

## I. NOTICIAS

### Curso de Conferencias sobre derecho urbanístico en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

La promulgación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en 12 de mayo de 1956 ha suscitado la publicación de una ya extensa serie de estudios sobre la misma y entre los que sobresalen los de Roca Sastre y Fuentes Sanchiz, en el último Congreso del Derecho registral, de López de los Mozos y Martín Blanco, en la Revista de Derecho privado, y Gullón Ballesteros, en las publicaciones de la Universidad de Sevilla.

No ha querido estar ausente de estas preocupaciones la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, sino que a través de su Secretario don José Antonio Ubierna, encargó sendas conferencias sobre la materia a los letrados Romay Beccaria y Sanz Boixareu, que prestan sus servicios en la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda.

Bajo el título «Expropiación Forzosa y Política del Suelo», José Manuel Romay pronunció su documentada disertación, en la que señaló su postura ante el concepto del Derecho, siguiendo las directrices del profesor Alvaro D'Ors, como razón justificante del contenido de las dos conferencias que han integrado el curso. Ninguna de las dos señaló el conferenciante «son el resultado de profundas y laboriosas lucubraciones teórico-doctrinales más o menos desarraigadas de la realidad, sino genuinas opiniones «*juris*» nacidas del estudio de casos concretos» fruto de «preocupaciones e investigaciones jurídicas en dos años de servicio al Ministerio de la Vivienda, en la Gerencia de Urbanización.

No son ajenas entre sí la Política y el Derecho, pues ambas ciencias tienen como objeto la realidad social, de aquí que, como señaló Romay, «de la solución del problema del suelo urbano dependa la realización de los planes nacionales de vivienda... y en menor medida los planes de desarrollo industrial».

«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 las proliferación de antieconómicas e insuficientes urbanizaciones aisladas.»

De aquí pasó el conferenciante a examinar la teoría del precio justo, según la Doctrina social de la Iglesia y las enseñanzas de Fisiócratas y Clásicos. Con especial detenimiento se ocupó de estas últimas, las que, no obstante, el optimismo de sus autores, calificó de falsas, pues las Leyes que rigen la Economía, según el liberalismo, son extrajurídicas y

como tales neutras al Derecho. De igual modo que los precios efectivos, determinados según las Leyes del liberalismo, no son siempre precios justos; aún más probablemente no lo son casi nunca; el precio formado en un monopolio absoluto nos brinda una muestra de precio inicuo.

A la pregunta, ¿a qué tipo de mercado da lugar el suelo en cuanto bien económico?, el conferenciante respondió: «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 asentamiento o espacio vital primario de toda economía.

Por otra parte, añadió, 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; y, en su consecuencia, en todos estos casos la situación del suelo convierte fatalmente a su propietario en un monopolista natural, lo que le permite exigir precios altamente superiores a los razonablemente admisibles por la normalidad del sistema económico, al mismo tiempo que le deja libertad para realizar urbanizaciones aisladas, lamentablemente insuficientes, porque sólo sectores completos permiten una urbanización suficiente. Por todo ello, estimó José Manuel Romay, la amenaza que estas situaciones entrañan para los intereses públicos, exigen la adopción de las adecuadas medidas correctoras.

Pasando al terreno de la legalidad vigente, el conferenciante estimó que la Ley del Suelo ofrece marco suficiente para que las mencionadas medidas, de índole intervencionista, puedan desplegar su eficacia que no ha de ser indefinida en el tiempo.

La Ley del Suelo, desechando los módulos de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, salvo que se trate de valores urbanizados, pretende que las valoraciones que se realicen en la vía expropiatoria correspondan a fundamentos objetivos, ya sean sus beneficiarias entes públicas o incluso los particulares.

Exige el sistema expropiatorio urbanístico que el polígono delimitado corresponda a sectores comprendidos en el *Plan General de Ordenación Urbana*. Ahora bien, puntualizó el conferenciante, dado que el planeamiento urbanístico general de nuestras ciudades no es de fácil improvisación, los artículos 57 y 58 de la Ley del Suelo señalan «como normas subsidiarias las que en su caso dicte la Comisión Central de Urbanismo» (Consejo Nacional en el texto).

Ahora bien, estas normas no pueden producir todos los efectos de los Planes de Ordenación, como de una argumentación a contrario sensu pudiera deducirse, pues, además de que no contendrán todas las determinaciones que para estas prevé el artículo 9.º de la Ley, significaría una disminución de garantías para los particulares, los Municipios y Diputaciones y para la propia Administración, al suprimir los trámites imprescindibles de información pública y audiencia a la Corporación local afectada.

Por otra parte, es de advertir, concluyó, la utilización del sistema expropiatorio de la Ley del Suelo lleva implícita, por lo demás, la posibilidad de seguir el procedimiento de tasación conjunta regulado en el

artículo 122. Con arreglo a este sistema la intervención del Jurado es sustituida por la de la Comisión Central de Urbanismo.

La segunda de las conferencias apuntadas versó sobre *Problemática jurídica del Sistema de Expropiación* y en ella Pedro San Boixareu, siguiendo anteriores reflexiones de José Manuel Romay desarrolló con abundante argumentación doctrinal, jurisprudencial y jurídico-positiva los problemas concretos que puede presentar la expropiación con fines urbanísticos y orgánicamente regulada por la vigente Ley del Suelo. Pero antes de ocuparse de lo específico del tema, quiso San Boixareu sentar las bases para la elección de cualquiera de las fórmulas de actuación urbanística que señala la Ley --compensación, cesión de viales, cooperación y expropiación, y aun cuando estimó que habrá que estar a las circunstancias concretas de cada caso-- en ello radica la oportunidad administrativa, se ocupó más detalladamente del sistema de expropiación, el cual aparece regulado en la Ley non sólo en su aspecto sustantivo --criterios objetivos para la valoración de los terrenos-- sino también en cuanto al procedimiento, singularmente el de tasación conjunta.

Ahora bien --añadió-- existe una completa independencia entre los aspectos sustantivos y procedimentales de la expropiación urbanística, pues los criterios de valoración establecidos en la Ley del Suelo habrán de aplicarse cualesquiera que sea el órgano expropiante, la causa que legitime la expropiación y el procedimiento empleado, por constituir esta Ley el estatuto jurídico unitario y básico del suelo. Dichos criterios plantean los problemas, entre otros, de si son válidas a efectos de la Ley del Suelo, las calificaciones jurídicas que otras normas realizan para fines distintos de los de aquella, por ejemplo, calificación de finca urbana por las Leyes de arrendamiento o de finca registral como unidad jurídica sometida a tratamiento homogéneo.

El sistema especial de expropiación regulado en la Ley del Suelo tiene, entre otras características, la legitimidad sustancial que supone la aprobación del proyecto de delimitación de un polígono de expropiación; además, señaló el conferenciante, la Ley del Suelo establece una novedad respecto de la causa sucesiva de la expropiación urbanística, la constitución de reservas de suelo que detengan la especulación de los terrenos.

Por otra parte, añadió Sanz Boixareu, dentro de la fase de la valoración de los bienes expropiables se plantea el problema de la eficacia del procedimiento de tasación conjunta ante lo esquemático de su regulación establecida en el artículo 122 de la Ley del Suelo, que puede ampliarse con carácter general al conjunto normativo de la referida Ley, en cuyo examen se detuvo el conferenciante, pronunciándose por la tesis afirmativa; con gran detalle de argumentación doctrinal y jurisprudencial examinó en esta parte de la conferencia el paralelismo del procedimiento de expropiación forzosa de la Ley del Suelo con el establecido en la Ley de 26 de diciembre de 1954, sobre todo en lo referente al procedimiento de expropiación especial por zonas o grupos de bienes, que aunque a primera vista aparecen similares guardan esenciales diferencias.

La última parte de esta documentada conferencia estuvo dedicada al examen de los criterios valorativos de la Ley del Suelo y sobre todo al

examen de las calificaciones jurídicas que la misma plantea, pronunciándose el conferenciante, siguiendo el criterio finalista, por el de independencia de los criterios establecidos por la Ley del Suelo respecto de las demás leyes.

En cuanto a la valoración de los elementos ideales expropiables, el conferenciante con gran sutileza señaló que mientras que las titularidades jurídicas deben tener una valoración interdependiente, de forma que la suma de todos ellos no supere nunca al valor del fundo, sobre que recaigan, considerando en su conjunto, por el contrario, cuando se trate de indemnizar interés o perjuicios materiales —por ejemplo, la pérdida de una clientela—, deben valorarse éstos independientemente.

Luis ALCÁZAR