LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS

ANTONIO JIMENEZ BLANCO

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Granada

SUMARIO:

I. INTRODUCCION.

II. LA NATURALEZA «URBANISTICA» DE LAS EXPROPIACIONES.

III. SUJETOS ACTIVOS.

IV. SUJETOS PASIVOS.

V. EL PROPIETARIO COMO INICIADOR DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

VI. EL OBJETO DE LA EXPROPIACION. SUS POSIBLES «AMPLIACIONES».

VII. EL CONTENIDO DE LAS EXPROPIACION: LAS EXPROPIACIONES «NO PLENAS».

VIII. VALORACIONES.

IX. EL POSIBLE PAGO DEL JUSTIPRECIO NO EN DINERO.

X. REALOJO

XI. LAS CAUSAS DE LA EXPROPIACION.

XII. EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO: LA CONGELACION DEL «STATU QUO»

XIII. LA SANCION CONJUNTA.

XIV. DEMORAS EN EL PAGO Y GARANTIAS FRENTE A DEPRECIACIONES MONETARIAS.

XV. REVERSION.

I. INTRODUCCION

Por «expropiación urbanística» se ha de entender cuanto tiene que ver con la aplicación del instituto de la expropiación forzosa (art. 33 de la Constitución y artículo 1 de la LEF: privación singular de bienes y derechos -o intereses-, por causa de utilidad pública o interés social, y mediante indemnización) al urbanismo. Mejor, adaptación a los procedimientos e instrumentos de intervención de la Administración en el urbanismo.

Suele decirse que la mayor singularidad de las expropiaciones urbanísticas frente a las de régimen general está en las valoraciones, donde no rige la cláusula residual de libertad estimativa del artículo 43 de la LEF. La realidad es esa aunque también es algo más compleja. Y es que, al margen del dato de que valores expropiatorios, fiscales y reales, parecen ser cosas siempre alérgicas entre sí (¡que verdad es lo de la España oficial y la España real!), en el caso del urbanismo los divorcios se ahondan hasta llegar a una contradicción última irresoluble: de un lado, el valor de un bien ha de calcularse antes de lo añadido por la intervención de la Administración (artículo 36 de la LEF); pero, de otro lado, nuestro Derecho Urbanístico desde 1956 parte de la base de que el aprovechamiento que vaya más allá del agrícola es un «regalo» de los poderes públicos. De tal contradicción -insisto- es imposible salir.

Una observación «ideológica»: las expropiaciones urbanísticas son «el eco lejano» de la revolucionaria idea de la nacionalización del suelo. Son, si se quiere, su «despolitización»; su «rutinarización» o «banalización».

La singularidad de las expropiaciones urbanísticas tiene orígenes muy remotos. Baste ahora decir que en la LEF de 1954 hay un Título III sobre «procedimientos especiales» en el que está -sólo- el artículo 85 («De la expropiación por Entidades locales o por razón de urbanismo»), que dice así:

> «Las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente, con las modificaciones siguientes:
>
> **1a.** Para la determinación del justo precio se seguirán las reglas y el procedimiento establecidos en el Capítulo III del Título III de esta Ley.

2a. En el JPE el funcionario técnico a que se refiere el apartado b) del artículo 32 será designado por la Corporación Local interesada.

3a. Las facultades atribuídas en esta Ley a la Administración o autoridades gubernativas que en ella se mencionan, corresponderán íntegramente, en los asuntos de las Corporaciones Locales, a éstas o a los organismos especiales que en los mismos intervienen, y sin limitación de la autonomía que se les concede en las disposiciones vigentes».

En la propia LEF de 1954 hay un precepto relevante sobre valoraciones. Es el artículo 38, que dice así:

«**1**. Los solares se justipreciarán en el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentando en un 10 por 100, o en su defecto el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial.

2. Los edificios se justipreciarán en la medida aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio y de la capitalización del tipo del interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana».

Y se añade:

«No tendrá validez, a efectos de esta capitalización, todo aumento del líquido imponible producido por declaraciones de renta realizadas por el propietario con fecha posterior a la de la aprobación del proyecto de reforma o urbanización que sea causa de la expropiación».

Este artículo 38 es ilustrativo. Quiere acercar los valores expropiatorios a los fiscales, pero de estos resulta haber dos. Hay preferencia por el del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, que parece más actualizado, pero aún así es bajo: de ahí el incremento de la décima parte.

Así, con esa modestia, están las expropiaciones urbanísticas en 1954. Claro que entonces no había propiamente un orden jurídico urbanístico sustantivo, lo que, legalmente, ocurriría en 1956.

Hoy casi puede decirse que se han vuelto las tornas, y que lo especial ha devenido ius commune (Texto Refundido de 1992, artículo 46.2: los criterios de valoración allí contenidos «regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime»).

Es decir, en punto a criterios de valoración, el Derecho Urbanístico es el ordenamiento común de las expropiaciones de inmuebles (que son casi todas, por el carácter

infungible de tales bienes).

Pero esa vis expansiva de las normas inicialmente especiales choca con muchas cosas:

1° Con el déficit de ejecución de nuestro Derecho Urbanístico desde siempre (Planes), lo que dificulta su aplicación.

2° Con las deficiencias y retrasos del Catastro.

3° Con la ausencia o al menos insuficiencia de preceptos específicos sobre cuestiones tan importantes como el premio de afección (LEF, artículo 47: ¿puede merecer lágrimas un solar?) o las garantías frente a la depreciación monetaria (artículos 56 a 58). Todo ello son materias de valoraciones.

No es por tanto una cláusula de estilo que -recogiendo el tenor del artículo 143 de la Ley de 1976- el Texto Refundido de 1992, en su artículo 215, diga que» en todo lo no previsto expresamente en esta Ley, se aplicará la legislación general de expropiación forzosa». Ello es así con frecuencia, para lo bueno (toda la tradición de la LEF) y también para lo malo (se sigue sin haber dado con criterios objetivos lejos del acercamiento a los valores fiscales, sobre todo tras el fin cataclísmico del «catastrazo» en 1990-1991, con la consiguiente deslegitimación de la propia Ley 8/1990).

El Texto Refundido de 1992 tiene un Título V que se llama «Expropiaciones y régimen de venta forzosa». De él interesan los siguientes Capítulos:

- Primero, Disposiciones Generales (artículos 206 a 215).
- Segundo, Justiprecio (artículos 216 y 217).
- Tercero, Procedimiento (artículos 218 a 224).
- Cuarto, Reversión de los terrenos expropiados (artículos 225 y 226).

Pero no son tales las únicas referencias. Está también:

- Referencias a la expropiación-sanción al hilo del régimen de adquisición gradual de facultades en el suelo urbano y en el urbanizable (art. 30-.3; art. 36.2, entre otros).
- Subrogación de las Comunidades Autónomas (art. 41).
- Declaración de utilidad pública como efecto de la aprobación de los Planes (art. 132).
- Expropiación como sistema de actuación en una unidad de ejecución (arts. 171 a 176).
- Expropiación dentro de la obtención de terrenos dotacionales (art. 202).
- Reservas de terrenos y expropiación para el PMS (art. 278).

Y, por supuesto, y muy singular, el Título Segundo, sobre Valoraciones (arts. 46 a 64 con el siguiente desglose por Capítulos:

- Primero, Disposiciones Generales (arts. 46 y 47).
- Segundo, Valoración de terrenos (arts. 48 a 57).

- Tercero, Valoración de terrenos a obtener por expropiación (arts. 58 a 61).
- Cuarto, Valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo (art. 62).
- Quinto, valoración de Obras y otros bienes y derechos (arts. 63 y 64).

Primero veremos -aun cuando hoy tenga menos interés- algunos criterios de deslinde sobre la naturaleza urbanística de expropiaciones. Luego iremos a temas más concretos, siempre con el siguientes guión:

1. LEF y otras normas de Derecho Administrativo General.

2. Leyes del Suelo: 1956 y 1975-76.

3. Jurisprudencia (1988 a 1991).

4. Ley 8/1990.

5. Texto Refundido de 1992.

II. LA NATURALEZA «URBANISTICA» DE LAS EXPROPIACIONES

1. La LEF de 1954, en su art. 85, se limita a hablar de «las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo». El art. 10 menciona los «planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio».

2. Nada se dice expresamente sobre el «criterium» de las expropiaciones urbanísticas en las Leyes del Suelo de 1956 y de 1975-76. El Texto Refundido de este último año, en su art. 64.1, se limita a decir que «la aprobación de Planes de ordenación urbana y de polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres». Parece haber pues un criterio formal: el tipo de instrumento (el Plan). Conforme éste se amplía para abarcar toda la ordenación del territorio, deja de ser un punto de referencia.

3. La clave está aquí en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Al margen de decir, sorbe el art. 64 del Texto Refundido de 1976, que valen también las Normas Subsidiarias (Sentencia de 10 de octubre de 1991, Aranzadi 6953) y que no basta, como es natural, la aprobación inicial (Sentencia de 31 de octubre de 1988, Aranzadi 8360), tenemos, sobre el tema de fondo, lo siguiente, por orden cronológico:

- Sentencia de 1° de febrero de 1988 (Aranzadi 1151). Resolución de JPE de Valencia de 7 de junio de 1984, sobre justiprecio de parcelas, previo Acuerdo del Ayuntamiento de Valencia de 30 de diciembre de 1981 de expropiar tres parcelas «con la finalidad de llevar a cabo la ejecución del proyecto de apertura y urbanización de la Avda. del Dr. Waksman». Se trata de suelo urbano aun cuando, por su destino a vial, no sea edificable. «La expropiación es de tipo urbanístico, por lo que ha de estarse a efectos

de valoración a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título II del Texto Refundido de la Ley del Suelo -de 1976-, que ha de ser complementado con lo que preceptúa el Título IV del Reglamento de Gestión Urbanística de 28 de agosto de 1978».

• Sentencia de 8 de febrero de 1988 (Aranzadi 1283). Acuerdo del JPE de Coruña de 25 de mayo de 1982, en expediente de expropiación instruído por el mismo ayuntamiento para la ejecución del proyecto de apertura de la Ronda de Outeiro, tramo V. «Al tratarse de la ejecución de un plan de ordenación urbana que legitima la expropiación, según el art. 64 de la Ley del Suelo -Texto de 1976-, los criterios de valoración serán, en todo caso los establecidos en esa Ley».

• Sentencia de 24 de octubre de 1990 (Aranzadi 7552). Acuerdo del JPE de Grana de 28 de octubre de 1986, Sobre expropiación de edificio hotelero. Recurre el Ayuntamiento de Almuñécar. No es expropiación urbanística:

> Aún cuando la obra que motiva y habilita la expropiación que nos ocupa está constituída por el llamado «Proyecto (reformado) de ampliación del Paseo de Prieto Moreno», tal obra no puede tener la consideración, a los efectos de nuestro enjuiciamiento, de «urbanística», en el sentido técnico–jurídico que tal vocablo tiene en las leyes que norman la ordenación urbanística y aprovechamiento y regulación del uso del suelo, en razón a que como viene siendo declarado por esta Sala en Sentencias de 25 de octubre de 1977 (R. 3973) y 5 y 6 de marzo de 1990 (R. 1858 y 1865), sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana en los que se expropian bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora sin que lo sea cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de Urbanismo sino el dotar de servicio a la población, y ello aun cuando el objeto del servicio público a establecer se hallase contemplado en los correspondientes Planes Generales y Parciales puesto que esta circunstancia no califica por sí mismo, como urbanística la expropiación llevada a cabo».

• Sentencia de 15 de junio de 1991 (Aranzadi 5219). Acuerdos del JPE de Valencia de 20 de noviembre de 1986 y de 12 de febrero de 1987, con la siguiente base fáctica:

> «Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia, entidad expropiante, de 28 de junio de 1984, se aprobó definitivamente la expropiación de la citada superficie para ampliación de un centro E.G.B. y zona verde, junto a la calle Santiago Rusiñol, previsto en el Plan Especial de Reforma Interior, aprobado en el ámbito del Plan Parcial 23, declarando la necesidad de ocupación de ese terreno, con otros, y solicitando del Consejo de la Comunicad Autónoma Valenciana la declaración de urgencia en la ocupación de los bienes a los efectos del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa».

Pues bien, se termina concluyendo que, a los efectos de las valoraciones, que son los relevantes, la expropiación es urbanística, en base a la siguiente doctrina:

> «Como tiene reiteradamente señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo –Sentencias de 4 de junio de 1981 (R. 2385); 14 de abril de 1982 (R. 1790); 4 de noviembre de 1985 (R. 5445)-, la expropiación es urbanística cuando tiene por finalidad la ejecución de planes de urbanismo o cuando se deriven de actuaciones urbanísticas o de planes parciales, acogiendo las Sentencias de 14 y 26 de abril de 1986 (R. 2028 y 2047) el criterio de la finalidad de la obra; manteniendo la de 11 de noviembre de 1987 (R. 8125) que la expropiación de terrenos para la construcción de una pista polideportiva y ampliación de escuelas públicas, como actuación urbanística aislada en suelo urbano está regida por el sistema de expropiación de la Ley del Suelo (de 1976)».

Así ocurre, en efecto, en el caso:

> «Como ya hemos referido, la expropiación objeto de esta litis, fué decretada en función de la ejecución del PERI, aprobado dentro del ámbito del Plan Parcial 23, por lo que el origen y la finalidad de la misma ostentan carácter urbanístico y la valoración del justiprecio está por tanto sujeta al régimen específico singularizado en la Ley del Sueldo -arts. 105 a 113-».

• Sentencia de 20 de septiembre de 1991 (Aranzadi 6427). El 23 de febrero de 1984, el Ayuntamiento de Barcelona inicia expediente de expropiación respecto a finca situada en el Pasaje Castells, 2 y 4, para

destinarla a Equipamientos, según el Plan General Metropolitano de Barcelona. El JPE fija justiprecio en Acuerdos de 10 de enero y 8 de abril de 1986. La expropiación, «al tener por finalidad la ejecución de equipamiento y dotación de nueva creación a nivel local –clave 7 del Plan General Metropolitano de Barcelona– se rige por (...) (la Ley del Suelo de 1976) y los Reglamentos para su aplicación toda vez que las expropiaciones tienen carácter urbanístico cuando como en el caso que aquí nos ocupa se efectúan para ejecutar planes de ordenación urbana o para realizar obras que tengan una finalidad urbanística».

• Auto de 28 de septiembre de 1991 (Aranzadi 6429). Ocupación de terrenos por el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real):

> «Como tiene repetidamente declarado esta Sala (Sentencias de 25 de octubre de 1977 (R. 3973), 5 y 6 de marzo y 24 de octubre de 1990 (R. 1858, 1965 y 7552), sólo tienen el carácter de expropiaciones urbanísticas las que se efectúan para ejecutar Planes de Ordenación Urbana en los que se expropian bienes y derechos con la finalidad de proporcionar a un determinado sector la necesaria infraestructura aneja a la obra urbanizadora, sin que lo sea cuando lo afectado no es la ejecución de un Plan de urbanismo antecedente sino el dotar de servicios a la población y ello, aún cuando el objeto del servicio público a establecer se hallase contemplado en los correspondientes Planes Generales y Parciales, puesto que esta circunstancia no califica por sí misma como urbanística la expropiación llevada a cabo».

La Sentencia citada en último lugar (la de 24 de octubre de 1990) es, en efecto, la de Almuñécar, ya conocida.

Pues bien para los terrenos del caso, las Normas Subsidiarias de Valpeñas preven un Estudio de Detalle, que no se ha tramitado, por lo que la ocupación constituye «vía de hecho» que no puede ser expropiación urbanística. Rigen por tanto los criterios de valoración de la LEF.

4. La Ley de 1990, más que resolver el tema, lo disuelve. De acuerdo con el art. 73, «los criterios de valoración de suelo contenidos en la presente Ley regirán cualquiera que se la finalidad que motive la expropiación y la legislación urbanística o de otro carácter que la legitime». La Exposición de Motivos, en el punto VI, dice que es una «novedad» y que otro criterio no sería «lógico ni justo», por ser el dato de la legislación aplicable (urbanística o no) «meramente formal».

Ha de hacerse notar que eso mismo se había dicho poco antes en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Disposición Adicional Tercera, 2).

5. El Texto Refundido de 1922 dice eso mismo en el art. 46.2.

El art. 132, por su lado, precisando el tenor del art. 64 del Texto Refundido de 1976, indica lo siguiente:

> «La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres».

III. SUJETOS ACTIVOS

1. Como es sabido, la LEF distingue el expropiante y el beneficiario

El primero puede ser el Estado, la Provincia o el Municipio (art. 2.1). A ello se ha de sumar el que las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos, tienen la facultad de ejecutar la legislación del Estado. En suma, siempre Administraciones territoriales.

Según el art. 2.2, «además podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las Entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición»; «por causa de interés social podrá ser beneficiario, aparte de las indicadas, cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos» (art. 2.3).

Nada dice la LEF sobre subrogación de unos Entes (públicos territoriales) en las competencias de otros, ni en general ni en el supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (arts. 71 a 75). La subrogación en las tareas de un municipio está contemplada por la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 en su art. 60, en los siguientes términos:

> «Cuando una Entidad Local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley, de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencia, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local».

2. Nuestro Derecho urbanístico hasta 1990 había partido de la competencia originaria de los Ayuntamientos y luego había introducido alguna singularidad al hilo de los diferentes sistemas de ejecución del planeamiento. Así:

– Texto Refundido de 1976, art. 130.3, sobre sistema de compensación: «El incumplimiento por los miembros de la Junta de las obligaciones y cargas impuestas por la presente Ley habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria».

– Mismo Texto Refundido de 1976. Dentro de los efectos de aprobación de los Planes y en singular la «legitimación de expropiaciones» está el art. 64.2, a virtud del cual -con defectos claros de redacción- «los beneficios de la expropiación podrán extenderse a las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado o de las Corporaciones Locales para la ejecución de Planes y obras determinadas».

– Reglamento de Gestión, art. 211, sobre el sistema de expropiación: «El Estado, las Entidades locales y las Entidades urbanísticas especiales podrán ejecutar los Planes de ordenación a través de concesión administrativa, cuando el sistema de actuación sea el de expropiación», siempre con unas «Bases» cuyo contenido mínimo se determina en el art. 212.

3. Entre la jurisprudencia reciente debe señalarse lo siguiente:

• Sentencia de 1° de julio de 1991 (Aranzadi 5757). Contra Acuerdos del JPE de Murcia de 16 de marzo y 22 de junio de 1987. Fijación de justiprecio a causa de no incorporación voluntaria a Junta Mixta de Compensación del Polígono Residencial de «Santa Ana», de Cartagena.

• Sentencia de 2 de diciembre de 1991 (Aranzadi 9197). Contra Acuerdos de la Administración del Estado de 9 de enero y 10 de junio de 1986. Derecho de reversión. «Asociación Mixta de Compensación del Polígono Industrial de Arinaga», en Gran Canaria, como Entidad beneficiaria de la expropiación, con derecho a emplazamiento individual para su personación en el proceso.

4. La Ley 8/1990 dedica a este tema sus arts. 76 y 79. Este segundo tambien se ajusta a los supuesto en los que «se fije la expropiación como sistema de actuación para una unidad de ejecución». En tal caso, «podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación de regimen local y resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento».

El art. 76, por su lado, no aparece en su ámbito, ceñido a ninguna variante expropietaria completa. Así:

> «**1.** La Entidades Locales podrán promover, para la gestión de las expropiaciones, las modalidades asociativas con otras Administraciones Públicas o particulares, de conformidad con la legislación de régimen local y urbanística.
> **2.** Para el mejor cumplimiento de la finalidad expresada en el número anterior, podrán igualmente encomendar el ejercicio de la potestad expropiatoria a otras Administraciones Públicas.
> **3.** Lo dispuesto en los números anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades reconocidas expresamente por Ley a determinados entes públicos en materia expropiatoria».

Esta última alusión debe entenderse hecha, obviamente, a entes públicos no territoriales.

Al margen de ello está la posibilidad de subrogación de las Comunidades Autónomas durante cuatro años, para el supuesto de expropiación-sanción (art. 77).

5. El Texto Refundido de 1992 recoge literalmente ambos preceptos. El art. 76 es ahora el art. 213 («Modalidades de gestión de la expropiación»). El art. 79 es el actual art. 172 («Formas de gestión»), dentro de las normas del Título IV («Ejecución del planeamiento») sobre el sistema de expropiación.

Dentro de ese mismo Título IV está, en lo que hace al sistema de compensación, el art. 160.3, que recoge la posibilidad de que la Junta sea beneficiaria de expropiaciones en los términos del art. 130. 3 del Texto Refundido de 1976.

De nuevo dentro del Título Quinto («Expropiaciones y régimen de venta forzosa»), Capítulo Primero («Disposiciones Generales»), está el art. 214, con base clara en el art. 64.2 del Texto Refundido de 1976. bajo el rótulo de «Beneficiarios de la expropiación», dice lo siguiente: «Tendrán la consideración de beneficiarios de la expropiación las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales para la ejecución de Planes u obras determinadas».

En lo que hace a la posibilidad de subrogación de las Comunidades Autónomas en el lugar de los Ayuntamientos (introducida, como es sabido, para la expropiación por incumplimiento de deberes), ahora se contiene en otro lugar. Es el art. 42 («Inactividad de la Administración»; «Consecuencias de la inactividad de la Administración ante el incumplimiento»). Está dentro del Capítulo Tercero («Régimen del Suelo Urbano y Urbanizable») del Título Primero («Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo», arts. 5 a 45).

IV. SUJETOS PASIVOS

1. La LEF, en su art. 1, somete a su mandatos a todos los derechos e intereses, «cualquiera que fuera las personas o Entidades a que pertenezcan». Se entenderán como titulares, en principio, los registrales (art. 3).

Por el art. 7, «las transmisiones de dominio o de cualesquiera otros derechos o intereses no impedirán la continuación de los expedientes de expropiación forzosa. Se considerará subrogado el nuevo titular en las obligaciones y derecho del anterior». Estamos, en efecto, ante un negocio jurídico ob rem.

Las fincas se adquieren libres de cargas (art. 8).

2. En la legislación urbanística anterior a 1990 hay referencia al dato de los titulares registrales en el art. 139 del Texto Refundido de 1976, al hilo del pago (hoy art. 222 del Texto de 1992), y en el art. 140, sobre ocupación e inscripción registral (hoy art. 223).

Ello no obstante, la peculiaridad subjetiva más importante está en la posibilidad de «liberación de la expropiación», pensada para el supuesto de «aplicación del sistema de expropiación por razones urbanísticas» y regulada por el Decreto 458/ 1972, de 24 de febrero. Tal norma es expresamente tenida por vigente en la llamada por el Texto Refundido de 1976 «Tabla de vigencias de disposiciones afectadas por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana». Al margen de ello, el propio Texto Refundido de 1976 contiene un precepto especial sobre los bienes de dominio público. Es el art. 136, que dice así:

> «1. Cuando en la superficie delimitada existan bienes de dominio público y el destino de los mismos según el planeamiento sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Patrimonio del Estado o, en su caso, en la legislación de Régimen Local.
> 2. Las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie delimitada se entenderán de propiedad municipal salvo prueba en contrario. En cuanto a las vías urbanas que desaparezcan, se entenderán transmitidas de pleno derecho al organismo expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten del planeamiento».

La Ley de Bases de Régimen Local de 1985, al hilo de las competencias mínimas de los municipios, habla en el art. 25. 2.d de «pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales», aunque se sigue echando en falta precisión en los conceptos. La Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, menciona -sin definiciones- los «tramos urbanos de las carreteras» (art. 24.1); «las carreteras que discurran total y parcialmente por

zonas urbanas» (art. 25.2); o las «variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones» (art. 25.4). La Constitución, en el art. 149.1.23, menciona las «vías pecuarias».

En fin, sobre la adquisición de las fincas libres de cargas está el art. 141 de la Ley del Suelo de 1976.

3. No se encuentran jurisprudencia de interés.

4. Tampoco dice nada la Ley 8/1990.

5. El Texto Refundido de 1992, en su art. 210 («Bienes de dominio público y expropiación»), se apoya en el art. 136 de 1976 para decir lo siguiente:

> «**1.** Cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos según el planeamiento sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá, en su caso, el procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación, según proceda.
>
> **2.** Las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie objeto de expropiación se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario. En cuanto a las vías urbanas que desaparezcan se entenderán trasmitidas de pleno derecho al Organismo expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten del planeamiento».

En lo concerniente a la liberación de la expropiación, el Texto Refundido de 1992 regula la figura en los arts. 174 a 176, aun cuando la base jurídica preexistente era de rango sólo reglamentario, como es sabido.

Por otra parte, y enganchando con el art. 7 de la LEF sin intermediación de la Ley de 25 de julio de 1990, el Texto Refundido del Suelo de 1992, en su art. 22, indica lo siguiente:

> «La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituídos por la legislación urbanística aplicable o impuestos, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos. El adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los derechos y deberes vinculados al proceso de urbanización y edificación, así como en los compromisos que, como consecuencia de dicho proceso, hubiere contraído con la Administración urbanística competente»

Sobre beneficiarios del pago, así como ocupación e inscripción registral, están los arts. 222 y 223 (con causa en los arts. 139 y 140 de la Ley de 1976). De la adquisición de la finca libre de cargas se ocupa el art. 224 (art. 141 del texto de 1976).

V. EL PROPIETARIO COMO INICIADOR DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

1. Es este un tema que, en efecto, singulariza la posición del titular en las expropiación urbanísticas. Nada se dice en la LEF: no hay un derecho a la expropiación, pudiendo iniciar el oportuno expediente.

2. Con base en el art. 56 del texto de 1959, el art. 69 de la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1976) introduce tal derecho en los siguientes términos:

> «1. Cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o PAU sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley si transcurren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.
>
> A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél dirigirse al JPE, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 31 y siguientes de la LEF.
>
> 2. A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior, la valoración se entenderá referida al momento de la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la Ley y los intereses de mora se devengarán desde la presentación por el propietario de la correspondiente tasación».

3. Hay jurisprudencia:

> • Sentencia de 24 de mayo de 1989 (Aranzadi 3836). Acuerdo del JPE de Murcia de 5 de mayo de 1986:
>
> «En definitiva, la fecha de valoración no difiere de la señalada en el artículo 36 de la LEF; lo que ocurre es que así como en el sistema diseñado por ésta la iniciativa corresponde a la Administración, a tenor de su artículo 29, en el supuesto previsto en el artículo 69 de la Ley del Suelo, la titulari-

dad del trámite se atribuye al expropiado, agotados los plazos previstos al efecto».

• Sentencia de 27 de julio de 1989 (Aranzadi 5656). Acuerdo del JPE de Barcelona de 9 de julio de 1985. Igual doctrina.

• Sentencia de 5 de marzo de 1990 (Aranzadi 1860). Acuerdo del Ayuntamiento de Oviedo de 26 de mayo de 1986.

• Sentencia de 15 de abril de 1991 (Aranzadi 3047). Acuedo del JPE de Vizcaya de 20 de noviembre de 1985. Suelo urbanizable programación según PGOU de Bilbao y su comarca de 1964.

• Sentencia de 11 de octubre de 1991 (Aranzadi 8154). Acuerdo del JPE de Barcelona de 26 de abril de 1985, sobre terreno en la capital. Zona Suburbana Extensiva según el Plan Comarcal de 1953 y ahora, con el Plan General Metropolitano de 1976, protección de sistemas generales y sistema viario básico.

4. Nada en la Ley 8/1990.

5. Sorprendentemente, el Texto de 1992 abate este derecho.

VI. EL OBJETO DE LA EXPROPIACION. SUS POSIBLES «AMPLIACIONES»

1. La LEF, en su art. 23, prevé la posibilidad de ampliación del bien objeto de la expropiación, aunque en interés del ciudadano: «Cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada, podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca (...)». Otras ampliaciones, con móviles contrarios, son aludidas en el art. 15: «Declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros podrán incluirse también los bienes de necesaria ocupación y los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate».

2. Esta última posibilidad tiene tradición en nuestro ordenamiento urbanístico o sobre obras públicas. Por vía del texto Refundido de 1976, en su artículo 65.

3. Consta, entre la jurisprudencia, la Sentencia de 13 de noviembre de 1990 (Aranzadi 9125). Contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Navia (Asturias) de 1° de febrero

de 1988, derivándose de la Sentencia de instancia:

> «Que la nave discutida radica en la vía proyectada que servirá de comunicación y acceso rodado importante para el desarrollo del Plan general; que los proyectos son en todo caso instrumentos para el desarrollo de las previsiones del plan en orden a obras de urbanización, tales como la vialidad y otras análogas; y que la apertura de la calle prevista resulta imprescindible para la posterior realización o ejecución de los proyectos de la urbanización o programación de las concretas actividades urbanísticas en el sector».

Y añade por su cuenta el Tribunal Supremo:

> «A efectos expropiatorios, se estiman comprendidas en los planes las superficies que fuesen necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de las (...) que hubieren de ser materialmente ocupadas por las obras previstas, debiendo ser tenidos por tales los terrenos del actos habida cuenta que se encuentra prevista en el plan la calle que separa los dos polígonos de «La Olga del Pandín» y «El Parte» y la misma es imprescindible y «de total necesidad», según resulta de las actuaciones, para la ejecución del proyecto, no obstante estar fuera del perímetro del primero, aunque en su mismo límite, toda vez que es una obra de infraestructura para la adecuada ejecución del plan que reviste el carácter de sistema general, cuya realización no podría llevarse a cabo de no materializarse la expropiación».

4. Nada dice al respecto la Ley de 1990.

5. El Texto Refundido de 1992 contiene un precepto, el art. 209, con clara inspiración en el art. 65 de la Ley de 1976, aunque «adelgazado»: sólo tiene los números 1 y 2, que recogen los 2 y 4 del anterior.

VII. EL CONTENIDO DE LA EXPROPIACION: LAS EXPROPIACIONES «NO PLENAS»

1. El art. 1.1 de la LEF habla de la institución como comprensiva de «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos», y ello «ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

En cuanto a las ocupaciones temporales, se regulan en los arts. 108 a 119. El art. 112 fomenta la fijación convencional del justiprecio.

2. Las llamadas «expropiaciones no plenas» (esto es, que dejan a salvo el dominio

de la finca) han tenido gran desarrollo en la legislación de reforma agraria, donde se habla del «arrendamiento forzoso» o de la expropiación del uso.

En el campo urbanístico ha estado el art. 68 del Texto Refundido de 1976, que decía así:

> «1. Cuando para la ejecución de un Plan no fuere menester la expropiación del dominio y bastare la constitución de alguna servidumbre sobre el mismo, prevista por el Derecho privado o administrativo, podrá imponerse, si no obtuviere convenio con el propietario, con arreglo al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa, mediante los requisitos que a continuación se expresan:
>
> **a.** Autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo.
>
> **b.** No exceder la indemnización que procediere abonar de la mitad del importe de la que correspondería satisfacer por la expropiación absoluta.
>
> 2. Cuando hubieren de modificarse o suprimirse servidumbres privadas por estar en contradicción con las disposiciones del Plan, podrán expropiarse con arreglo al procedimiento de la citada Ley.
>
> 3. Los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, en las formas previstas para las actas de expropiación».

3. Entre la jurisprudencia sobre este art. 68 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 debe citarse la Sentencia de 10 de octubre de 1991 (Aranzadi 6953). Contra acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Cangas de Onís (Asturias) de 30 de julio de 1987 y del Pleno de la Corporación de 6 de octubre de 1987. No puede aceptarse la tesis de los recurrentes respecto a la compatibilidad de las servidumbres objeto de expropiación con las previsiones contenidas en las normas Subsidiarias, que prescriben, cuando se trata de suelo urbanizable residencial consolidado, un 100% de ocupación de superficie, edificación cerrada y sin retranqueos respecto de linderos o entre bloques.

En efecto:

> «La compaginación pretendida con el mantenimiento consiguiente de las servidumbres, comportaría un retranqueo de tres metros de separación entre las dos edificaciones, con infracción del mandato de edificación cerrada y sin retranqueo o distancia de separación con respecto a linderos o bloqueos, dejando un fondo de saco o espacio sin salida, de diez metros de profundidad y tres metros de ancho, incompatibles con las prevenciones que sobre edificación cerrada contienen normas subsidiarias».

Aquí entra o puede entrar todo el tema del principio de proporcionalidad. Sin embargo, apenas hay conflictividad al respecto.

4. Nada hay en la Ley de 1990 que no sea la referencia, dentro de la regulación de la obtención de terrenos dotacionales, a la llamada «ocupación directa» (arts. 59 y 60). Este último precepto se remite expresamente al art. 112 de la LEF para la indemnización.

5. Los arts. 203 y 204 del Texto Refundido de 1992 traen causa de tales normas, aunque se comienza por definir la figura:

> «**1**. Se entiende por ocupación directa la obtención de terrenos afectos por el planeamiento o dotaciones públicas mediante el reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real».

Por otra parte, el art. 211 reproduce el art. 68 del texto de 1976, con única parte añadida, junto a la CPU, del «órgano autonómico competente».

VIII. VALORACIONES

1. La LEF dedica a este tema sus art. 36 a 47. El primero de esos preceptos sienta el principio general de no tener en cuenta las «plusvalías» debidas a la propia Administración. Dice así:

> «**1**. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.
>
> **2**. (...)».

El art. 38 se refiere específicamente a los inmuebles (solares y edificios). Más arriba ha sido transcrito, pero no ha de sobrar volverlo a recordar:

> «**1**. Los solares se justipreciarán en el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentando en un 10 por 100 o, en su defecto, el valor en venta fijado a efectos a contribución territorial.
>
> **2**. Los edificios se justipreciarán en la media aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo municipio y la capitalización del tipo de interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana. No tendrá validez a efectos de esta capitalización todo aumento del líquido imponible producido por declaraciones de rentas realizadas por el propietario con fecha posterior a la de aprobación del proyecto de reforma o urbanización que sea causa de la expropiación».

El art. 43.1. contiene la famosa cláusula (residual, en principio) de libertad estimativa cuya exclusión a sido la auténtica cruz del legislador urbanístico, según es conocido y veremos más abajo.

La norma de 1954 dice así:

> «No obstante lo dispuesto en los arts. anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzgue más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos arts. se fijan no resultaren, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El JPE también podrá hacer aplicación de este art. cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas a los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo usos de los criterios estimativos que juzgue más adecuado».

En fin, de acuerdo con el art. 47, «en todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado, en la forma establecida en los arts. anteriores, 5 por 100 como premio de afección»

2. La legislación urbanística pretendió desde siempre «objetivar» el régimen de valoraciones y cerrar el paso al Art. 43 de la LEF.

La Ley del Suelo de 1956 estableció un sistema de valoración de base objetiva en función de las distintas clases de suelo, a saber:

- un valor inicial para el suelo rústico, calculado en función del aprovechamiento natural del terreno (arts. 86 y 90).
- un valor expectante para el suelo de reserva urbana, con incorporación de expectativas de urbanización (arts. 87 y 91).
- un valor urbanístico para el suelo urbano, de acuerdo -sólo- con el planeamiento (arts. 88 y 92).
- un valor comercial para los solares edificables, según -ahora sí- los criterios de la LEF (arts. 89 y 93).

Los «pluses» de valor se condicionaban al cumplimiento por los propietarios de los correlativos deberes.

Por el art. 88.1, «el valor urbanístico se determinará por un coeficiente en relación con el coste previsible de la edificación permitida en cada terreno». Los coeficientes de valoración urbanística se aprobaron por Decreto de 21 de Agosto de 1956.

Es notorio que el déficit de ejecución de la Ley de 1956 fue grande. El legislador tuvo expresamente que prohibir la aplicación del art. 43 de la LEF (Ley 52/1962, de 21 de Julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de

vivienda y urbanismo, art. 2).

La Ley de 1975 (y el Texto Refundido de 1976) opera la modificación de las clases de suelo y la reducción de los valores a dos: el inicial y el urbanístico. Este se habría de aplicar a los terrenos urbanos y urbanizables (art. 108).

El art. 105 -del Texto de 1976- decía lo siguiente:

> «1. El valor urbanístico se determinará en función del aprovechamiento que corresponde a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración.
>
> 2. El aprovechamiento que, en todo caso, servirá de base para la determinación del valor urbanístico, una vez deducidos los terrenos de cesión obligatoria que afecten a aquél, será el siguiente:
>
> - En el suelo urbanizable no programado, el que resulte de su uso e intensidad de ocupación determinado en el Plan General.
> - En el programado, el aprovechamiento medio del sector.
> - En el urbano, el permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación, y en defecto de Plan, tres metros cúbicos por medio metro cuadrado, referidos a cualquier uso.
>
> 3. El valor urbanístico que se determine en función de estos criterios podrá aumentarse o disminuirse en un 15 por 100 como máximo en consideración del grado de urbanización y de las particularidades específicas de los terrenos de que se trate.
>
> Dicha corrección se aplicará con independencia de las que, por conceptos análogos, procedieren con arreglo a la legislación tributaria».

Llama la atención la omisión de las referencias -con su nombre y apellidos- a los tributos típicos sobre la propiedad urbana (Contribución territorial y Arbitro municipal sobre el incremento de valor de los terrenos). Es de notar también que, en el cálculo del aprovechamiento computable, se han de introducir los factores de equidistribución. En cuanto al suelo urbano, está el elemento residual de los tres metros «en defecto de Plan»: sólo entonces.

Más apegado a la realidad fiscal aparece el art. 104.5, sobre el valor inicial:

> «Cuando el valor inicial a que se llegue por aplicación de los criterios anteriores sea inferior al que constara en valoraciones catastrales, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas, prevalecerá la más alta de las que concurran sobre el terreno».

Esa garantía de que los valores fiscales son un mínimo no se contiene expresa-

mente para los valores urbanísticos. De cualquier manera, el art. 108 dice, sobre tales valores, que «las tasaciones tendrán como límite el valor inicial, que prevalecerá sobre el urbanístico cuando fuese éste inferior».

La Ley de 1975, en sus Disposiciones Transitorias (y el Texto Refundido de 1976, que al respecto es reproducción literal), contenía, como es natural, un mandato de adaptación de los planes en el plazo de cuatro años. Para su inteligencia, hubo de dictarse la famosa Circular del Ministerio de la Vivienda 2/1975, de 2 de mayo.

Tiene interés también la Disposición Transitoria Cuarta, en los siguientes términos:

> «Los preceptos de la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, dejarán de aplicarse en los municipios que hayan aprobado sus Planes Generales, de acuerdo con las previsiones de la presente Ley, o, en su caso, hayan llevado a cabo la adaptación a que se refiere la disposición transitoria primera.
>
> Las actuaciones que se hubiesen iniciado al amparo de la citada Ley de 21 de julio de 1962 continuarán desarrollándose de acuerdo con sus normas.
>
> Asimismo, hasta tanto los Planes Generales de ordenación vigentes en la actualidad se adapten a la presente Ley, de conformidad con la disposición transitoria primera, o, en su caso, se aprueben nuevos Planes Generales Municipales de Ordenación, el Gobierno, mediante Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, podrá acordar la aplicación de lo dispuesto en esta Ley para los Programas de Actuación Urbanística, en los supuestos regulados en el art. 149, a las áreas o zonas que se determinen en el propio Decreto, cualquiera que sea la clasificación o uso urbanístico de los terrenos que comprendan».

El Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 dedica a las valoraciones su Titulo IV (arts. 131 a 151). Sobre el valor urbanístico, el art. 145 comienza despejando una gran incógnita:

> «El valor urbanístico de los terrenos será el determinado a los efectos de la Contribución Territorial Urbana»

Pero ello sólo siempre que concurran los siguientes requisitos:

> «a. Que las condiciones de uso y volumen consideradas para la determinación del valor básico del suelo en la citada Contribución correspondan a las del planeamiento urbanístico vigente en el momento de fijarse la valoración, a cuyo efecto se solicitará de la Delegación de Hacienda respectiva certificación comprensiva de las propuestas y acuerdos formulados.

> **b**. Que desde la fecha de la valoración fiscal no hubiere transcurrido el plazo de cinco años a que se refiere el art. 26 del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana».

El principio general es claro: la enigmática alusión al rendimiento del aprovechamiento a efectos fiscales (art. 105.1 de la Ley del Suelo de 1976) significa, en román paladino, Contribución Territorial.

Entre tanto, fueron poquísimos los Ayuntamientos que adaptaron sus planes a la nueva Ley en el plazo de cuatro años desde 1975 o en las prórrogas (Reales Decretos 544/1979, de 20 de febrero, y 990/1980, de 3 de mayo). De suerte que, en materia de clasificación de suelo, se procedió a una -por así decir- conversión «ex lege» por los arts. 2,3 y 4 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre.

3. No hace falta decir, de acuerdo con todo ello y con los clamorosos «déficits de ejecución» de las previsiones fiscales y urbanísticas, que la jurisprudencia ha asumido aquí un papel de primer orden. Así:

> • Sentencia de 16 de febrero de 1988 (Aranzadi 1420). Acuerdo del JPE de Barcelona de 30 de abril de 1981, sobre expropiación de parcelas por el Ayuntamiento de Sabadell. No puede aplicarse el valor de la Contribución por haberse fijado por última vez en 1974 y existir además un nuevo Plan General de 1978. Se dice que es doctrina reiterada de la Sala la siguiente:
>
> > «La valoración ha de ser independiente de la calificación del suelo en el Plan General de Ordenación como zona verde, puesto que esta calificación opera a los solos efectos de la ejecución y desarrollo de dichos planes -Sentencia de 21 de febrero de 1986 (R. 427)-».
>
> Y también:
>
> > «El aprovechamiento de 3 metros cúbicos por metro cuadrado que, como residual y referido a cualquier uso, señala el (...) art. 105.2, lo es para el supuesto de que no exista plan, por lo que existiendo éste, ha de estarse al permitido por él, o, en su caso, al aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelaciones, y si en aquél no se fijase aprovechamiento alguno por razón de la calificación del terreno expropiado como zona de parques y jardines o destino a vial, a la edificabilidad de los terrenos colindantes -Sentencia de 10 de diciembre de 1987 (R. 9443)-».

• Sentencia de 19 de febrero de 1988 (Aranzadi 1432). Madrid: sector «Palomeras Sureste» (2° fase). Recurso de la Comunidad Autónoma contra Acuerdo del JPE. La aplicación del Texto Refundido de 1976 (en detrimento de la Ley de 1962) no requiere la adaptación de los Planes. No ha lugar, en las expropiaciones urbanísticas, el incremento del 10 por ciento del art. 38 de la LEF. No son vinculantes los Convenios expropiatorios con terceros.

También sobre Palomeras, Sentencia de 24 de marzo de 1988 (Aranzadi 2503). «La valoración mínima del suelo es la resultante de la dada a efectos fiscales, y al hacerlo el Jurado por la que ha sido señalada a los efectos del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, ha cumplido la regulación legal en esta materia».

Asímismo sobre Palomera, Sentencia de 13 de abril de 1989 (Aranzadi 2847). Correcta la aplicación de los Indices del Impuesto municipal sobre incremento de valor de los terrenos.

De nuevo sobre Palomeras, Sentencia de 30 de enero de 1990 (Aranzadi 61). Es correcta la aplicación de los Indices Municipales de Plusvalía para el año 1980 (El Plan fué objeto de aprobación definitiva con fecha 20 de septiembre de 1979).

También, Sentencia de 14 de mayo de 1990 (Aranzadi 3816). Indices Municipales de Valores.

• Sentencia de 11 de marzo de 1988 (Aranzadi 1832). Actos del Ayuntamiento de Barcelona de 15 de noviembre de 1984 y 9 de abril de 1985. No debe computarse una relación arrendataria posterior a la fecha inicial del expediente (art. 36 de la LEF).

• Sentencia de 16 de marzo de 1988 (Aranzadi 2300). Justiprecio en el Polígono «Zapatón», de Torrelavega, fijados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en actos de 31 de octubre de 1977 y -en reposición- de 21 de enero de 1983. Es de aplicación al caso la Ley de 21 de julio de 1962.

También sobre Torrelavega, sentencia de 22 de junio de 1989 (Aranzadi 4471). Es correcto un valor urbanístico superior al del arbitrio municipal, incluso si este se incrementa un 10 por ciento (art. 38 de la LEF).

• Sentencia de 13 de junio de 1988 (Aranzadi 4616). Orden del Ministerio de 6 de noviembre de 1979 por la que se aprueba el Proyecto de Expropiación del Polígono Residencial «El Rosario» en Santa Cruz de Tenerife y La Laguna. No se entienden aplicables los Indices del Arbitrio de Plus-

valía, por estarse en el campo de la Ley 52/1962. Cierta «lamentación» por falta de justicia material:

> «Aunque puede ser cierto que este resultado sea distinto del que se hubiera obtenido con los invocados criterios fiscales atendibles conforme a la Ley General Extrapropiatoria y que en la previsión del legislador tanto el sistema de ésta como el urbanístico empleado tiende a alcanzar el justo valor sustitutorio de los bienes y que, quizás, con el último no se haya alcanzado, es cuestión ajena a la jurisdicción, la que legalmente carece de medios para subsanarlo, constituyendo, como destaca la jurisprudencia y constantemente tiene que recordar esta Sala, un problema de «lege ferenda», y que, efectivamente, tendió a solucionar la Ley de Reforma y el Texto Refundido en 1976».

• Sentencia de 24 de octubre de 1988 (Aranzadi 7741). Acuerdos del JPE de Zaragoza sobre justiprecio de una finca expropiada por el Ayuntamiento de la capital para la construcción del segundo cinturón de la Red Arterial. Invoca el art. 105 del Texto Refundido de 1976, con su referencia al «aprovechamiento medio» (cierto que dentro de suelo urbano) como algo distinto a los Indices de Plusvalías. Dice así:

> «La aplicación de esta doctrina supera otros sistemas de valoraciones utilizados (fundados, por ejemplo, en la Plusvalía) y obliga a buscar cuál es el aprovechamiento medio aplicable, en función de la edificabilidad permitida en la zona por el Plan del Polígono, cuyo módulo o coeficiente (en la relación metros cúbicos por metro cuadrado) es el elemento de juicio básico para obtener el valor unitario por metro de terreno y en consecuencia y mediante una simple operación aritmética en el total de superficie expropiada».

Ello se justifica en la equidistribución.

Pese a estarse ante la «Red Arterial», el aprovechamiento a considerar es el del Polígono y no el de toda ciudad.

Sobre la misma materia, Sentencia de 5 de noviembre de 1989 (Aranzadi 7819): valores fiscales como mínimos.

• Sentencia de 27 de marzo de 1989 (Aranzadi 2128). Acuerdo del JPE de Baleares de 11 de diciembre de 1985. Fijación de justiprecio del inmueble situado en el antiguo Cuartel de San Pedro (Baluarte de Santa Cruz, Palma de Mallorca):

«La sociedad expropiada pretende se efectúe (la valoración) por el aprovechamiento que el terreno tenía fijado en el Plan antes de la modificación que determina su carácter de expropiable; más tal pretensión tiene en su contra la falta de concresión de ese aprovechamiento, pues quedaba diferido a una fijación posterior que no consta en los autos se haya llevado a efecto; por tanto, nos encontramos que un terreno de carácter urbano, dotado de servicios para su edificabilidad, que efectivamente estaba edificado y ocupado como cuartel, no tenía señalado en el plan aprovechamiento urbanístico, y en la expropiación, se destina a zona verde pública, por tanto inedificable; la solución dada por el Jurado y confirmada por la sentencia apelada es correcta, pues al no poder aplicarse ninguna de las normas señaladas por los preceptos sobre aprovechamiento del terreno urbano, ha de entenderse que su aprovechamiento es el de tres metros cúbicos por metro cuadrado, por aplicación del apartado 2, final, del art. 105 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 9 de abril de 1.976».

• Sentencia de 24 de julio de 1989 (Aranzadi 5624). Acuerdos del JPE de Barcelona de 24 de abril y 22 de junio de 1984. Expropiación para la ejecución de sistemas generales incluídos en Plan Comarcal: ha de aplicarse el premio de afección porque el art. 47 de la LEF habla de «todos los casos de expropiación».

• Sentencia de 22 de noviembre de 1989 (Aranzadi 7957). Acuerdo del JPE de León de 29 de marzo de 1985. No ha lugar a lo dispuesto en el art. 43 de la LEF. «Tratándose de la expropiación de fincas urbanas, no es necesaria la adaptación del Plan al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 para que la valoración de esta clase de terreno se haga de acuerdo con este texto».

• Sentencia de 24 de febrero de 1990 (Aranzadi 876). Resoluciones del JPE de Madrid de 11 de febrero y 25 de marzo de 1983. Expropiación de finca urbana de Carabanchel Bajo:

«Aun cuando esta Sala es consciente de la ya asentada jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta, de 26 de febrero de 1986 (R. 436), 21 de febrero de 1986 (R. 427), entre otras, que establece que la aplicación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 para la valoración de los terrenos no requiere la

adaptación de los planes de urbanismo cuando se trata de suelo calificado como urbano, no siendo de aplicación los criterios valorativos de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, Ley 52/1962 y decreto de 21 de febrero de 1963, es necesario (...) que este expediente expropiatorio sea posterior a la Ley del Sueldo (de 1975, se entiende).

• Sentencia de 17 de julio de 1990 (Aranzadi 5870). Acuerdo del JPE de Badajoz de 27 de noviembre de 1986. Sueldo urbanizable no programado en Villanueva de la Serena. Sin Contribución Territorial urbana ni aprovechamiento.

«En modo alguno cabe calificar como de aprovechamiento urbanístico nulo los terrenos expropiados para asignarles un mero valor inicial, cual en un primer momento entendió la Corporación local, no ya sólo por cuanto se consigna en la Sentencia apelada, sino también y sobre todo porque en actuaciones aisladas como la que contemplamos, seguidas por el sistema de expropiación, no puede imputarse a propietarios determinados las cargas que comporta la actividad urbanizadora, cuando no resulta factible la justa distración tanto de aquéllas como de los beneficios, mediante los mecanismos correctores establecidos, que es el principio cardinal que inspira la normativa urbanística».

• Sentencia de Julio de 1990 (Aranzadi 5908). Acuerdos del JPE de Huesca de 21 de octubre de 1987 y 20 y 21 de junio de 1988. Fincas urbanas en la capital. De acuerdo con la Ley del Sueldo de 1976 (Art. 104.5), no ha lugar a los aumentos o disminuciones del 15 por ciento; «siendo asimismo improcedente incrementar la valoración de referencia con el 10% de aumento que sobre el valor asignado a los solares a efectos del arbitrio municipal sobre el incremento del valor de los terrenos prevé el art. 38 de la Ley de Expropiación Forzosa».

• Sentencia de 23 de septiembre de 1990 (Aranzadi 6886). Resolución del JPE de Madrid de 1° de marzo de 1985. Plan Parcial de reforma interior del Barrio de Tetuán de 1977:

«El valor atribuído a los terrenos de su situación en el índice de valores del Ayuntamiento de Madrid para los años 1977-1981 (la expropiación se realiza en 1980) es, según la documentación existente, aportada por el Ayuntamiento de Madrid, de (aproximadamente 39 millones) (...), si bien sobre dicho valor se efec-

túan, por el Ayuntamiento, reducciones atendiendo a la consideración de Zona Verde que pretendía aplicarle.

El JPE ha aceptado la consideración urbana de los terrenos y su carácter de edificación cerrada, aplica las previsiones del artículo 105 de la Ley del Suelo y llega al justiprecio considerando el aprovechamiento medio de tres metros por metro, sin tener en cuenta que esta precisión se refiere exclusivamente a casos de defecto del Plan, circunstancia que no se da en el presente caso en el que existe plan, concretamente el Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid de 1963».

• Sentencia de 3 de octubre de 1990 (Aranzadi 10508). Acuerdos del JPE de Tenerife de 30 de noviembre de 1984 y 19 de abril de 1985. Plan Parcial «El Mayorazgo» (La Orotava). Terreno urbano:

«Resultaría correcto el precio definido por el Jurado o confirmado en la sentencia apelada en función del aprovechamiento medio, pero como las tasaciones para obtener el valor urbanístico, tienen como límite el valor inicial, que prevalecerá sobre el urbanístico cuando fuere éste inferior (artículos 108 de la Ley del Suelo y 144 del Reglamento de Gestión), en los autos (folio 92) consta, según certificación emitida por el Secretario del Ayuntamiento de la Orotava con fecha 2 de junio de 1987, que en las tablas municipales de plusvalía correspondientes al año 1983 figuran los terrenos expropiados con unos valores de 2.000 pesetas para 3.3.00 metros y 1.000 para los restantes 7.700, resulta procedente, en aplicación de la concreta normativa citada, reputar tales precios unitarios como los verdaderamente representativos del justiprecio que debe ser abonado a los expropiados, por corresponderse con el valor inicial obtenido con arreglo a los dispuesto en el artículo 104.5 de la repetida Ley del Suelo».

• Sentencia de 9 de octubre de 1990 (Aranzadi 9036). Acuerdo del JPE de Málaga de 18 de noviembre de 1985. Suelo urbano. El valor fiscal vale sólo en defecto del urbanístico y del inicial:

«El Jurado parte del error de considerar carente de valor urbanístico el terreno, por estar destinado parte de él a vial y el resto no reunir, según se dice, los requisitos de parcela mínima exigibles por el Plan de Ordenación Urbana que habilita la expropiación».

Tal cosa es errónea:

«Como tiene declarado este Tribunal Supremo -Sentencias de 21 de febrero de 1986 (R. 427); 10 de diciembre de 1987 (R. 9443); 16 de febrero de 1988(R. 1420); y 20 de marzo de 1989 (R. 2109), entre otras muchas:

a. la valoración ha de ser independiente de la calificación de su destino a vial en el Plan General ya que lo que ha de abonarse es el bien en la situación en que se encontraba antes del plan que cambió su destino.

b. existiendo este Plan ha de estarse en materia de valoración a lo permitido por él o, en su caso, al aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación y si en aquél no se fijase aprovechamiento alguno por razón de la calificación del suelo expropiado, como zona de parques, jardines o destino a vial, el aprovechamiento de los terrenos colidantes».

Y bien:

«Por ello cuando el Jurado niega valor urbanístico al terreno aquí expropiado tanto en razón de su parcial destino a vial como por no reunir el resto de las condiciones mínimas de parcelas edificables que el Plan exige, está haciendo incidir sobre el valor de calificación del suelo como vial, siendo tal proceder incorrecto, como lo es la consecuencia a que llega, de aplicar el valor fiscal, producto del desenfocado aserto del que parte al carecer de edificabilidad el terreno por las razones que aduce-, puesto que este valor mínimo garantizado, lo es cuando el urbanístico y el inicial sean menores».

• Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (Aranzadi 9898). Acuerdos del JPE de Madrid de 23 de marzo de 1984 y 1 de febrero de 1985. No cabe minusvalorar la finca en atención a la nueva calificación como zona verde. El Indice de Valores de plusvalía «no puede sufrir disminución alguna por gastos de urbanización por ser un valor garantizado».

• Sentencia de 12 de diciembre de 1990 (Aranzadi 9919). Acuerdos de JPE de Valencia de 13 de noviembre de 1986 y 12 de febrero de 1987. PERI aprobado en el ámbito del Plan Parcial núm. 23 de Valencia. El Ayuntamiento, de inmediato antes, había reducido los valores tributarios a efectos del impuesto de plusvalía.

«La expropiación que aquí se examina tiene por objeto la ejecución de un PERI que por mandato de la Ley del Suelo -Art. 144- y Reglamento de Gestión Urbanística -Art. 201.2- ha de ajustarse en cuanto a la valoración de los terrenos a lo que en aquélla ha dispuesto, valoración que conforme al Reglamento de Gestión Urbanística será el determinado a los efectos de la Contribución Territorial Urbana, mas al no darse las condiciones exigidas por el mismo precepto, ha de acudirse al valor residual del suelo atendiendo al aprovechamiento permitido por el Plan deducidos los costes de ejecución, de promoción y beneficio industrial, que al ser inferior el justiprecio así determinado al que resultaría de la aplicación del índice municipal de valores (...) ha de aplicarse esto último, puesto que los índices municipales son un mínimo garantizado por la Ley según resulta de los arts. 104.5 y 108 de la Ley del Suelo sin que sea posible (...) el incremento del 10 por ciento previsto en el art. 38 de la LEF por no ser aplicable en las expropiaciones urbanísticas».

• Sentencia de 25 de abril de 1991 (Aranzadi 3084). Acuerdos del JPE de Madrid de 30 de enero y 19 de abril de 1985. Expropiación por el Ayuntamiento para construcción de viales. Valen Indices de Valores de Suelo.

• Sentencia de 7 de mayo de 1991 (Aranzadi 3821). Resolución del JPE de Barcelona de 22 de octubre de 1985. Expropiación para red viaria en Sabadell. Actuación aislada. Casi se piden disculpas por aplicar el Indice de Precios del Arbitrio de Plusvalía. Al no ser posible fijarse en el valor a efectos de Contribución Urbana, «procede acudir, como hizo el Perito Judicial al aprovechamiento reconocido a los terrenos limítrofes ponderando la edificabilidad de éstos y los demás factores a computar, y adviértase que las estimaciones públicas a que se refiere el art. 143 (del Reglamento de Gestión) han de prevalecer cuando el valor inicial sea inferior aquéllas, pero no en los casos en que el urbanístico pueda determinarse en función del aprovechamiento siendo superior y ello aunque en muchas ocasiones este Tribunal se haya visto compelido inexcusablemente a la aplicación de los valores consignados en los índices de plusvalía, por ser el único existente y carecer de cualquier otra referencia exacta para determinar el justo precio».

• Sentencia de 6 de julio de 1991 (Aranzadi 5761). Acuerdos del JPE de Barcelona de 26 de marzo y 28 de junio de 1985. Polígono «Valbona» de la capital. Ante el recurso del Ayuntamiento se dice los siguiente:

> «La parte apelada funda su impugnación de la sentencia recurrida, que asume el acuerdo del Jurado, en que ésta incurre en un error de derecho, al basar su resolución en el art. 43 de la LEF, en contra de lo dispuesto en el art. 138 de la Ley de suelo y concordantes, que taxativamente establecen para el supuesto ahora contemplado, el criterio de valoración urbanística (...)
> Tal alegación no responde en modo alguno a la realidad objetiva de lo plasmado en el acuerdo del Jurado de Expropiación, cuya simple lectura revela que el criterio seguido de valoración no ha sido otro que el de valoración urbanística, limitándose a aludir como corolario de su argumentación que tal valoración ratifica el espíritu de equidad latente en el artículo 43 de la LEF. Es claro que tan siemple alusión no implica ni presupone que el cálculo del justiprecio se haya obtenido en base al criterio del valor real o de mercado especificado en dicho artículo, sino que éste confirma y ratifica el valor urbanístico determinado con arreglo a los criterios de la Ley del Suelo».

4. La Ley 8/1990 lleva en su mismo rótulo la referencia a las valoraciones de suelo. La regulación del régimen jurídico del derecho de propiedad (mediante su descoposición, formal ya, en facultades ligadas al cumplimiento en tiempo de deberes) y la objetivación de las valoraciones son las dos columnas de la Ley. Mejor, se trata de una sola y única cosa, de la que lo segundo –las valoraciones– es lo importante de verdad. Lo primero –la famosa «escalera»– no es sino una «ortopedia» intelectual para explicar las cosas y sobre todo la reducción de aprovechamiento en caso de expropiación, que es la gran novedad de la Ley.

Por otro lado, se toma en serio por primera vez el problema de la equidistribución en suelo urbano, mediante la figura del aprovechamiento tipo del área de reparto.

Prueba de la importancia del asunto de las valoraciones está en que, del Texto Refundido de 976, el único precepto formalmente rectificado es el art. 105.2; más en concreto, en lo que concierne a suelo urbano. Como se recordará, antes se decía lo siguiente en cuanto aprovechamiento mínimo a efectos de valoración:

> «(...) el permitido por el Plan, o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación a efectos de reparcelación, y en defecto de Plan, tres metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso»

Pues bien, de acuerdo con la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/1990, ese párrafo pasa a decir lo siguiente:

> «(...) el permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio resultante de la unidad de ejecución respectiva. En defecto de Plan o cuando éste no atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluído en unidad de ejecución, el aprovechamiento a tener en cuenta será de un metro cuadrado construíble por cada metro de suelo referido al uso predominante en el polígono fiscal en el que resulte incluído».

La propia Ley de 1990, en su Exposición de Motivos, vincula las dos «columnas» antes aludidas. Es el punto VI, que dice así:

> «El régimen de valoraciones que se contiene en el Título II extrae las consecuencias inherentes al sistema de consolidación gradual de facultades urbanísticas».

Se mantiene la dualidad de valor inicial (art. 67) y urbanístico (art. 68), aunque el primero pasa a aplicarse también para el suelo urbanizable no programado y aun para el programado si no se hubiese completado el proceso de planeamiento (art. 66).

El valor urbanístico pasa a depender formalmente del peldaño en que nos encontremos de la famosa escalera. Del «derecho a urbanizar» se ocupan los arts. 68 y 69. El importante art. 70, para cuando se ha adquirido el derecho al aprovechamiento urbanísticos (con el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización: art. 15.1), indica lo siguiente:

> «**1**. Una vez adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, el valor urbanístico de un terreno se determinará por aplicación a dicho aprovechamiento del valor básico unitario de repercusión en el polígono corregido en función de su situación concreta dentro del mismo.
>
> **2**. A tal efecto, la Administración tributaria fijará para cada polígono fiscal el expresado valor básico correspondiente al uso y tipología edificatoria característicos, resultantes de la ordenación urbanística, cualquiera que sea la intensidad de dicho uso.
>
> **3**. La ponderación de la situación de cada parcela dentro del respectivo polígono se determinará en la forma que defina la normativa sobre fijación de valores catastrales».

¿Porqué en el art. 70.2 no se habla de valores catastrales?

¿Porqué no hay una mayor coordinación, incluso semántica, con lo dicho en los arts. 66 a 72 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en punto a base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles?

Al margen del Título II está el III («Expropiaciones»), donde se contiene un Capítulo III sobre «Determinación del justiprecio» (arts. 81 a 85)

Otro tema de interés, al hilo de los llamados «aprovechamientos susceptibles de aprobación» y la propia equidistribución. En principio, la cifra mágica es la del 85 por ciento, de acuerdo con el art. 37:

> «1. El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de cada finca será el señalado en el art. 16.
>
> 2. El aprovechamiento urbanístico apropiable por el conjunto de propietarios incluidos en una unidad de ejecución será el resultado de referir a su superficie el 85 por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre.
>
> 3. (...)».

Los sistemas generales y, en general, las dotaciones, han vuelto a traer al pobre legislador por la calle de la amargura. Se ha dado un paso hacia la equidistribución, pero la cifra del 85 por ciento sufre incomprensibles mermas. Así, para suelo urbano, art. 38:

> «1. El aprovechamiento atribuíble al suelo urbano destinado a sistemas generales no incluído en áreas de reparto será el resultado de referir a su superficie el 75 del 100 del aprovechamiento tipo definido por la legislación urbanística aplicable o, en su defecto, por el art. 35.4, el planeamiento hubiera delimitado en dicha clase de suelo varias áreas de reparto, o del correspondiente a la única área delimitada.
>
> 2. El aprovechamiento atribuíble al suelo urbano incluído en una unidad de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación o efecto a dotación pública de carácter local, no incluído en ninguna de ellas, que se obtenga igualmente por expropiación, será el resultado de referir a su superficie el 75 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto respectiva».

Así, y con aun mayor descuento, art. 39 para suelo urbanizable programado:

> «El aprovechamiento atribuíble al suelo urbanizable programado destinado a sistemas generales que se obtengan por expropiación y al incluído en una unidad de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación será el resultado de referir a su superficie el 50 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto respectiva».

Por lo demás, «los criterios de valoración de suelo contenidos en la presente Ley regirán cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación urbanística o de otro carácter que la legitime». En palabras de la Exposición de Motivos: «Tratándose siempre de expropiación de suelo, cuya valoración fiscal debe estar determinada según lo señalado anteriormente, no parece lógico ni justo aplicar criterios de valoración diferente, en función del carácter «urbanístico» o no de la expropiación. El dato meramente formal de la regulación que regule el supuesto expropiatorio no debe tener consecuencias a la hora de

fijar el equivalente económico del objeto expropiado, cuando éste es el mismo en todos los casos».

En fin, la propia Exposición de Motivos reafirma la vieja aspiración de coordinación de valores fiscales y expropiatorios, al decir lo siguiente: «Se consagra el criterio de que la legislación y el planeamiento urbanístico suministran sólo aprovechamientos, mientras que su valoración concreta es función de la normativa fiscal». Y se añade, para tranquilizar conciencias:

> «Es obvio que el adecuado funcionamiento del sistema y, lo que es más importante, su justicia material, dependen de la corrección de las valoraciones fiscales».

¿Sospechaba el legislador de 1990 el destino que aguardaba al «catastrazo» unos meses después?

5. El Texto Refundido de 1992 es algo más sistemático. Dentro del Título Quinto está el art. 216 («Justiprecio»; «Determinación») que remite al Título II. Este («Valoraciones») tiene el siguiente contenido por Capítulos:

- Primero, Disposiciones Generales, arts. 46 y 47.
- Segundo, Valoración de terrenos, arts. 48 y 57.
- Tercero, Valoración de terrenos a obtener por expropiación, arts. 58 a 61.
- Cuarto, Valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo, art. 62.
- Quinto, Valoración de obras y otros bienes y derechos, arts. 63 y 64.

IX. EL POSIBLE PAGO DEL JUSTIPRECIO NO EN DINERO

1. La LEF, en su art. 1, habla de «permuta». Ello se remite en el art. 24 al mutuo acuerdo.

2. La Ley del Suelo de 1976, en su art. 113, indica que «el pago del justiprecio en las expropiaciones podrá verificarse en efectivo o, de acuerdo con el expropiado, por permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación».

Por el art. 142.1, «en el caso de actuaciones urbanísticas de promoción pública en nuevos polígonos para la creación de suelo urbanizado, el pago del justiprecio de los bienes y derechos expropiados se podrá efectuar por la Administración actuante, de acuerdo con los expropiados, con parcelas resultantes de la propia urbanización».

Siempre, pues, en el acuerdo: parece subyacer la idea de que el pago en especie es un castigo.

3. No consta jurisprudencia.

4. En 1990 han cambiado las tornas: son los sancionados quienes no tienen acceso al pago en especie. Por el art. 74.2, «en las expropiaciones no motivadas por el incumpli-

miento de deberes urbanísticos, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos equivalentes situados en la misma área de reparto que los expropiados».

5. Algo más amplio es, en el Texto Refundido de 1992, el art. 217 («Pago del justiprecio por adjudicación de terrenos»):

> «En las expropiaciones no motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos equivalentes situados en la misma área de reparto que los expropiados. Por convenio con el afectado podrán adjudicarse también terrenos situados fuera de dicha área».

Debe precisarse que en relación con este tema está el derecho de realojo, que veremos a continuación (aun cuando no se plantea sólo en actuaciones expropiatorias).

X. REALOJO

1. Con dinero no se puede hacer todo; no siempre es posible, por compra, la sustitución del bien expropiado.

Tal cosa se plantea la LEF en uno de sus procedimientos especiales: arts. 86 a 96, «De la expropiación quedé lugar al traslado de poblaciones». El primero de los preceptos habla de «las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio o de una Entidad local menor». El art. 96 atribuye al Instituto Nacional de Colonización la tarea de «instalar a los vecinos en el nuevo territorio de la entidad, proporcionándose a cada uno de ellos, en arrendamiento o en propiedad, una vivienda o local de negocio de características similares a la que ocupaban en la zona expropiada».

2. Nada en la legislación urbanística.

3. Sólo parcialmente relacionada con el tema, Sentencia de 12 de febrero de 1988 (Aranzadi 1406). Acuerdos del MOPU de 7 de septiembre de 1974 y 12 de noviembre de 1982. Justiprecio correspondiente al traslado de industria de Bar-Restaurante en el Area de Actuación «Puente de Santiago», de Zaragoza. En este caso sí que cabe aplicar el art. 43 de la LEF.

4. El realojo como un derecho en sí y al margen de su contenido económico emerge, para los titulares de residencia habitual, en la Disposición Adicional quinta de la Ley de 1990, en los siguientes términos:

> «En la ejecución de actuaciones urbanística que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, se deberá garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, con sujeción a las siguientes reglas:

1a. Cuando se actúe por expropiación, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán poner a disposición de los ocupantes afectados viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

2a. Cuando se actúe por otro sistema en unidades de ejecución, no tendrán derecho de realojo los ocupantes de viviendas que, en correspondencia con su aportación de terrenos, hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a noventa metros cuadrados.

En los demás casos, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojo corresponderá a la Administración actuante, en las condiciones señaladas en la regla 1a.

3a. En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, cualquiera que sea éste. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno».

A fé que es una Disposición Adicional, no incluída en el cuerpo de la Ley y sí extraño a él.

El supuesto más conflictivo es sin duda el de la regla 2a.), donde no se dice nada para el caso de dejación de sus tareas por la Administración. Tampoco (en este supuesto ni en los demás), sobre valoración de este derecho y detracción de la -eventual- *cuantía indemnizatoria mayor*. O al revés, supuesto que, de hecho, los justiprecios no dan para «sustituir» la cosa.

5. El Texto Refundido de 1992 trata de la materia en la Disposición Adicional -otra vez- Cuarta («Realojamiento y retorno»). Para el supuesto del segundo párrafo de la regla 2a., se puntualiza que se computarán como gastos de actuación urbanística «los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales».

XI. LAS CAUSAS DE LA EXPROPIACION

1. De utilidad pública y de interés social, como cosas distintas, habla la Constitución (art. 33.3) y la propia LEF. Una y otra no se definen, aunque el art. 71 vincula la segunda de las causas a la función social de la propiedad, al decir lo siguiente:

> «Existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a las leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva».

La «causa expropiandi» requiere Ley (arts. 10 a 13). «La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio» (art. 10).

2. En el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 está el art. 64.1, según el cual «la aprobación de Planes de ordenación urbana y de polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres».

Al margen de ello, y como causas concretas, están:

- Expropiación como sistema de ejecución del planteamiento, alternativo al de compensación (y cooperación). Arts. 134 a 145. Hay normas sobre procedimiento y en especial sobre tasación conjunta.
- Expropiación «para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o la de alguno de sus elementos» (art. 134.2). El art. 145 contiene una norma sobre financiación: el coste de las expropiaciones podrá ser repercutido sobre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación urbanística, mediante la imposición de contribución especiales.
- También dentro de los preceptos sobre la expropiación como sistema de ejecución del planeamiento (que no es su sitio), el mismo art. 134.2 alude también a las actuaciones aisladas en suelo urbano. Rige asimismo el art. 145.
- Expropiación de terrenos como reservas de constitución de los Patrimonio Municipales de Suelo (art. 90.2), para «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones» (art. 89.2).
- Expropiación-sanción en caso del incumplimiento de los deberes de urbanizar y edificar (arts. 130 y 154 a 164).

3. Entre la jurisprudencia de interés, debe destacarse:

- En general, las expropiaciones son distintas -obviamente- de las cesiones obligatorias y gratuitas: Sentencia de 18 de julio de 1988 (Aranzadi 5916), sobre actuaciones del Ayuntamiento de La Coruña.
- La opción por la expropiación como sistema de actuación requiere justificarse: Sentencia de 18 de octubre de 1989 (Aranzadi 8152), sobre «Actur-Puente de Santiago», en Zaragoza.
- Acerca de la expropiación para sistemas generales, esta calificación opera sólo a efectos de ejecución de planes, lo que, en lo concerniente a valoraciones, significa que debe observarse aquí la justa distribución de beneficios y cargas: Sentencia de 11 de octubre de 1991 (Aranzadi 8154). Sobre los Planes Especiales para los sistemas generales, Sentencias de 24 de julio de 1989 (Aranzadi 5624) y de 26 de julio de 1990 (Aranzadi 5906).
- En orden a actuaciones aisladas en suelo urbano, Sentencia de 24 de octubre de 1990 (Aranzadi 7552). Zona verde o espacio Libre en Almuñécar (Granada). También, Sentencia de 22 de octubre de 991 (Aranzadi 7886).
- Sobre expropiación como sanción por incumplimiento de deberes en la Junta de Compensación, Sentencia de 23 de junio de 1988 (Aranzadi 4721).

4. La Ley 8/1990, como es conocido, insiste en la expropiación al hilo del incumplimiento de los deberes urbanísticos en plazo. La novedad no está ahí sino en la reducción de aprovechamientos a la hora de justipreciar (lo que es una sanción añadida).

Con una sistemática desconocida, el art. 78 agrupa los supuesto expropiatorios, dando preferencia a los supuestos sancionadores.

En efecto:

> «**1**. Se aplicará la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.
>
> > **a**. Por inobservancia de los plazos establecidos para la urbanización de los terrenos y su edificación, o en general, de los deberes básicos establecidos en esta Ley, cuando no se opte por la aplicación del régimen de venta forzosa.
> >
> > **b**. (...)».

(Esto segundo se refiere a las parcelaciones en suelo no urbano ni urbanizable programado. Según la Ley de 1976 -arts. 94.2; 96; y 226- era la infracción grave; ahora se añade la sanción expropiatoria, aunque no ha lugar a la reducción de aprovechamiento).

El art. 78.2, en sus tres primeros párrafos, se refiere a supuestos ya conocidos, aunque ahora con puntualizaciones (terminológicas o de fondos):

«2. Será también aplicable la expropiación:

a. Cuando se haya establecido este sistema para la unidad de ejecución correspondiente.

b. Para la ejecución en suelo urbano de los sistemas generales, así como de las dotaciones locales no incluidas en unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamientos.

c. Para la obtención anticipada de suelo destinado a sistemas generales en suelo urbanizable».

De estas dos últimas posibilidades se ocupa el art. 58.

El art. 78.2 d) habla de la expropiación «para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo u otros patrimonios públicos de suelo». En el párrafo e) se menciona lo siguiente:

«para la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, así como a otros usos declarados expresamente de interés social».

Estos dos últimos supuestos son incomprensibles al hilo de las siguientes novedades de la Ley de 1990:

– VPO (o en general residencial protegido) es un uso específico, distinto del residencial libre.

– Se puede expropiar terreno para PMS sobre suelo urbanizable no programado o no urbanizable (arts. 98.2 y 100).

El art. 78.2 contiene, en fin, una cláusula residencial: «f) En los demás supuestos legalmente previstos».

Los casos de las letras d) y e) del art. 78.2 se encuentran, por el art. 78.3, con la siguiente limitación temporal:

«La expropiación para los fines previstos en los apartados d) y e) del número anterior, en suelos urbanizables programados o aptos para urbanizar, sólo será posible antes de la aprobación del planeamiento parcial y, en los supuestos de este último apartado, si el destino fuere la construcción de viviendas, requerirá su inclusión en el correspondiente programa de actuación pública».

Todavía una referencia sobre las causas de expropiar; si ella, en concreto, ha venido por sanción y justo del deber de edificar. Para tal caso, la urgencia desaparece por arte de magia, según el art. 80.1: «En el plazo de seis meses desde la expropiación de parcelas por incumplimiento del deber de edificar, la Administración actuante deberá resolver sobre el modo de llevar a cabo la edificación. Esta deberá iniciarse en el plazo de un año desde la fe-

cha de la citada resolución».

Seis meses para un papel. Un año para poner un ladrillo. No hay plazo de finalización. La última sanción, a su vez, está en el art. 80.3.

5. El Real Decreto Legislativo de 1992 contiene la sistematización en el art. 206. Habla de «sistemas generales adscritos» por referencia al calificativo de los art.s 199.1 y 202.1.

También se s[illegible]ularizan las expropiaciones por incumplimiento de deberes. Lo que en 1990 eran los arts. 78.1 y [illegible] ahora [illegible] arts. 207 y 208.

En fin, sobre la expropiación como sistema, arts. 171 a 176. En particular, liberación de expropiaciones (arts. 174 a 176).

XII. EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO: LA CONGELACION DEL «STATU QUO»

1. La LEF, sobre procedimiento expropiatorio, sigue siendo la norma general. Pero hay alguna singularidad.

Empecemos por el mandato de congelación del «statu quo» jurídico de la cosa, a efectos de justiprecio, contenido en el art. 36, en los siguientes términos:

> «**1**. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tenían los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expedientes de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.
>
> 2. Las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación no serán objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes. Las anteriores son indemnizables, salvo cuando se hubieran realizado de mala fe».

2. No hace falta decir que el precepto, aplicado a las expropiaciones urbanísticas, volatizaría la esencia misma de la institución: no habría «privación singular» de nada, supuesto que los derechos de aprovechamiento urbanístico son siempre una donación pública.

El Texto Refundido de la Ley del Sueldo de.1976 contiene un precepto dirigido a mantener físicamente ese «statu quo». Está dentro de las normas sobre la expropiación como sistema de actuación (aun cuando su alcance es más general) y es el art. 137, que dice así: «Sobre la superficie comprendida en el área delimitada a efectos expropiatorios no se podrá realizar construcción alguna ni modificar las existentes, salvo en casos concretos y excepcionales, previa autorización expresa del Organismo expropiante, que, de no ser el Ayuntamiento, lo comunicará a éste a efectos de la concesión de la oportuna licencia».

3. Por sorprendente que parezca, en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas el art. 36 de la LEF ha jugado, para la jurisprudencia, pro cive. En concreto, en las expropiaciones para sistemas generales o actuaciones aisladas, impidiendo que se invoque la ausencia de aprovechamiento lucrativo de los terrenos para rebajar el justiprecio. Es toda una ironía, conociendo los principios urbanísticos y la indigencia jurídica de los propietarios frente al Plan y antes de él. Así:

- Sentencia de 11 de marzo de 1988 (Aranzadi 1832). Arrendatario posterior carece de derechos indemnizatorios.

- Sentencia de 27 de julio de 1989 (Aranzadi 5656). Acuerdo del JPE de Barcelona de 9 de julio de 1985.

- Sentencia de 15 de noviembre de 1989 (Aranzadi 7819). Acuerdos del JPE de Zaragoza de 17 de julio y 23 de septiembre de 1986. Segundo cinturón de la red arterial de la capital.

- Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (Aranzadi 9889). Acuerdos del JPE de Madrid de 23 de marzo de 1984 y 1 de febrero de 1985. Plan Especial de la Avenida de La Paz:

  «Si bien la finca expropiada se encuentra hoy calificada como zona verde por el Plan Espacial de la Avenida de «La Paz», con anterioridad era edificable, por lo que de conformidad con el artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa no cabe minusvalorizar la finca en atención a la nueva calificación como Zona Verde y dado que la fina expropiada se encuentra enclavada en zona de plena expansión con notable índice de edificabilidad y colindancia a (...) importantes vías de comunicación, (la Sala de instancia) estima que el justiprecio más acorde con el valor real del terreno expropiado se obtiene aplicando el Indice Municipal de Valores».

4. Nada en la Ley 8/1990.

5. El art. 212 el Texto Refundido de 1992 reproduce al pie de la letra el art. 137 del de 1976.

XIII. LA TASACION CONJUNTA

1. La LEF de 1954 parte de la infungibilidad de los bienes inmuebles y también de la idea del manejo de la expropiación con «cuentagotas».

Hay sin embargo un atisbo de «conjunción» de valoraciones en el primero de los

procedimientos especiales («De la expropiación por zonas o grupos de bienes», arts. 59 a 70, con precios máximos y mínimos).

2. La gran singularidad de las expropiaciones urbanísticas en materia de procedimiento (un campo en principio ajeno a ellas) está en la tasación conjunta. Así, Texto Refundido de 1976, art. 138. Reglamento de Gestión, arts. 201 a 204. Siempre, en expropiación como sistema de ejecución del planeamiento.

3. Nada en la jurisprudencia.

4. Aun cuando la tasación conjunta parece compadecerse mal con actuaciones singulares o aisladas (de ahí que el Texto Refundido de 1976 tan sólo la refiera a la expropiación como sistema de actuación), la Ley de 1990 contiene al respecto una posibilidad m´s amplia: por su art. 74.1, «en todas las expropiaciones contempladas en el presente título, la Administración actuante podrá aplicar el procedimiento de tasación conjunta regulado en la legislación urbanística».

5. En el Real Decreto Legislativo de 1992, los arts. 219 y 220 se ocupan de la tasación conjunta con mucho más detalle que su antecesor (el art. 138 de 1976).

Ahora como antes, la tasación conjunta conlleva la declaración de urgencia.

Por el art. 221 («Procedimiento de tasación individual»), «en caso de no seguirse el procedimiento de tasación conjunta, la relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos afectados habrán de ser aprobadas por la Administración actuante, previa la apertura de un período de información pública por plazo de quince días, salvo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171.2, dicha relación y descripción se contuvieren en la delimitación de la unidad de ejecución».

(El art. 171 es el primero de los que se dedican a la expropiación como sistema de actuación «por unidades de ejecución completas»).

XIV. DEMORAS EN EL PAGO Y GARANTIAS FRENTE A DEPRECIACIONES MONETARIAS

1. La LEF, bajo el rótulo de «responsabilidad por demora», regula varias posibilidades. La primera tiene que ver con el plazo general de seis meses de todo procedimiento administrativo. Está en el art. 56 y dice así:

> «Cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el

momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado».

Tras la valoración del bien, hay seis meses para pagar (art. 48). A partir de ellos, vuelve a devengarse el interés legal (art. 57). Si pasan dos años, lo que procede es la retasación (art. 58).

NO se regula la llamada «retasación interna» en el seno de un procedimiento abierto. Ese silencio del legislador no es colmado por la jurisprudencia, para quien el principio de congruencia en los procedimientos administrativos y el carácter revisor de la jurisdicción privan sobre las garantías (que son tasadas) frente a las depreciaciones monetarias.

Al margen de ello está lo siguiente:

- Ley General Presupuestaria de 1977.
- Ley 77/1980, de 26 de diciembre. De acuerdo con el art. 921 bis de la LEC, tipo incrementado en dos puntos.
- Ley 24/1984, de 29 de junio: interés legal, el básico del Banco de España, a fijar anualmente en la Ley de Presupuestos.

2. La Ley del Suelo de 1976 no dice nada al respecto, al margen de la mención singular del art. 69.2 «in fine».

3. La jurisprudencia parte de la indiscutida aplicación de los arts. 56 a 58 de la LEF a las expropiaciones urbanísticas. Así:

- Sentencia de 24 de julio de 1989 (Aranzadi 228). El abono de intereses (o en su caso la retasación) compensan ya la devaluación monetaria.

- Sentencia de 24 de julio de 1989 (Aranzadi 5624). Interés legal como tipo básico del Banco de España desde la LGP de 1977.

- Sentencia de 15 de noviembre de 1989 (Aranzadi 7819). «Los intereses expropiatorios se entienden como frutos civiles que son devengados día a día y por ende al tipo de interés legal vigente a lo largo del período en que deban ser liquidados».

- Sentencia de 28 de febrero de 1990 (Aranzadi 2148). Sobre el «dies a quo» en el plazo de seis meses para la determinación del justiprecio. En expropiaciones urbanísticas, es la fecha del acuerdo de necesidad de ocupación (art. 21 de la LEF) y no la de aprobación del Plan.

- Sentencia de 28 de julio de 1990 (Aranzadi 5908). En casos de ocupación urgente los interese se abonan desde la fecha de ella si tiene lugar antes de seis meses desde el inicio del expediente.

• Sentencia de 3 de octubre de 1990 (Aranzadi 7485):

«En cuanto al tipo de interés, al tratarse de un ente de Administración el expropiante, será el 4 por ciento señalado por la Ley de 7 de octubre de 1939 hasta el 3 de julio de 1984, fecha de entrada en vigor de la Ley 24/1984, de 29 de junio, en virtud de la cual se aplicará desde entonces el interés básico del Banco de España con las variaciones establecidas en las sucesivas Leyes de PGE -conforme al art. 1 de la dicha Ley- hasta la fecha de la presente Sentencia, a partir de la cual y hasta el completo pago se devengará dicho interés básico aumentado en dos puntos –y no como pretendía la recurrente al solicitar que este interés se aplicara desde el 31 de enero de 1981–, a tenor de lo dispuesto en el art. 921 de la LEC, aplicable solamente a las cantidades fijadas de manera líquida en resolución judicial».

• Sentencia de 3 de octubre de 1990 (Aranzadi 10508).

• Sentencia de 9 de octubre de 1990 (Aranzadi 9036). Los intereses se devengan por ministerio de la Ley. no se requiere la interpelación del expropiado.

• Sentencia de 12 de diciembre de 1990 (Aranzadi 9919). Interés básico del Banco de España con incremento de dos puntos (art. 921 de la LEC).

• Sentencia de 15 de junio de 1991 (Aranzadi 5219). Si se modifica el justiprecio en vía judicial, los interese se liquidan con efectos retroactivos.

• Sentencia de 6 de julio de 1991 (Aranzadi 5761). También intereses en el supuesto de tasación conjunta.

4. Nada en la Ley de 1990.

5. Tampoco en el Texto Refundido de 1992.

XV. REVERSION

1. Obediente a la naturaleza causal del negocio jurídico expropiatorio, la LEF, en su art. 54, consagra el derecho de reversión en los siguientes tres casos: no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación; si hubiera alguna parte sobrante; y si desapareciese la afectación.

El justo precio a abonar por el primitivo dueño o sus causahabientes será el de la finca «en el momento en que se solicite su recuperación, fijado con arreglo a las normas con-

tenidas en el capítulo III del Título II de esta Ley». El propio art. 54 puntualiza lo siguiente:

> «Cuando entre la ocupación administrativa y la reversión prevista en este artículo no hayan transcurrido más de dos años, se entenderá que el precio debe ser el inicial, salvo que en el objeto expropiado se hubieren realizado mejoras o producido daños que afecten a dicha valoración».

¿Cuándo se entienden producidos los supuestos de reversión? El art. 55 echa sobre la Administración la carga de la correspondiente notificación. A partir de ella el plazo de ejercicio del derecho es un mes.

Por contra, no hay plazo de nacimiento mismo del derecho: tal posibilidad parece estar abierta siempre.

En el REF de 1957, el tema se regula -con mayor detalle- en los arts. 63 a 70.

2. La Ley del Suelo de 1956 guardaba silencio. En el Texto Refundido de 1976 estaba el art. 67, con el siguiente texto:

> «Los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanística deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente.
>
> Si se pretendiese modificar su afectación o agotase su vigencia el Plan sin haberse cumplido el destino a que se afectaron, procederá la reversión de los terrenos con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa».

3. Hay jurisprudencia relevante.

> • Sentencia de 23 de octubre de 1990 (Aranzadi 7550). Resoluciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid de 18 de noviembre de 1985 y 4 de febrero de 1986. Reversión de finca en la calle Felipe Montero, expropiada en 1955. No ha lugar la reversión, pese al nuevo Plan de 1985. El supuesto de «agotamiento de vigencia de Plan sin cumplimiento de destino a que se afectaron los bienes» está condicionado a que en el nuevo Plan el mismo terreno tenga un destino distinto, lo que no sucede en el caso (uso público de viario local).
>
> • Sentencia de 2 de diciembre de 1991 (Aranzadi 9197). Polígono Industrial de Arinaga (Gran Canaria). Cambio de uso, al pasarse de zona de industria a destino turístico. Procede la reversión. Al no haberse notificado nada por la Administración, el plazo de un mes se cuenta desde que los interesados tuvieron noticia (art. 64.1 del REF). No ha lugar a invocar el art. 66 para impedir el reintegro «in natura» del bien, pese a estar edificado.

4. A la Ley 8/1990 preocupa sobremanera la reversión. El art. 75 restringe este derecho de varias maneras.

Primero, se «generaliza» la causa (se «abstrae», aunque parezca una contradicción en los términos). Vale cualquiera pública, incluyendo en tal el uso de VPO. Así, no procederá la reversión en el siguiente supuesto:

> «**a**. En las expropiaciones de terrenos destinados a dotaciones públicas, tanto de carácter general como local, si como consecuencia de modificaciones o revisiones de planeamiento se altera su destino concreto, siempre que el nuevo uso se igualmente dotacional público. A estos efectos se equiparará al uso dotacional público la calificación para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con mantenimiento por la Administración de la titularidad del suelo afectado».

En segundo lugar, se sujeta el derecho de reversión a un plazo de nacimiento (no de ejercicio). Tampoco procederá:

> «**b**. Cuando el uso dotacional que motivó la expropiación fue efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, aun cuando en posteriores modificaciones o revisiones del planeamiento se produzca su desafectación».

Y queda el caso de la expropiación-sanción. El art. 75.1.c) también niega la reversión o, mejor dicho, tiene para con la Administración expropiante una tolerancia en materia de plazos que para sí hubiera querido el propietario primitivo. Tampoco existe pues el derecho:

> «**c**. En las expropiaciones motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos, salvo que hubieran transcurrido cinco años desde la expropiación sin que la edificación se hubiera concluído, o diez sin que lo hubiera sido la urbanización, según que el terreno expropiado tuviera o no la condición de solar en aquel momento. En el régimen de venta forzosa, los indicados plazos se contarán a partir de la finalización de los establecidos en la convocatoria del correspondiente concurso, conforme a lo dispuesto en el artículo 64.1.b)».

Amén de esos plazos finales de cinco y diez años, han de tenerse en cuenta los intermedios del art. 80.

De cualquier forma, no se crea que el propietario primitivo ha redimido ya sus culpas. El sañudo art. 75.2 indica:

> «En los supuestos contemplados en el apartado c) del número anterior, el ejercicio del derecho de reversión no conferirá al expropiado más facultades urbanísticas que las tenidas en cuenta en la determinación del justiprecio».

5. El Texto Refundido reproduce -con nueva sistemática- este art. 75 en sus arts. 225 y 226. La única «novedad» está en el art. 225.3 -con cierta base en el art. 75.1.c) de la Ley 8/1990- al indicar lo siguiente:

> «Procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluídos en una unidad de ejecución para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubiesen transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiese concluído».
>
> No puede olvidarse que, por el art. 25.1, «el derecho a urbanizar los terrenos incluídos en una unidad de ejecución por un sistema de gestión privada se extinguirá si la urbanización efectiva de los mismos y el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución, no se realizare en los plazos establecidos al efecto, sin perjuicio de lo que, en defecto de legislación urbanística aplicable, prevé el art. 149.4».

La Disposición Adicional Tercera («Plazos supletorios para el cumplimiento de deberes»), indica que, cuando el planeamiento vigente no fijare plazos o ellos hubieran concluído, regirán las siguientes reglas:

> «**1a**. El plazo para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en suelos urbanizables o aptos para urbanizar, que a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, (...), cuenten con Plan Parcial aprobado, será de tres años a contar de dicha fecha.
>
> **2a**. El plazo para el cumplimiento de los expresados deberes en polígonos o unidades de actuación delimitados en suelo urbano será de dos años desde la vigencia de dicha Ley».

En fin, por el art. 150 («Actuación mediante unidades de ejecución», «Disposiciones generales»), «si la falta de ejecución del Plan fuera imputable a la Administración actuante, los propietarios afectados conservarán sus derechos a iniciar o proseguir el proceso urbanizador y edificatorio».

Las palabras «fin específico» siguen siendo empleadas (ahora, en el art. 225.1), aunque obviamente su alcance es distinto.