

Expropiación y reversión de los terrenos. Excepciones

Lerrado del Consejo de Estado
(excedente).
Profesor de derecho
administrativo

José Antonio García-Trevijano Garnica

1. Características generales de las expropiaciones

La expropiación ha sido una técnica habitual en el urbanismo. Por tal se entiende toda privación forzosa (también ocupaciones directas o ventas forzosas) de un derecho, sea el de propiedad u otro (se incluyen asimismo por tanto las servidumbres) (art. 1 Ley Expropiación Forzosa).

Antes de la Constitución el Estado regulaba todas estas cuestiones, incluidas las expropiaciones urbanísticas, alcanzando la legislación a las causas de expropiar, a los procedimientos y a los justiprecios.

Así, el Texto de 1976 preveía como causas de expropiación las siguientes:

- sistema de ejecución (arts. 135 y ss.).
- fines en general previstos en los planes (arts. 64 y ss.).
- obtención de patrimonio municipal del suelo (art. 90).
- obtención de terrenos destinados a sistemas generales (art. 134.2)

- ejecución de programas de actuación urbanística (art. 152).

- expropiaciones-sanciones por incumplimiento de obligaciones y cargas impuestas por la Ley (arts. 66 y 124.2).

Contemplaba además el T.R. de 1976 la posibilidad de ocupaciones temporales (art. 52) así como ventas forzosas como mecanismo de reacción sancionatoria de acuerdo con el Reglamento de Edificación Forzosa.

En cuanto al procedimiento, en los arts. 135 y 138 se preveía un doble cauce: tasación individual y tasación conjunta.

Sobre justiprecio, el art. 108 establecía que la expropiación de suelo urbano o urbanizable en cualquiera de sus categorías se haría por el valor urbanístico de los terrenos, salvo que el inicial fuera superior. Tal aprovechamiento sería el que resultara del uso e intensidad de ocupación permitido por el plan en suelo urbanizable no programado, el medio del sector en el programado, y el permitido por el plan -o en su caso el medio fijado para el polígono o unidad de actuación, y si no 3 m³/m²- en el urbano, y siempre con posibilidad de incremento o disminución en un 15% según el grado de urbanización y particularidades de los terrenos. El suelo no urbanizable se tasaría por su valor inicial (art. 107).

En cuanto a reversiones expropiatorias (arts. 67 y 163 del Texto de 1976 y art. 44 del R.E. Forzosa), se preveían para caso de incumplimiento, modificación o alteración del fin expropiatorio, y, en ventas forzosas, si el adquirente incumplía.

2. La Ley 8/90 y el T.R. de 1992

Con estas normas se potenciaron las posibilidades expropiatorias, ratificando que los planes legitimarían para proceder al efecto (art. 132), y estableciendo como causas específicas de expropiación las siguientes (art. 206):

a) Cuando el sistema de expropiación sea el establecido como sistema para la unidad de ejecución correspondiente.

b) Para ejecución de sistemas generales y dotaciones locales, excluidas de unidades, en suelo urbano.

c) Para obtención anticipada de sistemas en suelo urbanizable.

d) Para constitución o ampliación de patrimonio municipal del suelo u otros patrimonios públicos de suelo.

e) Para obtención de terreno destinado en el planeamiento a construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen

de protección pública, o a otros usos declarados expresamente de interés social.

f) Por incumplimiento de la función social de la propiedad.

g) Demás supuestos legalmente previstos (por ejemplo, arts. 137, 183, 188.2 T.R.).

Particular importancia tiene el art. 206.1.f) sobre incumplimiento de la función social de la propiedad, ligada al art. 19, que obliga al propietario a incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio, y que permite expropiar en casos de edificaciones ruinosas e inadecuadas que no se rehabiliten o reconstruyan, parcelaciones ilegales, o cuando el propietario no urbanice en plazo, edifique, pida licencia, o cuando la incumpla o le caduque. Lo establecen así los arts. 30 y ss. y 248 y 249 T.R.

Bajo este texto, en los pequeños municipios la expropiación por incumplimiento de la obligación de urbanizar o edificar en plazo sólo tiene lugar si los mismos lo deciden con carácter general para todo o parte de su término municipal (adicional 1ª).

El procedimiento de expropiación puede ser igualmente el de tasación conjunta o individualizada.

Por su parte, el Título V del T.R. (arts. 206 a 226) desarrolla con mayor detalle lo que antes establecía el T.R. de 1976, tanto sobre procedimiento como sobre las características de las expropiaciones, la reversión y los efectos de las impugnaciones que se presenten.

Desde el prisma del justiprecio, los arts. 48 y ss. establecen un nuevo régimen de valoraciones adecuado al nuevo sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas que se introduce. Pero a efectos de expropiación, los arts. 32, 59 y ss. prevén que cuando se trate de expropiar terreno urbano, se tasará por el 75% del aprovechamiento tipo (a salvo que ya se hubiera urbanizado, en cuyo caso lo será por el aprovechamiento urbanístico), y, si urbanizable programado, por el 50% del aprovechamiento tipo, a salvo la misma observación. En el caso de suelo urbano no incluido en áreas de reparto se acude a la promediación de los aprovechamientos tipo de las demás áreas de uso residencial predominante en ese suelo de acuerdo con el art. 59.2.

En cuanto a los municipios pequeños en los que no deba regir el régimen de áreas de reparto y aprovechamientos tipo en suelo urbano, se estará al aprovechamiento urbanístico, y, cuando se trate de suelo que no tenga atribuido aprovechamiento lucrativo y no esté en una unidad de ejecución, se estará al valor de 1 m² construible por cada m² de suelo de uso predominante en el polígono fiscal.

Importancia destacable tiene el régimen de reducción de valores en caso de expropiaciones sanciones (o ventas forzosas), previéndose el abono del valor inicial, la mitad del aprovechamiento urbanístico, o la mitad del aprovechamiento para el que se hubiera obtenido licencia, según el caso (arts. 30, 31, 34, 38).

Finalmente el Texto Refundido afronta la regulación de una materia siempre complicada como la reversión expropiatoria. En derecho urbanístico se suscitan dos cuestiones a este respecto: si existe o no el derecho de reversión, y, de existir, cuál es el procedimiento y circunstancias de su ejercicio.

La regla general es que sí existe tal derecho, al preverlo claramente el art. 225 T.R., que establece que si en virtud de modificación o revisión de planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación, procederá la reversión, salvo que concurran las circunstancias que la propia ley prevé. Es decir, que tanto la alteración del fin que sirvió de causa expropriandi como el no uso o destino del bien a ese concreto fin legitiman en principio la reversión. Incluso es posible aceptar la de los bienes sobrantes conforme a la previsión de la L.E.F., supletoria, de la del Suelo (art. 215 T.R.).

El Texto Refundido de 1992 soluciona algunos de los problemas que la legislación general expropiatoria tenía planteados:

■ En primer lugar, si la variación de la finalidad a la que se destina el bien expropiado genera derecho de reversión, estableciéndose que no si el nuevo uso fuera igualmente dotacional público, equiparándose a éste la calificación del terreno para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública siempre que la Administración mantenga la titularidad del suelo afectado (es el caso de construcción de viviendas mediante régimen de derecho de superficie).

■ Y en segundo lugar, si hay un plazo máximo de duración de la causa expropriandi, y, por ende, del derecho de reversión, estableciéndose al efecto un plazo de 8 años cuando el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ese tiempo. Parece que el día a quo es el día de la ocupación.

Manifiesta algunas particularidades la reversión en caso de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Si se expropió por no urbanizarse, en caso de que transcurran 10 años sin que se haya urbanizado surge el derecho de reversión en favor del expropiado, derecho que deberá ejercitar, a falta de previsión, en el plazo de un mes desde que la Administración así se lo haga saber, por ser ése el plazo general

de la L.E.F. (arts. 55 L.E.F. y 226.1 T.R.). Prevé el art. 226.2 que el expropiado que recupere la titularidad de los bienes por esa vía no adquirirá más facultades urbanísticas que las tenidas en cuenta en la determinación del justiprecio. Quiere decirse con ello que, como cuando se expropió por vía de castigo no se pagó al titular el total valor de los bienes o derechos que tenía, sino un valor reducido –que puede ser el inicial o el de la mitad del aprovechamiento urbanístico, o en su caso el previsto en el planeamiento anterior (art. 52 T.R.)–, ése será el precio que el expropiado pagará en principio a la Administración por la reversión, por lo que pasará a ocupar la posición temporal, en el régimen de adquisición gradual de facultades urbanísticas, que tenía cuando se le expropió.

Estamos en cualquier caso ante un precepto problemático porque es perfectamente posible que en el intervalo la Administración haya acometido obras de urbanización, en cuyo caso parece lógico que sean pagadas por el expropiado y que el mismo se sitúe en el correspondiente punto de adquisición gradual de facultades en el proceso urbanizador.

Lo que no se regula en el T.R. es el plazo de que dispondrá el expropiado para concluir el proceso, por lo que habrá que aplicar analógicamente el general –4 años– que parece deberá computarse por completo desde el momento en el que el reversionista recupere el bien. No hay razón para disponer otra cosa, salvo que el planeamiento contenga alguna previsión.

Por otro lado, existe también la venta forzosa como mecanismo alternativo de reacción-castigo. Como la venta forzosa es otra forma de expropiar, si el adquirente no cumple, como es su obligación, con el proceso urbanizador en los plazos establecidos al efecto, también surge el derecho a la recuperación de la titularidad por parte del forzosamente privado de los bienes. Lo reconoce expresamente en el art. 226.1 T.R., y ya lo preveía el art. 44 del Reglamento de Edificación Forzosa. Es decir, que no pueden volver a ponerse en venta forzosa (previsión general del art. 236) los bienes si antes no se ofrecen al que se vio privado de los mismos. Lo destacable aquí es que el adquirente en venta forzosa no dispone de los 10 años atribuidos a la Administración, sino precisamente del plazo establecido en la convocatoria que sirvió de base para su adquisición por vía forzosa.

Y si se expropió por no edificarse, la única diferencia estriba en que la Administración dispone de 5 años, no los 10 vistos antes, para cumplir con tal carga (concluir la edificación, dice el art. 226.1, pues la iniciación deberá tener lugar en el plazo

de un año desde que la Administración decida sobre la forma de edificar; art. 208.1).

En caso de que la expropiación sea el sistema de gestión, producida la reversión, quien recupere la titularidad de los bienes se situará en la posición de obligado a ejecutar el planeamiento ¿por qué sistema? Parece que habrá que fijarlo en la forma prevista por la legislación urbanística. Si a su vez se incumple, se desemboca en expropiación por incumplimiento (art. 149. 3 y 4 T.R.).

Destaca a este respecto que cuando se produce la reversión, la Administración no sufre el castigo que sí soporta el administrado cuando se le expropió por incumplimiento propio, es decir, que quien ejercita el derecho de reversión tiene que pagar el correspondiente valor del terreno. Parece que las obras se abonarán también por su valor.

En cuanto a dicho precio, de acuerdo con el art. 173 T.R., parece que no pagará el reversionista más del 50 ó 75%, según el tipo de suelo, aparte las obras realizadas (art. 51.3).

Obsérvese en todo caso que el art. 225.3 se refiere sólo al incumplimiento administrativo en la conclusión de la urbanización; nada se dice sobre el incumplimiento del deber de edificación. Para tal caso parece que hay que aplicar analógicamente las previsiones vistas de los arts. 208 y 226, es decir, posibilidad de venta forzosa, y, finalmente, reversión por incumplimiento de dicho deber.

Es posible por lo demás que puedan existir expropiaciones incompatibles con la reversión (por ejemplo expropiación para venta a terceros de viviendas de protección oficial). En este caso, pasen o no los 8 años, el derecho de reversión no existe.

3. El Decreto Ley 5/96 y la Ley 7/97

El primero no alteró a mi juicio el régimen de tasaciones derivado de los arts. 32 y 59 y ss. mencionado. Tampoco alteró directamente el régimen de justiprecio, aunque sí lo afectó indirectamente en los supuestos en los que la expropiación debiera girar en torno al mismo, al modificar los montantes de aprovechamiento urbanístico.

La Ley 7/97 introdujo por su parte dos concretas alteraciones en materia de aprovechamientos para incrementarlos en rehabilitaciones y en actuaciones asistemáticas en suelo urbano (no es ahora momento de entrar en ello).

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo

Anuló buena parte del T.R. de 1992 por el mero hecho de no haber sido considerado legislación de aplicación total por el Estado. Anuló también parte de los restantes preceptos.

Mantiene la Sentencia, en cuanto a expropiaciones urbanísticas, que el Estado es competente para regular las expropiaciones forzosas de acuerdo con el art. 149.1.180 de la Constitución, pero sólo para establecer las características fundamentales del procedimiento expropiatorio y las garantías de los expropiados, dado que la expropiación forzosa no deja de ser un instrumento adjetivo ligado a la competencia material sustantiva que le sirve de base, y ésta –el urbanismo– no corresponde al Estado sino a las Comunidades Autónomas (algo parecido a lo que se juzgó en la Sentencia 56/86 sobre el art. 180 del T.R. de 1976).

Tal postura tiene especial aplicación práctica sobre causas legitimadoras de las expropiaciones (causa expropriandi).

■ Sin entrar a valorar la “disección y desbroce” de preceptos constitucionales e inconstitucionales que sobre el T.R. 1/92 lleva a cabo la Sentencia en cuestión (con lo que se nos ofrece un texto estatal asistemático –nunca mejor dicho–, aunque no hay que olvidar que no todos los artículos del T.R. 1/92 fueron impugnados, ni se ha juzgado sobre todos), y sin entrar tampoco en el delicado problema del valor del Derecho estatal específicamente supletorio de la legislación autonómica que se produzca, el primer efecto destacable de la Sentencia sobre las expropiaciones urbanísticas es la invalidación de los arts. 206 y 207, excepción hecha del art. 206.1 f), del Texto Refundido de 1992.

El primero de tales preceptos establecía distintas causas de expropiación, por lo que habría a partir de entonces que estar a lo que la legislación autonómica estableciera, y en otro caso a las causas legitimadoras de tales medidas previstas en el Texto Refundido de 1976, que en gran medida vienen a coincidir con el propio art. 206 del T.R. 1/92.

Se mantuvo sin embargo como causa expropriandi la relativa a “incumplimiento de la función social de la propiedad”, pues entendió el Tribunal Constitucional que la competencia material sustantiva que el Estado ostenta se encuentra en el art. 149.1.1^a de la Constitución, aunque expresamente afirma que no por ello se pueden concretar ahora cuáles son los deberes básicos cuyo incumplimiento encajaría dentro de esa causa de expropiación, por lo que habrá que resolverlo caso por caso y a la vista de la Legislación autonómica.

El art. 207 también fue declarado inconstitucional, pero no porque su contenido lo fuera (ya que al fin y al cabo concretaba la citada posibilidad de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad), sino por imponer, con carácter imperativo, la pertinencia de la expropiación cuando se incumplieran los plazos para urbanización o edificación, los deberes básicos en general establecidos en la Ley, o cuando se procediera a una parcelación ilegal de suelo urbanizable no programado o no urbanizable.

Realmente la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad tenía razón de ser, en la visión del Texto Refundido de 1992, en los siguientes casos:

a) Cuando se incumpliera el deber de urbanizar, cuando no se pidiera licencia de edificación, cuando no se cumpliera con tal licencia, o cuando se actuara sin ella o contra el planeamiento. Pero la validez del artículo 206.1.f) quedó en la práctica sin demasiado alcance, en cuanto que la propia Sentencia del Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los arts. 30.3 y 31.2 (sobre reacción ante el deber de urbanizar), 34 (igual sobre adquisición del derecho a edificar), 36 (extinción del derecho a edificar), 38, 39, 40.3, 248 y 249 (efectos de la edificación sin licencia o contra ella o el planeamiento).

Es decir, que pese a que se declaró constitucional, en términos abstractos, el esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, el efecto concreto del incumplimiento (la expropiación sanción o la venta forzosa) es materia urbanística, y por tanto de competencia autonómica, motivo por el cual, como se ha dicho, el art. 206.1 f) quedó sin mayor aplicación práctica a la vista del propio Texto Refundido. Habría que estar a la legislación autonómica correspondiente o a los efectos que sobre incumplimiento de tales deberes –y en visión en cierto modo distinta– se dedujeran del Texto Refundido de 1976, salvo que existiera legislación autonómica, que sería preferente.

b) En casos de edificaciones inadecuadas o ruinosas. Pero, al igual que en el punto anterior, vistos los arts. 228 y 247 T.R. 1/92 reguladores de esta materia, no parece pudiera mantenerse tras la STC 61/97 como imperativa la expropiación o venta forzosa, sino que, como en ese otro caso, habría que estar a la legislación autonómica o a lo que se dedujera del Texto Refundido de 1976. Ciertamente el art. 228.3 T.R. 1/92 no se declaró inconstitucional en su primera parte por la Sentencia 61/97 –en concreto cuando disponía que en caso de venta forzosa por edificación ruinosa el valor que recibiría el propietario sería la mitad del valor del aprovechamiento susceptible de adquisición–.

Pero se declaró inválido por la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997.

c) En función de lo que establezca la legislación autonómica cabía también mantener tras la STC 61/97 la posibilidad de expropiación en el casos de parcelaciones ilegales, pues al fin y al cabo el art. 207.b) del Texto Refundido 1/92 se declaró inválido sólo por el carácter imperativo que pretendía atribuir a las expropiaciones.

d) Lo propio hay que decir de lo dispuesto en el art. 184 T.R. 1/92 (caso de incumplimiento por el adjudicatario de un Programa de Actuación Urbanística). La validez del art. 184.2 careció de efecto práctico a la vista de la invalidación de los antes citados arts. 30 y ss. del propio Texto. No obstante, parece cabía mantener lógicamente este tipo de expropiación tanto cuanto la legislación autonómica lo previera como cuando lo hiciera el planeamiento.

■ En cuanto al justiprecio, la situación pasó a ser problemática a raíz de la STC 61/97, pues al declararse inconstitucionales los arts. 32 y 59 y ss. del T.R. 1/92, parece que no habría que acudir al régimen de valoración del Texto de 1976, sino a los arts. 48 y ss. del Texto de 1992, dado que formalmente se mantenía el llamado sistema de adquisición gradual de facultades y esos mismos artículos. Parece por tanto que habría que evaluar sobre la base de tales preceptos, realmente vacíos tras dicha Sentencia al anularse el régimen de cálculo de aprovechamientos (art. 27).

■ Respecto a expropiación-sanción, aunque ésta podría mantenerse en la medida en que ya el Texto de 1976 lo permitía (art. 124.2), creo que dejaron de ser aplicables las reducciones de valor (los precios de castigo) previstos en el Texto de 1992. Incluso las posibilidades que dejaba la STC 61/97 al no declarar inconstitucional parte del artículo 228.3 quedaron sin contenido una vez considerado inválido por la antes citada Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997. Por tanto, aunque la expropiación fuera por incumplimiento, habría siempre que estar al valor que tuviera el terreno según el momento en que se procediera a dicha expropiación.

■ El Tribunal Constitucional declaró asimismo inconstitucionales los arts. 220.1 y 221 del Texto Refundido de 1992 -el primero sobre declaración de urgencia expropiatoria en procedimientos de tasación conjunta, y el segundo sobre el procedimiento de expropiación individual- por entender (lo que es muy discutible) que la regulación que sobre tales cuestiones se recogía en dicho Texto Refundido excedía de lo que constituía la

regulación mínima que sobre la materia correspondía al Estado, y por considerar que este tipo de expropiación, incluso tales reglas, iba ligada a la competencia material sustantiva que la amparaba, que era urbanística y por tanto autonómica.

■ La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997 declaró por su parte inválido el art. 219 por considerar que no era resultado de una refundición de textos legales anteriores con rango de Ley, sino una innovación improcedente en un Texto Refundido, al atraer reglas del reglamento de Gestión Urbanística. También se consideró inválido el art. 228 párrafos 3 y 4.

■ El resto de los preceptos de aplicación necesaria del Texto Refundido se mantenían como válidos en la STC 61/97, declarándose sin embargo inconstitucionales los supletorios arts. 208, 209, 211.1 y 2, 212, 227.1. primera parte, 227.2, 228.1,2,3, primera párrafo, segunda parte, 229, 230, 231, 233, 234 y 236, por lo que la regulación material correspondiente habría de completarse con la legislación general de expropiación forzosa o con el Texto de 1976.

■ En particular, en cuanto a venta forzosa como mecanismo alternativo a la expropiación (permitida con carácter general en el art. 227.1 primera parte), se declaró inconstitucional el T.R. 1/92 por considerarse que aparecía redactado en términos imperativos a fin de que la Administración competente utilizara necesariamente tal instrumento, igual que se argumentó para declarar inconstitucional el art. 207.

■ El régimen de las reversiones se mantuvo tras la STC 61/97 (arts. 225 y 226; ninguno de tales preceptos había sido impugnado).

■ Cuestión diferente, aunque enlazada con todo ello, es el problema de la determinación del alcance temporal de la STC 61/97. Parece que se conservarían los expedientes ya finalizados (más claramente aún los firmes). El problema consiste en determinar qué se considera expediente expropiatorio terminado; a falta de otra previsión, y salvo que se aplicara analógicamente la disposición transitoria 1^a.3 del T.R. de 1992 –declarada vigente– (que acude al momento de descripción de bienes y derechos afectados), hay que entender que la finalización de un procedimiento expropiatorio, al menos desde el prisma del justiprecio, que es lo que estamos tratando, se produce con la fijación definitiva del mismo en vía administrativa.

La problemática podía quedar en todo caso obviada caso de existir legislación autonómica que estableciera otra cosa, o que pudiera proteger la aplicación, aunque fuera por remisión, del Texto de 1992.

5. La expropiación urbanística en la Ley 6/98, de 13 de abril

Se tenía elaborado en marzo de 1997 el anteproyecto de nueva Ley del Suelo estatal cuando llegó la Sentencia 61/97. Dicho anteproyecto, terminado de redactar pocos días antes del fallo, obedecía a criterios políticos diferentes. Así, preveía una potenciación del suelo urbanizable, disminuía el régimen de persecución policial en lo que a adquisición gradual de facultades urbanísticas se refiere, modificaba los aprovechamientos urbanísticos (asumiendo de alguna manera la Ley 7/97), y establecía un nuevo régimen de valoraciones.

Llegada la Sentencia se hacía preciso una reconsideración del anteproyecto, lo que en parte se llevó a efecto, aprobándose un proyecto de ley algo distinto. Baste destacar que en dicho proyecto se eliminaron algunas de las previsiones que el Estado no podía regular vista la doctrina del T.C. (deberían haberse eliminado algunas otras). Particularmente en materia de expropiación forzosa la diferencia entre el anteproyecto y el proyecto era mínima, pues sólo se eliminaron unas pequeñas referencias que hacían el art. 39 del anteproyecto a las unidades de ejecución y el art. 36.2 a las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.

A su vez, entre el proyecto y la Ley final destacan diferencias más importantes (se desvanece en gran parte el previsto suelo urbanizable, se prevé un mayor aprovechamiento privado en suelo urbano "consolidado", se deja muy en el aire el tema de los aprovechamientos mínimos de los propietarios en la medida en que no pueden emplearse técnicas urbanísticas como son los mecanismos de cálculo de aprovechamientos ni la definición de ámbitos de gestión o reparto, etc.). Todo ello produce la sensación de que al final la Ley 6/98 no es sino más muestra de una retirada expresa –por Ley y con dolor– del Estado en su clásico papel de legislador urbanístico, aunque sí se dejan puestas algunas "cargas de profundidad".

Limitándome a las expropiaciones forzosas, cabe resaltar de entrada dos diferencias concretas:

■ por una parte, mientras que en el proyectado art. 33 volvían a establecerse –sin duda en contra de la STC 61/97– casos concretos en que podría emplearse la expropiación urbanística, tal y como más o menos hacía el inconstitucional art. 206 T.R. 1992, en la Ley final se ha suprimido tal referencia, y así el actual art. 34 se limita a afirmar que la expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística, y asimismo por incumpli-

miento de la función social de la propiedad, con los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa, términos, como puede observarse, mucho más genéricos, que dejan en manos de las Comunidades Autónomas concretar al respecto. Esta modificación es consecuencia de una enmienda introducida en el Congreso a instancia del Grupo Parlamentario Catalán (nº 259).

■ por otra, mientras que en el proyecto no se contenía previsión derogatoria expresa, en la Ley –también fruto de una alteración introducida en el Congreso, modificada a su vez en parte en el Senado– se derogan expresamente la Ley 7/97 y determinados preceptos del T.R. de 1992 no declarados inconstitucionales por la Sentencia 61/97, algunos de ellos relativos a expropiaciones.

Las características fundamentales de la nueva Ley, en lo que a expropiaciones se refiere, son las siguientes:

■ Se establece (art. 33) la legitimación de expropiaciones por la aprobación de los instrumentos de planeamiento, en el sentido de que éstos comportarán la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación. Reproduce así el art. 132 del T.R., precepto que no se declaró en todo caso inconstitucional –sin estudiarse el fondo– porque en la STC 61/97 se consideró que estaba mal planteado el recurso. Dicho art. 132 no iba a ser objeto de derogación expresa por la nueva Ley según versión del Congreso de diciembre de 1997, pero en el texto final se ha incluido tal expresa derogación.

■ Se prevé (art. 35) la aplicación supletoria de la Ley de Expropiación Forzosa, lo que más o menos ya se contenía en el art. 215 del T.R., que es expresamente derogado.

■ Se posibilita (art. 36) el empleo de expediente individualizado o de tasación conjunta. Viene a ratificar, más o menos, el art. 218 del Texto de 1992, al que le sucede lo mismo que al artículo 215, y cuya expresa derogación también se prevé. En todo caso no debe olvidarse que se declaró inconstitucional el precepto regulador de la tasación individual (art. 221), sin perjuicio de reconocer al Estado competencia para establecer reglas generales, lo que debe tenerse en cuenta a los efectos de seguir acudiendo, en cuanto a procedimiento expropiatorio, al T.R. de 1976.

■ Cabe (art. 37) el pago del justiprecio en especie. Ya estaba previsto en el Texto de 1976, y después en el no inconstitucional art. 217 del Texto de 1992 (cuya expresa derogación se contempla ahora). En todo caso la nueva Ley no excluye esta posibilidad de pago en casos de expropiaciones sancionatorias, a

diferencia de los previsto en el T.R. de 1992. Pero ahora se exige siempre, es decir, incluso cuando no se trate de expropiaciones sancionatorias, pacto con el expropiado.

■ Se tratan (art. 38) los efectos del pago o depósito en la tasación conjunta, reiterándose lo ya establecido en el no impugnado art. 220.2 del T.R. (que se deroga de forma expresa). Añade la nueva Ley –fruto de enmienda del Senado– la referencia expresa a que el documento de adjudicación de fincas, en caso de pago en especie, habilita para proceder a la ocupación de las expropiadas.

■ Se regula (art. 39) la ocupación e inscripción registral, reproduciéndose más o menos el no recurrido art. 223 del T.R., cuya expresa derogación se contempla.

■ En cuanto a reversiones (art. 40), la regulación es en principio similar a la contenida en los 225 y 226 T.R. de 1992 (cuya derogación expresa se prevé). Pero se introduce también una previsión específica para caso de incumplimiento en expropiaciones destinadas a obtener patrimonio municipal del suelo al objeto de no facilitar que la Administración, en contra de lo que preveía el T.R. 1/92, se quede con las plusvalías a base de modificar puntualmente la clasificación del suelo ya expropiado. Además, no se prevé sanción en el justiprecio (precios reducidos de castigo como en el T.R. de 1992). Nada se dice sobre reversión en caso de expropiación sanción debida a incumplimiento de la obligación de edificar, lo que no queda impedido si la legislación autonómica lo establece. Por otra parte, hay lógicamente que tener en cuenta las modificaciones indirectas fruto del nuevo régimen de valoraciones que la Ley implanta.

■ Las valoraciones serán las nuevas que se establecen en el Título III; en ellas se quita en principio valor al momento temporal en que se basaba sustancialmente el régimen de “adquisición gradual” diseñado por la Ley 8/90. Éste es sin duda el aspecto de mayor incidencia de la legislación estatal sobre expropiaciones, al ser ello, según ha entendido el Tribunal Constitucional, competencia del Estado, razón por la cual estimó constitucionales los arts. 48 y ss. del Texto Refundido de 1992, que han sido sustituidos por el citado Título III ante su imposibilidad de aplicación efectiva una vez desaparecido casi todo el Texto de 1992 que lo rodeaba y hacía cuerpo con ello.

Por su parte, el art. 24 de la Ley dispone que la fecha a la que se referirán las valoraciones será la de inicio del expediente o la exposición pública del proyecto de expropiación, según se trate de procedimiento individual o de tasación conjunta.

■ Incluye por lo demás la nueva Ley una disposición transi-

toría afectante a las expropiaciones, la 5ª, en la que se establece que en los expedientes expropiatorios se aplicarán las reglas contenidas en esta Ley si no se ha alcanzado la fase de fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa (esta última referencia no se contenía en el proyecto remitido en su día por el Gobierno a Las Cortes).

En resumen:

a) La nueva Ley reproduce en buena parte lo que quedaba como no declarado inconstitucional del T.R. 1/92 y lo deroga de modo expreso. Pero, sin embargo, no asume ni deroga –como en buena técnica debería quizá haber hecho– lo previsto en los arts. 210, 213, 214, 222 y 224 T.R. 1992, que siguen vigentes, cosa que obligará a seguir acudiendo a ellos.

Tampoco dice nada la nueva Ley, ni asume, la regulación de los arts. 135 y 138 T.R. de 1976 (y art. 202 R.G.U.) sobre procedimientos de expropiación, por lo que en principio ésa seguirá siendo la regulación aplicable. A falta de norma autonómica no cabe duda de que seguirá ejerciéndose el T.R. de 1976, pues la Ley 6/98 no pretende ser –ni puede– una norma de regulación integral de las expropiaciones o del urbanismo. Lo propio hay que entender si se trata de una norma autonómica anterior a la STC 61/97. Más dudoso es sin embargo cuando exista norma autonómica posterior. A este respecto, siempre se aplicará el T.R. de 1976 sobre aquellas materias de competencia estatal sobre las que el propio Estado no haya introducido regulación alguna en la Ley 6/98. Si se trata de materias de competencia autonómica hay que presumir que sólo se aplicará lo que las Comunidades Autónomas hayan querido regular, no por tanto el T.R. de 1976. Sobre el procedimiento expropiatorio la STC 61/97 señaló que la competencia es compartida, correspondiendo al Estado la fijación de los aspectos mínimos o principales de la institución, como sucede con los procedimientos en general. Quizá la Ley 6/98 debió regular más en profundidad el tema; el no haberlo hecho, al ser una materia compartida de fronteras poco claras, y, finalmente, al haber surgido una evidente complicación práctica sobre la distribución de competencias tras la STC 61/97 (creo que sobre procedimiento expropiatorio, a falta de norma autonómica, hay que seguir acudiendo al T.R. de 1976, aparte, por supuesto, al Reglamento de Gestión Urbanística. No se olvide tampoco que la Ley 6/98 no deroga expresamente el T.R. de 1976.

b) Deja en manos del legislador urbanístico autonómico la determinación de los casos en que cabe hacer uso de la expropiación, incluso de la expropiación-sanción. En cualquier caso

no parece contemplar, ni permitir, bajo el prisma de las valoraciones, una reducción-castigo en el justiprecio.

c) Sobre procedimiento de expropiación se aplicarán los arts. 36 y 38 de la nueva Ley; y para el resto, puesto que se trata de preceptos muy generales, habrá que estar, como digo, al Texto de 1976 y al R.G.U., a salvo norma autonómica más concreta. Como se ha visto, nada del T.R. 1992 que se refiriera al tema seguirá vigente o válido:

C.1. Sistema de tasación conjunta. Sus trámites son los siguientes:

Uno, elaboración de un proyecto de expropiación en el que se delimita el ámbito territorial de la misma, se identifican los bienes o derechos a expropiar, se fijan los precios según calificación urbanística, y se incluyen hojas de justiprecio individualizado de cada finca.

Dos, sometimiento de dicho proyecto a información pública, notificación personal a los afectados y aprobación del mismo.

Y tres, en los 20 días siguientes a la fecha en que se les notifique, los administrados pueden manifestar su disconformidad con la valoración. En tal caso se dará traslado del expediente al Jurado de Expropiación.

Ahora bien, lo importante es que la mera aprobación del proyecto, aunque se suscite tal oposición al justiprecio, permite a la Administración, previo pago o depósito del importe fijado en el mismo, la ocupación inmediata de los bienes o derechos. Ello parecería equivaler, como establecía el inconstitucional art. 220.1 T.R. (art. 138.4 del Texto Refundido de 1976), a una declaración de urgencia expropiatoria, pero en realidad no es así, sino que realmente estamos ante un procedimiento bien distinto al del art. 52 de la L.E.F. que sólo coincide en que la ocupación se acelera. Esa llamada declaración de urgencia no tiene otro valor que, por diferencia con la expropiación ordinaria, no tener que esperar para ocupar a que se pronuncie el Jurado.

C.2. Sistema de tasación individual. Es este otro procedimiento, que igualmente puede afectar a uno a varios expropiados, caracterizado por someterse a las reglas generales de la L.E.F., con tasación finca a finca en el seno del expediente ordinario expropiatorio.

Puede ser utilizado alternativamente al anterior (art. 218), destacando los siguientes aspectos:

Uno, existiendo causa de utilidad pública, y pese a que tal utilidad pública pueda –en criticable terminología del legislador¹– implicar la necesidad de ocupación, lo cierto es que necesariamente hay que determinar mediante algún tipo de acuerdo

¹ Habitualmente empleada en múltiples normas, en detrimento claro de los derechos del expropiado, en particular cuando ni se prevé la notificación personal de los acuerdos determinantes de esa necesidad de ocupación, ni siquiera su previa audiencia personal en el expediente; piénsese por ejemplo en la aprobación de proyectos de obras (costas, carreteras, etc.).

cuáles son los bienes y derechos concretos que van a expropiarse. Ésa es genuinamente la función de los acuerdos de necesidad de ocupación de las expropiaciones ordinarias previstos en la L.E.F. (art. 135 T.R. 1976).

Dos, para efectuar esa determinación se prevé que, previa información pública por plazo de 15 días, se aprobará la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos afectados. Únicamente es innecesario este trámite cuando tales bienes y derechos ya están prefijados al delimitarse la unidad de ejecución (art. 135 T.R. 1976 y 199 R. Gestión Urbanística).

Y tres, seguidamente se abrirá la pieza de justiprecio conforme a la L.E.F. y se procederá al pago, consignación y ocupación subsiguiente, exactamente igual que en las expropiaciones ordinarias².

■ Por lo demás, son características específicas destacables en las expropiaciones urbanísticas, las siguientes: Los errores no denunciados en la fase de información pública y alegaciones personales no darán lugar a nulidad o reposición de actuaciones. No cabrán acciones reales o interdictales contra la Administración una vez ésta ha inscrito. Si aparecen terceros interesados no tenidos en cuenta en el expediente, éstos podrán ejercitar cuantas acciones personales les correspondan y percibir el justiprecio oportuno. La constitucionalidad y alcance de todas estas previsiones no es objeto de estudio en este momento (arts. 222 y 224).

■ Basta finalmente con destacar que el R.D. 1093/97, de 4 de julio, en desarrollo del art. 307.8 T.R. 1992, concreta en sus arts. 22 y ss. la mecánica de acceso al Registro de los procedimientos expropiatorios de tasación conjunta y del cambio final de titularidad. Para los individuales remite al Reglamento Hipotecario.

6. Incidencia de todo ello sobre el derecho autonómico. Ley de Galicia 1/97

1. Los preceptos de competencia estatal no declarados inválidos por la STC 61/97 o por la del T. Supremo de 25 de junio de 1997, ni expresamente derogados por la nueva Ley 6/98, son aplicables necesariamente, aunque siempre en tanto alguno de ellos no se declare inválido en un futuro (fruto de una cuestión de inconstitucionalidad; recuérdese que algunos preceptos del T.R. 1/92 no han sido juzgados porque no fueron impugnados o porque la impugnación no fue correctamente planteada).

² Tiende a creerse que tasación conjunta es expropiación urgente y tasación individual expropiación ordinaria y no es así. De los dos procedimientos de expropiación urbanística el de tasación individual viene a coincidir con alguno de los de la L.E.F., sea el ordinario, sea el urgente (porque nada impide que en procedimientos individuales pueda declararse la urgencia y anticiparse la ocupación al pago conforme al art. 52 L.E.F.). El procedimiento de tasación conjunta no es el procedimiento de expropiación urgente de la L.E.F., aunque sea un procedimiento rápido, quizás más rápido que el del citado art. 52. Por ello el procedimiento de tasación conjunta no contempla declaración de urgencia alguna.

2. Para conocer el resto de reglas aplicables a las expropiaciones habrá que acudir al Texto Refundido de 1976, a salvo que exista norma autonómica que lo excluya válidamente (no se olvide que este texto no fue válidamente derogado por el T.R. 1/92 y no lo ha sido expresamente por la Ley 6/98).

3. Las leyes autonómicas suelen asumir, e incluso ampliar, las causas de expropiación contempladas en el T.R. 1/92 y antes en el T.R. de 1976. No lo ha hecho así en cambio la LRAU 6/94 de la Comunidad Valenciana, la cual, a efectos expropiatorios se apoyaba directamente, e incluso, remitía, a la legislación estatal (entonces el T.R. 1/92). Si lo hacen, en cambio, la Ley de Madrid 9/95 o la Ley Foral Navarra 10/94. Habrá que esperar a futuras normas autonómicas.

Destaquemos sin embargo las particularidades de la Ley de Galicia 1/97, de 24 de marzo. Se trata de una Ley posterior a la STC 61/97 pero anterior a su publicación en el B.O.E. Puede decirse que se trata por tanto de una Ley surgida en un momento temporal intermedio entre el T.R. 1/92 y su formal invalidación. En Galicia, en materia de expropiaciones, se aplicará siempre la Ley 6/98 (salvo que se invalide) y lo no derogado (y no inconstitucional) del T.R. 1/92, es decir, los arts. 210, 213, 214, 222 y 224. El resto, a falta de regulación específica (o exclusión expresa o tácita) en dicha Ley, se somete, como vimos, al T.R. de 1976 y a sus Reglamentos, en particular al de Gestión Urbanística. Veamos:

1. **Causa expropiandi.** El art. 54 de la Ley reproduce el art. 132 T.R. 1/92 (derogado), hoy art. 33 Ley 6/98, sobre utilidad pública y "necesidad de ocupación" derivada de los instrumentos de ordenación urbanística.

A su vez, los arts. 125, 127, 142 y ss. y 151 tratan de la expropiación como sistema o como reacción ante el incumplimiento de la obligación de gestionar suelo. Todo ello entra dentro del ámbito de competencias del legislador autonómico.

Nada se establece sin embargo sobre causas concretas legitimadoras de las expropiaciones, por lo que éstas serán las permitidas por la propia Ley de Galicia, y las previstas en el T.R. de 1976, como vimos al principio. Así se deduce de las propias reglas de la Ley de Galicia y de la falta de regulación más específica al respecto. Téngase en cuenta que si dicha Ley no dispone nada más concreto, ello se debe a que ya se preveía en el entonces presumiblemente válido art. 206 T.R. 1/92.

2. **Sobre procedimiento de expropiación forzosa** sí hay regulación concreta en la Ley de Galicia, específicamente en sus arts. 144.2 a 147. El art. 145 reproduce el inválido art. 219 del

T.R. 1/92 en cuanto a procedimiento de tasación conjunta, con el añadido de que los errores no denunciados en el plazo de exposición pública del proyecto de expropiación no darán lugar a invalidez de actuaciones, sin perjuicio del derecho a ser indemnizados los interesados; esto ya se preveía en el art. 222.1 del T.R. 1/92, que es precepto estatal no recurrido, y por tanto no tratado en la STC 61/97.

El art. 146 reproduce el art. 220 T.R. 1/92. La primera parte de ambos preceptos introduce la conceptualmente errónea previsión (vid. nota 1) de que la aprobación definitiva del expediente de tasación conjunta implica la declaración de urgencia de la ocupación; se trata además de una previsión que la STC 61/97 entendió que no podía imponer el Estado, sino sólo las Comunidades Autónomas, en este caso la de Galicia.

El párrafo 2 de esos mismos preceptos establece que el pago o consignación del justiprecio fijado en el proyecto de expropiación permite la ocupación (como en las expropiaciones urgentes, lo que no significa, como he dicho, que el procedimiento de tasación conjunta sea una expropiación urgente ni requiera –o hasta admita– la declaración de urgencia) sin perjuicio de lo que establezca el Jurado de Expropiación o en su caso la jurisdicción contencioso-administrativa. Es una previsión correcta en el esquema de una expropiación por vía de tasación conjunta.

En cualquier caso el precepto verdaderamente operativo en este ámbito, y que hoy establece lo mismo, es el 38 de la nueva Ley estatal 6/98, que viene a reproducir al 220.2 T.R. 1/92, el cual nunca fue impugnado, y sobre el que no hay por tanto juicio de validez en la STC 61/97.

Por su parte, el art. 146.3 de la Ley de Galicia 1/97 introduce una específica referencia a que el pago o consignación del justiprecio lo será en favor de quien acredite fehacientemente la titularidad del derecho o interés afectado. Viene así a incidirse sobre lo que establece el no juzgado (ni derogado) art. 222 T.R. 1/92.

El art. 147 de la Ley 1/97 se limita a prever que si no se sigue el procedimiento de tasación conjunta “se seguirá el que establece la legislación del Estado para la expropiación individual”. Declarado inconstitucional el art. 221 T.R. 1/92, que se refería a ello, podrá entenderse que la Ley de Galicia reenvía al mismo y lo hace propio autonómico, aunque es cierto que el reenvío no lo es a dicho precepto, sino a la más vaga “legislación del Estado”. En cualquier caso, esa misma regulación, y más en concreto, aparece en los arts. 135 T.R. 1976 y 199 y ss. del Regla-

mento de Gestión Urbanística, pero sobre todo en la L.E.F., sea expropiación ordinaria o urgente, como vimos.

3. **Respecto a justiprecios.** Poco dice la Ley 1/97, salvo que el valor de los terrenos incluidos en un polígono a expropiación se determinará en función del valor urbanístico, sin deducción o adición alguna (art. 144.1). En su día se aplicaban los arts. 48 y ss. y concordantes del T.R. 1/92. Hoy hay que estar al Título III de la Ley 6/98, al que ya me he referido. No se olvide la improcedencia actual de los "precios de castigo".

4. **Finalmente** la Ley 1/97 no refiere a la reversión expropiatoria. Hay que estar al art. 40 de la Ley 6/98. 