del artículo 4.º de la Ley, del artículo 6.º de su Reglamento y del propio citado artículo 44 de la Ley, que da por supuesto el derecho a indemnización del arrendatario, si bien al remitirse en cuanto a su cuantificación a la legislación especial viene a impedir la aplicación estricta de sus criterios a los arrendamientos que no caigan dentro de su ámbito material.

Igualmente, en el Código Civil, artículo 1.571, se reconoce al arrendatario, genéricamente, un derecho a indemnización en los casos de transmisión de propiedad y ejercicio consiguiente por el nuevo propietario de la facultad que la Ley le concede de dar por extinguido el

contrato. Aunque el indicado precepto se refiere expresamente a los casos de «venta» de la finca, el derecho que en el mismo se reconoce al arrendatario debe extenderse a todos los casos de transmisión onerosa de la propiedad, aunque sea por la vía forzosa de la expropiación. La particularidad que a estos efectos reviste la obtención del bien por vía expropiatoria es que la obligación de indemnizar que en los casos de venta recae sobre la persona del vendedor, debe trasladarse en estos supuestos al adquirente—la Administración o al beneficiario—, dada la forzosidad de la enajenación.

Ahora bien, reconocido el derecho a indemnización a favor del arrendatario, resulta necesario encontrar un criterio para determinar su cuantía. Según el indicado precepto del Código Civil, la indemnización se determina, *a posteriori*, por los «daños y perjuicios que se le causen». Sobre la base de que este mismo fundamento tiene la indemnización al arrendatario protegido y que la posición jurídica de los no protegidos es más débil por cuanto no gozan, por de pronto, del beneficio de la prórroga forzosa, se puede concluir que la indemnización a éstos no debe llegar con carácter general, *lege data*, al tercio del premio de afección del propietario que corresponde a los amparados por la legislación especial. Por lo demás, según mi opinión, *lege ferenda*, en todo caso la indemnización expropiatoria a los arrendatarios debe ser considerablemente incrementada. Es una exigencia de justicia social.