

XORNADA SOBRE XESTIÓN DE EXPROPIACIÓNS

(EGAP, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 2001)

Isabel Castiñeiras Bouzas

Avogada

A expropiación é unha das figuras xurídicas máis impopulares que existen nos distintos ordenamentos xurídicos, pero ó mesmo tempo e en determinadas situacións a única posibilidade coa que contan as diferentes administracións para logra-los seus fins.

Isto comporta que a súa xestión sexa complicada desde o punto de vista puramente persoal, ó intentar compaxinar intereses diversos e contrapostos, o que unido ó aínda máis complexo sistema que hai que seguir para conseguilo fin, dea como resultado un lento e tedioso proceso non exento de innumerables situacións de difícil e nada rápida solución.

A Escola Galega de Administración Pública, xunto coa Consellería de Presidencia e Administración Pública e a Revista de *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, celebrou na súa sede unha xornada dedicada á xestión de expropiacións, co obxectivo fundamental de acouta-lo panorama regulador da expropiación, centra-lo seu estudo no marco urbanístico estatal e autonómico galego e desvelar e aclara-los intrincados pasos que deben seguirse nunha expropiación tipo, facendo fincapé naqueles puntos considerados de maior interese, e pechala co estudio dun caso real expropiatorio.

A xornada foi inaugurada polo director da EGAP, Domingo Bello Janeiro, quen, logo de dálle-la benvida ós asistentes, afirmou que a expropiación pode ser utilizada como sistema xeral de execución dos plans e como técnica alternativa de recuperación das plusvalías urbanísticas. Por iso o lexislador tivo que orientalos seus instrumentos cara á recuperación parcial das plusvalías xeradas polos plans de ordenación urbana e os procesos de transformación do solo.

Salientou, ademais, que xunto a esta función primaria, a expropiación forzosa poderá aplicarse para a execución dos sistemas xerais da ordenación urbanística do territorio, así como das dotacións locais, e para a obtención anticipada do solo destinado a estes sistemas xerais.

Domingo Bello destacou que a Administración poderá aplica-lo procedemento xeral regulado na Lei de expropiación forzosa ou o procedemento de taxación conxunta do artigo 36 da Lei do solo, pero aplicando, en todo caso, os criterios de valoración contidos na lexislación urbanística, calquera que sexa a finalidade que a motive e a lexislación, urbanística ou doutro carácter, que a lexitime.

O primeiro relatorio desta xornada correu a cargo de José Antonio García Trevijano, profesor de dereito administrativo da Universidade Complutense de Madrid, letrado do Consello de Estado e avogado. Este relatorio trataba da *incidencia da STC 61/97 no vixente réxime xurídico de expropiacións. A expropiación forzosa na lexislación galega*. García Trevijano afirmou que o artigo 1 da Lei de expropiación forzosa de 1954 define a expropiación como a privación de dereitos, loxicamente, a cambio do prezo xusto. Esta definición é extraordinariamente ampla, pero delimita perfectamente cál é o instituto que temos que tratar, porque baixo o concepto de expropiación en sentido amplo incluimos toda unha serie de mecanismos xurídicos que ó final se traducen na privación forzosa a cambio do prezo xusto. O que ocorre é que non todos eses mecanismos se desenvolven polos mesmos procedementos, pero dá o mesmo porque ó remate o particular acaba perdendo o seu dereito a cambio da correspondente compensación.

A Constitución de 1978 recoñécelle o dereito de expropiación ó poder público sempre e cando se dean dúas condicións: que haxa razóns de interese xeral que o xustifiquen; o que o texto constitucional denomina *utilidade pública ou interese social* e, en segundo lugar, que haxa o correspondente prezo xusto que reciba o administrado no momento en que o lexislador o determine.

Segundo este relator, na expropiación forzosa debemos atender a 3 aspectos fundamentais:

1. *Causa expropriandi*, é dicir, a esa utilidade pública ou interese social que xustifica a privación.

2. Procedemento de expropiación mesmo.

3. Valoración dos dereitos, é dicir, ó prezo xusto dos dereitos dos que un vai ser privado.

A *causa expropriandi* ten que existir porque se non a expropiación é ilexítima e, en consecuencia, invalidable na medida en que o correspondente órgano administrativo xurisdiccional o detecte deste xeito.

O procedemento de expropiación pode ser moi variado e, en terceiro lugar, o sistema de valoración. Os dous primeiros aspectos son, hoxe en día, os que diferencian unhas medidas expropiatorias doutras, é dicir, para diferenciar se estamos ante unha expropiación urbanística ou non, haberá que atender fundamentalmente á *causa expropriandi*. Así, hai expropiación urbanística cando a *causa expropriandi* derive da lexislación ou do planeamento urbanístico. Como consecuencia disto, o procedemento expropriatorio pode variar.

O texto do 76 que é o texto máis clásico, derivado da reforma que a Lei do 56 introduciu no ano 75 en materia de solo, regula esta materia e tamén o réxime das expropiacións urbanísticas.

Atendendo á *causa expropriandi*, vemos que neste texto refundido se establece unha serie variada de circunstancias que xustifican a privación forzosa. En primeiro lugar e en termos xerais, o artigo 64 dinos que a aprobación dos plans de ordenación urbana e de polígonos de expropiación implicaría a declaración de utilidade pública das obras e a necesidade de ocupación dos terreos e edificios correspondentes ós fins da expropiación e imposición de servidumes.

Para executar e cumpri-lo que diga a lexislación no planeamento urbanístico a expropiación é un instrumento lexítimo na medida en que esa lexislación ou o planeamento o admita. Esta é a primeira regra xeral que non nos di de xeito detallado, en qué casos concretos se pode utiliza-la expropiación, senón que o deixa aberto ós supostos en que sexa necesario ou se prevexa no correspondente planeamento.

Hai outros preceptos que fan un desenvolvemento máis preciso desta previsión xeral, no mesmo texto do 76; trátase dos artigos 135 e seguintes cando consideran a posibilidade de utilizar este instrumento como sistema de xestión urbanística.

Xunto ó sistema clásico de compensación e cooperación, o sistema de expropiación é un dos instrumentos que sempre foi considerado subsidiario ou supletorio do que poden utiliza-las administracións, os concellos, para conseguir terreos e, en definitiva, executa-la urbanización correspondente. Pode ocorrer que haxa unidades de actuación que se teñan que xestionar polo sistema de expropiación.

Pero hai máis previsións específicas neste texto do 76, xa que no seu artigo 90, permítese a utilización da expropiación forzosa para a adquisición de terreos destinados a constituí-lo patrimonio municipal do

solo, e poden incluso establecerse zonas de reservas de solo para a obtención deste polos concellos a través deste sistema.

Nos artigos 134 parágrafo 2 e 135 parágrafo 2, prevese tamén a posibilidade de utiliza-la expropiación para obter sistemas xerais cando, en principio, estes non se consigan mediante a xestión integrada dentro de unidades de execución.

Co artigo 152 permítese tamén a expropiación ligada á xestión de programas de actuación urbanística para obter os terreos necesarios que enlacen esa zona cos distintos elementos existentes no exterior. Finalmente, as expropiacións sancionadoras, que tampouco son exclusivas do dereito urbanístico, pero onde tiveron grande incidencia; son as do artigo 66 do texto do 76 sobre expropiación por falta de execución de obras en bens históricos; o artigo 124 parágrafo 2 por incumprimento do sistema de actuación, por exemplo, unha unidade que tivera que xestionarse por compensación cando esa unidade non fora debidamente xestionada, nese caso, a Administración podería levar a cabo a expropiación e, en definitiva, substituí-lo sistema.

Isto unido a todo o desenvolvemento lexislativo contido, fundamentalmente, no Regulamento de edificación forzosa sobre edificacións ruinosas, inadecuadas, paralizadas, derruídas, etc. Había unha categorización variada, aínda que non chegou a ter unha incidencia plena en tódolos concellos que non implantaron nin aplicaron o rexistro correspondente, pois todo isto deseñábanos un esquema de posibilidade de utiliza-la expropiación como mecanismo sancionador. O carácter sancionador ou non dunha expropiación estriba non en que non se pague, é dicir, a expropiación actúa como instrumento que en si mesmo necesita reuni-los dous requisitos constitucionais de utilidade pública e prezo xusto; senón que reside na *causa expropriandi*, é dicir, a causa que xustifica a expropiación por vía de sanción está no incumprimento; a continuación o que faremos é poñer en marcha a expropiación mesma e, como é lóxico, o expropiado recibirá o prezo que lle corresponda porque non lle estamos privando coma se se tratara do comiso duns efectos dun delicto, dos bens utilizados ou que motivaran o incumprimento que xustifica o instituto da expropiación.

Ademais, a expropiación forzosa en sentido amplo tamén se utiliza na LEE, vía vendas forzosas, vía ocupación directa de terreos que son ocupacións anticipadas de terreos, porque son mecanismos que aínda que non se denominen especificamente expropiacións, son, sen dúbida, medidas expropiadoras xa que reúnen eses dous requisitos de privación forzosa e prezo xusto.

Polo que respecta ó tema do procedemento de expropiación, dentro do texto do 76, xa esta norma facía referencia nos seus artigos 135 e 138 á posibilidade de seguir e optar, normalmente de forma libre, aínda que

con algunhas limitacións, por exemplo no artigo 144, entre dous procedementos: o chamado de expropiación individual e o denominado de taxación conxunta. Xa existía esa dobre posibilidade derivada da propia Lei do 54 á que había que acudir indefectiblemente para completa-lo que estes preceptos establecían, sobre todo nos casos de taxación individual.

Finalmente, en materia de valoración, o texto do 76 establecía, nos artigos 130 e seguintes, un réxime diferente de taxación segundo o tipo de solo de que se tratara, é dicir, o réxime de valoración entón aplicable asignáballe un prezo xusto ó solo segundo a súa clasificación. O valor inicial, que ademais é un valor mínimo, é o valor que se lle aplicaríase ó solo non urbanizable, mentres que o solo urbanizable ou urbano se taxaría conforme o seu valor urbanístico. No solo urbanizable o aproveitamento e, polo tanto, o valor sería do 90% do aproveitamento do solo urbanizable; mentres que no urbano, o réxime clásico e tradicional é que o propietario tiña dereito ó aproveitamento do 100% correspondente á parcela ou, no caso de estar incluída nunha unidade de actuación, do aproveitamento da correspondente unidade. É dicir, a Administración non se leva ningunha parte do aproveitamento no caso do solo urbano.

Dámo-lo paso da Lei 8/90 e chegamos ó texto refundido do 92. Este texto ten unha enorme importancia porque altera de xeito substancial algunha das previsións do dereito urbanístico. É un texto que potencia extraordinariamente os dereitos da Administración non só en canto a aproveitamentos. Os aproveitamentos da Administración pasan a ser do 15% do aproveitamento correspondente dentro da área de repartición que é o instrumento que se vén manexar mediante unha técnica do aproveitamento tipo que se parece aínda que non é idéntica á do aproveitamento medio anterior.

O aproveitamento municipal incrementase pero o que nos importa máis é que se dota a Administración de moitas e maiores potestades directas sobre a base dun esquema chamado de adquisición gradual de facultades urbanísticas para segui-lo propietario que non cumpra co camiño gradual de evolución que ten que desenvolver na execución do planeamento. É dicir, que o propietario do solo que se clasifica como urbanizable debe urbanizalo nuns prazos, unha vez urbanizado e xustificado debe pedi-la correspondente licencia de edificación porque xa adquiriu o dereito ó aproveitamento urbanístico. Unha vez pedida a licencia de edificación pode edificar e, ó final, remataría o proceso cun valor diferenciado de solo e de edificación en función de cál fora o aproveitamento efectivamente materializado sobre ese solo. Pero o importante é que a Administración tiña potestades incisivas moi fortes para perseguir-lo propietario que non cumpría e que se manifestan, sobre todo, na posibilidade de empregar-la expropiación forzosa que é a que se potencia

para castiga-lo propietario cando segue ese camiño. É dicir, o propietario que non urbaniza debendo facelo, dentro de prazo, vese forzado a perde-lo seu terreo por vía de expropiación ou de venda forzosa, que é outra maneira de expropiar.

Se a pesar de urbanizar e de gasta-los cartos en urbanizar, e acadalo dereito ó aproveitamento urbanístico, se non pedía licencia de edificación, de novo podía ser expropiado. O mesmo ocorría se pedía licencia de edificación e non edificaba en prazo, e a licencia caducaba.

É máis, a potestade de expropiación urbanística, chegaba incluso ó ámbito da pura disciplina, é dicir, execución de obras sen licencia, ou contra licencia, de acordo cos artigos 248 e 249 deste texto. Por tanto, asistimos a unha época en que a expropiación empeza a brillar extraordinariamente pola propia forza que o lexislador imprime. E isto adiccionado a outro efecto que é que o prezo xusto previsto polo lexislador como pagamento ó incumplidor nesa expropiación-sanción, era un prezo xusto, en principio de castigo. O expropiado sufría un dobre castigo, castigábaselle porque se lle expropiaba e tamén se lle castigaba porque, en principio, non se lle pagaba o que valía o seu solo, ou a súa edificación, senón un valor reducido. Por exemplo, o propietario dun solo urbanizable que non urbanizaba era indemnizado co valor inicial coma se fora un solo non urbanizable; ou o propietario que urbanizara e gastara os cartos e acadara o dereito ó aproveitamento urbanístico que baixo esa lei era o 85% do aproveitamento tipo da área de repartición; e logo resulta que non pedía a licencia de edificación, tamén se vía expropiado pero non recibía o valor do 85% do aproveitamento tipo, recibía a metade dese valor e así sucesivamente. É dicir, o prezo de castigo en termos dubidosamente inconstitucionais, porque a Constitución permite ó lexislador determinar cales son as *causas expropriandi* e, neste caso, temos un exemplo claro, a *causa expropriandi* está no incumplimento. O que xa non parece que o constituínte permita é que haxa ese dobre castigo porque iso equivalería, aínda cando fora na parte non cobrada do valor do que un ten, a unha especie de confiscación. Aínda que o esquema era un tanto axustado e bastante artificial, este era o deseño que establecía o lexislador do 92. Por suposto que seguían vivas as regras sobre outras *causas expropriandi*, concretamente, o texto do 92 nos seus artigos 206 e seguintes.

En canto á *causa expropriandi*, este artigo 206 vén redactar máis ordenadamente as circunstancias que permiten a expropiación forzosa. Cando sexa o sistema de execución, de acordo cos artigos 171 e seguintes; cando se trate de executar sistemas xerais que non se vaian obter doutro xeito; cando se trate de obter patrimonio municipal do solo ou outros patrimonios públicos, porque se empece a potenciar ou permitila posibilidade de patrimonios autonómicos do solo, para obter terreos

destinados á construción de vivendas de protección pública ou a outros usos declarados expresamente de interese social, por incumprimento da función social da propiedade. É dicir, que baixo este texto do 92 véñense mantendo, e é o lexislador urbanístico, neste caso estatal, o que determina as causas de expropiación.

Respecto ó procedemento de expropiación, o que fai o texto do 92, é mante-lo réxime clásico de diferenciación entre procedemento de taxación individual e taxación conxunta; pero desenvólveo en maior medida do que o facía o texto do 76 porque lle trae ó seu contido, sobre todo, o artigo 202 do Regulamento de xestión urbanística e elévao de rango polo mero feito de asumilo como contido propio do texto do 92. Pero seguen a existir eses dous procedementos: o de taxación individual regulado no artigo 221 e o de taxación conxunta nos artigos 219 e 220 do texto en cuestión.

Finalmente, en canto ó prezo xusto, os artigos 48 e seguintes, establecen todo un novo esquema de valoracións a base de enlazalo a ese esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas. O propietario de solo non urbanizable ten un solo que ten un valor inicial, se resulta que se declara urbanizable e hai plan parcial, ten dereito ó 50% do aproveitamento urbanístico; se xa urbanizou adquire o dereito ó valor urbanístico que é o 85% do tipo; se, ademais, pide licencia, adiciona unha porcentaxe do 25% do custo de execución da obra, etc.

Debemos ter en conta que nos supostos de expropiación-sanción o prezo de castigo implicaba unha redución destes aproveitamentos. A isto hai que unir unha regra específica no artigo 32 para as expropiacións como sistemas ou para as expropiacións en xeral cando os solos non estiveran xa urbanizados, é dicir, cando o propietario non tivera xa o dereito ó aproveitamento obtido. Nestes casos, cando se tratara de expropiar solo urbanizable o que se pagaba como prezo pechado fixado polo lexislador era o 50% do aproveitamento tipo. De xeito que hai un deseño perfectamente cerrado no texto de 1992 sobre os casos nos que cabe expropiar, sobre o procedemento de expropiación e sobre o prezo xusto expropriatorio.

A sentenza do 97 é o punto de inflexión neste ámbito. Nesta sentenza do 97, que se produce despois de moitos anos con motivo de recursos interpostos por diversas CCAA, ventíflase o problema dos títulos competenciais autonómicos ou estatais en materia de expropiación e, en xeral, en materia urbanística.

As CCAA sosteñen que cada unha delas asumiu competencias en materia de ordenación do territorio e urbanismo; os 17 estatutos de autonomía prevén isto porque é unha das competencias previstas no artigo 148 da Constitución. Todas elas asumen competencias de primeira orde en materia urbanística plenas pero, como ocorre en tantos outros casos,

as competencias realmente non son títulos competenciais pechados senón que se enlazan con outros, e entón o Estado, inmediatamente, que dictara o texto sobre o solo máis longo da historia de España nun momento en que existen CCAA con competencias exclusivas, o Estado esgrime varios títulos competenciais previstos no artigo 149; referíndose ó parágrafo 1º que é o artigo que di que o Estado ten competencia exclusiva para establece-las condicións básicas que garantan a igualdade dos españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais; o parágrafo 8º que lle atribúe ó Estado a competencia exclusiva en materia de lexislación civil e, así mesmo, en materia de regras sobre aplicación e eficacia das normas e sobre rexistros. O parágrafo 13º que, igualmente, lle atribúe ó Estado a exclusiva en materia de bases e coordinación da actividade económica. E o parágrafo 18º que lle atribúe a competencia en materia, en xeral, de expropiación; non a básica sobre expropiación senón toda a competencia sobre expropiación.

A sentenza do Tribunal Constitucional¹ efectúa unha desagregación de artigos, vese qué artigos son estatais, cáles non son estatais e ó final acaba xurdindo un texto estatal restante incompreensible en si mesmo e pasamos a un momento, non xa de dificultade polo tempo que pasou ata o momento de chega-la sentenza, senón de propia dificultade interpretativa de qué o que está vixente de verdade en cada lugar, tendo en conta, ademais, que as CCAA, algunhas xa lexislaran con anterioridade, outras fixérono despois.

O primeiro que fai o TC é dicir que tódolos artigos que o propio Estado cualificou como supletorios da lexislación autonómica, é dicir, que configurou como normas que só se aplicarán en tanto que as CCAA non digan outra cousa, son inconstitucionais. Non se entra a analizar se verdadeiramente, aínda que o Estado dixera que son supletorios ou de verdade o son. En definitiva, estes artigos bórranse de súpeto e desaparecen do texto refundido porque se declaran inconstitucionais. E en canto ós demais preceptos, preceptos que o Estado baseara nalgún destes títulos competenciais do 149, vanse analizando un por un e, ó final, chégase á conclusión de que unha boa parte deles non son constitucionais e outros si.

Para analizar esta sentenza do constitucional, hai que ter en conta que non tódolos artigos do texto refundido foron impugnados, e o tribunal, por razóns de congruencia tívose que pronunciar só sobre os que se impugnarón. Algúns artigos non se declararon inconstitucionais porque ningún os recorreu. Ademais tamén debemos ter en conta que hai outros artigos que se recorreron e que se anuláron. E, en terceiro lugar, hai outros artigos que se recorreron e que se declararon válidos.

¹ En adiante TC.

Dos artigos 206 e seguintes, tódolos que son supletorios, decláranse automaticamente inconstitucionais. Este é o caso do artigo 208 sobre expropiación-sanción por incumprimento do deber de edificar; o do 209 sobre delimitación de superficies expropiables; o do 211 parágrafos 1º e 2º sobre servidumes forzosas que é unha maneira de expropiar, o que pasa é que non se priva da propiedade senón que se priva dun dereito pleno de uso que comportaría o dereito de propiedade porque se impón unha servidume á forza, e tamén hai que pagalo; e o do 212 sobre prohibición de construcións en terreos que se van expropiar. Estes artigos decláranse automaticamente inconstitucionais.

Pensemos que no ámbito da expropiación precisamente o Estado esgrímia, quizais con maior solidez ca noutros ámbitos, un título competencial específico como é o do artigo 149.1.18ª que lle atribuíña ó Estado a competencia exclusiva en materia de expropiación.

Do resto dos artigos, sucede que algúns non se impugnaron e convén telo en conta porque esa posibilidade de que se cheguen a impugnar está aberta. Non se impugna o artigo 210 relativo á expropiación de bens de dominio público; nin o 213 sobre modalidades de xestión en caso de expropiación; nin o 214 sobre o beneficiario da expropiación; nin o 215 sobre aplicación supletoria da Lei de expropiación forzosa; nin o 216 sobre valoración ou prezo xusto en xeral; nin o 217 sobre pagamento en especie; nin o 218 sobre procedementos de expropiación; nin o 219 sobre taxación conxunta; nin o 222 sobre o mecanismo de pagamento do prezo xusto; nin o 224 sobre adquisición libre de cargas. Tampouco se impugnan os dous artigos: 225 e 226 sobre reversión. De xeito que hai unha serie de artigos que non se impugnan e sobre os que o TC non se pronuncia.

Agora ben, dos artigos impugnados decláranse inválidos: o artigo 211.3 sobre servidume forzosa e o 228.3. O 223 declárase válido. Os demais e, en especial o 219 sobre taxación conxunta e o 228.3 e 4 decláranse inválidos.

O TC nesta súa sentenza de 1997, en materia de expropiación, o que non deixa en pé son os artigos 219 de xeito que prescinde do procedemento de taxación conxunta e unha parte do 220.1 que se refire igualmente a este tema. Tamén se elimina o 206 sobre *causa expropriandi* agás o parágrafo f) e o 207 que afecta este.

A razón de por qué o TC suprime o artigo 206 é a seguinte: o Estado ten competencia en materia de expropiación forzosa pero a expropiación é un instrumento ó servizo de algo, polo tanto, cando se emprega no eido do urbanismo, é un instrumento ó servizo do urbanismo. Como a competencia exclusiva en materia de urbanismo é autonómica, será a comunidade autónoma a que terá que dicir cando se utiliza e cando non se utiliza o instituto da expropiación. Polo tanto, o Estado é o único que

poderá facer é fixa-las garantías xerais que, en todo caso, haberá que ter en conta, incluso os grandes conceptos e incluso as grandes *causas expropriandi* que lexitimen o uso da expropiación, pero non pode impoñer esas causas. Por iso, o artigo 206 declárase inconstitucional, pero non porque non se poida utiliza-la expropiación nestes casos como sistema de execución, para obter patrimonio do solo, para construír vivendas de protección pública, etc. O Estado non pode dicir iso, iso terá que dicilo o lexislador autonómico. Por iso declárase inconstitucional e déixase vivo en canto a *causa expropriandi* o parágrafo f) do artigo 206.1 e iso quere dicir que se pode expropiar por incumprimento da función social da propiedade, deixando ben claro o TC na súa sentenza que iso se deixa vivo porque non se impón como imperativo, é verdade que tampouco se impoñía o resto pero, en definitiva, o 206 déixase vivo a fin de que a expropiación-sanción se utilice se tamén o lexislador urbanístico quere, que é o lexislador autonómico. De xeito que queda esa posibilidade aberta.

En conclusión, do texto do 92 non queda nada vivo en materia de *causa expropriandi*. En materia de procedemento debémonos preguntar se o lexislador autonómico pode fixar tamén o procedemento de expropiación. Paradoxalmente o TC di que si pode, iso si, respectando as regras xerais que o propio Estado establece. As regras xerais que o propio Estado establece nestes artigos e, en particular, nos artigos 221 ou no 220.1, son regras certamente moi xerais e non se entende moi ben por qué chega a declararse inconstitucional.

A verdade é que ó final quedamos tamén sen norma real de procedemento contida no texto do 92 sobre expropiación forzosa, porque o 220 parágrafo 1º se declara inconstitucional, o 221 sobre taxación individual tamén e o 219 que non se declarou inconstitucional porque non se recorreu, pero acábase declarando inválido por parte do TS porque é unha reprodución do Regulamento de xestión urbanística no 202 e di o Supremo que o Goberno non estaba habilitado para incluír no seu texto refundido unha norma regulamentaria. Pois ben, dunha forma ou doutra chegamos despois da sentenza do TC a non ter no texto refundido unha lexislación sobre procedemento de expropiación.

En canto a valoracións, aínda que formalmente se deixen vivos os artigos 48 e seguintes, son artigos que non teñen virtualidade práctica porque lles falta a base de sustento e pasamos a un ínterim no que non temos claridade sobre qué é o que se aplica.

Ou sexa, que a partir da sentenza do 97 do TC e a adicional do Supremo de xuño do mesmo ano, chega un momento de inseguridade plena en tódolos aspectos. A partir de aí ¿que lexislación se aplicaría? En materia de expropiación aplicaríase, en primeiro lugar, o que non foi recorrido do texto do 92 e que, polo tanto, non foi declarado inconstitucional posto que hai artigos que non se impugnaron. En segundo lugar,

rexen os artigos que aínda que se recorreron, foron declarados válidos. Despois haberá que aplica-la lexislación autonómica se existe e, se non existe haberá que aplica-lo texto refundido do 76 e o Regulamento de xestión urbanística ou o regulamento correspondente en desenvolvemento deste.

Nesta situación e neste momento prodúcese a Lei do solo de Galicia do ano 97. A Lei de Galicia chega nun momento en que a Sentencia do TC que é do 20 de marzo, está firmada pero non publicada; entón a lei prodúcese sen a sentenza do TC. O lexislador galego aproba a súa lei pensando ou presumindo a validez do texto refundido do 92. Se soubese que non se ía declarar válido nalgunha parte, moi probablemente esa lei fora moito máis completa coma si o foron outras leis posteriores autonómicas que se dictaron xa con coñecemento desa regulación. Polo tanto, a Lei de Galicia, contén unha regulación da expropiación moi curta, moi concisa que fai necesario seguir tirando do texto refundido do 76 e do Regulamento de xestión como norma necesaria para poder saber qué réxime se aplica neste caso en materia de expropiación forzosa.

Chega a Lei estatal de 1998 que:

1º.- Derroga parte do texto refundido do 92, é dicir, parte do non declarado inconstitucional ou inválido polo Supremo do texto do 92. Polo tanto, mantén viva unha parte.

2º.- Regula ela mesma, no seu propio contido, outra parte destes temas de urbanismo. A partir desta lei do 98, en consecuencia, damos un paso máis, ¿que é agora o aplicable? O aplicable é primeiro a Lei 6/98; mentres non se declare inválida esa lei presúmese que está dictada polo Estado no exercicio de competencias propias estatais. En segundo lugar, a parte do texto do 92 non declarada inconstitucional nin inválida polo Supremo, e que non fora derogada pola Lei 6/98. Polo tanto, temos que seguir manexando dous textos.

A verdade é que a Lei do 98 podía ter seguido unha técnica máis completa e correcta e asumir tódolos artigos do texto do 92 que quería manter e que estaban vivos e derroga-lo texto e acabouse. Deste xeito teriamos un único texto estatal pero a Lei 6/98 non fai isto, algúns artigos si que os asume, os reproduce e os derroga pero deixa outros vivos, co cal necesariamente desde o punto de vista estatal con ámbito nacional en materia urbanística en xeral e de expropiacións urbanísticas tamén temos que seguir tirando da Lei do 98 e do texto do 92 na súa parte non derogada.

A disposición derogatoria única desta lei do solo e valoracións mantén vivos en canto a expropiacións os artigos: 204, 211.3, 213, 214, 222 e 224. Estes son os únicos artigos que seguen vivos do texto do 92 porque non foron declarados inconstitucionais; e a eses artigos debemos engadi-los da Lei 6/98.

Polo tanto, a lexislación autonómica, sexa anterior á Lei 6/98 como ocorre no caso de Galicia, sexa posterior, indefectiblemente mentres esa lei non se declare inválida, supeditase ó que esa lei e ese texto refundido establezan. Sabemos que esas normas: Lei 6/98 e o que queda vivo do texto do 92, son normas de imperativo nacional. A partir de aí aplicámo-la lexislación autonómica, que en Galicia é mínima en materia de expropiacións e senón teremos que seguir tirando do texto do 76 e dos regulamentos de desenvolvemento deste.

A Lei 6/98 di moi pouco en materia de *causa expropriandi*, practicamente lle dá un pase aberto ó que diga o lexislador autonómico. É o título IV desta lei, artigos 33 e seguintes, o que se dedica ás expropiacións e en materia de *causa expropriandi* simplemente o artigo 33 di, como dicía a lexislación clásica no artigo 64 do texto do 76 e como dixo o texto do 92 no artigo 132, que a aprobación dos plans de ordenación e de limitacións de ámbitos de xestión que cómpre desenvolver por expropiación, implicará a declaración de utilidade pública das obras e a necesidade de ocupación dos terreos e edificios ós fins de expropiación e imposición de servidumes. De xeito que é un pase aberto para que o lexislador autonómico diga cando, de acordo coa súa lexislación ou os seus plans se poderá utiliza-la expropiación forzosa. Pero engade o artigo 34, que a expropiación urbanística poderá aplicarse de acordo coas finalidades previstas na lexislación urbanística e, así mesmo, por incumprimento da función social da propiedade. É dicir, vén se-lo vivo artigo 206.1.f) que o TC deixou na súa sentenza do 97, ou sexa, que non só se pode utiliza-la expropiación cando o lexislador autonómico o diga, en función dos seus plans ou das súas delimitacións de unidades de execución, senón cando se utilice como mecanismo de castigo. O lexislador limítase a permitilo. Isto significa que a expropiación-sanción en materia urbanística só cabe se o lexislador autonómico o prevé, pero o Estado non a pode impoñer porque de impoñela, iso sería inconstitucional como indica a sentenza do 97. E enlazado a isto, o que hai é unha remisión á lexislación de expropiación forzosa. Polo demais, é verdade que hai algúns artigos do texto do 92 que seguen vivos e que poden ter un certo enlace coa *causa expropriandi*, como o artigo 210 sobre a posibilidade de expropiar bens de dominio público e, indirectamente, os artigos 213 e 214 sobre o beneficiario da expropiación. De xeito que a *causa expropriandi* a dirá o lexislador autonómico. O Estado non di nada en materia de *causa expropriandi* urbanística.

En materia de procedemento de expropiación, a Lei 6/98 tamén di moi pouco. Son só dous artigos: o 36 e o 38 os que establecen que o prezo xusto dos bens e dereitos se determinará conforme o título III da lei mediante expediente individualizado ou polo procedemento de taxación conxunta, é dicir, que o lexislador estatal só di que hai dous proce-

dementos: taxación individual e taxación conxunta, pero non regula o de taxación individual porque o TC declarara inconstitucional o artigo 221 do texto do 92, onde se regulaba, polo tanto, dicir que se pode seguir o procedemento de taxación individual é non dicir nada porque baixo o concepto de taxación individual non se di nada, dirao o lexislador autonómico. O procedemento de expropiación será o que diga o lexislador autonómico.

Agora ben, en canto á taxación conxunta o artigo 38 si di algo, se ben este artigo podería pecar do mesmo vicio de inconstitucionalidade có artigo 221 do texto do 92 porque se o Estado non podía dicir nada en materia de taxación individual, por qué o ía poder dicir en materia de taxación conxunta. O que pasa é que o TC non se pronunciou sobre o artigo 219 que era o de taxación conxunta porque non se recorreu. Pero se fora obxecto de recurso o 219, baixo a mesma argumentación anularíase igual có 221. O Supremo acabou anulándoo despois, en xuño, pero anulouno por outro motivo, non porque o seu contido fora inválido senón porque entendeu que o Estado non podía recoller no seu texto refundido con rango de lei unha norma regulamentaria como era o artigo 202 do Regulamento de xestión que é o que se reproduce no 219.

O que di o Estado no artigo 38 desta lei sobre taxación conxunta é tamén non dicir nada porque o que está a dici-lo lexislador é que no procedemento de taxación conxunta, a aprobación do proxecto de expropiación, co correspondente pagamento, lexitima para ocupar.

Pero se dicimos que o procedemento de taxación conxunta non está regulado na súa substancia polo propio lexislador estatal, senón que o fará o lexislador autonómico, o lexislador autonómico pode deixar baleiro este artigo á hora de establecer un procedemento.

Sobre a taxación, a Lei do 98 di, en primeiro lugar, na súa disposición transitoria 5^a que esta lei se lles aplicará só ós expedientes expropiatorios e que coa data de entrada en vigor desta non acadaran fixación definitiva de prezo xusto en vía administrativa. É dicir, os expedientes onde o xurado de expropiación xa se pronunciara, se é que o tema ten que lle chegar ó xurado, non se someten a esta lei senón ó réxime anterior. Esta é a primeira regra a termos en conta.

A segunda regra xeral refírese ó momento da valoración e reflíctese no artigo 24 da lei. Segundo este precepto, toda valoración entenderase referida en caso de expropiación ó momento de iniciación do expediente de prezo xusto individualizado ou de exposición pública do proxecto de expropiación no caso de taxación conxunta. Isto é coma non dicir nada porque, igual có procedemento de taxación individual ou conxunta, teno que regula-lo lexislador.

En calquera caso, o momento ó que se refire a taxación é ó inicio do procedemento de taxación. Outra cousa é que haxa demoras na fixación

do prezo xusto e isto por aplicación en xeral da LEF do 54, concretamente do seu artigo 56, dá lugar a que o prezo se teña que actualizar pasados 6 meses.

A terceira regra é que se establece un réxime de valoracións novo baseado, en principio, na clasificación de cada solo, non no réxime en escala de adquisición gradual do texto do 92 e non se prevé prezo de castigo. O silencio do lexislador estatal a este respecto é unha prohibición, a xuízo deste relator, a que calquera lexislador autonómico poida impoñer prezos de castigo.

Ou sexa, o lexislador estatal non impide, en momento ningún, que o lexislador autonómico permita expropiar por vía sancionadora. Non o prohibe, pero o que si prohibe é que o lexislador autonómico poida apartarse dos criterios de valoración que hai que aplicar en todo tipo de expropiacións e, polo tanto, tamén nas sancionadoras. De xeito que se unha norma autonómica establecera, como fixou o texto refundido do 92, que no caso de non urbanizar en prazo o propietario incumpridor será expropiado e recibirá un valor inferior ó que teña o seu terreo, iso é inconstitucional, probablemente polo artigo 33, pero é que, ademais, hoxe en día é ilegal porque na Lei 6/98 non se albisca sequera a posibilidade de que sexa así. É dicir, a Lei 6/98 establécenos un réxime de valoracións pechado sen distingos sobre a qué tipo de expropiación se aplica, polo tanto aplícase a todas, incluídas as expropiacións sancionadoras, de xeito que quedamos tan só coa primeira parte da sanción. A expropiación-sanción barállase na *causa expropriandi* que é o incumprimento, pero non no prezo xusto que terá que aterse sempre ás regras fixadas nesa lei.

Hai outra regra bastante importante que tamén convén mencionar, prevista no artigo 37. Cabe o pagamento en especie. Baixo o texto do 92 cabía o pagamento en especie, por exemplo, con outro terreo, sempre e cando non se tratara de expropiacións sancionadoras. Hoxe en día o pagamento en especie cabe en toda expropiación, dío o artigo 37, pero engádelle un requisito que é o de que se poñan de acordo Administración e administrado. Se non se poñen de acordo, é dicir, basta con que o expropiado se opona para que non caiba o pagamento en especie; é dicir, non se pode forza-lo expropiado a recibir en especie, como regra xeral, nos casos de expropiación forzosa.

Outra cousa é que nos casos de ocupación directa puidera arbitrarse como mecanismo de expropiación especial outra posibilidade, pero sería incluso discutible porque a ocupación directa é unha forma diferente de expropiar.

En conclusión, o que hoxe en día o Estado con carácter imperativo establece en materia de expropiación e, polo tanto, o que hoxe en día se aplica en Galicia desde o punto de vista estatal de modo imperativo non é case nada. É practicamente só o réxime de valoracións urbanísticas,

coa variante da expropiación en especie e coa prohibición de que calquera lexislador e tamén o de Galicia poida establecer prezos de castigo nas expropiacións sancionadoras.

O lexislador estatal con carácter imperativo case non di nada e paradoxalmente non di nada nun ámbito en que tiña o título competencial máis claro ó seu favor como é o 149.1.18ª que lle atribúe a competencia exclusiva en materia de expropiación forzosa (a competencia íntegra, non a competencia para establece-las bases).

Partindo desa base, o lexislador autonómico pode establece-lo que queira e así o galego sobre *causa expropriandi*, procedemento de expropiación e, iso si, respectando as regras de valoración.

Esa Lei do 97 di moi pouco en materia de expropiacións en Galicia. Algún dos seus artigos o que fan é reproducir en parte o que xa establecía o texto do 92, que se converte en autonómico, ou reproducilo que dicía o texto do 76; pero non hai un contido completo en materia de expropiacións. Polo tanto, en Galicia, en canto non se produza unha normativa propia haberá que seguir tirando do texto do 76 e do Regulamento de xestión urbanística.

A *causa expropriandi* en Galicia está regulada nos artigos 125, 127, 142 e seguintes e 151 da Lei do 97.

O artigo 125 establece que a Administración poderá establecer como sistema de xestión urbanística a expropiación aínda que dándolles preferencia ós sistemas de compensación e cooperación como era o réxime clásico do texto do 76.

Pola súa banda, o artigo 127 establece que en caso de incumprimento do sistema establecido de compensación, a Administración poderá substituír este sistema por outro, cal sexa o de cooperación, ou o de expropiación con independencia do que do seu incumprimento puidera derivarse.

Nos artigos 142 e seguintes trátase a expropiación como sistema de xestión urbanística e no artigo 151 establécese que o incumprimento dos deberes establecidos por parte dos propietarios de bens que non foran expropiados permitírase a expropiación-sanción na súa contra.

De xeito que, en resumidas contas, a Lei de Galicia o que está a dicir é que cabe a expropiación como sistema de xestión; tamén di que cabe a expropiación como substitución doutro sistema de xestión e, ademais, di que cabe a expropiación como sanción contra quen non sendo expropiado, porque fora liberado da expropiación, non cumpra as súas obrigas.

Pero a lei non di máis. Hai que pensar que se o lexislador galego dicitara a súa lei despois e baixo coñecemento da sentenza do 97, o valor da lexislación autonómica é diferente a facelo antes de coñece-la sentenza. É dicir, a competencia do lexislador autonómico ten dobre virtualidade: positiva e negativa. Cando o lexislador autonómico, aínda sendo competente sobre unha materia, non a regula, pódese entender que non

a quere regular pero desde logo, cando a regula, hai que entender que regula todo o que quixo. Sendo así, o que non regulou foi porque non lle deu a gana de facelo, polo tanto non se tería porque aplica-la lexislación estatal como supletoria. Agora ben, cando o lexislador autonómico dictou unha lei baixo a crenza da validez dunha lei estatal, como era o caso do texto refundido do 92 e isto é o que ocorre con Galicia, non se pode interpretar que o que o lexislador autonómico non dixo fora silenciado voluntariamente.

Parece que cando o lexislador galego dicta a súa lei en marzo de 1997, aínda non coñece a sentenza do TC, polo tanto cre na validez do artigo 206 do texto do 92. Logo se cre na validez do 206, é verdade que o 206 se declarou inválido en case toda a súa extensión, pero o que haberá que aplicar entón en Galicia é o texto do 76. É máis, os artigos da Lei galega sobre o sistema de expropiación como sistema de xestión, en realidade non fan máis ca reproducir en boa parte o que xa establecía o texto do 76. Porque isto non é unha innovación contida nesa lei. Polo tanto, en canto a *causa expropriandi*, en Galicia aplícase o que di a súa lei pero tamén as *causas expropriandi* do texto do 76. Teñamos en conta, ademais, que nos casos, por exemplo, de expropiación-sanción, as posibilidades que abría o texto do 76 eran moi inferiores ás que abría o texto do 92 e, así, os casos de expropiación-sanción en Galicia, a falta doutra lei que dispoña outra cousa son moitos menos dos que haberá noutros ámbitos autonómicos que potenciaran esas posibilidades, é dicir, as leis modernas do solo nas distintas CCAA preocúpanse, xa conscientes do que o lexislador estatal regula en materia de *causa expropriandi* e que non é nada, preocúpanse de introducir causas de expropiación; e en materia de expropiación-sanción, por exemplo, preocúpanse por introducir causas moi específicas de expropiación-sanción que na lei galega por esta circunstancia do momento temporal non se produciran.

En canto ó procedemento ou tramitación concreta dos procedementos de expropiación, a Lei de Galicia refírese a este tema nos artigos 142 e seguintes e, concretamente, os artigos 145 e 146 refírense á taxación conxunta e o 147 á expropiación individual.

Dalgunha maneira, o contido destes artigos vén cadrar cos do texto do 92 e o Regulamento de xestión urbanística, é dicir, que non hai o que é de verdade unha innovación. O que si nos dá esta lei galega é, polo menos, a claridade de que non temos que ir ó texto do 76 para analízalo procedemento de expropiación. A lei galega si que o regulou de acordo coa doutrina que mantivo o TC.

En terceiro lugar, está o tema do prezo xusto. Dixera o que dixera a Lei do 97, as regras do título III da Lei estatal do 98 aplícanse en toda España e, polo tanto, tamén en Galicia, de xeito que as regras de valoración e os valores para os efectos de expropiación son os que di o legisla-

dor estatal. Unicamente destaca o artigo 146.3 da Lei de Galicia que introduce unha referencia ó pagamento ou consignación do prezo xusto a favor de quen acredite autenticamente a titularidade do ben afectado. Cousa que recolle pero que vén repeti-lo que establecía o vixente artigo 222 do texto refundido anterior.

En definitiva, as expropiacións en Galicia están moi claras:

- *Causa expropiandi*.- Lei galega e texto refundido do 76.
- Procedemento.- Lei galega: art 145, 146 e 147.
- Valoracións.- Lei estatal 6/98.

A Sentencia do Tribunal Constitucional 61/97, do 20 de marzo, anulou boa parte do texto refundido de 1992 polo mero feito de non ser considerado lexislación de aplicación total polo Estado. Tamén anulou parte dos restantes preceptos.

A sentenza mantén que, en canto a expropiacións urbanísticas, o Estado é competente para regula-las expropiacións forzosas de acordo co artigo 149.1.18ª da Constitución, pero só para establece-las características fundamentais do procedemento expropiatorio e as garantías dos expropiados, xa que a expropiación forzosa non deixa de ser un instrumento adxectivo ligado á competencia material substantiva que lle serve de base, e esta (o urbanismo) non lle corresponde ó Estado senón ás comunidades autónomas.

O segundo relatorio da mañá sobre *o réxime xurídico do beneficiario da expropiación* correu a cargo do mesmo relator. García Trevijano afirmou que xa a Lei de expropiación forzosa do 54 establecía que a expropiación é un instrumento para privar, pola forza, dun dereito a alguén a cambio do prezo xusto, pero de ningún xeito prevía que a Administración fora quen houbera de quedar con eses dereitos. Aí é onde xorde a figura do beneficiario.

A Administración é quen executa a potestade de expropiar porque un particular non pode executala, por máis que a actividade que el realice sexa de interese público e xustifique axudalo incluso privando a outras persoas dos seus dereitos de xeito que se facilite esa actuación.

O beneficiario é a persoa que efectivamente se vai beneficiar desa privación forzosa, polo tanto, o beneficiario é a persoa que acude á Administración para que ela exercite a súa potestade de expropiación, pero isto ofrécenos unha relación xurídica a tres bandas: unha relación xurídica entre a Administración expropiante e o expropiado; hai outra relación xurídica entre a Administración expropiante e o beneficiario, enténdese que cando o beneficiario non é a propia Administración; e logo, hai unha relación indirecta entre o beneficiario e o expropiado.

Quen leva a cabo a expropiación non é o beneficiario, é a Administración, o que ocorre é que as resolucións da Administración son im-

pugnables porque son actos administrativos en vía contenciosa, tanto polo beneficiario coma polo propio expropiado. Por exemplo, o acordo do xurado de expropiación que fixa un prezo xusto é, loxicamente, un acto recorrible, pero non só polo expropiado senón tamén polo beneficiario que cre que se fixou un prezo excesivo. En cambio, cando a Administración é a beneficiaria, ela non podería recorrer contra o acordo do xurado, en principio, podería declaralo lesivo, impugnalo en vía contenciosa, polo menos cando o xurado depende dela.

Quen expropia é a Administración e os destinatarios da súa actuación son o beneficiario e o expropiado; o que ocorre é que o beneficiario ten un papel máis relevante do lado activo có expropiado que o ten do lado pasivo.

O artigo 2 da LEF do 54 establece que poderán ser beneficiarios da expropiación forzosa as entidades e concesionarios ós que se lles recoñeza legalmente esta condición. É unha previsión xeral. Será beneficiario da expropiación calquera persoa que poida pedirlle á Administración o emprego do instituto da expropiación no seu propio beneficio. Claro, como a expropiación require utilidade pública ou interese social ten que ser unha actividade declarada de utilidade pública ou interese social. A Administración deberá valorar se isto é certo e deberá valorar, ademais, se é necesaria a expropiación, porque a voz cantante lévaa a Administración mesma. Nin que dicir ten, a venda forzosa, que no urbanismo ten tanta importancia, é unha maneira de expropiar. A diferenza é que na expropiación xenuína urbanística o beneficiario da expropiación é a propia Administración expropiante, aínda que pode que non, mentres que na venda forzosa o beneficiario é sempre un terceiro, que é o que compra. O adquirente na venda forzosa é o terceiro que vén se-lo beneficiario da expropiación; o que pasa é que na venda forzosa pódese seguir un procedemento distinto, pero non deixa de ser unha forma de expropiar.

O tema do beneficiario desenvólvese no Regulamento de expropiación, concretamente nos artigos 4 e 5 e no ámbito urbanístico hai unha previsión moi concisa no artigo 214. O artigo 214 do texto refundido do 92 está vixente e di que teñen a consideración de beneficiarios da expropiación as persoas naturais ou xurídicas subrogadas nas facultades do Estado, das comunidades autónomas, ou das entidades locais, para a execución dos plans ou obras determinadas.

En xeral, o beneficiario da expropiación ten unha posición xurídica regulada nos artigos 4 e 5 do Regulamento de expropiación forzosa e di este artigo 4 que cando non cadren expropiante e beneficiario, quen exercerá a expropiación é o expropiante, a Administración, a favor do beneficiario, a instancia deste; e a esa Administración expropiante correspóndelle:

1º.- Decidir executoriamente a procedencia e extensión das obrigas do beneficiario respecto do expropiado. É dicir, a primeira decisión que a Administración adopta é a decisión de expropiar. Se un beneficiario lle pide á Administración que expropie por el e a Administración lle di que non, aquí vese na relación xurídica Administración-beneficiario un primeiro acto recorrible. O beneficiario pode recorrer contra un acto da Administración porque a Administración se negue a tramita-la expropiación.

2º.- Tamén decide a Administración executoriamente o que proceda sobre o alcance e a extensión das obrigas do beneficiario respecto do expropiado, o que se está querendo dicir é que quen, por exemplo, fixa o prezo xusto é a Administración, igual que é a Administración a que declara a determinación dos bens ou dereitos que convén expropiar; ou quen declara a urxencia da expropiación, se é o caso, ou sexa, que é a Administración a que decide. Estes actos son recorribles polo expropiado pero tamén polo beneficiario.

Tamén lle corresponde á Administración adoptar tódalas demais resolucións que impliquen o exercicio da potestade de expropiación sen prexuízo da intervención que se lle atribúe ó beneficiario. ¿Cal é esa intervención do beneficiario que é unha intervención máis activa cá que ten o expropiado? É unha intervención que non é desdeniable e que se regula no artigo 5 da propia lei. Este artigo di que o beneficiario, ademais de ter que lle solicitar á Administración o exercicio da potestade expropiatoria xustificando plenamente a necesidade de levalo a cabo e a súa calidade de beneficiarios durante o que é xa o procedemento mesmo de expropiación ten atribuídas as seguintes facultades e obrigas:

1ª.- Impulsa-lo procedemento e informar ó seu arbitrio sobre as incidencias e pronunciamentos deste. Máis ca impulsa-lo procedemento, pedi-lo impulso deste, porque quen debe de verdade impulsa-lo procedemento é a Administración.

2ª.- Formula-la relación de bens ou dereitos que hai que expropiar. Faíña o beneficiario pero logo a Administración é quen a ten que apoiar.

3ª.- Convir co expropiado a adquisición amigable. Sabemos que na fase do prezo xusto o primeiro que a lei intenta é que se chegue a un acordo de valoración. Loxicamente, terá que chegarse a este acordo entre expropiado e beneficiario, aínda que a Administración terá que o bendicir. O que paga o prezo xusto é o beneficiario, non a Administración e, ademais, é o que ten o risco da reversión.

4ª.- Actuar na peza separada de prezo xusto para os efectos de presenta-la folla de aprecio do artigo 30 da lei e acepta-la valoración proposta polo propietario; é dicir, quen acepta ou rexeita a folla de aprecio non é a Administración, é o propio beneficiario porque é el o que vai pagar e porque o Regulamento de expropiación así o quixo.

5ª.- Pagar ou consigna-la cantidade fixada como prezo xusto.

6ª.- Aboa-las indemnizacións de demora que legalmente procedan.

7ª.- Obrigas e dereitos derivados da reversión.

8ª.- Os demais dereitos e obrigas establecidos na lei.

No caso da reversión, cando o reversionista exerce o seu dereito ¿como se materializa o procedemento nos supostos de que haxa beneficiario? O reversionista exerce o seu dereito ante a Administración e quen tramita e resolve o expediente de reversión é a Administración tamén porque é unha expropiación ó revés, onde de novo a expropiante é a Administración, só que en posición pasiva de aceptación de reversión.

En consecuencia, aquí o expropiado é o beneficiario e o que terá que ocupar unha posición pasiva e de recorrente, normalmente, será o propio beneficiario se considera que non prospera a reversión ou que o prezo xusto non se fixou axeitadamente ós seus intereses nese procedemento de reversión. De xeito que estamos nunha relación a tres bandas: o beneficiario non é a Administración pero ten unha certa posición activa que o regulamento lle reconece, polo tanto, a súa relación é coa Administración, igual que a Administración ten outra relación co expropiado.

¿Hai relación xurídica directa entre o beneficiario e o expropiado ou sempre se pasa pola canle da Administración? Formalmente, tanto na expropiación coma na reversión hai que pasar pola criba da Administración. Agora ben, a xuízo do relator, non é desdeñable a posibilidade de que poidan ventilarse na vía civil relacións paralelas xurdidas entre eles que non necesiten, pola súa propia natureza, ou que non deriven do exercicio dunha potestade mesma como é a expropiatoria.

Por exemplo, no suposto de que se chegue a un prezo xusto acordado entre beneficiario e particular e logo o particular, eventualmente, chegue a entender que el prestou o consentimento, por exemplo, viciado, porque incorreu nun erro ou porque se lle enganou e houbo dolo. Neste suposto, non é imposible a acción civil directa destinada á determinación da invalidez dese pacto. O que ocorre é que na resolución civil que se produza, probablemente, o que imos facer é revivir se lle é favorable ó expropiado a vía expropiatoria porque a Administración terá que volver tramita-lo expediente expropiatorio.

É certo que o expropiado pode, en lugar de facer isto, tratar de ir pola vía administrativa, denunciarlle á Administración as irregularidades cometidas de xeito que a Administración solucione os temas.

Se o expropiado lle pide á Administración que declare inválida a necesidade de ocupación, porque se remata demostrando que había un vicio ou que o ben que se ía expropiar non era necesario, obviamente, o máis normal é acudir a esta vía, neste caso a única vía, posto que, indefectiblemente, a pretensión do expropiado ten que pasar pola anulación dun acto administrativo e ese acto administrativo tense que anular pola propia Administración, se é o caso, na vía contenciosa.

Aquí o expropiado tería que pedirlle á Administración que anulase ese acto ou recorrello se é que está en prazo para iso. Nestes casos non parece que teña sentido a acción civil.

En resumidas contas, o beneficiario non é Administración pero si é unha parte privada activa no procedemento de expropiación. As decisións, salvo nalgúns aspectos que corresponden a relación directa, en principio deben formularse a través da Administración e tanto na ida coma na volta, a Administración é a que criba e decide mediante resolucións a evolución mesma do procedemento e do desenvolvemento e é a que lexítima a expropiación forzosa. As relacións, en principio, son directa entre expropiado e Administración e entre beneficiario e Administración e só eventualmente, en casos de relación puramente privada que poida admitirse cabería relación directa entre beneficiario e expropiado.

O estatuto do beneficiario da expropiación está regulado nos artigos 4 e 5 do Regulamento de expropiación forzosa.

Despois dun breve descanso, José Manuel Díaz Lema, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Valladolid, tratou o tema do *dereito de reversión e o réxime xurídico do sistema de actuación por expropiación*. Este relator salientou que a nova regulación do dereito de reversión na Lei de ordenación da edificación está claramente dirixida a dificultala. No fondo reflicte unha concepción do dereito de propiedade bastante distinta da que presidiu a elaboración da Lei de expropiación forzosa.

Admítese o exercicio deste dereito no suposto de non execución da obra; non establecemento do servicio que motivou a expropiación; a existencia de partes sobrantas do expropiado; ou finalmente a desaparición da afectación.

Así mesmo, hai casos en que este dereito queda enervado e que están previstos no artigo 54.2 da Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación: cando se produza a substitución da afectación inicial por outra distinta (a outro fin que fora declarado de utilidade pública ou interese social); cando a afectación inicial se prolongue cando menos 10 anos desde o remate da obra ou o establecemento do servicio.

Á marxe do prazo de dez anos, que é un prazo relativamente breve, o feito de que a Administración poida modificar e substituír unha afectación por outra, reduce de xeito extraordinario as posibilidades efectivas da reversión. De feito, esta pode quedar reducida a supostos de obras erradas, iniciadas e non rematadas, en que a propia vontade administrativa decae. Pero ó permitirlle á Administración substituír unha obra por outra (unha afectación por outra, nos termos máis xenéricos da lei), queda claro que, en boa parte dos casos, o exercicio do dereito de reversión verase notablemente minguado nas súas aplicacións prácticas.

No que se refire ó procedemento para o exercicio do dereito de reversión, en principio, debe se-la propia Administración a que inicie o procedemento mediante unha notificación ó expropiado e, en defecto de notificación, poderá este iniciar o procedemento reversional nos distintos supostos².

No artigo 55 regúlase a restitución da indemnización expropiatoria, considerada «presuposto para o exercicio do dereito», así como a nova valoración cando proceda, e ante todo deixa claro a lei que a toma de posesión polo particular do revertido non poderá ter lugar sen o previo pagamento ou consignación do importe resultante³.

Pola tarde, Luis Miguel López Fernández, profesor titular de dereito civil da Universidade Autónoma de Madrid, falou da *inscripción no Rexistro da Propiedade das expropiacións forzosas*. Sinalou que a inscrición rexistral dos expedientes expropiatorios é particularmente necesaria cando este instrumento se utilice como sistema de actuación, posto que en tal caso boa parte das parcelas incluídas na unidade de execución teñen un destino privado e han de se volver incorporar ó tráfico xurídico. Cousa inimaxinable sen o apoio do Rexistro da Propiedade.

Esta inscrición tamén é interesante cando a expropiación se utilice á marxe da actuación sistemática e como mecanismo para obter terreos destinados á execución de obras ou á implantación de servizos e dotacións públicas, posto que impide a aparición de terceiros adquirentes que poidan alegar a protección da Lei hipotecaria para opoñerse á ocupación administrativa e obstaculiza-la realización do interese público que motivou a expropiación.

A normativa xeral sobre os requisitos e trámites para inscribi-las expropiacións contense, principalmente, na Lei e no Regulamento de expropiación forzosa e no artigo 32 do Regulamento hipotecario, pero tamén debemos ter en conta o Real decreto 1093/1997, do 4 de xullo, polo que se aproban normas complementarias ó Regulamento para a execución da lei hipotecaria sobre inscrición no Rexistro da Propiedade de Actos de Natureza Urbanística⁴, que previron especificamente algúns aspectos que gardan relación coas expropiacións urbanísticas verificadas mediante o procedemento de taxación conxunta.

A referencia que se fai no artigo 3.2 da LEF ós *registros públicos que produzan presunción de titularidade que só pode ser destruída xudicialmente*, así como a que se fai no artigo 146.3 da Lei galega 1/97, para expropiacións urbanísticas verificadas mediante taxación conxunta, refírense ó

² Artigo 54.3 da Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación.

³ Artigo 55.3 da Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación.

⁴ No sucesivo NCRH

Rexistro da Propiedade. Polo tanto, as actuacións do expediente expropiatorio han de ser efectuadas polos titulares rexistrados.

Só en caso de que a propiedade afectada pola expropiación non fora inscrita no rexistro, poderase acudir ós mecanismos subsidiariamente considerados no citado artigo 3.2 da LEF para considerar propietarios ós que acrediten noutra forma se-los titulares dos bens e dereitos expropiados.

Se a propiedade foi inscrita e o expediente se tramitou prescindindo dos titulares rexistrados, o título resultante non poderá ser inscrito. Se se tratara de titulares descoñecidos ou non comparecentes, ou ben de titulares menores ou incapacitados que carezan de representante legal, as dilixencias do expediente expropiatorio deberán entenderse co Ministerio Fiscal.

Cando a propiedade está inscrita no rexistro e entre en contradición coa existencia de persoas que aleguen un dereito contradictorio coa inscrición rexistral, podemos atoparnos ante os seguintes supostos:

1.- un caso de titularidade controvertida ou litixiosa en que exista anotación preventiva de demanda inscrita no Rexistro da Propiedade, caso en que as dilixencias deben terse co Ministerio Fiscal, tendo tamén como parte ós que presenten títulos contradictorios (o titular rexistral e o anotante)⁵. O prezo xusto consignarase a favor de quen corresponda.

2.- un caso de tracto rexistral interrompido, corrixible mediante a inscrición dos títulos intermedios ou a través dos mecanismos previstos pola lexislación hipotecaria⁶.

Para garanti-la presenza dos titulares rexistrados no expediente expropiatorio, a Administración deberá solicita-la expedición da certificación de dominio e cargas relativa ós terreos afectados e prevista nos artigos 32.1 do RH e 22 das NCRH.

Nesta certificación constarán os titulares que deben ser notificados para que o resultado da expropiación poida acceder ó Rexistro da Propiedade.

Se a certificación fora negativa en relación con todos ou algún dos terreos afectados, é dicir, se o rexistrador indicara que eses terreos non están inscritos no rexistro, a Administración poderá acudir ós mecanismos subsidiarios do artigo 3.2 da LEF para a determinación dos que se deben considerar propietarios dos terreos afectados. A falta de previa inscrición deses terreos non será un obstáculo para inscribi-lo resultado do expediente porque non se ignoraron uns titulares rexistrados por definición inexistentes e porque a acta de pagamento e ocupación permitirá inmatricula-lo terreo expropiado a nome da Administración ou o beneficiario⁷.

⁵ Artigos 5.1 e 2 da LEF e 25.6 das NCRH.

⁶ Expediente de dominio ou acta de notoriedade.

⁷ Artigo 53.3 da LEF.

Segundo o artigo 32.1ª do RH a nota marxinal debe ser estendida de oficio polo rexistrador cando lle sexa solicitada a certificación de dominio e cargas para os efectos de expropiación. Caduca ós tres anos da data en que fora practicada se durante ese tempo non se producira un novo asento relacionado co mesmo expediente, pero, tal vez, se poida prorrogar por outros tres anos a instancia da Administración.

O problema que nos resolve a nota é o seguinte: os titulares de dominio e cargas que constaban no rexistro ó practicarse a nota son os mencionados na certificación expedida, os cales han ser notificados no expediente expropiatorio e concorrer ó pagamento se é o caso, se a Administración desexa que o resultado da expropiación sexa inscrito cos efectos de cancelación do dominio do expropiado e das cargas que afectaban o terreo proclamados polos artigos 53 da LEF e 224 do TRLS de 1992.

Se durante a tramitación do expediente expropiatorio se modificara a situación xurídica do terreo afectado, por cambia-lo titular do dominio ou dalgunha carga, ou por constituírse cargas novas, os adquirentes sucesivos están avisados pola nota marxinal da existencia dun procedemento en curso. De xeito que serán eses adquirentes de dereitos inscritos con posterioridade os que poden verse afectados pola cancelación proclamada nos artigos antes mencionados sen padecemento ningún para os principios hipotecarios nin para a seguridade xurídica do tráfico inmobiliario; sen prexuízo de que poidan comparecer no expediente e se sigan con eles os trámites sucesivos, incluída a percepción do prezo xusto correspondente ós seus dereitos.

En canto ó prezo xusto, hásele de pagar ó propietario ou titular do dereito expropiado e polo tanto, tratándose de propiedade inscrita, ó titular rexistral. Segundo o artigo 222.2 do TRLS de 1992, *chegado o momento do pagamento do prezo xusto só se procederá a facelo efectivo, consignándose en caso contrario, a aqueles interesados que acheguen certificación rexistral ó seu favor, en que conste que se estendeu a nota do artigo 32 do Regulamento hipotecario ou, no seu defecto, os títulos xustificativos do seu dereito, complementados con certificacións negativas do Rexistro da Propiedade referidas ó mesmo terreo descrito nos títulos. Se existisen cargas deberán comparece-los titulares destas.* O artigo 222.3 non constitúe excepción a esta norma, senón consecuencia necesaria dun reinicio do tracto rexistral interrompido que se produce inmediatamente antes do pagamento do prezo xusto. O artigo 146.3 da Lei 1/97 do solo de Galicia, debe entenderse de acordo con estes postulados: pagamento ó titular rexistral ou a quen obtivera un título que permita a súa rectificación e a quen acredite a súa titularidade doutro modo fidedigno só se se trata de propiedade non inscrita.

A consignación ou depósito do prezo xusto procede nos supostos considerados polo artigo 51 do Regulamento de expropiación forzosa, que son os seguintes:

a) Cando non concorra ó acto do pagamento o propietario ou o titular interesado, por si ou por persoa que acredite fidedignamente a súa representación, ou cando rexeitaran recibi-lo prezo.

b) Se foran varios os interesados e non se puxeran de acordo sobre a cantidade que a cada un lle corresponde, ou existira calquera cuestión ou litixio entre eles, ou entre eles e a Administración.

c) Cando compareza o Ministerio Fiscal, de acordo co disposto no artigo 5º da lei.

d) Cando comparezan persoas que non poidan allear sen permiso ou resolución da autoridade xudicial, a que se refire o artigo 6º da lei.

e) Cando se trate de bens inmobles, os titulares de cargas ou dereitos reais inscritos no Rexistro da Propiedade non compareceran ó acto do pagamento.

f) Nos demais casos previstos polas leis.

Entre eses casos previstos polas leis pode mencionarse a posibilidade prevista no artigo 32.2 da Lei 6/98 sobre a consignación do valor correspondente a un inmovible gravado para que sexa distribuído entre os titulares do dominio e das cargas -aplicable a todo tipo de expropiacións, segundo o artigo 23 da propia norma-, e o sorprendente suposto considerado polo artigo 25.4 das NCRH -aplicable só ás expropiacións urbanísticas e quizais só ás verificadas mediante taxación conxunta-.

De acordo co artigo 53 da LEF o título inscribible vén constituído pola acta de ocupación, acompañada dos xustificantes do pagamento do prezo xusto ou da consignación deste.

En canto á expropiación urxente e a súa inscrición rexistral, o relator sinalou que o anticipado na expropiación urxente é a ocupación material ou toma de posesión do terreo ou terreos afectados polo expediente expropiatorio, pero nunca a transmisión da súa propiedade ó expropiante ou beneficiario, a cal se producirá cando se pague ou consigne o prezo xusto definitivamente fixado. O reflexo rexistral da situación creada coa ocupación dun terreo, a propiedade da cal aínda non foi transmitida ó expropiante ou beneficiario, verificase mediante a anotación preventiva considerada nos artigos 60.3 REF e 32.3ª do RH.

Polo que se refire á inscrición rexistral no suposto de taxación conxunta, López Fernández destacou que se os efectos do depósito ou pagamento da valoración previa establecida no procedemento de taxación conxunta son os previstos nos números 6, 7, e 8 do artigo 52 da LEF, parece que o reflexo rexistral desa situación debería producirse mediante a anotación preventiva prevista nos artigos 60.3 do REF e 32.3ª do RH. A inscrición da propiedade a favor da Administración esixiría o pagamento ou consignación do prezo xusto definitivamente fixado e a redacción da acta de ocupación, como dispón o artigo 39 da Lei 6/98, e a súa comparación co 38 pon de manifesto que o lexislador diferencia claramente

entre o prezo xusto e o importe da valoración establecida ó aproba-lo proxecto tramitado por taxación conxunta.

O derradeiro relatorio destas xornadas correu a cargo de Igor Yáñez Velasco, letrado da Xerencia Municipal de Urbanismo de Madrid, técnico urbanista e avogado, quen fixo un *estudio práctico dun expediente de expropiación forzosa*. Explicou que a aprobación dos plans de urbanismo supón a declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación dos terreos afectos expropiatorios⁸.

Isto significa que, en principio, non é necesaria unha declaración de bens concretos que cumpra expropiar, que si o é con carácter xeral nas expropiacións ordinarias, pero, sen embargo, si é necesario facer unha relación de bens e dereitos.

Esta relación de bens e dereitos faise mediante un proxecto de expropiación. Normalmente, este proxecto axústase á unidade ou á área que se vai expropiar, determinada polo plan xeral de ordenación urbana ou, se é o caso, polo plan parcial ou o plan especial.

É necesario sacar a información pública a relación de propietarios e de titulares de dereitos dentro da área que hai que expropiar. E é necesaria a publicación do proxecto durante un prazo de 15 días, segundo di a LEF. Esta publicación faise no Boletín Oficial da Provincia e no taboleiro de anuncios do concello. Agora non é necesaria, en principio, a notificación individualizada e, realizadas as alegacións, prodúcese a aprobación definitiva da necesidade de ocupación mediante o acordo do concello pleno.

Neste momento da aprobación definitiva da relación de propietarios e dereitos que conveña expropiar, é cando se inicia en si o expediente expropiatorio de conformidade co establecido na lei.

Isto ten transcendencia para os efectos dos intereses legais en caso de que non se determinara o prezo xusto no prazo de 6 meses. Por outra banda, é necesaria a aprobación do gasto. Esta aprobación do gasto prodúcese unha vez determinada definitivamente a relación de bens e dereitos.

O expediente de valoración dos terreos, é dicir, o expediente de determinación do prezo xusto iníciase mediante un requirimento ó particular para que compareza ó obxecto de acorda-lo prezo do inmóble no prazo de 10 días, e poden ocorrer dúas cousas:

1º.- Se non comparece o interesado pasaríamos á fase do requirimento para que presente a folla de aprecio o particular. En caso de que compareza, se hai un acordo, simplemente sería aprobado polo órgano

⁸ Artigo 54.1 da Lei do solo galega.

competente do concello, ben sexa o alcalde, ben sexa o concello, en función da contía e remataríase o procedemento expropiatorio.

2º.- Se hai comparecencia e non hai acordo requiriríasele ó particular para que presentase a folla de aprecio no prazo de 20 días. Non é necesario que esta folla de aprecio vaia asinada por un perito, aínda que pode ir asinada por un perito, pero sempre debe estar motivada.

Coa folla de aprecio poden ocorrer varias cousas: se o particular non presenta folla de aprecio, a Administración deberá face-la súa folla de aprecio e mandarlla ó particular para que a acepte ou a rexeite. Cando o particular presente a súa folla de aprecio, a Administración pode aceptala simplemente, caso en que culmina aí o procedemento expropiatorio; ou pode rexeitala, circunstancia esta en que a Administración deberá face-la súa folla de aprecio.

Se a Administración fai a súa folla de aprecio, mandaralla ó particular para que a acepte ou a rexeite. Esta folla de aprecio que manda a Administración, na opinión do relator, debe ir firmada polo órgano competente ou, cando menos, debe ir aprobada polo órgano competente para aproba-lo gasto porque a xurisprudencia veu dicindo que cando a acepta o particular é unha especie de convenio, é dicir, chégase a un acordo. Na súa opinión non é un convenio senón un acto administrativo necesitado de colaboración, isto é, a Administración dicta un acto e se o particular o acepta é eficaz para tódolos efectos, non necesita unha nova aprobación, en teoría, aínda que na práctica a Administración o que fai é mandar unha folla de aprecio que é simplemente o informe do técnico da Administración respecto da valoración que fai do terreo e se o particular a acepta, o que se fai logo é aproba-lo gasto polo órgano competente.

Se o particular non a acepta pasaríase, simplemente, á revisión do expediente ó Xurado Provincial de Expropiación para que este determine o prezo xusto. Se é aceptada polo particular, a Administración aprobaría o gasto polo órgano competente e procederíase ó pagamento na forma establecida pola Lei de expropiación forzosa. 