

Resumen: *La expropiación como método de obtención de suelo necesario para la ejecución de infraestructuras municipales y supramunicipales. La valoración del suelo destinado a estas infraestructuras.*

Palabras clave: *Expropiación urbanística, planeamiento urbanístico, infraestructuras municipales y supramunicipales, valoración del suelo.*

Abstract: *Expropriation as a method to obtain land needed for the development of municipal and supramunicipal infrastructure. Assessment of land allotted to said infrastructure.*

Key words: *Urban expropriation, urban planning, municipal and supramunicipal infrastructure, land assessment.*

El artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) excluye del régimen general las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales. Su Reglamento (REF) añade, además, que entre estas últimas estarán necesariamente las referentes a obras o servicios incluidos en planes o proyectos municipales o provinciales; así mismo, determina que las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la legislación sobre régimen de suelo vigente en cada momento.

La norma que en esta materia resulta de aplicación en la actualidad es el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR). Esta norma estatal establece el «régimen de expropiación por razón de la ordenación territorial

y urbanística», si bien éste no deja de ser una especie dentro del género constituido por el instituto expropiatorio cuyo régimen general le es de aplicación supletoria.

En este punto debemos recordar como la STC 61/1997 supuso un punto de inflexión en la concepción urbanística y de la ordenación del territorio en nuestro país. Esta sentencia no sólo declaró inconstitucionales la mayor parte de las previsiones del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo de 1992, sino que también determinó que el Estado carece de competencias sobre ordenación territorial y urbanismo. Así, las únicas competencias en esta materia atribuibles al Estado son la regulación de la propiedad, los derechos y deberes básicos de los propietarios, la determinación de un nivel mínimo de aprovechamientos, la expropiación y las valoraciones; y el sistema indemnizatorio.

Sobre este último punto el TC sostiene: *«El Estado carece de competencias para establecer cuál o cuáles sean las vías necesarias e indisponibles para obtener terrenos dotacionales — que es la materia sobre la que se pretenden imponer unos concretos medios— al tiempo que su competencia ex art. 149.1.18 CE no alcanza más allá de la fijación de las garantías expropiatorias —también en su variante urbanística. La regulación de la causa de expropiar para la obtención de terrenos dotacionales y la definición de la ocupación directa corresponde a las Comunidades Autónomas.»*

Dada, pues, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para promulgar sus propias leyes en materia urbanística y de ordenación territorial, todas ellas procedieron entonces a legislar, bien siguiendo el modelo de la legislación estatal (separando en diferentes leyes la Ordenación del Territorio y el Urbanismo) bien aunándolas en una sola.

Por tanto, nos encontramos tantas leyes urbanísticas como Comunidades Autónomas, por lo que el papel del Municipio puede variar sensiblemente en cada una de aquéllas. No obstante, por lo general, las leyes urbanísticas autonómicas suelen establecer que el Municipio es la Administración competente para redactar y aprobar provisionalmente el Plan General, quedando la aprobación definitiva en manos de la Administración autonómica, quien, sin embargo, ve limitada su posibilidad de formular objeciones a aspectos derivados del control de la legalidad o de la existencia de específicos intereses de carácter supramunicipal.

Todo este preámbulo ha resultado necesario para dejar claro que existen sensibles diferencias entre las infraestructuras propiamente municipales y las de carácter supramunicipal a efectos expropiatorios.

Por un lado, la expropiación urbanística o por razón de urbanismo constituye una expropiación especial que se diferencia de la ordinaria en que la obra o servicio de los que trae causa aparece prevista en un plan de ordenación urbana o en un instrumento urbanístico de contenido similar. Por otro lado, la construcción de una infraestructura supramunicipal, con independencia de que el terreno sobre el que se implantare figure en el planeamiento local como reservado a un «sistema general», no constituye una ejecución del Plan General, pues no trae causa de éste; la infraestructura supramunicipal se construye independientemente de la voluntad del planificador local, e, incluso en ocasiones, contra su voluntad.

Con carácter general, las expropiaciones para infraestructuras de carácter supramunicipal que no tuvieran acogida en el planeamiento se regirían por el régimen establecido por la LEF, mientras que aquellas infraestructuras que estuviesen incardinadas en las previsiones del planeamiento urbanístico se realizarían mediante los procedimientos expropiatorios es-



peciales por razón de urbanismo: la tasación conjunta (de regulación autonómica) o mediante el procedimiento para la tasación individual recogido en la LEF.

El artículo 126 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA) contempla dos figuras expropiatorias diferentes: la expropiación como sistema de actuación y la expropiación para otros fines urbanísticos (ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano).

La fórmula tradicional de obtención de terrenos particulares para la implantación de infraestructuras era la expropiación. En virtud del instituto expropiatorio, la Administración adquiriría los bienes que le eran necesarios para ejecutar los sistemas generales.

Hoy en día, parte de la legislación sectorial estatal, contempla la expropiación forzosa como método único para la obtención de suelos destinados a grandes infraestructuras supramunicipales. Tal es el caso de la Ley de Carreteras o su Reglamento, para los que la mera aprobación del proyecto, implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes, a los efectos de su expropiación.

Ahora bien, las técnicas de urbanismo permiten otras fórmulas para obtener los bienes necesarios para la ejecución de las dotaciones públicas. Así nos encontraremos con que la Administración también tiene la posibilidad de obtención de los suelos necesarios para dotaciones públicas:

- por cesión de los propietarios,
- mediante transferencias de aprovechamiento,
- por ocupación directa,
- permuta forzosa,
- por convenio.

Por lo tanto, pueden ser varios los métodos que se pueden emplear para la obtención de los terrenos necesarios para los sistemas generales y las dotaciones públicas municipales, entre los que está incluido, obviamente, el expropiatorio, que como decimos, no es el único ni mucho menos el preferente. Así, las legislaciones autonómicas vienen prefiriendo fórmulas cooperativas o consorciadas de ejecución del planeamiento, pero reconocen también la posibilidad de ejecutar dicho planeamiento mediante la expropiación del suelo.

Pero, como ya avanzamos anteriormente, la construcción de una infraestructura supramunicipal, independientemente de que el terreno sobre el que se va a construir figure en el planeamiento como reservado a un «sistema general», no constituye una ejecución del Plan General, pues no trae su causa de éste. Por regla general, nuestro ordenamiento sectorial impone a las autoridades urbanísticas que incluyan en el planeamiento las previsiones de tales infraestructuras; pero la constancia, en su caso, de las infraestructuras supramunicipales en el Plan General no depende de la actividad planificadora ni obedece a la actividad planificadora de competencia municipal, sino a la necesaria coordinación entre Administraciones Públicas, que obliga a la autoridad municipal a reservar en el planeamiento suelo para dichas infraestructuras.

Recordemos, por ejemplo, que en materia de carreteras, la Ley 25/1988, de 29 de julio, estatal señala: «Artículo 10.1. Cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas



en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurrido dicho plazo y un mes más sin que dichas Administraciones Públicas informen al respecto, se entenderá que están conformes con la propuesta formulada. En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación».

Coherentemente con ello, las CC AA han hecho previsiones afines en su legislación urbanística y de carreteras; debe tenerse en cuenta que el instrumento de previsión de las carreteras y demás vías de comunicación no locales no es el PGOU, sino, en su caso, los correspondientes planes territoriales, estatales o autonómicos. Así, en el caso de Galicia, las previsiones de los planes territoriales se imponen a los Planes Generales de acuerdo con lo establecido en su Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio.

En definitiva, la denominación de una expropiación como «urbanística» o no puede llevar a error: en sentido propio se debería utilizar tal denominación sólo cuando la expropiación trae por causa el propio planeamiento, suponiendo una modalidad de ejecución del mismo, y no siempre que a la expropiación le resulta de aplicación la legislación urbanística. Ello se dice, por ejemplo, porque el artículo 11.2 de la Ley de Carreteras viene a señalar que las travesías se someten a las prescripciones urbanísticas, y la legislación urbanística autonómica prevé en muchos casos que si el sistema general (y no distingue su tipología) está previsto en el planeamiento, y adscrito a suelo urbano o urbanizable programado, se utilice para su obtención la normativa urbanística; por ello, hay ocasiones en que la doctrina, e incluso las resoluciones judiciales, llaman «urbanísticas» a todas estas expropiaciones a las que se aplica normativa urbanística, con independencia de que traigan o no causa en el planeamiento. La jurisprudencia vino señalando que, aun cuando en el planeamiento local se hubiese contemplado, dentro de la acción urbanizadora, la incidencia de una obra pública supramunicipal, este hecho no le hacía perder su carácter o naturaleza, pues su finalidad no es la ejecución de planes de urbanismo o de planes parciales o especiales, y el hecho de que pueda afectar a sectores o zonas afectas por el planeamiento no determina *per se* que su finalidad sea urbanística, sino que se produce un acomodamiento con esas finalidades, sin influir por ello en el justiprecio y, en todo caso, la clasificación del suelo expropiado resulta intranscendente a la hora de fijar su valoración.

Este asunto tenía su trascendencia, cuando menos, hasta la aparición de la Ley de Suelo de 2007 y del posterior TRLS de 2008, cuyo objetivo ha sido cerrar la posibilidad de que los tribunales siguieran reconociendo en el justiprecio a los propietarios expropiados las plusvalías urbanísticas aplicando el principio de la equidistribución de las cargas y de los beneficios resultantes de la clasificación del suelo del nuevo planeamiento.

El nuevo régimen de valoraciones propuesto desde 2007 no reconoce al propietario ninguna plusvalía urbanística hasta que el proceso urbanizador ha finalizado. Ahora, la valoración del suelo se vincula a su situación básica: rural o urbanizado; y el que se encuentre en una

u otra situación depende de su efectiva transformación. Esto es, salvo el suelo urbanizado, el resto se valora mediante la capitalización de la renta derivada de su explotación real o potencial (la que sea superior), corregida por un coeficiente que atiende a factores objetivos de localización. La situación básica del suelo no permite considerar la finalidad de la expropiación, el destino del suelo.

Así, el art. 22.2 TRLS 08 establece que el suelo se tasaré según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive, siendo este criterio también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación. Su valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren.

Si no cabe considerar a qué se destina el suelo expropiado es irrelevante que la expropiación sea para una infraestructura supramunicipal o para una dotación municipal; siempre se valorará como suelo rural si no es suelo efectivamente urbanizado. Ahora bien, como ya ha señalado algún autor, conviene recordar que el Tribunal Supremo ha reiterado constantemente el criterio general de la valoración conforme a la clasificación del suelo. Esta afirmación se ha mantenido incluso citando la nueva legislación y equiparando las situaciones básicas del suelo a la clasificación urbanística, lo que podría suponer un aviso implícito sobre la continuidad de la línea jurisprudencial con la que, en principio, se quería acabar. Ello resultaría en consonancia, según Ortiz Ballester, con jurisprudencia anterior del propio TS en la que admitía su voluntad de desalentar «anticipaciones reguladoras que pudieran convertir tan importante regla (el principio de equidistribución) en norma puramente programática».

En conclusión, podemos señalar que el carácter supramunicipal o municipal de la infraestructura puede resultar determinante a efectos expropiatorios en cuanto a la determinación del justiprecio, dependiendo de la interpretación jurisprudencial que se imponga después del nuevo régimen de valoraciones impuesto por el Estado a partir de 2007. En tal sentido, las sentencias del TS de 9 de diciembre de 2008, 7 de julio de 2009 y 17 de mayo de 2010 afirman que «la tasación de los terrenos expropiados conforme a su clasificación urbanística constituye la regla general. Se trata de un principio tradicional para las expropiaciones por razón de urbanismo, cuando se diferenciaba este tipo de expropiaciones de las ordinarias, como para todas en la actualidad. Este criterio rige en nuestro ordenamiento desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pasando por el Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el adoptado mediante el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por la propia Ley 6/1998, por la posterior 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y, en fin, por el Texto Refundido surgido de esta última Ley y acordado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, disposiciones estas dos últimas que emplean la expresión «situación básica», terminología que viene a sustituir en la legislación básica del Estado a la noción de clasificación».

Bibliografía

ARMENGOT DE PEDRO, ANTONIO: *"RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES: COMENTARIOS A LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL"*. EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS, 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "*CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*". MADRID: CIVITAS, 1999-2004.

GARCÍA ERVITI, FEDERICO. "*COMPENDIO DE ARQUITECTURA LEGAL: DERECHO PROFESIONAL Y VALORACIONES INMOBILIARIAS*". BARCELONA, REVERTE, 2006.

GARCÍA GIL, F. JAVIER. "*EL NUEVO DERECHO DEL SUELO: LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO: COMENTARIOS A LA NUEVA LEY DE SUELO, EJEMPLOS DE VALORACIONES DE LOS DISTINTOS TIPOS DE SUELO, ANEXO NORMATIVO*". PAMPLONA: DAPP, 2007.

CHINCHILLA PEINADO, JUAN ANTONIO et al. "*LEY DEL SUELO: COMENTARIO SISTEMÁTICO DEL TEXTO REFUNDIDO DE 2008*". EDICIÓN ED. 2009.

