



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS

Alumno: DANIEL RAMÍREZ SAMANIEGO

ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN	5
1.1 INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO SEGUNDO.LA EXPROPIACIÓN FORZOSA	8
2.1. PROPIEDAD Y CONSTITUCIÓN	8
2.2. CONCEPTO, FUNDAMENTOS Y ELEMENTOS.....	10
2.3. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	12
2.3.1. ELEMENTOS PERSONALES	12
2.3.2. ELEMENTOS MATERIALES.....	13
2.3.3. ELEMENTOS FORMALES : EL PROCEDIMIENTO	14
2.4. PROCEDIMIENTO Y SUS PERÍODOS	15
2.4.1. PROCEDIMIENTO GENERAL	15
2.4.2 PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	20
2.4.3 LAS REQUISAS Y LA OCUPACIÓN TEMPORAL	21
CAPÍTULO TERCERO. LA OCUPACIÓN DIRECTA COMO MODALIDAD EXPROPIATORIA. NECESARIA APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL PROPIETARIO FRENTE A LA MISMA	23
CAPITULO CUARTO. EL PROPIETARIO HA DE CONSENTIR LA RETRIBUCION EN ESPECIE: ACERCAMIENTO DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS DE OCUPACIÓN A LA REGULACIÓN ESTATAL EXPROPIATORIA.....	29
CAPÍTULO CINCO. CONCLUSIÓN	38

BIBLIOGRAFÍA	40
RELACIÓN DE SENTENCIAS Y LEGISLACION	41

RESUMEN

La Administración Pública para poder cumplir los fines de interés público que se le va encargando, requiere de disponer de bienes y derechos de titularidad privada.

El Ordenamiento Jurídico atribuye a la Administración la potestad expropiatoria, la cual le va a permitir, bajo algunas condiciones, vencer la resistencia a retener los bienes y derechos de los que sean titulares, a fin de disponer de los mismos y poder destinarlos a un fin público.

Palabras clave: Administración, expropiación, justiprecio, ley, suelo.

ABSTRACT

The Public Administration to be able to fulfill the ends of public interest that he him is taking charge, needs of having goods and rights of private ownership.

The Juridical Classification attributes to the Administration the legal authority expropriation, which is going to allow, under some conditions, overcome the resistance to retain the goods and rights of those who are titular, in order to have the same ones and to be able to destine them to a public end.

Keywords: Administration, expropriation, fair compensation, law, soil.

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN

La primera parte, comenzaremos en profundizar acerca de en qué consiste el término expropiación forzosa y los elementos que lo forman, su propiedad y constitución. Para ello hemos tenido que analizar extremadamente la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, nombrando alguno de sus artículos más importantes.

En los tiempos que corren, en los que se imponen los principios de austeridad y contención del gasto público, algunas Administraciones públicas están haciendo uso de la figura de la ocupación directa para obtener suelos calificados en el planeamiento general como dotacionales (zonas verdes, viales, equipamientos, sistemas generales, etc.). La finalidad suele ser implantar, en un determinado territorio, un centro subvencionado; por ejemplo, un centro escolar, deportivo o cultural en un municipio que cuente con las subvenciones previstas en la legislación autonómica.

Al efecto, la Administración local de que se trate, tramita un expediente de ocupación, que necesariamente incluirá la aprobación del proyecto de ocupación para la obtención del suelo dotacional redactado por técnico competente. Todo ello previos los trámites oportunos (información al público a efectos de alegaciones y aportación de títulos, notificación individual a todos los propietarios afectados, informes municipales técnicos y jurídicos, etc.) y, por supuesto, siempre que conste debidamente justificada la necesidad de ocupación de tales suelos. Asimismo deberá solicitarse al Registro de la Propiedad certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas y la práctica de los asientos que correspondan.

En el proyecto se recogerá la relación de terrenos y propietarios afectados por la ocupación directa, con indicación de la indemnización que les corresponda por la privación de su propiedad (diferenciando entre la compensación por la privación del suelo y la indemnización por los elementos constructivos, edificatorios, instalaciones o plantaciones existentes en el mismo). El Ayuntamiento expedirá a favor de cada propietario certificación

del acta de ocupación, remitiendo copia al Registro de la Propiedad para inscribir a favor del Ayuntamiento la superficie ocupada y a favor de los propietarios el aprovechamiento de las fincas ocupadas, a cuyos folios se trasladarán todos los asientos vigentes de las mismas.

El procedimiento a seguir regulador de la ocupación directa viene establecido en las distintas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En todas ellas, se recogen y amplían los trámites que se han indicado de manera muy sintética¹.

Ahora bien, el problema se plantea cuando el citado proyecto contempla la contraprestación al propietario en especie, por ejemplo reconociéndole un aprovechamiento urbanístico, así como las unidades de ejecución excedentarias en que debe hacerse efectivo. Nos planteamos un supuesto muy común en que tal retribución en especie es coactiva (unilateralmente impuesta por la Administración «ocupante») y excluyente de la retribución en metálico, esto es, en el que no se contempla la indemnización económica del valor del suelo.

Así las cosas, el escenario planteado, desde el prisma de la Administración «ocupante» es óptimo. Veamos: i) obtiene un suelo dotacional; ii) cumple los principios de austeridad y contención del gasto público, ya que la Administración no efectúa desembolso económico alguno como compensación por dicha ocupación (a excepción de una pequeña cuantía como indemnización por la ocupación provisional) y, además, percibe la subvención autonómica correspondiente a la construcción del centro escolar, deportivo o cultural de que se trate.

Sin embargo, dicho mismo escenario cambia sustancialmente desde el punto de vista del propietario «ocupado» es, en este momento, cuanto menos desalentador. A saber: i) se ve privado de unos terrenos de su propiedad; ii) no percibe como compensación por la privación del suelo ni un euro; iii) se le reconoce un aprovechamiento urbanístico cuya valoración desconoce que deberá materializar en otros suelos, previo cumplimiento de los deberes que imponga planeamiento y legislación.

¹ Tamayo Vallvé, M., *Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: Una visión de conjunto*, *Revista de Administración Pública* (nº 151), enero-abril 2000, 18 (pp. 405-423)

Eso sí, en la hipótesis de que, transcurridos cuatro años sin que se haya procedido a la ejecución del planeamiento en el polígono donde los propietarios hubieran sido integrados, éstos tendrán derecho a exigir de la administración que se inicie el expediente expropiatorio de sus terrenos ope legis (por Ministerio de la ley).

Expuesto lo anterior, en el presente artículo, analizo si es ajustado o no a Derecho el pago en especie a un propietario afectado por un expediente de ocupación directa aprobado por la Administración pública, así como los cambios operados por determinadas legislaciones autonómicas que comienzan a exigir a tal efecto el consentimiento del propietario afectado. Para ello, es necesario responder a dos cuestiones: la primera, atañe a si la naturaleza de la ocupación directa es expropiatoria; la segunda, requiere analizar la legalidad de una modalidad expropiatoria con pago en especie sin el consentimiento del propietario.

En este trabajo se aportará una conclusión y la bibliografía, que se ha ido utilizando para su elaboración.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

2.1.- PROPIEDAD Y CONSTITUCIÓN.

La Constitución Española garantiza, de un lado, el elenco de derechos fundamentales (*denominados fundamentalísimos*) consagrados en los artículos 14 a 29 y, de otro, los denominados *derechos de los ciudadanos*, en tanto miembros de una sociedad, y entre los que se encuentra como uno de los de principal calado el artículo 33, que garantiza el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

Tanto unos como otros gozan de la protección dispensada por las distintas formas previstas en la propia Constitución Española, y en concreto los derechos patrimoniales del ciudadano quedan abarcados por el halo protector del:

- **Artículo 33**, que garantiza la inmunidad del derecho de propiedad frente a las posibles confiscaciones por las Administraciones Públicas, definiendo la expropiación como la limitación singular de la propiedad y de los derechos privados, pero siempre mediando la justa compensación y en tanto quede justificada la prevalencia del interés social o utilidad pública frente al interés del propietario (compensaciones que no aparecen cuando dicha privación no es singular, tal como ocurre con las cargas impositivas o, en su momento, con la prestación del servicio militar obligatorio, como se deduce por ejemplo del artículo 31 de la Carta Magna).

- **Artículo 106**, que permite a los ciudadanos exigir la responsabilidad de la administración pública por los daños ocasionados con motivo de su funcionamiento anormal o anormal.

- **Artículo 121**, que reconoce la responsabilidad de la administración en su tarea de impartir Justicia.

La evolución histórica del derecho de propiedad en España ha pasado por diversas fases que, a su vez, han delimitado con muy distintos alcances su ejercicio:

1.- Por tradición, se ha venido conceptuando el derecho de propiedad en la acepción otorgada por la codificación napoleónica (1804)², definiéndolo como el derecho de usar y disfrutar de las cosas pero con las limitaciones marcadas por la ley (en otras palabras, las que imponga el interés general). Esa acepción deriva directamente de la idea del hombre como centro del universo y la posposición de la sociedad al individuo, producto de su socialidad.

Esa es la razón por la que en la protección de los derechos absolutos del hombre apareciese el derecho de propiedad como *derecho fundamental y natural* (en la medida en que le era reconocido directamente por el Derecho Divino y, por tanto, indisponible por las leyes de los hombres). Así aparece en los productos constitucionales españoles desde 1812 hasta 1876.

2.- No obstante, y a principios del siglo XX, con los cambios socio-económicos producidos tras la revolución industrial, se provoca igualmente la modificación en la configuración constitucional del derecho de propiedad que, con el lapso de la constitución republicana española -donde el respeto a ese derecho era prácticamente nulo-, se configuraba el derecho de propiedad como un *derecho social* sometido enteramente al interés general.

3.- Hoy, nuestra Constitución articula en su artículo 33 la configuración del derecho de propiedad como:

- su regulación debe venir marcada por la Ley, sin que se permitan remisiones en blanco a normas reglamentarias (esa *reserva legal* choca a veces con productos reglamentarios, como por ejemplo los planes urbanísticos).
- está garantizado, pues no se permite su privación sino media justa indemnización (que no tiene por qué ser previa).
- es un derecho individual mediatizado por su *función social*.
- sólo es sacrificable por *interés social o utilidad pública* y si se compensa su pérdida a través de su conversión al equivalente económico de su valor, es decir, a cambio de la entrega del denominado *justiprecio* en la Expropiación forzosa.

² Brahm, Enrique (1996): “El concepto de propiedad en el Código Napoleónico”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 23 N° 1: pp. 7–12.

- debe respetarse su "*contenido esencial*", de forma tal que las regulaciones legales que de él se hagan deben permitirle ser reconocible como tal derecho (sin que se habiliten desfiguraciones como las que, en su día, provocó la Ley de Reforma Agraria Andaluza declarada inconstitucional en algunos de sus apartados en 1986).

2.2.- CONCEPTO, FUNDAMENTO Y ELEMENTOS

Esta corporación nace como una forma de ajustar el interés público, con la propiedad privada, tendiendo así a conseguir un interés general.

Los antecedentes legales que podemos señalar son:

- En las Partidas ya se recogía esta institución, aunque las leyes básicas en este tema son más modernas.
- Ley de 17 de Julio de 1.836³
- Ley de 10/1/1.879, que recogía y regulaba la expropiación forzosa, desarrollando así un principio de la configuración que recogería la C.E. de 1.876.
- Ley de 16/12/1.954 y reglamento de desarrollo de 26/4/57, que es la que está vigente hoy.

Para dar un concepto de expropiación, podemos acudir a su definición legal; el **art. 1 de la LEF**:⁴ “Del primer artículo de esta ley, sacaremos unas conclusiones, para podernos hacer una idea de las consecuencias que conlleva:

³ MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Administrativo*, p.841, tilda significativamente de “tensión entre el Estado constructor y la colaboración de los particulares en el desarrollo de las obras públicas mediante concesiones. Demostraría la tensión existente la titularidad estatal tradicional de la obra pública en nuestro Derecho histórico

⁴ Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. *Cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio*”

- Es una institución de derecho público por antonomasia que implica la transferencia coactiva de un bien patrimonial, derecho o interés del expropiado, a favor del expropiante o beneficiario de la expropiación.
- Tal transferencia se lleva a cabo por un interés público o utilidad social, y ello con la consiguiente indemnización al expropiado, por lo que el derecho sobre la cosa se convierte en un derecho sobre el valor de la misma (puede pagarse en especie en caso de que sea expropiación urbanística).
- Como consecuencia de ser instituto de derecho público, nos encontramos con que la transferencia de la cosa se produce libre de cargas; (y la certificación de la Administración sobre la expropiación, es suficiente para inscribirla en el Registro sin requerir escritura previa).
- Tal transferencia es coactiva, no pactada, por lo que la adquisición es originaria y no derivativa. Y ello, sin perjuicio de que el precio se pueda pactar entre ambas partes (art. 24 LEF) es decir, el precio es consensual, aunque está dentro de un expediente de expropiación que es coactivo, no consensual).

En cuanto a su fundamento, podríamos destacar 2 tipos:

a) Fundamento jurídico: en donde cabe destacar:

- En la Edad Media se tiende a confundir dos conceptos, *soberanía y propiedad*, por lo que la institución surge como consecuencia del dominio inminente el Estado.
- En un futuro se considerará como un impuesto de los particulares para colaborar así en las cargas públicas.
- Se ha considerado también de la misma manera que el art. 33.3 de la C.E. es consecuencia de la obligación que tiene la Administración de ofrecer una serie de servicios.

- El T.S. en sucesivas manifestaciones jurisprudenciales desde la Sts. de 21/11/55 que la consideró como medio para el reparto de las cargas públicas.

b) Fundamentos racionales:

- Se fundamenta principalmente en la función social de la propiedad privada (así lo recoge la encíclica de Pío XI, “**Cuadragesimoanno**”);⁵ que ya recoge en el C.E. art. 33.
- Existe una colisión de derechos públicos y privados, en donde ceden los últimos sobre los primeros.

2.3.- ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION FORZOSA

2.3.1.- ELEMENTOS PERSONALES:

➤ **A. EXPROPIANTE:** Es el sujeto activo de la expropiación forzosa, titular de la potestad expropiatoria. Según el art. 2.1, dichos titulares son los entes territoriales, Estado, provincia y municipio, a los que habrá que sumar las CC.AA. Ahora bien, si esto es regla general, existen excepciones que vienen marcadas por leyes sectoriales (por ej., la **ley 7/85 de 2 de Abril** reguladora de Bases de Régimen Local, concede posibilidad de expropiar a entes locales no territoriales, siempre que haya un reconocimiento en este sentido por la CC.AA).

➤ **B. BENEFICIARIO:** Junto al expropiante, debemos analizar la figura del BENEFICIARIO, introducido por **Ley de Expropiación Forzosa de 1954** que en su **art. 2.2. y 2.3** reconoce este beneficio a las entidades, concesionarios, así como a cualquier persona natural-jurídica que pudiera tener

⁵ PP.XI, P. (1931). *Cuadragesimo Anno*. Roma

interés legítimo en el objeto expropiado. Lo normal es que coincidan expropiante y beneficiario, pero hay veces que no es así, por lo que en tales casos se le impone al beneficiario la obligación de pagar la indemnización o justiprecio, siendo el expropiante el que dispone la potestad expropiatoria, pero siendo el beneficiario quien recibe el bien expropiado y paga el justiprecio (p.ej., Las Juntas de Compensación respecto de propietarios no adheridos a ellos o las empresas de suministros - gas, luz,...- que utilizan las infraestructuras y sus canalizaciones a través de propiedades privadas).

➤ **C. EXPROPIADO:** Es titular del derecho, interés u objeto que se va a expropiar, teniendo una cualidad “**ob rem**”⁶(unida a la cosa que se expropia). Puede ser cualquiera, incluso un ente público territorial (así un ayuntamiento puede expropiar bienes patrimoniales del Estado), salvo que se trate de bienes de dominio público, en cuyo caso lo que procede es una mutación demanial.

2.3.2.- ELEMENTOS MATERIALES

A. OBJETO: El **art. 1 de la LEF. establece** que serán los bienes, derechos, interés, de carácter patrimonial, por lo que no podrá ser objeto de expropiación los bienes de dominio público y ello en la medida que son una res extracommercium, ahora bien, lo que si se podría hacer es incoar un expediente de desafectación o una mutación demanial (se cambia la naturaleza jurídica), convirtiéndolos en bienes patrimoniales, y así ya se pueden expropiar.

⁶López Menudo, Carrillo Donaire, Guichot Reina La Expropiaciones Forzosa, Lex Nova, 2006, pág. 61. El cambio de titulares no impedirá, la continuación del expediente expropiatorio, subrogándose el nuevo titular en la posición del art. 7 de la LEF.

B. JUSTIPRECIO O PRECIO A PAGAR:⁷ Junto a la cosa que se expropia, debemos analizar la indemnización, que habilita que el derecho sobre la cosa se convierta en un derecho sobre su valor, por lo que se ha de indemnizar con una cuantía que abarcaría:

- El valor de la cosa.
- El premio de la afección.(5 % del valor de la cosa).
- Daños y perjuicios que se pueden haber ocasionado.
- Cosechas pendientes etc...

C. CAUSA EXPROPIANDI: es la razón o motivo por el cual se expropia según la **C.E.** y la **LEF** necesariamente serán la utilidad pública o el interés social que motivan la expropiación. Se trata, como puede deducirse, de conceptos jurídicos indeterminados, que se deberán concretar y demostrar en todo momento para permitir incoar el procedimiento de expropiación por la Administración.

2.3.3.- ELEMENTOS FORMALES: EL PROCEDIMIENTO:

Tal procedimiento debe seguirse en lo sustancial, ya que si no es así, el acto jurídico expropiatorio adolece de un **vicio de nulidad (art. 62 LPAC:)**. El procedimiento expropiatorio se caracteriza por:

⁷ "¿Puede la crisis perjudicar el derecho al cobro del justiprecio?", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 823, 23 de junio de 2011. En las expropiaciones, en las que el propietario pierde un bien inmueble, u otro tipo de bien o derecho de manera forzosa, por razones de utilidad pública o interés social, el expropiado tiene, a cambio, derecho a que se le abone un justo precio o justiprecio

- Es rigurosamente formal, ya que sus fases están marcadas de forma precisa.
- Son imprescindibles y necesarias cada una de las fases, de forma que si los interesados no comparecen en dicho expediente no se paraliza, sino que un fiscal actuará por ellos.
- Es un procedimiento contradictorio, siempre hay que contar con la parte expropiada.
- No es único el procedimiento, sino que es múltiple, así, existe un procedimiento general, uno de urgencia, especiales por razón de la materia, etc...

2.4. - PROCEDIMIENTO Y SUS PERIODOS

Anteriormente mencionamos que la mayoría de las veces, el procedimiento de expropiación no es único, ya que existe una gama de diferentes procedimientos que se citará a continuación

- Procedimiento general
- Procedimiento especial (urgencia) art. 52 LEF.
- Procedimiento especialísimos

2.4.1.- PROCEDIMIENTO GENERAL.

Empezaremos comentando brevemente el significado del PROCEDIMIENTO GENERAL que, aunque esa sea su designación, es hoy en día el menos utilizado por las Administraciones Públicas, que prefieren decantarse por el de urgencia o los sectoriales, por

ser mucho más rápido y por su eficacia. Este procedimiento, en teoría, se seguirá siempre que no surjan o concurran circunstancias especiales que aconsejan la aplicación del de urgencia. Consta de 4 fases:

A. DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL QUE JUSTIFICA LA EXPROPIACIÓN: según el **art. 9 LEF**.

Es una fase indispensable. Tal declaración se puede hacer de dos formas:

- **Genérica:** es por ley, es decir, que debe ser una norma con rango de ley que declara la utilidad pública
- **Implícita:** es la declaración que conllevan algunos planes urbanísticos, proyectos de obras etc., (todo plan urbanístico conlleva implícita esta declaración de utilidad pública).

Ahora bien, como se ha dicho antes, puede ocurrir que esta etapa o fase, se subsuma en la siguiente, lo cual suele ocurrir en los planes generales de obras y servicios del Municipio, Provincia, Estado.

En cualquier caso, esa ley que declara el carácter de utilidad es desarrollada por Decreto del Consejo de Ministros, o por Orden (Administración estatal o Autonómica); en los entes locales, se acuerda en el Pleno correspondiente. Se trata de un acto discrecional, que se ajusta a la ley en cuanto a la competencia y procedimiento, así como al fin.

B. NECESIDAD DE OCUPACIÓN: procede cuando se ha realizado la primera; la Administración concreta y define los bienes y derechos a expropiar que son estrictamente necesarios. Tal relación se publicará en el BOE (Estado) BOJA (CC.AA.) y BOP (Provincia); dándose un plazo de 15 días para presentar alegaciones y correcciones a esa lista. La Subdelegación de Gobierno resolverá en un plazo de 20 días los posibles recursos a la misma, (EF. del Estado) y ante tal decisión se puede recurrir al superior

jerárquico (Ministerio correspondiente) en un plazo de 15 días, teniendo 3 meses para resolver en un sentido u otro.

Ahora bien, se ha planteado si el acto por el que se declara la necesidad de ocupación, es susceptible de recurso contencioso administrativo: **El art 22 (in fine)** de la LEF. mantiene que no es posible. Sin embargo, frente a esta posición, G. Enterría, sostiene que el recurso contencioso administrativo es posible en base al art. **24.1 de la C.E.**, por lo que el **art. 22 de la LEF.** podemos considerarlo derogado; y justifica esta posición alegando jurisprudencia al respecto: **sts. 14/6/83, 4/4/84, 5/3/86, 20/7/87.**

C. FASE DE JUSTIPRECIO: la determinación del **JUSTIPRECIO**, aquí **según el art. 25**, se debe producir una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables, por lo que, a partir de ahí, se procede a determinar el JUSTO PRECIO. (Se tramita como una pieza separada del expediente).

En tal fase se puede distinguir varios apartados o momentos.

- 1. Mutuo acuerdo:** es una regla que rige en todo momento aunque la ley señala un plazo de 15 días para llegar a ese consenso.
- 2. Expediente de determinación del Justiprecio:** para el supuesto de que se llegue a un acuerdo, se tiene que provocar la determinación del precio por el siguiente proceso: la Administración unilateralmente, comunicará el precio, en base a unos informes técnicos que lo acreditan; al particular (hoja de aprecio de la Administración), dándole 20 días para que éste presente su propia “hoja de aprecio” (avalado por peritos) o acepte el precio de la Administración. Si no hay acuerdo, las actuaciones se pasan al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

3. Jurado provincial de expropiación: es un órgano distinto de la Administración expropiante que depende de la Administración General del Estado (de la Subdelegación de Gobierno de cada provincia). Es un órgano colegiado formado por:

- Presidente: Magistrado de la Audiencia.
- Funcionario Técnico, que variará en función de la naturaleza del bien (Arquitecto, Ingeniero)
- Notario nombrado por el colegio oficial del gremio.
- Abogado o delegado del Estado adscrito a Hacienda.

Es un órgano semi-administrativo, semi-judicial, su pronunciamiento es un “acuerdo del jurado” de naturaleza administrativa (no es una sentencia). Su finalidad es valorar el bien a expropiar, ya que no hay acuerdo entre las dos partes. El jurado deberá valorar dentro de los parámetros marcados, entre lo que piden ambas partes, gozando de libertad dentro de esos parámetros. El acto goza de una presunción de certeza; debe ser matizado explicando cuáles han sido las razones que le han llevado a ese precio; además es ejecutorio lo que significa que le sirve a la Administración para pagar y ocupar el bien expropiado.

Su decisión puede ser objeto de recurso de reposición ante el órgano en cuestión con carácter potestativo (Jurado) y, sobre todo, ante los tribunales (contencioso- administrativos).

Los criterios que se han de seguir en cuanto a las valoraciones de los bienes son en todo caso discutidos, ya que la ley recoge unos criterios muy detallistas en este tema, lo que contrasta con el criterio seguido cada vez más por los tribunales (*Cláusula del valor de mercado o real*). Pero, cuáles son esos criterios legales:

- En cuanto al suelo urbano o urbanizable: en atención a su aprovechamiento urbanístico o edificabilidad.
- En cuanto a los edificios: el valor de lo edificado atendiendo a su valor de reposición (esto es, a lo que costaría en ese momento levantar un edificio de las mismas características, en atención a su estado de conservación y antigüedad).
- En cuanto a las fincas rústicas: el valor real del mercado por el método de comparación o, en su defecto, en atención a su rendimiento potencial.
- Las obligaciones y acciones que pueden expropiarse, se valorarán en razón de:

a.- Cotización media del ejercicio anterior.

b.- Capitalización del tipo de interés legal del beneficio promedio de la empresa en los tres ejercicios anteriores

c.- Valor teórico de los tributos de que se trate (diferencia entre el activo real y el pasivo exigible en el último balance)

Por último señalar que a ese precio tasado, hay que sumarle un 5% de premio de afección(o “precio de las lágrimas”), con el que se trata de compensar el daño moral que se le produce al expropiado y, siempre que las mismas no sigan en el disfrute del mismo.

4.- PAGO Y TOMA DE POSESIÓN: una vez que el Jurado ha estimado el valor del objeto, la Administración puede ya ocupar el bien (a través de un acto suscrito por la misma y el expropiado ante el Alcalde del municipio correspondiente, teniendo alcance directo al Registro para su matriculación).

La ocupación procede previo el pago de lo fijado como justiprecio, aunque todavía podrá ser consignada la cantidad en la Caja General de Depósitos (si no hay acuerdo en el precio y por tanto no ha pagado), y ello sin perjuicio del recuso que se pueda interponer.

La Administración tiene un plazo de 6 meses para pagar (contados desde que se tasa el bien hasta que se acepta), si no lo hace, se incrementarán los intereses de demora; además si en 2 años no se han iniciado las obras, hay que volver a justipreciar (retasación, a petición del expropiado). Además, si lo expropiado no se dedica al fin público previsto, el particular tiene derecho de reversión, devolviendo el precio que en ese momento tuviese el bien.

El justiprecio está libre de cargas e impuestos, al igual que el bien que se adquiere por la Administración, también libre de cargas, por lo que si hay servidumbre u otras cargas, habrá que indemnizar a sus titulares.

2.4.2.- PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Existe otro procedimiento llamado de URGENCIA, regulado en el **art. 52 LEF**.⁸ Podríamos caracterizarlo:

- No es una facultad discrecional ya que para ponerlo en marcha se requiere acuerdo del Consejo de Ministros o de la CC.AA.
- Se puede ocupar casi desde el inicio del procedimiento, antes de declarar el justiprecio. Basta con consignar una pequeña cantidad de dinero que se denomina “depósito precio a la ocupación”.
- Anteriormente a la declaración del justiprecio y posteriormente al acuerdo del Consejo de Ministros, se da un plazo de publicación de 8 días, levantando

⁸Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Excepcionalmente y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. En el expediente que se eleve al Consejo de Ministros deberá figurar, necesariamente, la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación en esta Ley.

posteriormente acta del estado de la finca, indemnizando por frutos pendientes o cosechas etc., y ocupando físicamente la finca.

- Debe haber una motivación del acto por el que se acuerda la urgencia.
- En materia de urbanismo el expediente urgente se denomina “*tasación conjunta*” y se caracteriza por ser una expropiación legitimada por los planes urbanísticos que permite ocupar la finca antes de que se determine el justiprecio por la Comisión Provincial de Valoraciones (órgano que sustituye en el ámbito autonómico y local al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa), en base al precio que previamente hayan calculado los técnicos redactores del Proyecto de Expropiación. Primero se ocupa, se paga el precio consignado en el Proyecto de expropiación y, si el propietario no está conforme, se recurre ese precio ante la CPV y, después, ante la Jurisdicción Contenciosa.

2.4.3. LAS REQUISAS Y LA OCUPACION TEMPORAL

Son dos figuras afines a la EXPROPIACION FORZOSA, y con puntos de conexión con la confiscación y el comiso.

A. REQUISAS: podríamos definirlas, siguiendo a Garrido Falla, como “la expropiación del uso de una cosa, sabiendo que si es fungible (se destruyen por el uso) la expropiación del uso se convierte en una transferencia coactiva de la cosa. Sin embargo, podemos dar un concepto mucho más amplio de este término: disposición coactiva de cosas, que va ligada a unas necesidades de estados de guerra, epidemias, etc.; siempre con la consiguiente indemnización fijada por la Comisión General de Valoración.

B. OCUPACIÓN TEMPORAL: El **art. 118 de LEF** recoge esta posibilidad para la Administración para ocupar los bienes inmuebles de los particulares en los siguientes supuestos:

- Para realizar un proyecto de obras
- Establecer caminos, estaciones, talleres, etc.
- Para extraer materiales de toda clase para las obras públicas.
- Para llevar a cabo los trabajos necesarios, que el propietario no realiza, para cumplir así la función social de finca en cuestión.
- Cuando el Estado quiere intervenir una empresa mercantil que hubiera cesado en el trabajo.

CAPÍTULO TERCERO. LA OCUPACIÓN DIRECTA COMO MODALIDAD EXPROPIATORIA. NECESARIA APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL PROPIETARIO FRENTE A LA MISMA

La ocupación directa es una modalidad de expropiación forzosa y su regulación compete al Estado. Efectivamente, la ocupación directa es una forma de obtención de terrenos dotacionales, pero al mismo tiempo, es una privación del derecho de propiedad: los terrenos afectados a dotaciones públicas se transmiten a la Administración pública con el levantamiento del acta de ocupación. En definitiva, es una modalidad expropiatoria como han señalado el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. Lo anterior no ofrece lugar a dudas. Veamos:

Desde el lejano año 1956, en todas las leyes urbanísticas rige el principio general de no indemnizar por el contenido que la ley o el planeamiento da al derecho de propiedad⁹. No obstante, la garantía expropiatoria del artículo 33 de la Constitución Española obliga a pensar que toda regulación urbanística que produzca efectos expropiatorios sin la oportuna compensación será inconstitucional. El mentado precepto se erige como la garantía constitucional de la propiedad privada, debiendo ser respetado por la Ley su contenido esencial según dispone la protección que le confiere el artículo 53 de la Norma Suprema.

Con la institución expropiatoria se ejercita una potestad consistente en la apropiación de una propiedad privada por razones de interés público. Respetando la reserva de Ley, la ordenación urbanística puede imponer limitaciones que, con carácter general, no darán derecho a indemnización (clasificar un suelo como urbano, urbanizable o no urbanizable, conferirle un determinado aprovechamiento urbanístico, permitirle construir más o menos alturas, etc.). Todo ello con respeto al mandato constitucional de la igualdad, principio que, en

⁹ Art. 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por RD Legislativo 2/2008 de 20 de junio (LA LEY 8457/2008), derivado de los precedentes artículos 2.2 de la Ley 6/1998 (LA LEY 1489/1998), del Régimen del Suelo y Valoraciones, 70 en relación con el 61 de la Ley del Suelo de 1956 (LA LEY 9/1956) y 87 en relación con el 76 del Texto Refundido de la Ley de 1976.

derecho urbanístico, se materializa en el equitativo reparto de los beneficios y las cargas de los usos del suelo entre sus propietarios¹⁰. Para García de Enterría, claro exponente de la concepción estatutaria del derecho de propiedad, la legislación del suelo determina un marco general y abstracto para la propiedad y los planes de urbanismo no limitan la propiedad urbanística sino que la configuran por remisión a la Ley. El contenido (facultades y limitaciones) del derecho de propiedad urbanística es obra del plan, no formando parte del mismo el *ius aedificandi* o derecho a transformar la cosa, que pasa a ser obra del *imperium* (decisiones políticas), siendo el urbanismo una función pública¹¹.

Ahora bien, el legislador no puede expropiar una propiedad privada sin indemnizar a su titular.

Sobre la naturaleza expropiatoria de la ocupación forzosa se pronunció la STC 61/1997, al formular el juicio de constitucionalidad del artículo 203 del TRLS/1992 (precepto que regulaba la ocupación directa). Razona el TC que en la regulación de los artículos 203 y 204 del TRLS/1992:

«(...) predomina la configuración de una singular modalidad expropiatoria. En efecto, por la denominada ocupación directa se produce, respecto a terrenos afectados por el planeamiento a dotaciones públicas (que no hayan de ser objeto de cesiones obligatorias y gratuitas), es decir, terrenos sin aprovechamiento lucrativo para su propietario también denominados "de aprovechamiento cero", la transmisión coactiva de la titularidad dominical de tales terrenos a las Administraciones urbanísticas actuantes para adscribirlos a los usos y

¹⁰ Delgado Barrio, J., El control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico, Civitas, Madrid, 1993. En dicha obra afirmó: «En el obligado respeto al principio fundamental de la igualdad se incluye naturalmente el deber del legislador de distribuir los beneficios y las cargas de la vida en común y de las actividades y bienes públicos, de manera justa, es decir, igual, aun teniendo en cuenta que la igualdad de la justicia distributiva es una igualdad de proporcionalidad. La "progresividad" de las cargas debe dejarse exclusivamente para aquello para lo que la Constitución la legitima, es decir, para el "sistema tributario" (art. 31.1). Por tanto, no deben, en suma, imponerse al derecho de propiedad sobre los diversos tipos de bienes, sino las limitaciones —prohibiciones, deberes o cargas— que con un criterio igual y general vengan exigidas por la integridad de su función social».

¹¹ García De Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., Lecciones de derecho urbanístico, Madrid, Civitas, 1979, págs. 405 y ss.

servicios públicos que motivaron su afectación en el Plan de ordenación. La vinculación de destino que éste dispuso se hace así efectiva, trasladando la titularidad dominical de manos privadas a la de Entes públicos, traslación que se realiza de forma coactiva, y que se produce con una doble singularidad: a) de una parte, la ocupación se realiza sin previo pago del justiprecio, al igual que ocurre en la expropiación de urgencia (arts. 52 y concordantes de la LEF), y b) de otra, que el justiprecio no consiste aquí en el abono de una indemnización dineraria como equivalente económico del terreno ocupado, sino en la adjudicación al propietario del aprovechamiento urbanístico patrimonializado para que lo haga efectivo en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real. Esta última característica aproxima esta modalidad expropiatoria a la prevista en el art. 217 TRLS, por la que unilateralmente la Administración expropiante puede satisfacer el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos equivalentes, situados en la misma área de reparto que el expropiado».

Concluyó el Alto intérprete de la Constitución que en una ocupación directa se advierte la aparición de notas inherentes a la estructura esencial de la potestad expropiatoria: i) la privación singular y coactiva de derechos patrimoniales mediante la sustitución por su equivalente económico o indemnización a través de un procedimiento formal; ii) la posibilidad de que el «expropiado» por la ocupación directa puede acudir al sistema de expropiación transcurridos los plazos legalmente previstos.

Notas que, sin ningún género de dudas, permiten sostener que nos hallamos ante una determinación legal para habilitar una modalidad expropiatoria como alternativa a la expropiación formal y, por tanto, no nos hallamos en presencia de una técnica de gestión urbanística arbitrada por el legislador estatal. Sólo la decisión sobre su aplicación o no (una vez instituido el sistema por el legislador estatal con carácter previo) así como su regulación procedimental queda en manos del legislador autonómico, tal y como señala el artículo 203.3 del TRLS/1992.

Por tanto, el artículo 203 en su integridad encontró cobertura en el título competencial del artículo 149.1.18 de la Constitución Española (regulación de la expropiación forzosa), por

limitarse a establecer ciertas garantías expropiatorias de carácter mínimo. Así pues, la ocupación forzosa no es una simple técnica urbanística (pues de lo contrario, la competencia hubiera correspondido a las Comunidades Autónomas).

En ese sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 diciembre 2008 reitera el pronunciamiento del Constitucional sobre la naturaleza expropiatoria de la ocupación directa: “Se sigue de lo anterior que es apreciable en la ocupación directa la existencia de alguna de las notas inherentes a la estructura esencial de la potestad administrativa expropiatoria: una privación singular y coactiva de derechos patrimoniales mediante la sustitución por su equivalente económico: o indemnización (el aprovechamiento urbanístico correspondiente), y a través de un procedimiento formal, al que después aludiremos”.

Ha de añadirse asimismo que en virtud de lo dispuesto en el art. 204.2 TRLS, la ocupación directa es susceptible de transformarse o reconducirse a una propia o común expropiación forzosa, a instancia del propietario expropiado, si transcurren los plazos previstos en dicho precepto sin que se produzca la aprobación definitiva del instrumento redistributivo de la unidad de ejecución excedentaria, que permita al propietario ocupado hacer efectivo en ésta su aprovechamiento urbanístico. Esta posibilidad de reconducción a la expropiación pone de relieve que, en lo que aquí interesa, no nos hallamos en presencia de una simple técnica de gestión urbanística arbitrada por el legislador estatal, sino ante una determinación legal para habilitar una modalidad expropiatoria, como alternativa a la expropiación, cuya aplicación y regulación procedimental queda en manos del legislador autonómico, tal como señala el art. 203.3 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Al asimilarse la ocupación directa a la categoría de la expropiación forzosa, el Estado se halla legitimado, "ex" art. 149.1.18.º, para establecer ciertas garantías expropiatorias con carácter de mínimo, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan instrumentar las normas específicas del procedimiento que sean proporcionadas a la singularidad de la clase de expropiación de que se trate. Dichas reglas garantizadoras mínimas previstas en el art. 203.3 TRLS vienen a coincidir, sustancialmente, con las contenidas en el procedimiento general o común de la expropiación forzosa contenido en la LEF y en su Reglamento

ejecutivo, por lo que dicho apartado también encuentra cobertura en el título competencial del art. 149.1.18.º de la Constitución Española.

Por otra parte no cabe olvidar que el pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos se recogió también de forma expresa en el art. 37 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones, que fue declarado conforme a la Constitución por la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, señalando que reitera la misma garantía del expropiado que, con carácter general, establece el art. 48 de la Ley de Expropiación Forzosa. Según el citado Tribunal "es claro que, entendido el art. 37 LRSV como garantía del expropiado, la modalidad de pago en terrenos es sólo una de las posibles. En forma alguna opta el art. 37 LRSV por una forma de pago en especie típicamente urbanística (terrenos de valor equivalente) impidiendo otras (así, mediante aprovechamiento urbanísticos o derechos de superficie).

Las sentencias enunciadas resultan de capital importancia a la hora de determinar el actual alcance de la ocupación directa, pues de la misma resulta que:

- i) Al legislador estatal corresponde fijar esta modalidad expropiatoria.
- ii) Al Estado corresponde fijar las garantías mínimas del propietario en la expropiación; las Comunidades Autónomas no pueden desconocerlas al regular los aspectos procedimentales (que es para lo único que tienen competencia) y tampoco las Administraciones públicas al utilizar cualquiera de las modalidades expropiatorias.
- iii) Al asimilar la ocupación directa con una modalidad expropiatoria, será de aplicación lo dispuesto en Real Decreto 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo, según el cual, la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en dicha Norma y en la Ley de 16 de diciembre de 1954.

iv) Por tanto, las garantías expropiatorias fijadas por el legislador estatal en la vigente Ley de Suelo se aplican en la ocupación directa, que es una modalidad expropiatoria, y deberán integrarse en el procedimiento administrativo de ocupación¹²

¹² Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1993: «La formulación de la expropiación, contenida en el art. 33 de la Constitución, presupone que la finalidad de la privación o restricción de la propiedad privada, concretada en la subordinación de tal derecho a las necesidades del interés público o utilidad social, ha de recaer en la fijación de un bien concreto y específico, adecuado para el cumplimiento de tales necesidades públicas o sociales. Tal fijación no puede quedar sometida al arbitrio de la Administración ni a un margen de discrecionalidad exento de control jurisdiccional». O su Sentencia de 14 abril 1994: «Para la procedencia de la expropiación forzosa de un bien o derecho es indispensable —art. 9 de la Ley de Expropiación Forzosa— la previa declaración de utilidad pública e interés social del fin a que se afecte el objeto expropiado. Cuando la expropiación forzosa obedece a la legalmente decretada ejecución de un planeamiento urbanística, la aprobación de los Planes de Ordenación Urbana y de polígonos de expropiación implica, por sí misma, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de la expropiación».

CAPÍTULO CUARTO. EL PROPIETARIO HA DE CONSENTIR LA RETRIBUCIÓN EN ESPECIE: ACERCAMIENTO DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS DE OCUPACIÓN A LA REGULACIÓN ESTATAL EXPROPIATORIA

En el apartado anterior concluíamos que es al legislador estatal a quien compete la fijación de las garantías mínimas de las distintas modalidades expropiatorias.

Y es que fue precisamente el legislador estatal quien, al aprobar la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Régimen de Suelo y Valoraciones («LRSV», en adelante) estableció una garantía adicional: el consentimiento del afectado para que el justiprecio pudiera abonarse en especie (artículo 37 LRSV). La constitucionalidad de este artículo fue refrendada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de julio de 2001, en la que afirmó que:

«Es por ello que, de acuerdo con el criterio sentado en la STC 61/1997, F. 31, la regulación del art. 37 LRSV encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.18 CE, sin que simultáneamente se estén vaciando las competencias urbanísticas autonómicas, como argumentan los Diputados recurrentes. Es claro que, entendido el art. 37 LRSV como garantía del expropiado, la modalidad de pago en terrenos es sólo una de las posibles. En forma alguna opta el art. 37 LRSV por una forma de pago en especie típicamente urbanística (terrenos de valor equivalente) impidiendo otras (así, mediante aprovechamientos urbanísticos o derechos de superficie). Con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado sólo es posible el pago en dinero.»

La consecuencia jurídica (desde la entrada en vigor de la LRSV) de esta declaración es evidente: desaparecida en la legislación estatal la posibilidad de acordar la privación del derecho de propiedad a cambio de terrenos de un valor equivalente (imposibilidad legal que limita las opciones del legislador autonómico), sólo cabe la ocupación directa con retribución en especie si media el consentimiento previo del interesado o expropiado.

Con la actual regulación de la Ley de Suelo (TRLRHS 2008) la anterior afirmación se mantiene, pues dispone el artículo 30 que: «Artículo 30. Justiprecio 1. El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta Ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta. Si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie». En línea con lo anterior, el Alto Tribunal afirma en su Auto de 26 de noviembre de 2003 que: «En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación».

En definitiva, la ocupación directa sólo puede articularse como modo de obtención de terrenos dotacionales indemnizando tal privación de propiedad en especie si previamente se recaba el consentimiento expreso del expropiado, puesto que si esto no ocurre se estaría vulnerando una garantía constitucional del derecho de propiedad. Y así lo ha señalado la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 5.ª), según la cual: «NOVENO.—Seguidamente, en la sexta pretensión de la súplica de la demanda, el recurrente solicita que se anule la referencia contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de Lucena a la ocupación directa como forma de obtención de terrenos dotacionales por ser contraria a la Disposición Derogatoria de la Ley 6/1998, y a la doctrina constitucional marcada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001, ya que el artículo 21 del Plan General de Ordenación Urbana de Lucena hace referencia a la ocupación directa como forma de obtención de terrenos dotacionales cuando este modo de obtención de terrenos dotacionales no existía en

nuestra legislación urbanística, pues la Disposición Derogatoria única de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, derogó expresamente los artículos 203 y 205 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que establecían tal forma de obtención de terrenos, cuya regulación es atribución exclusiva del Estado por tratarse, como apuntó el Tribunal Constitucional, de una categoría equivalente a la expropiación forzosa y es sólo el Estado el que está legitimado, conforme al artículo 149.1.1.^a 18 de la Constitución, para establecer las garantías expropiatorias con carácter mínimo. A esta cuestión nada replica la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Lucena y la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía se limita a decir que las peculiaridades procedimentales en materia expropiatoria son competencia de las Comunidades Autónomas y que el sistema de ocupación directa, a pesar de la entrada en vigor de la Ley 6/1998, de 13 de abril, se puede seguir aplicando conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística.

Estos argumentos para oponerse a la pretensión del demandante son rechazables porque los citados preceptos del Reglamento de Gestión Urbanística hay que considerarlos derogados con la entrada en vigor de la mencionada Ley 6/1998, pero es que, además, dichos preceptos no se promulgaron en desarrollo del sistema de ocupación directa establecido en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, sin que dicho sistema, en contra de lo que sostiene la Administración, sea una mera peculiaridad procedimental en materia expropiatoria sino un auténtico y singular sistema de obtención de terrenos para dotaciones públicas, que resultó abrogado por la Disposición Derogatoria única de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, la que, además, dispuso en su artículo 37 que el pago del justiprecio en las expropiaciones sólo puede hacerse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente cuando lo consienta el expropiado, lo que contradice el sistema que preveía el derogado artículo 203 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, razones todas por las que la sexta de las pretensiones formuladas por el recurrente en la súplica de su demanda debe prosperar».

La contundencia de este planteamiento no es baladí: la ocupación directa es una modalidad expropiatoria y, habiéndose establecido el legislador estatal la necesidad del consentimiento del expropiado para el pago en especie del justiprecio expropiatorio, no es

posible aplicar la ocupación directa si no media la previa aceptación del propietario de ese pago en especie. El artículo 30 del TRLS 2008 es de aplicación directa y preferente frente a las disposiciones autonómicas que regulan la ocupación directa, que sólo serán constitucionales en la medida en que se interpreten conforme al mismo.

Y ello con independencia de que la Sentencia parcialmente transcrita cuestione el sistema de ocupación directa, indicando que fue abrogado por la LRSV sin que haya sido restablecido por la legislación estatal actual con la amplitud del antiguo artículo 203 del TRLS 199, por lo que podría llegar a fundamentarse la negación de la legalidad de tal institución, pero éste es un tema que requeriría un estudio mucho más extenso, sobre si la ocupación directa podría encontrar o no cobertura legal en el artículo 35 del TRLS/2008 (en el que se engloban supuestos tanto de naturaleza expropiatoria como de responsabilidad patrimonial de la Administración, de necesaria distinción¹³, aunque ya anticipo aquí que, en mi opinión, dicho precepto se refiere a la indemnización por ocupación provisional (temporal) y no a la indemnización del justiprecio. Tampoco se puede desconocer el alcance del legislador autonómico al regular las peculiaridades procedimentales sin contravenir las garantías mínimas fijadas por el Estado (primero, en la LRSV y, posteriormente, en el TRLS/2008).

En lo que aquí interesa, en particular sobre el artículo 37 de la LRSV, el Alto Tribunal afirma: «el pago de las expropiaciones sólo puede hacerse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente cuando lo consienta el expropiado». Y este artículo se corresponde con el artículo 30 del vigente TRSLS, por lo que cualquiera que sea la modalidad expropiatoria utilizada, es necesario el pago en dinero.

En el mismo sentido se han pronunciado algunos Tribunales autonómicos. Por todas, citaré la Sentencia núm. 1178/2008, de 9 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

¹³ Baño León, J. M., Derecho Urbanístico Común, Iustel, 2009, pág. 419: «La distinción de ambos institutos resulta hoy obligada, justamente desde la diferente perspectiva que ofrecen los arts. 33 y 106 de la Constitución. El primero constituye el núcleo duro de la garantía de la propiedad privada y se opone al legislador mismo, pues la Ley debe respetar su contenido esencial. La responsabilidad administrativa, sin embargo, se remite por el constituyente al legislador».

(LA LEY 178370/2008) (LA LEY 178370/2008), que reza: «Con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado sólo es posible el pago en dinero», o la Sentencia del mismo Tribunal núm. 613/2011, de 7 de abril: En realidad, era una expropiación de terrenos destinados por el planeamiento a dotaciones públicas, en la que, en lugar del pago del justiprecio en metálico a los expropiados, la Administración abonaba unidades de aprovechamiento urbanístico, por valor equivalente, en unidades de ejecución que poseían un exceso de aprovechamiento real. La permuta se diseñaba con carácter forzoso para el expropiado.

El núm. 2 del artículo 203 del TRLS de 1992 establecía como requisito previo para la aplicación de la ocupación directa, el deber de la Administración de determinar los aprovechamientos urbanísticos susceptibles de adquisición por el titular del terreno a ocupar y de la unidad de ejecución excedentaria en que habría que hacerse efectivos tales aprovechamientos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (LA LEY 9921/1997), declaró la constitucionalidad del régimen estatal de la ocupación directa, con estas palabras: "Al asimilarse la ocupación directa a la categoría de la expropiación forzosa, el Estado se halla legitimado, ex artículo 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), para establecer ciertas garantías expropiatorias con carácter de mínimo, sin perjuicio de que las CC.AA. puedan instrumentar las normas específicas de procedimiento que sean proporcionadas a la singularidad de que se trate".

Así las cosas, la Ley 6/1998 introdujo importantes novedades en relación con el instituto de la ocupación indirecta. La primera de ellas es la supresión de raíz de esta modalidad expropiatoria del ordenamiento jurídico estatal por la Disposición Derogatoria única.1 de la citada Ley. Y, en segundo lugar, al condicionar el pago del justiprecio mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente al previo acuerdo con el expropiado (artículo 37). Esto es, de la permuta forzosa, contemplada en la citada Ley del Suelo de 1990, se pasa a la permuta voluntaria: siempre se requerirá el acuerdo de ambas partes —Administración y expropiado—.

Ciertamente que las Comunidades Autónomas están capacitadas competencialmente para recular la ocupación directa como modalidad expropiatoria, a partir de sus potestades en materia de urbanismo (STC 61/1997). Ahora bien, en dicha regulación vendrán obligadas a respetar las garantías procedimentales generales que haya fijado el Estado, y entre ellas, en lo que ahora nos ocupa, el necesario consentimiento del expropiado, por imponerlo así el ya citado artículo 37 de la Ley 6/1998. De esta forma, la validez de la ocupación directa queda subordinada a la voluntad del propietario expropiado.

Por ello, toda interpretación que pretenda ser constitucional con respecto a la admisión de la ocupación directa de los terrenos destinados para las redes públicas, admitida en el artículo 92 de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid, debe partir, necesariamente, por tanto, del preceptivo previo consentimiento del propietario. Matización esta que no ha sido tomada en cuenta por el Jurado de Expropiación.

Resulta igualmente de interés el Dictamen núm. 73/2011, de 30 de marzo, emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha que, en sede del expediente relativo a la tramitación del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU), al pronunciarse sobre los preceptos reguladores de la ocupación directa (artículos 120 a 123), expresa: «Ante tal situación normativa de la ocupación directa hay un importante sector doctrinal que considera inconstitucional la configuración que de la misma hacen la mayoría de las Comunidades Autónomas que, posiblemente por entenderla solamente como un instrumento de gestión urbanística y no como modalidad expropiatoria tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, permiten acudir a la misma sin necesidad de consentimiento del expropiado, sin tener en cuenta que el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo, en su artículo 30.1, precepto básico, establece que, sólo si hay acuerdo con el expropiado, se puede satisfacer el justiprecio en especie. No obstante lo anterior, sí cabe aludir, como precedente normativo cercano y visiblemente dirigido a procurar una adecuación entre la normativa preexistente y los criterios jurisprudenciales establecidos en las citadas Sentencias, a la reforma producida recientemente en el artículo 229 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 20 de enero de 2004, donde el nuevo tenor dado al mismo

mediante el Decreto 45/2009, de 9 de julio (LA LEY 13228/2009), ha pasado a determinar que "la ejecución de las actuaciones aisladas de ocupación directa requiere que el propietario dé su consentimiento. [...]".

En esta misma línea de armonización de las tradicionales notas caracterizadoras de la ocupación directa con la reciente doctrina del Tribunal Supremo plasmada en la referida Sentencia, hay que situar la previsión del artículo 120.2.e), último inciso, del texto reglamentario aquí analizado, cuando se dice que, en caso de silencio de los afectados durante el trámite de audiencia o información pública del expediente, se entenderá que existe conformidad con la aplicación de la figura, lo que claramente hace entrar en juego el controvertido componente voluntario de la medida, como factor desencadenante de algún tipo de efecto. Sin embargo, esta previsión queda luego desdibujada en el epígrafe siguiente —el f)— cuando se hace referencia a la resolución de las posibles alegaciones presentadas sin establecer indicación alguna que permita descartar una posible imposición coactiva de la medida, cuando se hubieran recibido alegaciones consistentes en el rechazo frontal de la ocupación directa por no aceptarse compensación mediante la asignación de un futuro aprovechamiento urbanístico.

Tal eventualidad, el empleo no consentido de la ocupación directa, sobre la que guarda silencio el precepto analizado, estima el Consejo que no puede considerarse compatible con la normativa vigente, en tanto que resultaría contraria a las previsiones del citado artículo 30.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008, donde, según la jurisprudencia ya mencionada, está definiéndose por el legislador estatal una garantía específica e ineludible del instituto expropiatorio instaurada por el mismo en ejercicio de sus competencias exclusivas atinentes a la regulación de dicha institución, ex artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

En consecuencia, a tenor de la doctrina previamente expuesta y considerando el actual tenor de la normativa estatal reguladora de la expropiación forzosa, dentro de la cual hay que enmarcar la regulación de la singular figura de la ocupación directa tratada en los artículos analizados, ha de concluirse que, mientras aquélla no varíe y siga requiriendo

indiscriminadamente la necesidad de acuerdo con el expropiado para que la indemnización de sus derechos se haga en especie, así como por la posibilidad de que dicha regulación estatal experimente alguna modificación, estima el Consejo que el epígrafe f) del artículo 120.2 objeto de estudio debe ser completado en términos que clarifiquen que las resoluciones por las que se dé respuesta a las alegaciones formuladas por los titulares de los bienes y derechos afectados, determinantes del contenido específico de la relación definitiva de bienes y derecho objeto de ocupación directa, habrán de resultar acordes a la legislación estatal vigente que a los efectos referidos sea de aplicación».

El Dictamen parcialmente transcrito evidencia el «avance» que algunas Comunidades autónomas han realizado en su regulación de la ocupación forzosa para intentar conciliar la legislación urbanística de su competencia con el respeto a la legislación básica estatal reguladora de las garantías específicas de las modalidades expropiatorias. Así, y en cuanto a la garantía que analizamos, que impide la indemnización en especie sin previo pacto con el propietario, la legislación de Castilla y León exige el consentimiento del expropiado para la ocupación directa; o la vinculación (en el proyecto objeto del dictamen) del silencio de los propietarios en el trámite de información al público del proyecto de ocupación directa con la conformidad a la aplicación de dicha figura.

En el mismo sentido, es reciente la reforma operada en la legislación andaluza. En concreto, el artículo 38 de la Ley 2/2012, de 30 de enero, ha modificado el artículo 141 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Precepto que, por su interés, se transcribe a continuación: «Treinta y ocho. Se modifica el apartado 1 del artículo 141, que queda redactado del siguiente modo: "1. Los terrenos destinados a dotaciones podrán obtenerse mediante su ocupación directa a cambio del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo. La ocupación directa requerirá el acuerdo con el propietario, y la determinación del aprovechamiento urbanístico que le corresponda y de la unidad de ejecución en la que aquél deba hacerse efectivo".»

Por tanto, estamos ante una búsqueda incipiente del elemento volitivo en la regulación autonómica de la ocupación forzosa. Elemento volitivo que, en toda modalidad expropiatoria, se traduce en el necesario consentimiento del expropiado del pago en especie del justiprecio.

CAPITULO QUINTO. CONCLUSIÓN

De lo anterior resulta que para obtener una lícita finalidad (cual es la construcción de un centro educativo, cultural o recreativo dado que se disponen de los fondos para ello), se utiliza un procedimiento de ocupación directa que no es el adecuado, pues la falta del elemento volitivo (el consentimiento del propietario a la retribución en especie) vulnera las garantías previstas en el ordenamiento jurídico para las modalidades expropiatorias.

Pensemos en su enorme importancia pues, en el caso específico de la ocupación directa, la introducción generalizada del elemento volitivo en las distintas regulaciones autonómicas de la misma podría llegar a traducirse en el consentimiento mismo de la aplicación de dicha modalidad expropiatoria sui generis (esto es, el necesario consentimiento para proceder a la ocupación directa con reconocimiento de reserva de aprovechamiento en una unidad de ejecución excedentaria de aprovechamiento como contraprestación).

Máxime cuando el aprovechamiento urbanístico reconocido a los propietarios afectados por una ocupación directa como compensación en especie sólo podría ser considerado como una oferta, dada la necesidad de consentimiento para proceder a la indemnización en especie. En ese sentido, parece necesaria la fijación de un valor de los terrenos en el propio proyecto de ocupación que permita al propietario poder optar bien por el aprovechamiento bien por la indemnización en metálico, sin perjuicio de que si este valor no se ajustaba a la realidad y no se alcanza un acuerdo, se ejerciten las acciones oportunas. O quizás, orientar las legislaciones autonómicas en el sentido de establecer con claridad qué se entiende por aceptación de la retribución en especie (bien expresa bien por no efectuar alegaciones, o, por seguridad jurídica, transcurridos los plazos legales de impugnación del acuerdo aprobatorio de la ocupación) y, en el caso de que se rechace dicho modo de pago de la indemnización, habría que abonar la indemnización en metálico, en la cuantía que resulte de la vigente normativa de valoraciones (tanto del suelo como del vuelo ocupados), contenida en el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Decreto 2/2008, de 20 de junio, y en su desarrollo Reglamentario aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo. Y ello sin olvidar que, en el caso de obtención de dotaciones públicas para sistemas generales, no hay duda en la

jurisprudencia del Alto Tribunal: analizada por autores como SERRANO ALBERCA,¹⁴ habría que valorar tales suelos ocupados como urbanizados. Cuestión objeto de otro estudio será cómo habría que valorar los suelos dotacionales obtenidos para ejecutar una escuela o una zona verde.

En suma, no cabe imponer la retribución en terrenos sin previo acuerdo del afectado en modalidades expropiatorias como la ocupación directa. De mantener la imposición unilateral de la compensación en especie, se estaría vulnerando la garantía constitucional del contenido patrimonial del derecho de propiedad (art. 33 CE).

¹⁴ Serrano Alberca, J. M., «Criterios para una valoración razonable del suelo destinado a sistemas generales o infraestructuras municipales en caso de expropiación», *Revista de Urbanismo y Edificación*, Thomson-Aranzadi, Año 2005-1, número 11, págs. 87-96. Cita el autor, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1998 que establece: «(...) esta Sala ha declarado en sus Sentencias de 30 de abril de 1996 y 14 de enero de 1998, que a pesar de estar clasificado como No Urbanizable el suelo de uso dotacional o para Sistemas Generales por el Planeamiento, su valoración a efectos de ejecutar ésta por el sistema de expropiación debe hacerse, como si de Suelo Urbanizable se tratase, ya que de lo contrario se incumpliría la obligación de equidistribución de beneficios y cargas derivada del planeamiento».

BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J. M., “*Derecho Urbanístico Común*”, Iustel, 2009, pág. 419.

BRAHM, Enrique (1996): “*El concepto de propiedad en el Código Napoleónico*”, Revista Chilena de Derecho , vol. 23 N° 1: pp. 7–12.

DELGADO BARRIO, Javier, “*El control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico*”, Civitas, Madrid, 1993.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, “*Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*”. Editorial Aranzadi, 2005.

GALÁN GALÁN, Alfredo, y VILALTA REIXACH, Marc, *La actividad expropiatoria en Lecciones*, Iustel 2009.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo “*Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*”. Ed. Civitas 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid, Civitas, 1979, págs. 405 y ss.

GARCÍA FALLA, Fernando, “*La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado*”, en *Estudios en homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Civitas, Madrid, 1991.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, *El justiprecio de la expropiación forzosa (estudio de su determinación y pago con especial consideración de las valoraciones urbanísticas)*, Comares, 443 págs. 7ª ed., 2007.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. “*¿Puede la crisis perjudicar el derecho al cobro del justiprecio?*”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 823, 23 de junio de 2011.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, y GUICHOT REINA, Emilio, *La Expropiaciones Forzosa*, Lex Nova, 2006, pág. 61

MARTÍN VALDIVIA, Salvador, y CUESTA REVILLA, José (2000). *La expropiación forzosa: concepto, objeto y clases*”: parte I. “*sujetos de la expropiación forzosa y procedimiento ordinario*”: parte II y II, en *Expropiación forzosa*, Madrid, Francis lefevre SA.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, “*Tratado de Derecho Administrativo y derecho público general*”, p.841

PP.XI, P. (1931). *Cuadragesimo Anno*. Roma.

SERRANO ALBERCA, José Manuel “*Criterios para una valoración razonable del suelo destinado a sistemas generales o infraestructuras supramunicipales en caso de expropiación*” (Revista de Urbanismo y Edificación nº 11, 2005).

Tamayo Vallvé, M., *Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: Una visión de conjunto*, Revista de Administración Pública (nº 151), enero-abril 2000, 18 (pp. 405-423).

RELACIÓN DE SENTENCIAS Y LEGISLACIÓN

Constitución Española, 1978.

Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria Andaluza.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

Ley de 17 de Julio de 1.836.

Ley de 10/1.879, que recogía y regulaba la expropiación forzosa.

STS. de, 21/11/55.

STS. de, 14/6/83, 4/4/84, 5/3/86, 20/7/87.

Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

STC. 61/1997, de 20 marzo.

STS. de, 15 diciembre de 2008.

STC. de, 11 julio de 2001.

STS. de, 17 marzo de 2009.

Sentencia núm. 1178/2008, de 9 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Sentencia núm. 613/2011, de 7 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.