

# CONSIDERACIONES EN TORNO AL PROCEDIMIENTO DE TASACION CONJUNTA DEL ARTICULO 122 DE LA LEY DEL SUELO

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

*Sumario:* 1. Introducción.—2. El artículo 122 de la Ley del Suelo.—3. Especialidades del procedimiento de tasación conjunta del artículo 122.—4. Transferencia de las funciones de la Comisión Central de Urbanismo al Ministro de la Vivienda.—5. De la intervención del Jurado Provincial de Expropiación.—6. La Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962.—7. Conclusiones.

## 1. Introducción

### 1.1. UNA LEY DIFÍCIL

**L**A doctrina ha subrayado cómo la Ley de 12 de mayo de 1956 («BOE» 14-V-1956, rect. 5-VI-1956) sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana—abreviadamente Ley del Suelo—constituye un texto legal de difícil acceso incluso para el especialista. Las palabras de García de Enterría (1) son terminantes al respecto:

(1) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo*, en «Problemas actuales de régimen local», Sevilla, 1958, pp. 99 y s.

«... pero es también—dice después de destacar su notable perfección—, con la misma evidencia, una Ley difícil, de acceso y comprensión verdaderamente penosos. Sus autores, excelentes técnicos sin duda no sólo en arquitectura, sino también en Derecho, han olvidado quizá el viejo juicio según el cual *simplicitas legum amica*, la simplicidad es la mejor amiga de las leyes, o como decía ya nuestro Fuero Juzgo: "El facedor de las leyes debe hablar poco e vien..., llano e abierto." El legislador ha hablado en la Ley del Suelo no poco, sino excesivamente (una Ley de 228 artículos, más adicionales y transitorias, es una Ley en principio excesiva para cualquier materia que no sea la de un Código), y no ha hablado «llano e abierto», sino me temo que algo abigarradamente, todo lo cual ha de ser probablemente un obstáculo a la plena efectividad de un cuerpo legal que tanto éxito merece.»

Esa misma dificultad explica el que algún autor, como Carro (2), haya aludido irónicamente a la necesidad de dar un *digestivo* a aquellos que tangencialmente les interese obtener una idea del contenido de ese (hay una errata en el texto que consultamos, omitiéndose un calificativo) y voluminoso documento legislativo que el 12 de mayo de 1956 fué sancionado como «Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana». Y Pérez Botija (3) ha puesto especial énfasis en señalar las virtudes de que debieran estar adornados los encargados de aplicarla: «... haría falta contar con el tacto, habilidad, entusiasmo, perspicacia, rectitud, buen sentido e inteligencia de los encargados de aplicarla...; su escueta difusión es insuficiente si no se preparan debidamente los encargados de aplicarla...»

Por todo ello no sorprende demasiado que la doctrina se muestre hasta ahora retraída, no yendo más allá de lo que puede considerarse un planteamiento meramente introductorio. Mas el que esta actitud sea justificable no quiere decir que sea elogiable. La Ley del Suelo es lo suficientemente importante como para merecer una atención mayor. Nos daríamos por satisfechos si con estas líneas nuestras—independientemente de que se acepten o no las conclusiones a que llegamos—conseguimos sembrar alguna inquietud por el estudio de dicha Ley (4).

---

(2) ANTONIO CARRO MARTÍNEZ: *Los principios de la nueva Ley del Suelo*, en «REVL», núm. 88, p. 513.

(3) EUGENIO PÉREZ BOTIJA: *Síntesis normativa de la Ley del Suelo*, en «REVL», núm. 88, pp. 507 y s.

(4) Durante el año académico 1962-1963 el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios concedió a veinte técnicos de Administración civil sendas becas para la elaboración de tesis doctorales. Entre los temas propuestos

Con el presente trabajo pretendemos poner de manifiesto los riesgos que para las garantías del particular pueden originarse de una interpretación demasiado literal del artículo 122 de la Ley del Suelo, proponiendo hasta donde sea posible una solución correctora. En la última parte del trabajo se expone la solución de la Ley de 21 de julio de 1962 y disposiciones complementarias.

## 1.2. LOS ELEMENTOS INTERPRETATIVOS DE LA LEY DEL SUELO

### 1.21. *El elemento teleológico*

Es doctrina sabida que el proceso interpretativo, si bien ha de iniciarse con la indagación del sentido literal, no se agota aquí. Antes al contrario, los resultados de la interpretación gramatical deben ser completados y controlados mediante una investigación del pensamiento y el espíritu de la Ley. El Tribunal Supremo tiene declarado, especialmente en una muy conocida sentencia de 26 de noviembre de 1929, que «si la justicia ha de administrarse recta y cumplidamente, no ha de atenerse tanto a la observancia estricta y literal del texto del precepto legal como a su indudable espíritu, recto sentido y verdadera finalidad», ya que la disposición legal debe, ante todo, responder al fin supremo de la justicia, el cual «únicamente puede estimarse debida y razonablemente cumplido cuando el precepto se aplica en forma tal que permita, usándose por el juzgador de una adecuada y justa flexibilidad de criterio, acomodarse a las circunstancias del caso.»

La finalidad que se propone lograr la Ley del Suelo aparece aludida expresamente en su preámbulo (apartado I, párrafos 2, 3 y 4). Después de constatar cómo «*la normativa con vigencia en todo el territorio del Estado contempla, en efecto, la acción urbanística desde perspectiva puramente local*», añade que «todo ello unido a la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes, y a la carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades, ha motivado la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo para la escalonada expansión de los núcleos urba-

---

y actualmente en elaboración hay varios que tocan a la Ley del Suelo. Así, MARTÍN BASSOLS COMA: *Naturaleza jurídica del Plan de Urbanismo*; LEANDRO LUQUE SEVILLA: *La expropiación forzosa en la Ley del Suelo*; EMILIO SÁENZ GILSANZ: *El justiprecio en la expropiación pública por razones de urbanismo*.

nos; la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación; la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora, y, en suma, un movimiento migratorio que, al no ser encauzado, concentra en algunas ciudades, a costa del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional. *Superar los defectos de la actual situación es el propósito de este proyecto de Ley.*

Romay Beccaria, en un excelente estudio (5) al que hemos de referirnos reiteradas veces a lo largo de nuestra exposición, expone con notable claridad y precisión las diferencias existentes entre un mercado del suelo basado en la libertad y un mercado del suelo intervenido, y cómo la realidad de la hora presente nos ofrece este último como solución a las graves consecuencias que aquél ha originado. Quien quiera penetrar en el sentido de las palabras que acabamos de transcribir del preámbulo de la ley hará bien en leer las páginas 127 a 136 de ese trabajo. Igualmente útil para obtener una idea de los principios de la nueva Ley del Suelo es el artículo de Carro a que hemos aludido antes, el cual sintetiza dichos principios en la siguiente fórmula: *«Es una norma de urbanismo que, a través del planeamiento urbano de las grandes ciudades, urbaniza a costa de los propietarios del suelo, que se halla afectado a tal fin por una serie de limitaciones y deberes, y continuamente amenazado de expropiación por un sistema de valoración contraespeculativo»* (6).

Así, pues, tenemos que la exposición de motivos de la Ley señala claramente que la finalidad de la misma es superar los defectos motivados por un mercado libre del suelo, para lo cual establece un *status* jurídico de la propiedad de estos terrenos en el que las previsiones del planeamiento son punto de partida fundamental.

## 1.22. *El elemento sistemático*

Junto al elemento interpretativo que acabamos de examinar—y sobre cuya importancia para penetrar en el sentido y alcance de los

(5) JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARIA: *Expropiación forzosa y política del suelo*, en «RAP», núm. 38, pp. 125 y ss.

(6) ANTONIO CARRO MARTÍNEZ: *Los principios de la nueva Ley del Suelo*, en «REVL», núm. 88, p. 513.

preceptos de la Ley del Suelo no es necesario insistir— resulta también útil recurrir al que la doctrina llama elemento sistemático, y que consiste en relacionar la norma objeto de interpretación con aquellas otras que integran una institución jurídica, y cada institución con las demás, hasta llegar a los principios fundamentales del sistema jurídico total. En definitiva, se trata de tener en cuenta las relaciones que guardan entre sí las diversas disposiciones legislativas, *lo cual puede aportar luz para comprender una disposición singular que considerada aisladamente pudiera aparecer con un sentido diverso del que verdaderamente tiene.*

Este elemento sistemático aparece igualmente aludido en el preámbulo del texto legal a que venimos refiriéndonos. En el apartado VIII se dice que la Ley regula el procedimiento administrativo «conforme a los principios de nuestra legislación».

A los fines del presente trabajo, las transcritas palabras del legislador tienen un especial valor. Porque aquí vamos a estudiar efectivamente un procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo de finalidad expropiatoria que la Ley bautiza con el nombre de «procedimiento de tasación conjunta». Y si el procedimiento administrativo en la Ley del Suelo se regula «conforme a los principios de nuestra legislación», bueno será recordar que «todo régimen de expropiación forzosa, y por tanto el nuevo sistema legal—establecido por la Ley de 16 de diciembre de 1954—, puede ordenarse alrededor de dos principios esenciales: por una parte, habilita de un modo formal una potestad expropiatoria de la Administración; por otro lado, al definir esta potestad uno de los límites finales de la propiedad, garantiza consecutivamente los contenidos positivos que reconoce a la misma en relación con la actividad del Estado. Es, en cierto modo, la doble vertiente de todo el Derecho administrativo: prerrogativa de la Administración y garantía de los administrados» (7).

La existencia a favor del particular de un adecuado sistema de garantías frente al actuar de la Administración constituye uno de los rasgos fundamentales del llamado Estado de Derecho. Y la moderna legislación administrativa española aparece toda ella transida de una honda preocupación por llevar al ánimo del administrado la tranquilidad de que está respaldado por un sistema jurídico que le confiere toda suerte de garantías para evitar los posibles desmanes de la Administración. Basta leer las exposiciones de motivos de nuestras Leyes de Régimen Jurídico, de Procedimiento Administrativo y

---

(7) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, pp. 37 y s.

de Expropiación Forzosa para convencerse de ello. Y la Ley del Suelo proclama en su exposición de motivos—según hemos visto—su adhesión a lo que es tónica general de nuestra legislación (8).

Tenemos, pues, aquí otro elemento de utilidad en nuestro proceso interpretativo. Cualquier duda que surja debe necesaria, ineludiblemente, resolverse en el sentido de *dejar a salvo las garantías del expropiado*. Porque, como tiene declarado el Tribunal Supremo, los preámbulos de las disposiciones legales son fuente de interpretación auténtica de sus preceptos.

## 2. El artículo 122 de la Ley del Suelo

### 2.1. EL TEXTO LEGAL

El artículo 122 de la Ley del Suelo dispone lo siguiente:

Cuando se declare un polígono dentro del sistema a que se refiere esta sección (Sección tercera. Sistema de Expropiación), el expropiante podrá optar entre seguirla individualmente para cada propietario o aplicar el procedimiento de tasación conjunta con arreglo a estas normas:

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

Segunda. Informadas éstas por el Ayuntamiento, se elevará el expediente a la Comisión Central de Urbanismo para que decida.

Tercera. El acuerdo aprobatorio de tasaciones será impugnabile mediante recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición ante la propia Comisión Central.

Cuarta. Sobre las fincas comprendidas total o parcialmente en el polígono aprobado no se podrá realizar construcción alguna ni modificar las existentes sin autorización expresa del Ayuntamiento, en la forma que indican los artículos 46 y 47.

---

(8) Subrayada esta congruencia del procedimiento administrativo en la Ley del Suelo con los principios de nuestra legislación, no serán admisibles más desviaciones del procedimiento expropiatorio que aquellas que expresamente se consignen o que deban considerarse implícitas, dada la finalidad que la Ley se propuso. Véanse, por ejemplo, las consideraciones que hace Romay Beccaria, cit., pp. 138 y s., sobre aplicación del derecho de reversión del bien expropiado a favor de su antiguo titular.

2.2. CONEXIÓN CON EL ARTÍCULO 85 DEL MISMO TEXTO LEGAL.  
CONCRECIÓN DEL TEMA OBJETO DE ESTE TRABAJO

2.2.1. *La problemática del artículo 85*

Cualquier interpretación que se haga del artículo 122 de la Ley del Suelo ha de partir previamente de la del artículo 85 del mismo texto legal, cuyo párrafo primero dice así:

Las valoraciones de terrenos se efectuarán mediante el procedimiento señalado en la Ley de Expropiación Forzosa y con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, *salvo lo dispuesto en el artículo 122.*

Esta última salvedad nos enfrenta con la necesidad de determinar su verdadero alcance. Aparecen aquí claramente destacados dos aspectos distintos: el aspecto procedimental y el de los criterios de valoración (9). Precisamente por ello pensamos que fijar el contenido exacto de la referida salvedad ofrece una cierta dificultad, que todavía es mayor si se piensa que el artículo 122 no se refiere para nada a criterios valorativos y contiene, en cambio, unas *normas* que no se sabe con certeza si establecen todos los trámites de un procedimiento o sólo algunas especialidades respecto al procedimiento general expropiatorio. Con independencia de lo que luego ha venido a decir la Ley de 21 de julio de 1962, es evidente que en una primera consideración caben las siguientes posibilidades:

a) Estimar que la salvedad del inciso final del párrafo transcrito se refiere a los dos aspectos —procedimiento y criterios valorativos—. En este caso, la regla resultaría de invertir la general del artículo 85, con lo que tendríamos que los criterios valorativos serían los de la Ley de Expropiación Forzosa —ya que el artículo 122 no los establece—, y en cuanto al procedimiento, el del artículo 122, sólo o combinado con el general expropiatorio.

b) Podría entenderse también que la aludida salvedad hace referencia sólo al segundo aspecto —criterios valorativos—, en cuyo caso tanto el procedimiento como los criterios a aplicar —ya que el artículo 122 no los establece— serían los de la Ley de Expropiación Forzosa.

c) Finalmente, puede pensarse que el repetido inciso se refiere sólo al primer aspecto, o sea que se aplica el procedimiento del ar-

---

(9) Cfr. JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARIA: *Expropiación forzosa y política del suelo*, «RAP», núm. 38, pp. 146 y s.

título 122 de la Ley del Suelo—sólo o combinado con el general expropiatorio—; pero los criterios valorativos serán los que la misma Ley establece en los artículos 86 y siguientes.

### 2.21. *Concreción del tema a estudiar*

La Ley de 21 de julio de 1962 sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo ha venido a precisar bastante el alcance de la salvedad del inciso final del artículo 85 de la Ley del Suelo, pues dice en su artículo 1.º:

1. *Las valoraciones de los terrenos necesarios para la ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, en virtud de expediente de expropiación forzosa y cualquiera que sea la entidad expropiante o beneficiaria a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954, se ajustarán estrictamente a los criterios que se regulan en el capítulo IV del título segundo (artículos 85 a 101) de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, teniendo en cuenta cuanto se dispone en la presente Ley.*

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

Resuelto lo relativo a los criterios valorativos, que serán siempre los de la Ley del Suelo, la problemática del artículo 85 se reduce así: «Las valoraciones de terrenos se efectuarán mediante el procedimiento señalado en la Ley de Expropiación Forzosa, salvo lo dispuesto en el artículo 122.»

Vamos ahora a estudiar ese artículo 122 con objeto de ver si en él se articula un verdadero y propio procedimiento o sólo ciertas especialidades que habrá que coordinar con el procedimiento señalado en la Ley de Expropiación Forzosa. Después veremos las soluciones de la Ley de 21 de julio de 1962 y disposiciones complementarias.

### 2.3. CARÁCTER DE LAS «NORMAS» DEL ARTÍCULO 122

#### 2.31. *Configuración de las mismas como procedimiento autónomo*

En una primera interpretación—aislada y puramente literal—del artículo 122 llegamos a la conclusión de que el procedimiento de



tasación conjunta no tiene más trámites que los que resultan de las tres primeras normas de aquél, o sean:

- 1.º Exposición al público del proyecto de expropiación.
- 2.º Formulación por los interesados de las observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos.
- 3.º Informe del Ayuntamiento.
- 4.º Elevación del expediente a la Comisión Central de Urbanismo.
- 5.º Acuerdo de esta última aprobando las tasaciones.
- 6.º Posibilidad de revisar la legalidad del acto de aprobación ante la jurisdicción contenciosa, previo recurso de reposición ante la propia Comisión Central.

La norma cuarta del precepto en cuestión no se refiere propiamente a la tramitación.

Pues bien, en esta línea de interpretación, Romay Beccaria, en el trabajo repetidamente citado, escribe lo siguiente (pág. 147 s.): «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?» Y un poco más adelante reitera: «... se podría suscitar la cuestión de determinar si los trámites que articula el citado artículo 122 constituyen un 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». Después de examinar el problema llega a la conclusión (página 149) de que «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».

### 2.32. *Las «normas» del artículo 122 se limitan a establecer unas desviaciones del procedimiento general*

Pese a lo que hemos transcrito, el propio autor reconoce (página 184) que existe una laguna—la omisión de los plazos correspondientes a los trámites que articula—, y entiende que tal laguna debe llenarse aplicando el plazo establecido en el número 1 del artículo 32 de la Ley del Suelo para la aprobación de planes o proyectos de urbanismo. Por otra parte, aunque considera que el trámite de «información pública para los interesados» y el de la «audiencia a la Corporación municipal» establece un paralelismo sustancial en lo

que respecta al diálogo con los expropiados entre el procedimiento general y éste de tasación conjunta (pág. 148), escribe un poco después lo siguiente: «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 (pág. 149 ss.).

La cosa, pues, creemos que no resulta tan diáfana como a primera vista pudiera parecer, siendo necesario buscar respuesta a una serie de interrogantes, como, por ejemplo:

a) Se habla de que los interesados pueden formular reclamaciones. ¿En qué plazo? ¿En el de un mes del número 1 del artículo 32 de la Ley del Suelo? ¿O debe recurrirse mejor a la Ley de Expropiación Forzosa?

b) La valoración contra la que se reclama, ¿cómo se hace? ¿Unilateralmente por el expropiante? ¿Por acuerdo entre expropiante y expropiado? Caso de que no se llegue a un acuerdo, ¿interviene el Jurado Provincial de Expropiación?

c) ¿Qué carácter tiene el informe del Ayuntamiento?

d) ¿Sustituye la Comisión Central de Urbanismo al Jurado Provincial de Expropiación o cabe sostener la intervención de este último junto a la de aquélla?

Como luego veremos, para dar contestación a estas preguntas ha sido necesario, ¡nada menos!, dictar una Ley y un Decreto. Con independencia de examinar después las soluciones dadas por estas disposiciones, veamos de hallar la solución que parezca más correcta de acuerdo con el espíritu de la Ley del Suelo. Y claro es que en la búsqueda de tal solución pueden resultarnos sumamente valiosos los elementos interpretativos que más arriba dejábamos destacados en el preámbulo de la Ley.

Lo que sí parece innegable es que el artículo 122 se limita a establecer ciertas especialidades, pero no regula —ni pretende hacerlo— un procedimiento autónomo, con tramitación completa. En definitiva, es eso mismo lo que dice el artículo 85: «Que las valoraciones se harán mediante el procedimiento señalado en la Ley de Expropiación Forzosa..., salvo lo dispuesto en el artículo 122», o sea, *con las especialidades del artículo 122*. De aquí que tampoco sea exacto decir que el procedimiento en cuestión sea «nuevo» (10).

(10) El Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de enero de 1963, Sala 5.ª, dice incidentalmente que el artículo 122 de la Ley del Suelo «establece un pro-

### 3. Especialidades del procedimiento de tasación conjunta del artículo 122

#### 3.1. ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES

En el número 88 de la *REVL*—dedicado fundamentalmente al estudio de la Ley del Suelo—se contiene, intercalado entre las páginas 511 y 513, un extenso cuadro que lleva por título *Síntesis exegetica (Ley de 12 de mayo de 1956)*, en el que se alude al artículo 122 como «Posibilidad de tasación global».

Creemos, sin embargo, que en el repetido precepto no se configura una verdadera tasación global, sino simplemente se prescribe una acumulación de expedientes, y que es ésta una de las especialidades—como se ve, puramente procesal—del artículo 122. Así, pues, y «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» (11). Y los casos que conocemos de aplicación de este procedimiento confirman esta tesis.

Estamos, pues, ante un precepto que consagra una aplicación del principio de economía procesal, el cual aconseja tramitar unitariamente estos expedientes. Pero la tasación se hace individualmente para cada uno de los expropiados. El supuesto es semejante en cierto modo al que se prevé en los artículos 26, 2), inciso final, y 27 de la Ley de Expropiación Forzosa. Y la especialidad del artículo 122 de la Ley del Suelo estriba en autorizar la acumulación en casos en que conforme a aquella Ley no podría realizarse (12).

---

cedimiento *nuevo* de tasación conjunta» (considerando 5.º). Sólo podría entenderse tal si se hace sinónimo «tasación conjunta» a «tasación global», pero, como se dice en el texto, tal equiparación es rechazable.

(11) Cfr. JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARIA, cit. p. 154.

(12) Los preceptos citados de la Ley de Expropiación Forzosa dicen así: «Artículo 26. 1. La fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse. 2. A tal fin se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables. El expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica.—Artículo 27. Se entenderá que existe unidad económica, a los efectos del artículo anterior: 1. Si se trata de fincas rústicas o urbanas, cuando se hallen inscritas o fueren susceptibles de inscripción bajo un mismo número, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Hipotecaria.

Interesa insistir en este punto. A la Administración expropiante se le da opción entre seguir las expropiaciones en procedimientos independientes («individualmente») o seguirlas simultáneamente en un solo procedimiento («procedimiento de tasación conjunta»). Y conviene no perder esto de vista a los efectos que luego hemos de decir. Porque *no parece que lo que se pretenda con el artículo 122 sea dar a la Administración opción entre un procedimiento con mayores garantías para el expropiado (intervención del Jurado Provincial de Expropiación) y otro en que esas garantías sean menores (supresión de la intervención del Jurado)*. Simplemente se le ofrece una oportunidad de agilizar el procedimiento mediante la acumulación.

### 3.2. INTERVENCIÓN DECISORIA DE LA COMISIÓN CENTRAL DE URBANISMO

Delicado tema se ofrece cuando se trata de calificar la intervención de la Comisión Central de Urbanismo (artículo 122, norma segunda).

Romay Beccaria (13) entiende que la Comisión Central de Urbanismo *sustituye* al Jurado Provincial de Expropiación. Textualmente dice: «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 del recurso contencioso-administrativo.»

Realmente hay que reconocer que, en una primera lectura del artículo 122, la interpretación propuesta parece lógica. Pero si se medita un poco sobre la misma se advierte que ofrece el grave inconveniente de privar al expropiado de una garantía fundamental. El mismo Romay, a renglón seguido del párrafo que hemos transcrito, dice lo siguiente: «*La sustitución, en estos casos, de los Jurados por la Comisión Central de Urbanismo priva, ciertamente, a los*

2. En el supuesto de cosas muebles, cuando exista una universidad de hecho o de derecho.»

(13) Cit., p. 149.

*expropiados de una participación activa de órganos representativos de sus intereses, al tiempo de señalar los correspondientes justiprecios.»*

Cabe preguntarse si realmente el artículo 122 ha querido ir tan lejos, si la opción que se concede al expropiante afecta al tema de las garantías del particular, si las finalidades que se tratan de lograr con la Ley del Suelo exigen la sustitución del Jurado por la Comisión Central de Urbanismo, si, en definitiva, la citada interpretación no contradice la adecuación de la Ley del Suelo con los principios de nuestras Leyes administrativas sobre procedimiento, adecuación que se subraya en el preámbulo de la misma Ley.

Veamos cómo con una interpretación progresiva puede sostenerse, sin forzar demasiado el precepto, que el artículo 122 no pretendió suprimir la intervención del Jurado Provincial—aunque a primera vista lo parezca—, sino añadir un trámite más—decisión por la Comisión Central de Urbanismo—, cuya justificación quizá se halle en el deseo de establecer unos criterios uniformes en materia de política del suelo.

#### **4. Transferencia de las funciones de la Comisión Central de Urbanismo al Ministro de la Vivienda**

##### **4.1. CREACIÓN Y DEPENDENCIA ORGÁNICA**

La Comisión Central de Urbanismo se crea en el artículo 152 de la Ley de Régimen Local, dentro del Ministerio de la Gobernación, y con una serie de atribuciones, entre ellas la de examinar y aprobar, en su caso, los proyectos relativos a ensanche y extensión de poblaciones. El artículo 199 de la Ley del Suelo configura a la Comisión Central de Urbanismo como órgano permanente del Consejo Nacional de Urbanismo—órgano superior urbanístico de carácter consultivo, rector y resolutorio, creado en el artículo 198 de la misma Ley—, y ejercerá «las funciones que señala esta Ley y las que el propio Consejo le encomendare». Tanto el Consejo Nacional como la Comisión Central de Urbanismo aparecen en la Ley del Suelo encuadrados en el Ministerio de la Gobernación. La Comisión Central de Urbanismo estará presidida, salvo que a sus sesiones asista el Ministro, por el Subsecretario.

Al crearse el Ministerio de la Vivienda por Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 (artículo 11), pasan a depender del nuevo Ministerio

cuantos Servicios, Centros, Institutos, Comisiones, etc., dependientes del Ministerio de la Gobernación hacen referencia a cuestiones de arquitectura y urbanismo. Y el artículo 15 del Reglamento orgánico provisional del Ministerio de la Vivienda, publicado por Decreto de 26 de abril de 1957, dispuso que pasara a depender del Ministerio de la Vivienda el Consejo Nacional de Urbanismo.

#### 4.2. TRANSFERENCIA DE LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN

El Decreto de 28 de junio de 1957 dispuso en su artículo 1.º que «en tanto se reorganizan y coordinan estos altos organismos (Consejo Superior de Arquitectura, Consejo Nacional de Urbanismo, Comisión Central de Urbanismo y Consejo Nacional de la Vivienda) quedan encomendadas al Presidente (Subsecretario de la Vivienda, salvo que asista el Ministro del Departamento) las funciones de dichos Consejos Nacionales». El Decreto de 26 de noviembre de 1959 dispuso que, como quiera que la Comisión Central de Urbanismo se hallaba todavía pendiente de regulación orgánica, «y con objeto de que la actividad administrativa, en las materias de competencia de aquélla, no quede paralizada, se hace necesario prorrogar el régimen establecido provisionalmente por el Decreto de 28 de junio de 1957».

Por otra parte, el Decreto de 23 de septiembre de 1959, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Ministerio de la Vivienda, dispone (artículo 62) que los componentes de la Comisión Central de Urbanismo se regularán en el Reglamento de la Ley del Suelo, el cual no ha sido dictado todavía.

#### 4.3. APOYO LEGAL DE LA TRANSFERENCIA EFECTUADA

Si se admite que la transferencia realizada es un caso de avocación (14), habría que traer a colación el artículo 4 de la LPA: «la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación *previstos por las leyes*».

---

(14) Sobre avocación, *vide* JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE: *Transferencia de funciones administrativas*, Madrid, 1964, pp. 153 y ss.

Y la apoyatura legal podría hallarse en la misma Ley del Suelo, artículo 196, 3): «También podrá cualquier organismo superior recabar el conocimiento de asunto que compete a los inferiores jerárquicos y revisar la actuación de éstos.»

#### 4.4. UNA SITUACIÓN QUE ESTÁ LLAMADA A CONVERTIRSE EN DEFINITIVA

La Ley de 21 de julio de 1962 sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de Vivienda y Urbanismo marca unas directrices legislativas que merecen ser destacadas a los efectos de nuestro estudio. En el preámbulo se lee lo siguiente: «... con el mismo propósito de normalización de las actuaciones de los órganos urbanísticos y de facilitar la eficacia de su gestión según los principios rectores de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, se autoriza al Gobierno para refundir la presente Ley con la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y, en cuanto proceda, la integración en dicho texto de preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, así como para la atribución de las competencias urbanísticas de resolución y consultivas a los órganos activos y los colegiados, respectivamente, del Ministerio de la Vivienda». Por su parte, la Disposición transitoria primera dice textualmente: «El Ministro de la Vivienda someterá al Gobierno para su aprobación un texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con sujeción a las siguientes bases ... B) Los preceptos de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana sobre facultades de resolución de los órganos urbanísticos colegiados serán revisados en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, teniendo en cuenta el carácter propiamente consultivo que deben tener las funciones de dichos órganos y la procedencia de la atribución de las competencias de resolución al Ministro de la Vivienda, y a los órganos y autoridades de este Departamento.»

#### 4.5. DE LAS CONSECUENCIAS QUE PUEDEN DEDUCIRSE A LOS EFECTOS DE NUESTRO ESTUDIO

A la vista de la evolución legal que acabamos de reseñar, quedan constatados los siguientes hechos:

a) Que la Comisión Central de Urbanismo no ha sido constituida aún.

b) Que sus componentes se regularán en el futuro Reglamento de la Ley del Suelo.

c) Que sus competencias han sido transferidas al Ministro.

d) Que parece que tal situación, en lo que hace a las facultades decisorias—tales como la establecida en el artículo 122—, se convertirá en definitiva en el texto refundido que se dicte en la Ley del Suelo.

Ya es bastante anómalo que la aprobación de todas las tasaciones que se efectúen en el país se centralicen en un órgano unipersonal. Pero la cosa resulta de mayor trascendencia aún si se suprime la intervención de los Jurados Provinciales en estos procedimientos de tasación conjunta. Y no se nos diga que siempre existe la posibilidad del contencioso-administrativo, pues no se puede colocar al particular en la dura alternativa de litigar—con todos los inconvenientes y gastos que un litigio lleva consigo—o aceptar una tasación que puede no ser siempre justa. Lo que hay es que establecer las bases necesarias para que la tasación pueda hacerse con ponderación y justicia en vía administrativa y sólo excepcionalmente haya que utilizar la vía judicial. Y esto es lo que se intentó hacer por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 al crear los Jurados Provinciales de Expropiación. El artículo 122 de la Ley del Suelo no alude para nada al Jurado Provincial de Expropiación. ¿Se ha querido suprimir efectivamente su intervención en estos expedientes de tasación conjunta? Lo cierto es que en la práctica se viene prescindiendo de tal intervención.

## 5. De la intervención del Jurado Provincial de Expropiación

### 5.1. UNA GARANTÍA FUNDAMENTAL

«La fijación de la indemnización constituye, como es obvio, el problema capital de una ley de expropiación», dice la Exposición de Motivos de la Ley de 1954. Por supuesto que si se logra acuerdo entre las partes no hay problema. En cambio, «en defecto de acuerdo amigable, inicial o sobrevenido en trámite la pieza separada de justiprecio, y planteada, pues, la discrepancia de las partes sobre el valor de la indemnización, es cuando se plantea el tema específico del sistema de evaluación a adoptar. *La justicia en el precio*, que se expresa en la locución legal «justo precio», se manifiesta no sólo definiendo



do un hipotético contenido del mismo, sino, y sobre todo, *asegurando que su valoración haya de efectuarse de un modo objetivo y eficiente*. En este punto, que es capital de la institución expropiatoria, la nueva Ley aporta una innovación fundamental» (15), que es la creación de los repetidamente aludidos Jurados de Expropiación, que vienen a acabar con la institución del perito tercero.

En la Ley de 1836 el tercer perito era un árbitro en sentido rigurosamente formal, un dirimente. Su «dictamen» era vinculante para las partes. La Ley de 1879 redujo el juicio estimatorio del perito a la categoría de «dictamen» no vinculante en cuanto al fondo, aunque de emisión preceptiva. De esta forma se definió a favor de la Administración el privilegio de fijar unilateralmente la indemnización expropiatoria. Pues bien: la Ley de 1954 quiso acabar con los inconvenientes que el sistema del tercer perito ofrece y creó los Jurados de Expropiación. «Idealmente la constitución del Jurado así constituido puede resumirse así: un técnico y un jurista por cada una de las partes, con las ventajas que puede producir esta asociación de especialidades (tanto más cuanto que está presente en el sistema estimatorio de la Ley la grave cuestión de los valores fiscales), y un juez neutral, que asegura la objetividad del fallo. El sistema de deliberación interna, ya sin las formalidades rígidas de las hojas de aprecio de cada parte, etc., asegura la posibilidad de llegar, en la mayoría de los casos, a integraciones de criterio positivas y justas» (16).

Ahora bien: ¿el artículo 122 de la Ley del Suelo ha venido a sustituir el Jurado de Expropiación por la Comisión Central de Urbanismo y en definitiva —dada la avocación antes constatada— por el Ministro? Desde luego, no se dice expresamente en la Ley.

El Tribunal Supremo no se ha manifestado —que sepamos— sobre el tema. El hecho de que en la sentencia de 5 de febrero de 1962 no haya advertido defecto consistente en la falta de remisión al Jurado no creemos que pueda interpretarse, como quiere Romay Beccaria (17), como solución tácita al problema, pues por tal camino podrá utilizarse la doctrina jurisprudencial en forma muy peligrosa. Como ya hemos dicho, la Administración viene prescindiendo de la intervención del Jurado en estos expedientes.

Frente a esta práctica cabe recordar que la Ley del Suelo —ya lo vimos antes— proclama en su exposición de motivos (apartado VIII) que «sigue los principios de nuestra legislación» en cuanto al pro-

(15) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios...*, cit., p. 128.

(16) *Vide* p. 133 del trabajo citado en la nota anterior.

(17) *Cit.*, p. 154.

cedimiento. No parece lógico pensar que introduce aquí una desviación que no sólo sería un retroceso respecto de la Ley de 1954, sino incluso respecto a las de 1879 y 1836, ya que el sistema del tercer perito está definitivamente suprimido, por lo que no puede aplicarse tampoco. Y el Tribunal Supremo tiene reiteradamente establecido que toda interpretación que conduzca al absurdo debe rechazarse.

Por ello, puede ofrecerse una interpretación más progresiva y entender que el artículo 122 no suprime la intervención del Jurado, sino que lo que hace es descomponer las dos funciones—pericial y judicial—del Jurado Expropiatorio, remitiendo esta última a la Comisión Central de Urbanismo (18). La Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa decía de los Jurados que «vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas» hasta el momento de publicarse aquella Ley. La especialidad del procedimiento del artículo 122 en este punto consiste en escindir esos dos aspectos. Normalmente el acuerdo del Jurado pone fin a la vía gubernativa. Excepcionalmente—caso del artículo 122 de la Ley del Suelo—la vía administrativa expropiatoria se alarga con un trámite más: decisión por la Comisión Central de Urbanismo.

## 5.2. LA EXPROPIACIÓN POR ENTIDADES LOCALES O POR RAZÓN DE URBANISMO EN LA LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1954 Y EN SU REGLAMENTO

La tesis que venimos sugiriendo acerca de la conveniencia de mantener la intervención del Jurado de Expropiación en el procedimiento de tasación conjunta, siquiera sea corregida con la especialidad antes reseñada, encuentra un argumento más en la regulación que hacen la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento de las expropiaciones por razón de urbanismo.

El artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa disponía en re-

---

(18) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios...*, cit., p. 138, por nota, dice lo siguiente: «En la exposición de motivos de la Ley se desliza, sin embargo, la afirmación de que «los Jurados Provinciales de Expropiación... vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones pericial y judicial escindidas en el sistema actual.» Apunta esta idea a la circunstancia de que en el Jurado, órgano pericial, se responsabiliza directamente la decisión de fijar la indemnización expropiatoria que eran los dos aspectos separados en el régimen anterior, pero es evidente que esa decisión no es judicial en sí misma. Ha pesado también el carácter arbitral del Jurado y el equívoco sobre la naturaleza del arbitraje. En cualquier caso la calificación del Jurado como órgano judicial no es sostenible técnicamente.»

lación con este tipo de expropiaciones que «para la determinación del justo precio se seguirán las reglas y el procedimiento establecidos en el capítulo III del título II de la Ley», y que «en el Jurado Provincial de Expropiación el funcionario técnico a que se refiere el apartado b) del artículo 32 será designado por la Corporación local interesada».

El Reglamento de dicha Ley (que fué publicado por Decreto de 26 de abril de 1957, y que, por tanto, es posterior a la Ley del Suelo), después de remitirse (artículo 102) para las expropiaciones por razón de urbanismo a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia, dice en el artículo 103: «Cuando funcionen Comisiones y organismos encargados no sólo de la aprobación de los planes de urbanismo, sino de su ejecución y realización, el funcionario técnico a que se refiere el apartado b) del artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa será designado por los mismos.»

Creemos que este precepto puede favorecer la progresiva interpretación que sugerimos del artículo 122. El Reglamento de Expropiación —como antes la Ley— da por supuesto que el Jurado Provincial de Expropiación interviene, y en el caso especial de Comisiones que *aprueben, ejecuten y realicen* planes de urbanismo se preocupa de dejar a las mismas la designación de uno de los miembros del Jurado. Y no cabe decir que el precepto se refiere sólo a los casos de expropiación por el procedimiento normal, porque no hay base para tal distinción, y sabido es que *ubi lex non distinguit nec non distinguere debemus*.

Problema distinto es el de la posibilidad real de que se dé el supuesto del artículo 103 del Reglamento, dado que la Ley de 30 de julio de 1959, que crea la Gerencia de Urbanización, atribuye a ésta la ejecución de los planes y proyectos de urbanización mediante cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley del Suelo. Pero aun cuando lo normal quizá sea que no coincidan en un mismo organismo las funciones aprobatorias y ejecutivas, el argumento no pierde fuerza en absoluto. Lo importante es que el *Reglamento de Expropiación da por supuesto que el Jurado de Expropiación interviene siempre, ya se trate de expropiación por el sistema normal, ya de la expropiación especial por el sistema de tasación conjunta*.

## 6. La Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962 (19)

### 6.1. IDEA GENERAL

La Ley del Suelo de 1956 ha quedado afectada, con un alcance que quizá no pueda preverse todavía con exactitud, por la Ley de valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo. En síntesis, el contenido de esta última Ley es el siguiente:

a) En el caso de que para la ejecución de los planes se siga el sistema de expropiación forzosa, las valoraciones se ajustarán a los criterios del capítulo IV del título II de la Ley del Suelo (artículo 1.º).

b) Declara obligatoria la formación de los índices municipales de valoración del suelo, prevista en el artículo 101 de la Ley de 12 de mayo de 1956 (artículo 2.º, 1), inciso primero).

c) Da normas para la confección y actualización de dichos índices (artículo 2.º, 1), inciso segundo; 2.º, 3) y 4).

d) Contiene normas sobre justiprecio (artículo 2.º, 5) y 6).

e) Matiza sobre la interposición del recurso contencioso-administrativo contra los actos de aprobación de los índices y de las tasaciones individuales (artículo 2.º, 7).

f) Prevé un sistema complementario y transitorio en tanto no se formulen los respectivos índices municipales de valoración (artículo 3.º).

g) Se conceden una serie de autorizaciones al Ministro de la Vivienda en relación con la aplicación de las disposiciones vigentes sobre fomento de la edificación y enajenación forzosa de solares (artículo 4.º).

h) Se ordena al Ministro de la Vivienda la aprobación de un texto refundido de la Ley del Suelo con sujeción a las bases que cita (disposición transitoria primera).

i) Se declara aplicable a los expedientes en curso el párrafo 2 del artículo 1.º de la misma Ley (disposición transitoria segunda).

### 6.2. LA SOLUCIÓN DADA AL PROBLEMA DE LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO EN LA NUEVA LEY DE 1962

La Ley de 21 de julio de 1962, seguramente por no desentonar con la Ley del Suelo, es también una ley de difícil comprensión, que in-

(19) J. M. SÁNCHEZ-ARJONA y C. TRÍAS: *Valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de Vivienda y Urbanismo*, «SGT», Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1962, 148 pp.

cluso puede suscitar muy razonables dudas acerca de la vigencia del procedimiento que venimos examinando. El problema de la determinación del justiprecio se resuelve así:

5. Las valoraciones de los terrenos en los respectivos índices tendrán, a los efectos del artículo 1.º de la presente Ley, la consideración de justiprecio.

6. El justiprecio que resulte de la aplicación individualizada de los índices podrá aumentarse o disminuirse en un 15 por 100, como máximo, con carácter excepcional y en consideración de las particularidades específicas de los terrenos sujetos a expropiación, que, en su caso, se acordará por los órganos administrativos o jurisdiccionales competentes para declarar el precio de los bienes sujetos a expropiación.

El Decreto de 21 de febrero de 1963 (*Boletín Oficial del Estado* del 2 de marzo) viene a resolver las nuevas dudas que la Ley de 1962 plantea. En su preámbulo se lee lo siguiente: «Por la incidencia del contenido de dicha Ley en toda la temática de la expropiación forzosa es necesario coordinarla con las de 16 de diciembre de 1954 y 12 de mayo de 1956, lo que exige una actuación inaplazable, la de dictar los preceptos que, con rango de Decreto, desarrollen los principios establecidos por las Leyes citadas, en cuanto se refiere a la aplicación concreta de la de 21 de julio de 1962. En definitiva, se trata, por tanto, de señalar reglas claras para llevar a la práctica las citadas disposiciones, en las que intérpretes y ejecutores puedan basar sus determinaciones y ofrecer a los interesados, en general, toda la gama de posibilidades para ejercitar sus derechos.»

El problema que nos viene ocupando se resuelve así en el artículo 24:

1. Para la determinación del justiprecio individualizado de las fincas, el organismo expropiante, de conformidad con lo prevenido en el artículo 122 de la Ley del Suelo, podrá optar entre la tramitación ordinaria o el procedimiento de tasación conjunta.

2. En el primer supuesto, se aplicarán las normas de tramitación contenidas en la legislación general de expropiación forzosa.

3. Cuando se utilice el procedimiento de tasación conjunta, únicamente deberán cumplirse los trámites expresamente exigidos por el citado artículo 122, en la forma siguiente:

a) La información pública se practicará durante un mes en la forma prevenida en el artículo 13 de este Decreto;

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

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

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

Por lo menos, la norma en cuestión tiene la ventaja de que ya sabemos a qué atenernos en relación con el artículo 122. Pero el elogio no puede ir más allá. Al aceptar una interpretación puramente literal del artículo 122 hemos retrocedido en el camino de las garantías del administrado, y, desde luego, se ha producido una desviación de nuestra legislación expropiatoria que no tiene justificación.

## 7. Conclusiones

1.<sup>a</sup> Con el presente trabajo hemos tratado de poner de manifiesto los riesgos que para las garantías del particular pueden originarse de una interpretación demasiado literal del artículo 122 de la Ley del Suelo, proponiendo hasta donde sea posible una solución correctora.

2.<sup>a</sup> Para interpretar el citado artículo 122 hemos examinado las siguientes disposiciones: a) artículo 85 de la Ley del Suelo; b) artículo 152 de la Ley de Régimen Local; c) artículos 198 y 199 de la Ley del Suelo; d) artículo 11 del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957; e) artículo 15 del Decreto de 26 de abril de 1957; f) artículo 1.º del Decreto de 28 de junio de 1957; g) Decreto de 26 de noviembre de 1959; h) artículo 62 del Decreto de 23 de septiembre de 1959; i) artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; j) artículo 196, 3), de la Ley del Suelo; k) Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954; l) Reglamento de dicha Ley, especialmente artículos 101 a 103; ll) Ley de 21 de julio de 1962; m) Decreto de 21 de febrero de 1963.

3.<sup>a</sup> Después de tan penoso buceo legislativo se comprueba que la Comisión Central de Urbanismo no se ha constituido aún y sus facultades han sido transferidas al Ministro. Esta situación se convertirá en definitiva, por lo que hace a las facultades decisorias, cuando se dicte el texto refundido previsto en la Ley de 21 de julio de 1962.

4.<sup>a</sup> El Decreto de 21 de febrero de 1963 ha venido finalmente a llenar las lagunas del artículo 122 y, en consecuencia, permite su utilización en el futuro. Antes de la publicación de tal Decreto el

procedimiento de tasación conjunta del artículo 122 es muy dudoso que se pudiera utilizar legítimamente (20).

5.º Con independencia de ello, la solución del Decreto de 21 de febrero de 1963 parece criticable, pues superando el estrecho marco de una interpretación literal—en la que, siguiendo una práctica favorable a la Administración y perjudicial para el particular, el citado Decreto se ha detenido—podría llegarse a una interpretación más progresiva mediante la utilización de otros elementos interpretativos, tales como el elemento teleológico y el sistemático.

6.º En este sentido la exposición de motivos de la Ley del Suelo revela que el propósito del legislador es acabar con la situación anterior (precios especulativos de los terrenos, urbanizaciones aisladas) y sus graves consecuencias (sacrificio cada vez mayor de los espacios verdes, sustitución de las racionales previsiones de planeamiento por los caprichosos efectos del juego de la oferta y la demanda).

7.º Igualmente se subraya en el preámbulo que la Ley regula el procedimiento administrativo «conforme a los principios de nuestra legislación».

8.º Parece innegable que el artículo 122 se limita a establecer unas especialidades de tramitación, en ningún caso un procedimiento autónomo. Las expresiones «salvo lo dispuesto en el artículo 122» (artículo 85) y «con arreglo a estas normas» son harto elocuentes al respecto.

9.º Las especialidades fundamentales del procedimiento de tasación conjunta del artículo 122 son dos: la acumulación de expedientes y la intervención decisoria de la Comisión Central de Urbanismo.

10. No son admisibles más desviaciones del procedimiento de expropiación que aquellas que expresamente señala la Ley del Suelo o que deban considerarse implícitas dada la finalidad que dicha Ley se propuso. La exclusión de la intervención del Jurado ni se señala expresamente ni es necesaria atendida la finalidad de la Ley del Suelo.

11. Con una interpretación progresiva puede entenderse que la especialidad en este aspecto del procedimiento de tasación conjunta del artículo 122 se limita a descomponer las dos funciones—pericial y judicial—del Jurado Expropiatorio, remitiendo esta última a la Comisión Central de Urbanismo. Con tal interpretación, la garantía que

---

(20) La reglamentación contenida en el mencionado Decreto de 21 de febrero de 1963 introduce un trámite más (artículo 24, letra e) para el caso de que no actúe el Ayuntamiento. Parece que al Decreto en cuestión habrá que atribuirle el carácter de norma verdaderamente interpretativa.

supone la intervención del Jurado Provincial de Expropiación, aunque disminuida, subsiste.

12. La redacción del artículo 103 del Reglamento de Expropiación Forzosa—posterior a la Ley del Suelo—, que sigue aludiendo expresamente a la composición especial del Jurado en las expropiaciones por razón de urbanismo, viene a apoyar fuertemente esta progresiva interpretación, sin que sea lícito decir que este precepto se refiere sólo al procedimiento individual porque *ubi lex non distinguit nec non distinguere debemus*.

13. Así, pues, hay base para sostener que la intervención de la Comisión Central de Urbanismo *no sustituye*, sino que *se añade*, a la del Jurado Provincial, y en este sentido debió ser corregida la práctica administrativa que se ha originado en torno al artículo 122 de la Ley del Suelo, práctica que desgraciadamente ha sido incorporada al Decreto de 21 de febrero de 1963.



