

# La expropiación en el Derecho Urbanístico. Sentido y límites

**SUMARIO:** I. EL PERFIL DE LA INSTITUCIÓN EN EL ENTORNO DEL URBANISMO. A) La proyección de la técnica expropiatoria sobre las actividades urbanísticas. 1. La delimitación conceptual. a) Expropiación, limitaciones y responsabilidad patrimonial. b) Expropiación, tributo y prestaciones forzosas. c) Expropiación y propiedad urbana. 2. Despliegues finalistas. a) Obtención de terrenos dotacionales. b) Adquisición de plusvalías urbanísticas. c) Residualidad frente a las técnicas redistributivas. d) Incumplimiento de los deberes del propietario. c) Despliegues finalistas y Derecho autonómico. B) Obras urbanas y obra pública en general: Disociación conceptual y práctica. 1. La desconexión de la obra urbana del tronco de las obras públicas. 2. El urbanismo como un conjunto de economías «cerradas» sobre el entorno de cada ciudad. 3. Algunos rasgos de la evolución de las obras urbanas: del precio en dinero a la financiación extrapresupuestaria. II. LA EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA COMO PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO ESPECIAL. A) La declaración de utilidad pública. B) Declaración de utilidad pública y finalidad expropiatoria. C) El requisito de la necesidad de ocupación. D) Los procedimientos de determinación del justiprecio: los expedientes individualizado y de tasación conjunta. E) El pago de justiprecio: la posibilidad de expropiación permuta. F) Aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta. III. APLICACIONES DE LA EXPROPIACIÓN EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO: PROBLEMAS. A) La expropiación como sistema de actuación. 1. La expropiación como sistema de actuación urbanística. 2. La correlación del sistema de expropiación con los otros sistemas de actuación. B) Reforma interior y expropiación. C) Expropiación y patrimonios públicos del suelo. D) La expropiación de suelo para el asentamiento de sistemas generales. 1. Los sistemas generales. 2. El sentido de la expropiación en la constitución de los sistemas generales. BIBLIOGRAFÍA.

## I. EL PERFIL DE LA INSTITUCIÓN EN EL ENTORNO DEL URBANISMO

### A) LA PROYECCIÓN DE LA TÉCNICA EXPROPIATORIA SOBRE LAS ACTIVIDADES URBANÍSTICAS

#### 1. *La delimitación conceptual*

##### a) Expropiación, limitaciones y responsabilidad patrimonial

La figura de la expropiación forzosa, al proyectarse sobre la materia urbanística, se produce en torno a tres connotaciones propias del mundo local. Proporcionándole, así, unos característicos rasgos: 1.º) El Derecho Urbanístico recoge de la teoría general la distinción entre expropiaciones, limitaciones y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. En estas tres figuras subsume la teoría general las incidencias negativas del Derecho positivo sobre la propiedad; la Constitución añadirá, en su *art. 53*, otra noción de característica sustantividad: la del *contenido esencial de los derechos fundamentales*, entre los que se encuentra la propiedad (*art. 33*); 2.º) la distinción entre la expropiación, el tributo y las prestaciones forzosas, de honda significación en el Derecho local, y desde luego en el urbanismo en cuanto ámbito genuinamente local; 3.º) la simbiosis entre propiedad y expropiación forzosa en el ciclo funcional de la propiedad que atañe al urbanismo, constituyendo una articulación cuyo perfil se recorta sobre cada colectividad local con decidida peculiaridad.

En lo que atañe a la primera de las connotaciones señaladas, aparece en el Derecho positivo, desde luego, en la *Ley de 1998*, con un respeto casi académico al perfil de estas instituciones; luego habrá de verse la presión que las razones y los intereses del urbanismo llevan a cabo sobre el entorno de cada una de las mismas. Desde sus orígenes más próximos, y verdaderamente sustantivadores, el Derecho Urbanístico se esfuerza por distinguir entre el contenido *normal* del derecho de propiedad, y las limitaciones que lleva consigo su despliegue en la realidad urbanística. Ahora, los *arts. 1.º y 2.º* de la *Ley del Suelo de 1998*, una vez más, apuntan a la distinción entre el contenido *normal*, básico, —con referencia al principio de igualdad en todo el territorio español— y la delimitación que el legislador realice de dicho contenido. Así, el *art. 1.º* se refiere a la definición que la propia Ley realiza del contenido del derecho de propiedad del suelo, en lo atinente a la función urbanística; después de referirse a las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional, recoge en el *art. 2.º* la distinción entre contenido y limitaciones:

«La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes».

Añade, además, el propio *art. 2.º* una característica vinculación entre facultades y deberes del propietario, en estos términos:

«Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

El legislador está asumiendo una evolución que arranca de la primera *Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956*. Evolución que, en su primer tramo, que llega hasta 1975, parte de la idea de que el derecho de propiedad tiene un contenido propio que luego el legislador puede delimitar y limitar. Desde la reforma de 1975, se abre paso la idea de que, con independencia de la estructura esencial de facultades y deberes del derecho de propiedad, es el propio legislador o, por su *longa manu* el planificador, el que *atribuye un contenido preciso al derecho de propiedad*. Esta atribución planteaba, desde la perspectiva contraria, un problema de distribución equitativa de los contenidos de cada una de las propiedades que se reúnen sobre un territorio determinado; aparece entonces un coeficiente denominado *aprovechamiento medio*, luego *aprovechamiento tipo*. Se intenta redistribuir beneficios y cargas y dotar a cada titular del dominio de un contenido característicamente propio; y en condiciones de, al menos, relativa igualdad.

El último tramo de la evolución se abre en 1990, cuando la tercera *Ley del Suelo* asume una concatenación intensa entre las facultades y deberes del propietario; hasta tal punto, que coloca un gradiente de aquéllas y otro de éstos: las facultades se van adquiriendo sucesivamente en cuanto el propietario vaya cumpliendo con los deberes escalonados, que el propio legislador ha ido estableciendo. Se expresaba de un modo plástico, además, esa noción dinámica de la propiedad urbana en la que había insistido el legislador desde el principio; noción dinámica, por otra parte, tan lejana a la mentalidad de los propietarios urbanos, en los que perdura, desde siempre, una noción de arraigo, de eternidad en la condición de dueño de cada finca tan lejana a los intereses públicos que desenvuelve el urbanismo.

El legislador exterioriza la diferencia entre el contenido de la propiedad, delimitado por la Ley —ahora respetando ese contenido esencial a que se refiere el constituyente— y lo que son las limita-

ciones entendidas de acuerdo con la noción tradicional. Y, a su vez, entre las limitaciones, con su característica nota de abstracción y *generalidad* —puesto que afectan a todos los bienes que estén en una situación idéntica— y la expropiación forzosa, entendida como una privación *singular* de determinados bienes o de facultades sobre los mismos. Si en este punto, al menos en principio, el legislador se beneficia de una evolución depuradora de la categoría de las *limitaciones del dominio*, en las que el Derecho público ha insistido de un modo característico, no ocurría igual con las diferencias que hayan de mediar entre la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Aunque desde la *Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954*, se intenta depurar el perfil de la expropiación y la responsabilidad (*arts. 1 y 121*), la realidad es que han debido transcurrir unas décadas y la evolución consiguiente, para que, ahora, se pueda acoger el legislador del suelo a la distinción, si bien sin dejar de admitir una cierta sedicencia en característicos supuestos. Adviértase que en el enfoque ya clásico, la expropiación es un acto y, por consiguiente, una decisión del poder público, plenamente consciente por supuesto, en tanto que se nos viene a decir que la responsabilidad patrimonial administrativa es fruto de un hecho, de un acontecimiento; y cuando lo es de un acto éste no perseguía directamente el efecto dañoso sino que el mismo viene a ser una consecuencia añadida. Si nos acercamos a la evolución de la jurisprudencia, y luego del legislador, podremos observar que el urbanismo ha precisado colocar en el marco de la responsabilidad patrimonial supuestos de privación de facultades y derechos, causados desde luego de modo directo y consciente; así, a través del planeamiento, como recogió el *art. 87* de la *Ley del Suelo de 1976*, y a partir de ella clarificó la jurisprudencia. Caían en el campo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas todos aquellos casos en los que la Administración adoptaba la decisión de realizar privaciones singulares de bienes y facultades, como consecuencia de las necesidades públicas que debe reflejar *la modificación del planeamiento*: disminuciones del aprovechamiento previamente otorgado, limitaciones o vinculaciones singulares establecidas sobre edificios o solares de característica significación, etc. En cambio, se situaban en el campo de la expropiación forzosa todas aquellas hipótesis de privación singular que, de acuerdo con el procedimiento que la propia legalidad establezca, tienen por objeto *la ejecución del planeamiento* establecido.

La legislación urbanística tuvo que recurrir a la vieja teoría del *hecho del príncipe*, construida en el entorno de la legislación de contratos administrativos, para significar los más característicos casos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas;

la medida adoptada por el poder público, *en nuestro caso el planeamiento*, constituye un *fait du prince*, cuyas características consecuencias negativas para el afectado deben ser reparadas mediante la correspondiente indemnización. Por el contrario, la expropiación quedaba ceñida a aquellos casos de una relación jurídica formalizada, la expropiatoria, entre la Administración *que ejecuta el planeamiento* y los particulares afectados por ello. La distinción se expresa ahora en los *arts. 33 y ss.*, referidos a las expropiaciones, y el *41 y ss.*, que recogen la responsabilidad patrimonial de la Administración. El centro de gravedad de los denominados «supuestos indemnizatorios» es, precisamente, la modificación o revisión del planeamiento, con incidencia negativa sobre los propietarios urbanos.

#### b) Expropiación, tributo y prestaciones forzosas

La segunda de las connotaciones pone en conexión expropiación forzosa, tributo y prestación forzosa. Las tres, desde luego, con un perfil diferenciado en el mundo local. En principio, el tributo y la prestación forzosa vienen a consistir en dos modos de hacer frente a las necesidades colectivas, de la colectividad local, con carácter general; en cambio, la expropiación forzosa se hace presente cuando se trate de un impacto singular sobre propietarios determinados.

Lo peculiar, en nuestro caso, es que estas tres figuras de gravamen recaen sobre unas economías, como las economías locales, incapaces durante mucho tiempo de reconducir a la corriente monetaria las relaciones de intercambio; una buena parte de los bienes que se intercambian a efectos de producción y consumo no pasan por la conversión en moneda que viene a exigir la economía contemporánea. Se conocen, de este modo, supuestos en los que el tributo, en el ámbito local, se paga en especie, e incluso la diferencia entre tributo y prestación forzosa acaba por difuminarse. Todavía la *Ley de Haciendas Locales* vigente, de 1988, recoge las figuras tradicionales de impuestos que son, en realidad, prestaciones personales de trabajo y de transporte, a los efectos de construir o reparar obras públicas de interés local.

Cuando la *Ley del Suelo* hubo de hacer frente a la problemática de las obras y servicios locales, tuvo que plegarse a las tradiciones y hacer de ellas una posibilidad inusitada: aparecen, por ello, las cesiones obligatorias y gratuitas de una parte del suelo destinado a dotaciones; como también prestaciones de carácter forzoso que, incluso siendo en dinero, pueden no tener una conceptualización tributaria: como ocurre con las cuotas de urbanización y las derramas para gastos que lleve consigo la actividad de las Entidades

Urbanísticas Colaboradoras. En el Derecho Urbanístico contemporáneo, además, es la prestación forzosa, a través de las cesiones obligatorias y gratuitas, la que cumple el papel que pudiera haber desempeñado el tributo, para absorber en beneficio de la entidad administrativa las plusvalías derivadas de la obra urbanizadora.

El tributo se asume decididamente para cubrir las necesidades de obras locales, sobre todo a partir de 1918. Es entonces cuando se inicia la época de las Contribuciones Especiales; es decir, el tributo que se gira sobre determinados propietarios para absorber el *beneficio especial* que se derive de las obras que emprenda el Ayuntamiento; beneficio especial que luego alcanzará, en la práctica, la totalidad del importe de las obras, en la *Reforma de 23 de julio de 1966*. Al cabo de esa evolución, la figura de la Contribución Especial se mantiene; las dificultades que plantea su establecimiento y recaudación a los Municipios llevan al Derecho Urbanístico a la búsqueda de algunas alternativas.

### c) Expropiación y propiedad urbana

En tercer lugar, la característica implicación que, en el entorno del urbanismo, tienen propiedad y expropiación forzosa. Desde los orígenes del Derecho Urbanístico contemporáneo, el legislador ha situado en el propietario urbano el despliegue de la función pública urbanística, desde las viejas *Comisiones o Juntas de Ensanche* del último tercio del siglo pasado. Todavía en la Exposición de Motivos de la *Ley de 12 de mayo de 1956* se afirma que, al construir los edificios, se está haciendo la ciudad; cuando el legislador, entonces, nos subraya que no se nos olvide ese hecho, está queriendo expresar, una vez más, el pretendido derecho que tienen los propietarios urbanos a hacer la ciudad. Como contrapartida, la expropiación forzosa tiene un amplio surtido de hipótesis en las que habrá de aplicarse: cada vez que el propietario urbano no cumple con alguno de los deberes que la Ley o el planeamiento le han señalado, o no lo cumpla a tiempo, la Ley se remite a la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad. Las limitaciones de las Haciendas locales, su dificultad de traducir en importes monetarios las necesidades locales, harán de estos supuestos expropiatorios una simple amenaza, un *flatus vocis*.

Una mirada de conjunto al Derecho Urbanístico nos permitirá deducir que el legislador ha colocado una dualidad radical: o el propietario, a quien se confía la función social de hacer la ciudad, cumple con sus cometidos, o es sustituido por la propia Administración Pública mediante la expropiación forzosa. Y al asumir la propia Administración esa función de la propiedad urbana des-

banca a ésta. Este innecesario dualismo, al menos en la forma radical en que se ha venido dibujando por la legalidad del suelo, ha llevado consigo, sobre todo, una descapitalización del sector más necesitado de un aluvión de inversiones; el propietario que ve convertido su derecho de propiedad en una cantidad de dinero abandona, desde luego, el sector y se sitúa en un marco inversor diferente. Si ésta es una de las consecuencias del radicalismo de la *Ley del Suelo*, en este punto, los paliativos que le ha ido encontrando el propio legislador son poco prácticos o inviables; la colaboración y la hipótesis de la empresa mixta acabaron, prácticamente, desapareciendo de la escena urbanística.

Es en esta línea como pueden entenderse las principales aplicaciones de la expropiación en el urbanismo; todas aquellas en las que el planificador o los acontecimientos acaban por descalificar el papel que de hecho había sido atribuido a los propietarios urbanos.

## 2. *Despliegues finalistas*

### a) Obtención de terrenos dotacionales

Durante bastante tiempo, la obtención de los equipamientos abiertos a la ciudad o alguno de sus segmentos se realizaba mediante la correspondiente adquisición coactiva; es decir, mediante la expropiación forzosa. Sin embargo, la evolución ulterior sitúa a la expropiación en último lugar, frente a otros modos de adquisición forzosa que no son de carácter estrictamente expropiatorio. Así, la *Ley del Suelo* coloca al margen de la expropiación los deberes de cesión de los propietarios de suelo urbanizable y urbano (*arts. 14 y 18*). Estos deberes de cesión, con carácter obligatorio y gratuito, vienen a consistir supuestos de prestaciones forzosas de carácter real a favor de la Administración urbanística. Ahora señala el legislador que el propietario de suelo urbano y urbanizable habrá de

«ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos».

Se establece, de este modo, el despliegue de unos deberes de prestación establecidos sobre los propietarios, en torno a las denominadas dotaciones de carácter local, en su expresión más fundamental. La evolución de la legislación urbanística ha ido situando al margen de la demanialidad (y, por consiguiente, de los deberes de prestación o, en su caso, la carga expropiatoria) otras dotaciones

y equipamientos que no han de ser objeto de la configuración como espacios o equipamientos demaniales. Y también, como se notará después, la propia adquisición de suelo para sistemas generales, al margen de la expropiación, cuando sea posible.

#### b) Adquisición de plusvalías urbanísticas

Casi desde los orígenes, la expropiación de terrenos se dirige a obtener no sólo el suelo sobre el que asentar espacios públicos; además, la obtención de una plusvalía que va a derivarse de las obras urbanas que se realicen, sobre el todo o una parte de los terrenos objeto de expropiación. Es la vieja teoría de la expropiación de las franjas laterales a las vías que se abrían para la extensión de la ciudad. En el *art. 65 del Texto Refundido de 1976* se señala lo siguiente:

«1. En los planes o proyectos se estimarán comprendidos, para los efectos expropiatorios, además de las superficies que hubieren de ser materialmente ocupadas por las obras previstas, todas las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllas.

2. Se considerarán superficies expropiables las zonas laterales de influencia o incluso los sectores completos señalados en el Plan...»

De cara a cubrir las necesidades de obras urbanas, la expropiación sirve, por ello, como medio para obtener terrenos en donde se asienten dichas obras; pero, también para el asentamiento de explotaciones *anexas* o *conexas*; a través de las cuales el beneficiario de la expropiación hace frente al precio de los terrenos y a la inversión correspondiente en la obra urbana de que se trate. La *Sentencia de 5 de mayo de 1986* señala que:

«... se plantea por la parte demandante la nulidad de la expropiación efectuada con fundamento en el Real Decreto impugnado, 1458/1983, de 27 de abril, y con ello la nulidad de este Real Decreto, al estimar que no existe la declaración de utilidad pública ya que la finalidad de la actuación, como se deduce del expediente y se expone en el preámbulo del propio Real Decreto, es la formación de un patrimonio municipal del suelo por el Ayuntamiento de Madrid, lo que, según la sociedad recurrente, se halla fuera del sistema seguido para la expropiación, que ni siquiera es urbanística, teniendo que rechazarse estos motivos de impugnación, porque la obligación de constituir un patrimonio municipal del suelo se impone a «los Ayuntamientos de Capitales de provincia y a los de población superior a 50.000 habitantes», entre otros, en el artículo 89.1 del Texto Refundi-

do de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, continuando el camino iniciado en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, y seguido por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, por lo que es patente que el Ayuntamiento de Madrid cumple una obligación urbanística con la expropiación de que se trata,....».

### c) Residualidad frente a las técnicas redistributivas

La expropiación es la figura a utilizar en los casos en que las instituciones urbanísticas no puedan llevar a cabo la redistribución adecuada de los beneficios y las cargas que se derivan de la urbanización. Viene a suponer, pues, un remedio último, para todos aquellos supuestos en los que el coste de una dotación no pueda ir por la vía que ahora señala el *art. 5* de la Ley; es decir, la equidistribución de los beneficios y las cargas: la expropiación se sitúa más allá del límite en que actúan los sistemas redistributivos. Como señala la *Sentencia de 7 de abril de 1992*:

«... En cualquier caso, como ha dicho la S. 28-9-1988 –y otras muchas, cuya cita pormenorizada es innecesaria– la satisfacción del interés público, razón de ser de los sistemas generales, no puede ser a costa del sacrificio singularizado de un particular cuando no puedan emplearse los medios dirigidos al reparto equitativo de beneficios y cargas; por lo que el sacrificio tiene que verse justamente compensado a través del procedimiento expropiatorio, si antes no existe convenio amistoso entre las partes».

En este aspecto, valdrá recordar la evolución del Derecho Urbanístico en tres temas característicos: 1.º) *la obtención de terrenos para el asentamiento de los sistemas generales*. Desde la reforma de 1975, sobre todo, se va abriendo paso la idea de que los sistemas generales, o elementos de los mismos, pueden estar adscritos al desarrollo de la urbanización, mediante la detracción del terreno necesario a propietarios; con ocasión de llevar a cabo determinados segmentos o unidades o polígonos de ejecución; así, se adscribe a los propietarios determinados elementos que, al menos, supongan el enganche o acercamiento de esos sistemas generales; ahora, el *art. 18* sitúa en los deberes de los propietarios el de

«costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general».

En parecido sentido, se produce el *art. 14*, en relación con los deberes de los propietarios urbanos, destinados a completar las obras de urbanización. Allí donde esta carga impuesta a los propietarios no es posible, se utilizará la expropiación forzosa.

Aun así, convendrá recordar la iniciativa que adoptó el *Reglamento de Gestión*, en el sentido de abrir la posibilidad de trasladar el aprovechamiento correspondiente a los propietarios del suelo de sistemas generales a polígonos que tuvieren un exceso de aprovechamiento; línea que fortalece e intensifica la reforma de 1990; 2.º) *las actuaciones aisladas en suelo urbano*; existen supuestos en los que la expropiación se hace indispensable, puesto que ya no pueden actuar instrumentos redistributivos. Quizá, como contrapartida, pueda ponerse en marcha el mecanismo de las Contribuciones Especiales, a los efectos de que costeen la actuación aislada aquellos propietarios que se beneficien directamente de ella, bien total o parcialmente; 3.º) *las reformas y rehabilitaciones de polígonos o unidades ya ejecutadas*. Se ha puesto de relieve la necesidad de hacer frente a las reformas en el medio urbano o en polígonos deteriorados, así como lo que, estrictamente, es la rehabilitación; en ocasiones, las reformas estructurales proceden de las cesiones obligatorias y gratuitas a cargo de los propietarios; la expropiación forzosa se hace presente allí donde ello no es posible; o, en último término, supongan las cesiones un gravamen excesivo sobre los propietarios urbanos.

#### d) Incumplimiento de los deberes del propietario

La expropiación forzosa, en último término, se dispone para hacer frente a los supuestos de incumplimiento de los deberes de la propiedad urbana. De acuerdo con la legalidad general expropiatoria, la Administración actúa como sujeto interpuesto para trasladar la propiedad a un nuevo titular dispuesto a cumplir con la función social que le ha sido encomendada.

Precisamente, la consolidación de la expropiación forzosa como uno de los sistemas de llevar a cabo la urbanización choca, en principio, con el despliegue de la expropiación a efectos del incumplimiento de la función social de la propiedad. El sistema de expropiación, junto a los de compensación y cooperación, constituye una posibilidad más que tiene la Administración de llevar adelante la transformación típica del urbanismo. Lo que se ha de cuestionar es si, en el fondo, el despliegue del sistema expropiatorio de actuación no ha venido a imponer una utilización abierta y sin límites a la expropiación, por parte de las Administraciones urbanísticas. Sin límites de hecho, desde luego, no: porque el precio que se ha de abordar constituye un límite real a la utilización de la expropiación.

### e) Despliegues finalistas y Derecho autonómico

La *Sentencia 61/1997* ha dejado claramente establecida la competencia autonómica, respecto de la utilización de la técnica expropiatoria, en el campo del urbanismo. Así, por ejemplo, al afrontar el *art. 149.3 del Texto Refundido de 1992*, relativo a la elección del sistema de actuación, la Sentencia es categórica: el Estado no puede regular el sistema de actuación urbanística denominado *de expropiación*; carece de competencias para ello. Igualmente, al examinar la constitucionalidad de la figura de la ocupación directa, en el *art. 203*, de aquel Texto, razona: estamos ante una modalidad expropiatoria que puede funcionar como alternativa a la expropiación clásica; la aplicación y regulación procedimental de la ocupación directa está, por ello, en manos del legislador autonómico. Cuando el *Texto Refundido de 1992* aborda la obtención de terrenos dotacionales, la Sentencia remite al modelo urbanístico diseñado por el legislador autonómico, la dimensión temporal de la ejecución del planeamiento; y, de consiguiente, cuál es el momento en que la expropiación se haga efectiva en relación con los sistemas generales y dotaciones locales de suelo urbano; es decir, cuando se produce el paso a manos públicas. Finalmente, al hilo de la constitucionalidad de los *arts. 220.1 y 221*, relativos al procedimiento de tasación conjunta y expropiación individual, la Sentencia señala de modo categórico que la *causa expropriandi* incumbe a quien tenga la competencia material sobre el urbanismo; el Estado ostenta una competencia general sobre la expropiación forzosa, pero no para la explicitación de los fines que pueda cubrir en cada uno de los sectores del ordenamiento.

La nueva *Ley del Suelo* recoge el planteamiento realizado por la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997*. Es decir, las funciones que pueda asumir la expropiación forzosa en el entorno del urbanismo, la significación de la misma en esta materia, es cuestión que habrá de resolverla el legislador que tenga la competencia material sobre el urbanismo. De acuerdo con ese planteamiento, el *art. 34* de la *Ley 6/1998*, declara que:

«La expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística y, asimismo, por incumplimiento de la función social de la propiedad con los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa».

Además, se ha de tener en cuenta la facultad que tiene el Estado para establecer supuestos expropiatorios allí donde se produzca el incumplimiento de los deberes básicos inherentes al estatuto de la propiedad; esta hipótesis queda amparada en el título competencial que, en favor del Estado, establece el *art. 149.1.º* de la Constitución.

B) OBRAS URBANAS Y OBRA PÚBLICA EN GENERAL.  
DISOCIACIÓN CONCEPTUAL Y PRÁCTICA

1. *La desconexión de la obra urbana del tronco de las obras públicas*

La *Ley de 13 de abril de 1877, General de Obras Públicas*, se refiere a las obras de los pueblos y las provincias, recogiénolas en la teoría general que formula, seguida del régimen jurídico. Ahora bien, la tradición imponía, al menos a nivel de 1877, que la ciudad era un problema del Ayuntamiento y de la correspondiente colectividad local; las ciudades no eran, por entonces, un problema del Estado. Y, por consiguiente, la ciudad, en sí misma considerada, no constituye un ramal propio en la teoría general de las obras públicas. Las tradiciones locales habían situado en el *común de los vecinos* el desarrollo y financiación de las cosas urbanas de utilidad común. Antes de que nuestro Derecho Administrativo consagre la teoría general del dominio público, las instalaciones que necesitaban las ciudades eran, frecuentemente, financiadas con los bienes de propios; o con el trabajo y la aportación del común de los vecinos. Está por poner de relieve el sentido que, ya entrado el siglo XX, tiene la sustitución de la propiedad del común por la demanialidad municipal.

Más adelante, una buena parte de las obras urbanas y, el urbanismo en general, no son un conjunto de *obras públicas*; es decir, obras de general uso y aprovechamiento o construcciones destinadas a albergar los servicios del Estado, la Provincia y el Municipio (*art. 1 de la Ley de 13 de abril de 1877*). El urbanismo es hacer ciudad, y al hacer ciudad se realizan obras públicas y también obras de un carácter tan genuinamente privado como son las relativas a la vivienda, durante largo tiempo el centro de gravedad de la evolución de las ciudades.

Esta desconexión con la teoría general de la obra pública es también una consecuencia de la vinculación establecida, por el propio Derecho positivo, entre los propietarios y las obras urbanas. Desde su origen, el dispositivo del urbanismo gravita sobre la plusvalía que pueda animar al propietario. Uno de los pasos decisivos del urbanismo es saltar sobre la regla de la unanimidad que preside las grandes decisiones en el seno de las Asociaciones, para constituir una normativa *ad hoc*, en la que la regla de la mayoría vincule a todos. Junto a ello, el Derecho positivo, según se ha expresado ya, vincula las obras urbanas y los beneficiarios de las mismas, frecuentemente los propietarios, ahora en su perspectiva de contribuyentes. Así apareció el régimen de las Contribuciones Especiales, en las que cada obra urbana tiene su correlato en la correspondiente tributación.

La consecuencia de este planteamiento es, como ya se ha reflejado, una evolución de la financiación urbanística a través de los *tributos en especie* (cesiones de suelo obligatorias y gratuitas) y, la *exigibilidad ex ante* de los costes de la obra urbana. La Hacienda municipal pivota sobre economías no totalmente monetarias, de suerte que las prestaciones forzosas, personales y reales, constituyen una aportación importante en materia de construcción y reforma de obras en beneficio de las colectividades locales.

## 2. *El urbanismo como un conjunto de economías «cerradas» sobre el entorno de cada ciudad*

Habrá que tener también en cuenta que las colectividades locales constituyen una economía que se cierra sobre sí misma; la cobertura financiera de la obra urbana ha de salir del propio entorno urbano, de la economía de las ciudades. Estas economías que se cierran sobre sí mismas tardarán largo tiempo en encontrar, entre los estratos de las ciudades, quienes asuman la condición de empresario; y, con ello, arrebatar al propietario el papel de protagonista de la reforma y el crecimiento de las ciudades. Y más, si se tiene en cuenta la característica mentalidad del propietario urbano; permanentemente dominada por una actitud que no tiene demasiado que ver con el sentido del riesgo y del beneficio propio del empresario. En esas economías que se cierran sobre sí mismas, la puesta de relieve de las iniciativas empresariales se hará verdaderamente difícil.

## 3. *Algunos rasgos de la evolución de las obras urbanas: del precio en dinero a la financiación extrapresupuestaria*

La evolución va modulando, además, el contrato de obras *típico*: la contraprestación a cargo de la Administración no es, en todo o en parte, dineraria. No pueden encuadrarse estas hipótesis en la vieja figura de la concesión de obra pública, aunque algunas de ellas tienen semejanzas evidentes con ella, según se verá después.

Hay una nota común a los distintos supuestos concretos de cesión que nos permite matizar el sentido con que se emplea en la legalidad administrativa y, concretamente, en la Ley del Suelo. Estamos ante una enajenación *finalista*; el cedente es titular de determinados bienes para el cumplimiento de un destino o finalidad que el ordenamiento ha asignado a los mismos y en esa finalidad y los deberes que conlleva se subroga el cesionario. El ceden-

te, y esto se aprecia en las distintas singularizaciones del fenómeno de la cesión, conserva una cierta facultad de control sobre la conducta del cesionario; así, por ejemplo, se puede llegar a dar la hipótesis de revocación de la cesión, de la transmisión realizada, en el instante en que se produzca el incumplimiento del destino, finalidad o carga que lleva inherente el bien objeto de la cesión.

Cuando el Derecho Urbanístico se refiere a las cesiones a cargo de la Administración y en relación con otras instituciones o particulares, estamos ante una hipótesis de transmisión de la propiedad u otro derecho real sobre determinados bienes; pero esa transmisión lleva consigo el endoso al cesionario de la carga, vinculación a un destino, u otra limitación semejante que afectaba al cedente. Y, además, como quien cede es la Administración, el cedente termina conservando unas facultades de control sobre el destino preestablecido, de modo que si el cesionario no lo cumple la revocación se produce. En esto, la jurisprudencia es categórica. El *art. 280.1 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992* —que sigue en vigor— define el ámbito de legitimación de las cesiones en los siguientes términos:

«Los bienes del patrimonio municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico».

Si la construcción de viviendas sometidas a régimen de protección pública no plantea ningún problema, hay que hacer alguna reflexión sobre el alcance de la expresión *usos de interés social* que emplea el precepto. Desde luego, no se identifica la expresión con otra que aparece en la Ley que es la de *uso público*. Para calificar el uso público hay que recurrir a la *Ley de Régimen Local y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*; según ambos textos, son terrenos de uso público los que están abiertos al aprovechamiento y utilización generales (*art. 74.1 del Texto Refundido de Régimen Local y 3.1 del Reglamento de Bienes*). En los *usos de interés social* hay que incluir, además, otros que en la Ley del Suelo aparecen como los que son susceptibles de realizarse en terrenos destinados al uso *dotacional privado*. La cláusula legal *usos de interés social* desemboca, pues, en un marco de desenvolvimiento muy amplio. El Ayuntamiento, a través de las cesiones de suelo, puede poner en manos de particulares aquellos terrenos que, en el planeamiento en vigor, han sido adscritos a un uso dotacional, a un equipamiento comunitario; equipamiento que, por su naturaleza y contenido, no deba o no tenga que ser llevado a cabo de

modo directo por la Administración municipal o cualquier otra Administración. Con ello, se abre la posibilidad de que sean las cesiones la vía a través de la cual se instrumenta la construcción y gestión de un equipamiento por parte de los particulares. El contrato de cesión, en estos casos, realiza la transmisión de la propiedad, o del derecho de superficie, asumiendo el adquirente el deber de construcción y la facultad de explotación del equipamiento social de que se trate. La fórmula, desde luego, ha acreditado su viabilidad cuando se trata de equipamientos del sector terciario.

Las cesiones gratuitas tienen un destinatario prefigurado, bien por su condición de institución pública, bien por ser una entidad que no persigue ánimo de lucro. La jurisprudencia, por su parte, ha venido aplicando, en ocasiones, la técnica de la donación, aunque la considere de carácter administrativo, a estas cesiones gratuitas. Ello refuerza el punto de vista de la sola subsistencia del negocio jurídico cuando el adquirente cumpla con la finalidad pública previamente acordada. Así, por ejemplo, en Sentencias como las de *31 de octubre y 10 de diciembre de 1988*, *30 de mayo de 1989*, *18 de junio de 1990* y *12 de marzo de 1991*, entre otras.

Las cesiones a título oneroso pueden, por las Administraciones Municipales, configurarse de diversas maneras. Así, en primer lugar, se encuentra la concesión del derecho de superficie, tanto para la construcción de viviendas sometidas a régimen de protección pública o como para otros usos de interés social. Por ejemplo, en la *Sentencia de 28 de abril de 1992* se contempla el supuesto en que un Ayuntamiento constituye un derecho de superficie para adjudicar la construcción de un mercado, plazas de aparcamiento, una sala polivalente (para cine, teatro, conferencias, conciertos, etc.) y obras de urbanización. La contraprestación, a favor del adjudicatario, consistía en la facultad de gravar y vender los puestos del mercado y las plazas de aparcamiento, fijándose en 50 años el plazo de duración del derecho real constituido, de suerte que transcurrido dicho plazo los puestos del mercado y las plazas de aparcamiento reverterían, íntegramente, a la Corporación Local. Un derecho de superficie, para la construcción de viviendas, en la *Sentencia de 27 de enero de 1988*.

En otros casos, la cesión se instrumenta como una verdadera compraventa. Se entiende que queda legitimada dicha transmisión vinculando a los adjudicatarios a la instalación de industria, bien para que la misma se ponga en funcionamiento antes de una fecha que se precisa, bien para que siga en funcionamiento durante un plazo mínimo que así se estipula. Es, por ejemplo, la hipótesis que examina la *Sentencia de 26 de septiembre de 1988*. La de *15 de mayo de 1990* contempla un supuesto en el que la enajena-

ción se verifica por precio y tiene como finalidad la construcción de viviendas. Como también la *de 29 de septiembre de 1992*:

«... la limitación general de la cesión de terrenos a una sociedad mercantil que pudiera derivarse de los arts. 79.2 del Texto Refundido en materia de Régimen Local de 18-4-1986 y 109.2 del Reglamento de Bienes de 13 junio del mismo año, debe armonizarse con el supuesto excepcional del art. 166 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que permite, como medida excepcional de fomento a la edificación, la cesión de terrenos a título gratuito para atender necesidades de carácter social, sin limitación alguna en orden de la naturaleza o finalidad de los beneficiarios y que por su carácter especial debe primar sobre la norma general, cuando concurra su concreto supuesto de hecho. Por otra parte, el hecho de que las viviendas en cuestión no estuvieran sujetas al Régimen legal especial de viviendas de protección oficial en nada afecta al carácter social de las mismas, si, como hemos dicho, su construcción obedece a su posterior ofrecimiento a personas de bajos niveles de renta.»

El supuesto de mayor amplitud es aquél en el que los terrenos se adjudican a una empresa particular a los fines de urbanizar y edificar, o solamente esto último, tanto viviendas como cualquier otro tipo de dotaciones o equipamientos que tengan un determinado interés social. La contraprestación, a cargo del adjudicatario, reside en la adquisición de determinados bienes una vez construidos, o la explotación de los equipamientos de que se trate. En el primer caso, es frecuente que el constructor de viviendas se reserve la propiedad de locales de negocio; si con ellos se lucra lo suficiente como para poner en manos del Ayuntamiento las viviendas construidas. Se van abriendo paso también supuestos en los que los equipamientos construidos son susceptibles de una explotación en manos privadas, que queda en manos del empresario. En último término, también se trata de seguir una vieja senda trazada por la legislación local y urbanística; es la posibilidad de que, en la concesión u otorgamiento de la construcción de una infraestructura o dotación urbana, el adjudicatario reciba, para su venta o explotación, terrenos aledaños a aquél en que se sitúa la infraestructura o equipamiento; terrenos en los que se pueden realizar construcciones que el Ayuntamiento previamente ha legitimado, en el plan urbanístico; usos lucrativos determinados, acordes con la construcción de interés social que se ha realizado. Así, en los casos en que se convoca concurso para el diseño y construcción de un centro comercial, en el que vaya el servicio público de mercado, y en las superficies aledañas puedan construirse galerías o locales comerciales que pasan directamente a la propiedad o derecho de superficie del constructor. También, desde luego, la cesión one-

rosa está afectada medularmente por la finalidad pública que con la propia cesión pretende la Administración cedente.

Se encuentran, además, las compraventas finalistas: para promover los Ayuntamientos la instalación de actividades determinadas que interesan a la colectividad, realiza la adjudicación de terrenos de su propiedad. Así, en el caso que contempla la *Sentencia de 26 de septiembre de 1988*:

«los adquirentes de la finca cumplían su obligación, conforme a la meritada cláusula sexta del pliego de condiciones, poniendo en conocimiento del Ayuntamiento la imposibilidad del funcionamiento de la industria dentro de los diez años siguientes a la compra del terreno...».

Una de las modalidades más practicadas es la de la enajenación de una parcela de terreno de propiedad municipal, que se subasta con la finalidad de situar una actividad o una dotación; el adjudicatario habrá de crearla o de mantenerla. De ahí que la transmisión quede, para el futuro, pendiente del cumplimiento, por el adquirente o los sucesivos propietarios, del uso establecido en el planeamiento.

## II. LA EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA COMO PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO ESPECIAL

### A) LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA

El planeamiento, desde los orígenes del Derecho Urbanístico contemporáneo, lleva consigo la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios. Tradición que ahora recoge el *art. 33* de la *Ley de 1998*. Se trata de colocar la declaración de utilidad pública, en cuanto requisito de la expropiación, como un efecto inherente o «natural» del planeamiento. Ahora señala el precepto citado que

«La aprobación de los planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras... a los fines de expropiación o imposición de servidumbres».

Recoge, en este punto, cuanto la legalidad expropiatoria venía estableciendo, en relación con los planes de obras y servicios de las Administraciones Territoriales. La diferencia radica en que, en el presente caso, no son obras y servicios estrictamente *públicos*; se trata de la transformación del suelo característicamente propia del urbanismo, y esto pueden ser tanto obras y servicios de carácter

público como de carácter privado; tanto si el calificativo de *públicos* se refiere a quien los realice (particulares o Administración) como a quien se destinen (a la colectividad o a los particulares). En el Derecho Urbanístico las obras no son obras *públicas*, en el sentido que definía el *art. 1.º* de la *Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877*.

Se tratará del planeamiento *adecuado*, por tener los elementos precisos *para delimitar con cierta exactitud*, al menos, los bienes que van a ser objeto de expropiación. El precepto añade que el planeamiento conlleva, además,

«la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios y correspondientes».

Por consiguiente, ha de ser el tipo de plan que otorgue esas precisiones, en cada caso. La jurisprudencia, por ello, precisa aquellos planes que puedan cumplir los indispensables requisitos a que se acaba de hacer referencia. Así, por ejemplo, ha puesto de relieve la dificultad que pueda encontrarse, si es el Plan General el que precise las unidades de ejecución sujetas a expropiación y las determinaciones concretas a que responde la expropiación. Realmente, en el suelo urbanizable, es solamente el Plan Parcial el que, por razones estrictamente técnicas, puede imponer la división en polígonos y la delimitación concreta del que haya de ser objeto del sistema de expropiación. Solamente después de conocer la distribución concreta de usos, puede establecerse el aprovechamiento lucrativo total de cada unidad y el que resulte de la aplicación, en su caso, del aprovechamiento tipo del sector; ello, teniendo en cuenta los *arts. 117* del *Texto Refundido de 1976*, y *36.2* del *Reglamento de Gestión Urbanística*. Desde otra perspectiva, solamente los Planes Parciales serán los que precisen, de acuerdo con el *Texto Refundido de 1992* (en lo que quepa tenerlo en cuenta) los coeficientes de ponderación correspondientes a cada zona o subzona, y el uso pormenorizado en que se desglose el uso global establecido en el *Plan General de Ordenación Urbana*. Por ello, habrá de atenderse a lo que la Ley señala ahora como *planeamiento de desarrollo*, del *Plan General de Ordenación Urbana* correspondiente. Es en el planeamiento de desarrollo donde puede encontrarse la precisión que esclarezca, incluso, el fundamento de cada expropiación concreta.

## B) DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA Y FINALIDAD EXPROPIATORIA

La declaración de utilidad pública es elemento referido a la finalidad para que se lleva a cabo la expropiación; el destino que habrá de darse a los terrenos objeto de la expropiación. Ese destino hace que la institución expropiatoria sea una transmisión de la propiedad, en su caso; pero con una carga o vinculación respecto a las facultades de disposición del bien expropiado: tanto si es la Administración como si es el beneficiario de la expropiación, las facultades del nuevo dueño quedan pendientes del cumplimiento de la finalidad que motivó la declaración de utilidad pública. A ello se atiende, sobre todo, con la cobertura que proporciona la figura de la reversión. La reversión viene a constituir, según entiende la doctrina, un supuesto de invalidez sucesiva del acto expropiatorio; aunque hay otras explicaciones teóricas al uso, ciertamente la expropiación constituye sobre los bienes expropiados *una afección*: quedan pendientes del desarrollo o ejecución de la finalidad prevista por la Administración expropiante. Ahora, el *art. 40 de la Ley de 1998*, establece con carácter general que

«Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas *deberán ser destinados al fin específico* que se estableciese en el plan correspondiente.»

La reversión viene acotada, en cuanto carga o gravamen que se impone al expropiante o beneficiario, mediante una especificación del fin a que se destina la expropiación, y el tiempo que tiene la Administración para su cumplimiento. La legalidad expropiatoria, y la jurisprudencia, han realizado precisiones al respecto. Así, por ejemplo, para hacer referencia a un supuesto reciente, la *STS de 5 de febrero de 1998*. Haciéndose eco de lo que establece el *art. 54 de la Ley* y el *63 y ss. del Reglamento de Expropiación*, señala que la reversión se produce, ante todo, como consecuencia de que «no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que motiva la expropiación»; la Administración señala directamente que no pretende llevarlo a cabo, o transcurren los plazos establecidos por el legislador sin que dicha ejecución se haga presente.

Las precisiones en torno a la finalidad expropiatoria se han hecho en el sentido de que se trata de una manifestación específica de la utilidad pública; y, por consiguiente, en principio no debe sustituirse por otra finalidad análoga o diferente, aunque también sea de carácter público. Se añade que se produce también transcurridos determinados plazos, sin que la obra o servicio se lleve a cabo; la fecha clave es la de los cinco años desde que los bienes o derechos ex-

propiados quedaren a disposición de la Administración, sin que ésta hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio; o bien, si transcurren dos años desde la fecha prevista y no se lleva a cabo, siendo los antiguos titulares los que pueden advertir a la Administración de su propósito de ejercitar la reversión.

La *Ley del Suelo* se manifiesta sólo con carácter general, en lo que se refiere a la finalidad motivadora de la expropiación. Como acaba de señalarse, se refiere al *fin específico*. A este respecto, el propio legislador prevé en el *art. 40* la posibilidad de mutación o reversión del planeamiento y la alteración del uso que motivó la expropiación. Pero, se produce *en términos más amplios y discrecionales* para la Administración expropiante. Así, no se producirá la reversión, a pesar de haberse alterado el uso que motivó la expropiación cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

- «a) Que el nuevo uso asignado estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público.
- b) Que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años».

Se refiere el legislador a un uso dotacional como fundamento de la expropiación. En las demás hipótesis de reversión, cuando la finalidad expropiatoria no fuese la dotacional, la previsión que se establece tiene una garantía del particular expropiado, en un solo aspecto: si la mutación de destino de sus anteriores bienes provoca un mayor valor de los mismos. Así, añaden los *arts. 3 y 4* del precepto, lo siguiente:

«3. Procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal del suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos.

4. Igualmente, procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera incluido».

La *Ley del Suelo* otorga, pues, a la Administración Urbanística un plazo de diez años para que realice y culmine la transformación urbanística que, para el polígono de que se trate, había previsto el planeamiento. Creemos, no obstante, que cabe la reversión, con carácter general, y teniendo también en cuenta los supuestos de excepción a que acaba de hacerse referencia. En oca-

siones, se han contemplado por la jurisprudencia aquellos casos en los que se altera el destino dotacional público de un determinado suelo; y esa alteración se puede producir, bien por modificación del planeamiento, bien por una precisión diferente que se realice en el planeamiento de desarrollo. En uno y otro caso, resulta difícil hacer frente a la reversión si, tratándose de un uso dotacional público, el nuevo «estuviera adecuadamente justificado». Se puede producir, desde esta perspectiva, una ampliación de la cobertura de la Administración expropiante, que contará con unas alternativas propias, al margen o inmunes a la retrocesión o reversión. Quizás, ello es consecuencia de que las previsiones del planeamiento no son, desde luego, algo rígido que pueda mantenerse, incluso en los diez años a que acaba de hacerse referencia.

### C) EL REQUISITO DE LA NECESIDAD DE OCUPACIÓN

En lo que se refiere a la necesidad de ocupación, que conlleva la aprobación del planeamiento y, en su caso, la delimitación del polígono o unidad de ejecución, es aquí donde cobra pleno sentido la exigencia de la jurisprudencia; exigencia destinada a que, en el propio planeamiento, se haya previsto con exactitud los bienes y derechos que sean objeto de expropiación. Será preciso recordar, a este respecto, la previsión incluida en el *art. 135 del Texto Refundido de 1976*. Según el mismo,

«cuando la ejecución de los planes se realice por el sistema de expropiación, la delimitación de los polígonos o unidades de actuación deberá ir acompañada de una relación de propietarios y de una descripción de los bienes o derechos afectados, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la *Ley del Suelo*».

Será difícil el cumplimiento de este precepto, a nivel de un planeamiento parcial; sin embargo, es en la delimitación concreta de la unidad de actuación cuando ha de cumplirse este imprescindible requisito de la institución expropiatoria. Precisamente, en la delimitación de la unidad de ejecución habrá de hacerse presente la legitimación del particular afectado, para entablar una discusión, precisamente, sobre la necesidad o no de abarcar en la expropiación bienes de su propiedad. Es decir, el sentido y alcance que tiene una relación de bienes y la superficie correspondiente. La jurisprudencia ha hecho frente, en ocasiones, a supuestos en los que el sistema se ha venido a producir con una amplitud, en lo que se refiere a los terrenos abarcados, que sobrepasa las necesidades reales que, desde un punto de vista urbanístico y de asentamiento residencial, tiene la unidad de ejecución delimitada.

D) LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO:  
LOS EXPEDIENTES INDIVIDUALIZADO Y DE TASACIÓN  
CONJUNTA

Recoge el *art. 36* de la nueva Ley la alternativa procedimental, ya planteada desde el inicio de la legislación urbanística contemporánea. La Administración Urbanística puede expropiar por alguno de estos dos procedimientos. El procedimiento de tasación conjunta tiene la ventaja, para la Administración y el administrado, de ofrecer una imagen valorativa en la que la correlación de situaciones de propietarios, debe ir acompañada de una hipótesis comparativa entre ellos, que permita superar situaciones de desajuste de criterios o desigualdad. La *Ley 6/1998* ha derogado el *art. 219* del *Texto Refundido de 1992*. No obstante, puede ser conveniente su examen.

El expediente de expropiación en la tasación conjunta contiene tres documentos esenciales: 1.º) la delimitación del ámbito objeto del procedimiento expropiatorio; se ha de determinar la situación, superficie y linderos del mismo; 2.º) con la determinación del ámbito territorial, la fijación de los precios que han de ser objeto de aplicación; permite el expediente, de este modo, establecer los parámetros valorativos básicos de la propiedad del suelo en su conjunto, y los factores que le sean diferenciales en cada caso, según su situación, dificultades de transformación, etc., tal y como recoge la legislación urbanística; 3.º) las hojas de justiprecio individualizado de cada finca, en las que se incluye el valor del suelo y las edificaciones, obras, instalaciones y plantaciones. Diferencialmente se han de realizar las hojas de justiprecio que correspondan a otras indemnizaciones.

Es trascendente la expresión del ámbito que ha de abarcar el expediente y la determinación de los titulares de bienes y derechos objeto del expediente. Es en este aspecto donde se producirán distorsiones que el legislador decidió arreglar, una vez terminado el expediente, no antes. El expediente de tasación conjunta toma, sobre todo, su arranque en las situaciones registrales. Siguiendo lo establecido en el *art. 32* del *Reglamento Hipotecario*, la Administración se vale de la publicidad registral, estableciendo la nota correspondiente sobre las fincas objeto del expediente. Ciertamente, podrá tomar parte en el procedimiento todo aquel que demuestre la existencia de títulos justificativos de su derecho. Pero, teniendo en cuenta la inexactitud del Registro de Propiedad, en conexión con la realidad existente, el expediente de expropiación obliga a la Administración expropiante a realizar un despliegue de averiguaciones, a efectos de que puedan comparecer en el expediente, y defenderse, los verdaderamente interesados. Además, es objeto de

información pública por el término de un mes. Durante este tiempo, quienes puedan resultar interesados habrán de formular las observaciones y reclamaciones que estimen convenientes, sobre todo en lo que concierne a la titularidad y valoración de sus respectivos derechos. La información pública es objeto de anuncios en el Boletín Oficial correspondiente, en el de la respectiva Provincia y en un periódico de los de mayor circulación de la Provincia; se cumple, así, con el *art. 86* de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. No obstante, la desinformación de los titulares, que se produce con cierta asiduidad, obliga a prevenciones posteriores que habrá de adoptar la Administración expropiante.

Ello aparte, las tasaciones se notifican individualmente a quienes aparezcan como titulares de bienes o derechos en el expediente; esa notificación hace referencia, por una parte, a la propuesta de fijación de los criterios de valoración; y, por otra, a la hoja individual de aprecio. Es entonces cuando los interesados pueden formular nuevas alegaciones, en el plazo de un mes. Estas alegaciones, hay que insistir en ello, se refieren tanto a los criterios generales de valoración adoptados, como a la proyección de los mismos sobre cada una de las fincas. Ha de darse audiencia, además, a la Administración municipal si ella no es la expropiante; se realizará durante el mismo término de un mes, que puede coincidir con el de las notificaciones y alegaciones individuales.

Recibidas las alegaciones, se analizan, formándose el expediente que ha de ser objeto de aprobación por el órgano competente. Dicha aprobación se vuelve a notificar a los interesados titulares de bienes y derechos que figuren en el mismo, y se les confiere un término de veinte días para que puedan manifestar por escrito su conformidad o disconformidad con la valoración establecida en el expediente. Recuérdese que el expediente es la pieza de justiprecio, según los términos de la legislación general. No se prevé, para este nuevo trámite de alegaciones, discusión alguna sobre la titularidad que debe haberse contrastado ya y determinado, en las fases anteriores.

El órgano competente da traslado del expediente y las hojas de aprecio impugnadas al Jurado de Expropiación Forzosa, a efectos de fijar el justiprecio que, en todo caso, se hará de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la propia legislación urbanística. Añade, finalmente, la Ley que, si los interesados no han formulado oposición a la valoración en el plazo de veinte días, desde que se le da traslado de su hoja de aprecio,

«se entenderá aceptada la que se fijó en el acto aprobatorio del expediente, entendiéndose determinado el justiprecio definitivamente y de conformidad».

Es decir, solamente si el interesado ha formulado alegaciones u oposición a su valoración individual, conocerá del tema el Jurado; en otro caso, se obvia la intervención del mismo, y el precio es el que estableció la propia Administración en la resolución aprobatoria del expediente. Es, en este sentido, en donde aparece una cierta inseguridad, si se tiene en cuenta el punto de partida, que son las titularidades que expresa el Registro de la Propiedad. Si las inscripciones registrales no están de acuerdo con la realidad, el que no conste en el Registro puede perder también la posibilidad final de discusión sobre la valoración de sus bienes y derechos.

Es, precisamente, por el problema que puede plantearse *a posteriori*, como la legalidad anterior tomaba determinadas precauciones para salvar los derechos que se hubieran quedado fuera del expediente. Señaló el *art. 224 del Texto Refundido de 1992* (declarado vigente por la *Ley 6/1998*), en sus *apartados 3 y 4*, lo siguiente:

«3. Si con posterioridad a la finalización del expediente, una vez levantada el acta de ocupación e inscritas las fincas o derechos en favor de la Administración, aparecieren terceros interesados no tenidos en cuenta en el expediente, éstos conservarán y podrán ejercitar cuantas acciones personales pudieren corresponderles para percibir el justiprecio o las indemnizaciones expropiatorias y discutir su cuantía.

4. En el supuesto de que una vez finalizado totalmente el expediente aparecieren fincas o derechos anteriormente inscritos no tenidos en cuenta, la Administración expropiante, de oficio o a instancia de parte interesada o del propio registrador, solicitará de éste que practique la cancelación correspondiente. Los titulares de tales fincas o derechos deberán ser compensados por la Administración expropiante, que formulará un expediente complementario con las correspondientes hojas de aprecio, tramitándose según el procedimiento que se haya seguido para el resto de las fincas, sin perjuicio de que tales titulares puedan ejercitar cualquier otro tipo de acción que pudiera corresponderles».

En estos dos apartados se plantea el problema, a que ya se ha hecho referencia, de que el expediente haya omitido, por supuesto involuntariamente, cualquier titular de derecho; ahora son compensados por la Administración expropiante que les realizará el pago del justiprecio. La cuestión, en realidad, que se plantea en términos más problemáticos, es aquella en la que el titular registral ha percibido cantidades que le son propias, pero no totalmente, por existir derechos, como puede ser el del acreedor hipotecario, que no hayan sido tenidos en cuenta, pese a todo. O titulares de aparcerías, arrendamientos, etc. En este caso, el *Texto Refundido de 1992* libera a la Administración del posible error que haya

cometido, dirigiéndose la acción del titular registral hacia los terceros que hayan percibido el cobro indebidamente. Dice la Ley:

«Si el justiprecio se hubiera pagado a quien apareciere en el expediente como titular registral la acción de los terceros no podrá dirigirse contra la Administración expropiante si éstos no comparecieron durante la tramitación, en tiempo hábil».

Habrà de tenerse en cuenta la hipótesis que contempla el *art. 5* de la *Ley de Expropiación Forzosa*, que hace comparecer al Ministerio Fiscal en caso de bienes litigiosos o de propietarios o titulares no comparecidos, incapaces sin representación legal; ello con independencia de que pueda tenerse como parte a quienes presenten títulos contradictorios sobre el objeto expropiado. En el precepto que acaba de transcribirse, la Administración cumple, como se ha venido insistiendo desde el principio, con atenerse a la titularidad registral. De ahí que el problema se plantee cuando el Registro no concuerda con la realidad extraregstral, y es ahí donde se plantea un problema que la Ley ha decidido entregar al Derecho común.

En el procedimiento de expropiación individual se aplicará la tramitación establecida en la *Ley de Expropiación Forzosa*.

#### E) EL PAGO DEL JUSTIPRECIO: LA POSIBILIDAD DE EXPROPIACIÓN PERMUTA

La *Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954*, abrió en el planteamiento tradicional de la expropiación una primera e importante brecha, porque frente a la tesis de que la institución es una venta forzosa y, por ende, el bien expropiado se entrega a cambio de un precio cierto, «en dinero o signo que lo represente» (*art. 1.445 del Código Civil*, definitorio de la compra-venta), amplió el concepto de modo que en la expropiación

«... se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperantemente, ya implique venta, *permuta*, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

Es decir, frente a la clásica equiparación del instituto expropiatorio a la figura de la venta forzosa, se ensanchaba grandemente la concepción; y, desde luego, se eliminaba toda posibilidad de consideración del precio en dinero, como requisito esencial de la expropiación. Lo que ocurre es que, de una parte, la *Ley de Expropiación*

venía a recoger y unificar en su tratamiento todos los supuestos posibles de puesta en marcha del mecanismo expropiatorio; pero había de dejar, con toda lógica, a las normas materiales, reguladoras de los distintos sectores de encuentro entre la Administración y el patrimonio de los particulares, la concepción y determinación de los supuestos en que pueda ser conveniente la aplicación de las formas expropiatorias no típicas, como es el caso de la permuta forzosa. Veamos los precedentes:

La *Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956* tomó posición ante el problema de la permuta cuando en el *art. 100* dispuso que

«el pago del precio en las expropiaciones podrá verificarse en efectivo o, de acuerdo con el expropiado, por permuta con otras parcelas del beneficiario de la expropiación».

Y, más adelante, en el *art. 133-2* —hoy derogado, pues su texto fue sustituido en la *Reforma de 2 de mayo de 1975*— estipulaba que:

«si las obras de urbanización se ejecutasen por gestión pública, conforme al sistema de polígonos de expropiación, la Administración podrá otorgar su concesión a los particulares, quienes vendrán obligados a realizarlas a su costa y dentro de los límites y condiciones que se señalen, y entre otras las siguientes:

a) *El precio de las expropiaciones podrá ser abonado en acciones u obligaciones de la Empresa concesionaria si consintiese el interesado.*

Desde el punto de vista de la imagen tradicional del instituto expropiatorio, esto parece un intento destinado a imprimir una cierta dinámica a la praxis de la institución. Mas si estos preceptos se coordinaban con la *Ley de Expropiación*, lo que aparecía como un avance iba a quedarse exactamente en lo contrario. Observemos, ante todo, que al requerirse que la subrogación de las parcelas o la entrega de acciones u obligaciones en el lugar correspondiente al precio se produce previo acuerdo entre las partes interesadas, más parece estarse haciendo una aplicación restrictiva de la llamada «cesión amigable», que procurando una ampliación de las posibilidades prácticas de la expropiación en materia de urbanismo.

Establecida, pues, la viabilidad de la permuta forzosa, como una modalidad de la expropiación forzosa, y de la voluntaria, en el marco de la legalidad general, no se comprende fácilmente la finalidad última que guía al legislador de la *Ley del Suelo*. Y menos aún cuando, después de la evolución institucional apuntada, que consuma plenamente la amplitud, tanto del acuerdo o cesión amigable como de la permuta, la *Ley 19/1975, de 2 de mayo*, al refor-

mar el ya citado *art. 100* prácticamente se deja llevar por el mismo criterio en el nuevo *art. 142.1*, que dice así:

«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 expropiables se podrá efectuar por la Administración actuante, de acuerdo con los expropiados, con parcelas resultantes de la propia urbanización.

La propia valoración de los bienes y derechos expropiados y de las parcelas resultantes se hará con arreglo a los criterios establecidos en esta Ley, teniendo en cuenta los costes de la urbanización correspondiente al plan, según lo dispuesto en el *art. 109*, y conforme al procedimiento en la *Ley de Expropiación Forzosa*. Todo ello en la forma y condiciones que reglamentariamente se determine».

Esta hipótesis interpretativa encuentra un punto de apoyo en el *art. 12* del *Decreto 2425/1975, de 24 de julio*, por el que se reorganizaba el Instituto Nacional de Urbanización. En él se dispone lo siguiente:

«1. Los propietarios del suelo comprendido en las actuaciones que estén encomendadas a Entidades concesionarias tendrán derecho a una justa indemnización, en cualquiera de las siguientes formas, a su elección:

a) Justiprecio determinado, con arreglo al procedimiento de tasación conjunta que regula el *art. 125* de la vigente *Ley del Suelo*, y de acuerdo con los criterios de valoración que en la propia Ley se establecen.

b) Acciones u obligaciones de la Sociedad concesionaria de la actuación por un nominal equivalente al indicado justiprecio, sin que el nominal emitido pueda exceder del límite señalado en el apartado tercero del artículo anterior, computado el resto de las aportaciones que no fueran de Organismos públicos.

c) Reconocimiento de un aprovechamiento o volumen edificable, con derecho preferente a la adjudicación del todo o parte de un solar edificable, dentro de la propia actuación, en proporción al justiprecio que debiera corresponderles.

d) Cualquier otra compensación que libremente se acuerde entre el Órgano gestor y el interesado.

2. El derecho de elección a que se refiere el párrafo anterior deberá ejercitarse por escrito dentro del mes siguiente a la notificación del acuerdo de tasación conjunta o, en su caso, del de creación de la correspondiente Sociedad. Los propietarios que no ejerciten este derecho de elección se entenderá que optan por el justiprecio.

3. Los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la actuación serán indemnizados con arreglo a la *Ley de Expropiación Forzosa*».

El precepto se mueve en la órbita del acuerdo amigable, del que resultaría ser una ampliación, ya que incluye formas de pago en las que el valor económico que funciona como contraprestación administrativa está en algún caso en trance de formación definitiva, en cuanto objeto jurídico, como es el caso que contempla el apartado c). Pero, además, recoge otras posibles formas de pago, como la que contiene el apartado b), típicas de la compraventa, ya que se trata de una modalidad recogida por el *art. 1.448 del Código Civil*. Con lo que, una vez más, se comprueba cómo tácitamente el legislador se está moviendo en el entorno del acuerdo amigable a que se refiere la *Ley de Expropiación*, mediante una abdicación del carácter imperativo de la misma. En último término, y para terminar de corroborar el sentido último del precepto, obsérvese cómo el apartado d) vuelve a situar exactamente las cosas en su lugar, pues la libertad de pacto entre expropiante y expropiado es la característica fundamental del *art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa*.

Volvamos ahora a las conexiones de aquel *art. 128 bis* luego *142.1* con la permuta de bienes entre la Administración y el particular afectado por una actuación urbanística; si ésta ha de llevar consigo la previa adquisición de la propiedad inmueble de este último. Ante todo, puede advertirse una clara diferencia entre los requisitos previos del supuesto previstos en este precepto, y los que son propios de la permuta de inmuebles por parte del Estado. En el primer caso, la Ley exige que se trate de:

«actuaciones urbanísticas de promoción pública en nuevos polígonos para la creación de suelo urbanizado».

Las diferencias prácticas, posiblemente en detrimento de la Administración, entre la aplicación del acuerdo amigable y de la permuta, son ostensibles. Si no se está ante actuaciones de esta índole, de promoción pública, y para el fin previsto, este precepto no es aplicable. Por el contrario, los presupuestos de la permuta, en el *Reglamento del Patrimonio del Estado*, son los que estipula su *art. 148*:

«Los inmuebles del Patrimonio del Estado declarados enajenables podrán ser permutados por otros ajenos, previa tasación pericial de unos y otros, siempre que de la misma resulte que la diferencia del valor entre los bienes de que se trate de permutar no sea superior al 50 por 100 del que lo tenga mayor».

Cierto que la permuta debe lógicamente recaer sobre bienes respecto de los cuales no existe la previa declaración de utilidad pública o interés social de su expropiación. Pero esto es un argumento más en contra de la permuta y en favor de la extensión de

las posibilidades de aplicación del acuerdo amigable, ya que la posible oscilación de hasta un 50 por 100 en la valoración de los bienes a permutar, puede llevar a una Administración urgida por las necesidades sociales a recurrir a la permuta, en vez de al acuerdo amigable, por ser más expeditiva aunque pueda serle más costosa. Éste es un hecho más fácil de corroborar aún en el ámbito de las Corporaciones Locales, ya que el *Reglamento de Bienes* que rige a las mismas tiene una aplicabilidad real más sencilla y directa que la correspondiente normativa del Patrimonio del Estado.

El *Texto Refundido de 1976* señala, en su *art. 142.1*, que:

«en el caso de actuaciones urbanísticas 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».

Así las cosas, el problema era el de encontrar un sentido a la fórmula del *art. 142.1*, que funcionara realmente como una excepción al sistema general de acuerdos sustitutorios de la expropiación forzosa. Quizá, por no haber otro disponible, podía encontrarse la explicación en el de dato que este precepto contemplaba una forma de pago en la que la solución queda aplazada para cuando las «parcelas resultantes» queden definitivamente configuradas y transformadas tras la urbanización. Es decir, queda a cargo de la Administración el pago de un precio que está dentro de los márgenes de licitud que determina el Código Civil —al que hay que recurrir aquí, aunque sea por una razón analógica— pues no queda al arbitrio de uno de los contratantes (como prohíbe el *art. 1.449*); pero tampoco está exactamente comprendido dentro de los patrones habituales de entendimiento del pago en la expropiación, ya que la Administración ha de realizar —previamente a la entrega definitiva de la contraprestación a que se obliga— una actividad de transformación material y, consecuentemente, jurídica (porque se altera su calificación legal, a los efectos de su aprovechamiento) de la porción de suelo que percibirá el expropiado. En tal caso, la función del *art. 142.1* era la de ampliar la base operativa que a la Administración otorga el *art. 24* de la *Ley de Expropiación*; o, al menos, aclarar que ciertas modalidades de pago, en las que la contraprestación no está definitivamente configurada en su valor económico y hasta en su identidad física, pueden ser utilizadas.

Esta perspectiva se refuerza si se tiene en cuenta el alcance con el que la Ley regulaba un tema diferente, en el acuerdo amigable entre expropiante y expropiado, en su *art. 24*:

«La Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado. En caso de que en el plazo de quince días no se llegara a tal acuerdo, se seguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes, sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho mutuo acuerdo».

Precepto éste que encuentra su desarrollo en los *arts. 25 y 26 del Reglamento de 26 de abril de 1957*, los cuales realmente se mueven dentro del tradicional marco de comprensión de la expropiación como transmisión forzosa de una cosa a cambio de un precio. De aquí que el *art. 25* aluda a la cesión amigable como «adquisición por mutuo acuerdo *con cargo a fondos públicos*» y, después, se establezca la necesidad de la «fiscalización del gasto por la Intervención». Es decir, la cesión por mutuo acuerdo vendría básicamente caracterizada por la pérdida del carácter forzoso de la enajenación, pero el legislador no va más allá, y, por tanto, no contempla la hipótesis de transformación de la venta en permuta. Y, al no contemplarla, tampoco la regula. Se pueden producir entonces consecuencias como las que contempla la *Sentencia de 24 de junio de 1991*:

«en su día cumplieron con el contenido de su prestación, que consistió en la entrega de los terrenos estando desde entonces exclusivamente obligada la Corporación Municipal a realizar *la contraprestación pactada en pago de los terrenos expropiados*, para lo cual también debía de proceder a la instrumentación de los medios necesarios, legales o fácticos, y gastos propios para la materialización de su obligación, habida consideración que el *art. 1.500 del Código Civil* determina para el comprador —que en esencia y con los matices propios de la institución expropiatoria es la cualidad que ostenta el expropiante—, la obligación de pagar el precio en el tiempo y lugar fijados en el contrato y si no hubieren fijado deberá hacerse el pago en el tiempo en que se haga la entrega de las cosas vendidas, afirmándose por el *art. 48 de la Ley Expropiatoria* que una vez determinado el justo precio se procederá a su pago en el plazo de seis meses, debiendo de tenerse presente, que como expresa la precitada sentencia de la antigua Sala Cuarta de este Tribunal Supremo, de 29 de marzo de 1984, es contrario a la equidad, la justicia y la buena fe, que a los veinte años de haberse suscrito el convenio expropiatorio, antes aludido, mientras los particulares propietarios cumplieron con su prestación de entrega del bien afectado por la expropiación, la Administración tenga pendiente de cumplir la contrapartida de ésta, con lo que preceptos tan fundamentales como los contenidos en el *art. 349 del Código Civil* y 48 y siguientes de la *Ley de Expropiación Forzosa* y 33 de la *Constitución*, quedan en entredicho, al haberse producido un empo-

brecimiento sin causa en los expropiados con el consiguiente enriquecimiento de la Administración, que imperativamente ha de ser corregido para que la equidad y la Justicia queden restablecidas».

#### F) APROBACIÓN Y EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE TASACIÓN CONJUNTA

Establece el *art. 38* que se aplicará el *art. 52* de la *Ley de Expropiación Forzosa*; ello quiere decir que, una vez aprobado el procedimiento de tasación conjunta, procederá la ocupación de la finca o fincas, con independencia de que se siga tramitando el expediente de justiprecio, bien ante el jurado provincial de expropiación, o después los recursos procedentes. Se procederá de igual modo, si el expropiado admite, como pago de la expropiación, las futuras parcelas que se le adjudiquen (*art. 38*).

Una vez que se realiza el pago o consignación, se levanta el acta de ocupación correspondiente a cada finca. La superficie objeto de la actuación se inscribe como una o varias fincas registrales, y no será obstáculo para ello el que alguna esté sin inmatriculación, puesto que se puede practicar directamente la inscripción. El título inscribible es el acta o actas de ocupación acompañadas de las actas de pago o los justificantes de consignación del justiprecio de las fincas ocupadas. A tal efecto, el título ha de contener la descripción de la finca conforme a la legislación hipotecaria, más la oportuna referencia al catastro e identificará la nueva finca mediante un adecuado sistema gráfico de coordenadas. Añade la Ley que, si al procederse a la inscripción, surgen dudas fundadas sobre la posibilidad de existencia de alguna finca registral, en el interior de la superficie ocupada, y no tenida en cuenta en el expediente expropiatorio, se pondrá tal circunstancia en conocimiento del organismo expropiante, a los efectos que sean de aplicar (*art. 39* de la Ley).

### III. APLICACIONES DE LA EXPROPIACIÓN EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO: PROBLEMAS

#### A) LA EXPROPIACIÓN COMO SISTEMA DE ACTUACIÓN

##### 1. *La expropiación como sistema de actuación urbanística*

Es aquel sistema en el que la Administración Urbanística sustituye a los propietarios en el cumplimiento de los derechos y deberes urbanísticos. Puede subrogar en ellos a un tercero, crean-

do la correspondiente legitimación secundaria, o transmitiéndole la propiedad; y, con ella, el conjunto de derechos y deberes del propietario. Se ha discutido el carácter de sistema, argumentándose que no incluye el procedimiento en cuya virtud se ejecutan las transformaciones urbanísticas del suelo. Desde luego, los sistemas de compensación y cooperación se ven forzados a prever unas mutaciones más profundas; no se trata solamente de transformar el suelo; también de desconectar el dominio de su base física y, transformándolo durante algún tiempo en una unidad de valor, colocarle luego las facultades y deberes en una nueva base física. Y, sobre ella, realizar las edificaciones previstas.

Sustituye a los propietarios convirtiendo sus derechos en una cantidad de dinero, en el correspondiente justiprecio. En la expropiación, la Administración adquiere: 1.º) la propiedad del suelo que es lo que expropia; 2.º) con la propiedad, el derecho y deber de transformación del suelo y, en su caso, la edificación; 3.º) el monopolio administrativo de transformación urbanística del suelo; puede, no obstante, quedarse en la titularidad básica, desprendiendo una titularidad secundaria en favor del beneficiario de la expropiación.

La gran dificultad será entonces distinguir estas dos clases de expropiación que se dan en el urbanismo: aquélla en la que la Administración, sin más, decide expropiar; y aquella otra en que ha de hacerlo porque el propietario no ha cumplido con la función social encomendada a la propiedad urbana. No hay, en realidad, una diferencia que fundamente el primero de estos dos supuestos; no hay, por tanto, una razón que legitime los supuestos en que la Administración se decida directamente a actuar, subrogándose en la función de los particulares: no se vincula el sistema de actuación expropiatoria al incumplimiento de la función social de la propiedad, ya que puede aplicarse aunque no se haya puesto en tensión dicho incumplimiento.

## 2. *La correlación del sistema de expropiación con los otros sistemas de actuación*

Y es que el legislador no ha clarificado debidamente los fundamentos que permitan a la Administración urbanística, elegir entre los sistemas de compensación, cooperación y expropiación. En principio, parece ganarse la confianza el sistema de compensación; el Derecho Urbanístico se pronuncia sobre los criterios que deben llevar a la elección del sistema. Según el *art. 119.2 de la Ley del Suelo de 1976*, la Administración habrá de elegir un sistema

teniendo en cuenta: 1.º) «las necesidades»; 2.º) los medios económico-financieros con que cuente la Administración; 3.º) la colaboración de la iniciativa privada. Esto último puede serle desconocido, los medios económico-financieros pueden provenir del beneficiario, con lo que queda realmente un concepto jurídico indeterminado: las «necesidades» a que responda la transformación del suelo en el polígono de que se trate.

La jurisprudencia ha procurado atenerse al planteamiento que hace el propio legislador. En el ya citado *art. 119.2 del Texto Refundido de 1976*, la jurisprudencia subraya el carácter subsidiario del sistema de expropiación, en relación con los de la compensación y cooperación. El precepto fuerza a entender que el sistema de expropiación se aplicará en los casos en que haya *una urgencia o necesidad* que le sirva de fundamento. Así en la *STS de 28 de noviembre de 1994*, entre otras. En cambio, el *Texto Refundido de 1992* se produce en el sentido de dar la mayor libertad de opción a la Administración urbanística. Derogada la norma de 1992, será el Derecho autonómico el que realice las precisiones convenientes sobre el equilibrio o correlación entre los sistemas. La expresión ya citada, «necesidades», puede tener un significado, en torno a las de construcción de viviendas sociales: la situación del mercado, o la inadecuación de la oferta inmobiliaria existente, en relación con la demanda de viviendas u otros equipamientos que no deban estar en manos de particulares. En último término, serán las determinaciones urbanísticas establecidas para el polígono o unidad de ejecución las que proporcionen una justificación a este sistema. En realidad, deben ser solamente estas determinaciones las que lleven a la Administración a dejar aparte a la propiedad privada, asumiendo ella la dirección de un proceso que tiene, en dichas determinaciones, un muy concreto sentido de las obras y construcciones a realizar. No debe ser razón suficiente el montante de la inversión o las posibilidades o tiempo de recuperación de la misma. Se ha ido abriendo paso, en realidad, la idea de que estamos ante una discrecionalidad pura y simple. Habrá de ser la jurisprudencia la que, paulatinamente, vaya estableciendo el sentido de la elección que, aunque discrecional, tiene que ser fundado, por parte de la Administración urbanística.

## B) REFORMA INTERIOR Y EXPROPIACIÓN

A partir de la *Reforma de 1975*, nuestro Derecho Urbanístico acusa, ya con mayor claridad, que la dinámica trazada por el legislador tiene como objetivo fundamental el ensanchamiento de las ciudades, incorporando suelo al mercado inmobiliario. Ello quie-

re decir que, en el punto de mira, está el suelo urbanizado. Para el suelo urbano, la previsión son las actuaciones de reforma interior: aquellas que tengan por objeto mejorar alguna dotación concreta, en suelo urbano, o que se propongan una reforma más extensa; y aborden en realidad, la rehabilitación de tramas urbanas deterioradas por el paso del tiempo, o por la pobreza con la que fueron ordenadas ya desde su comienzo. A este respecto, el legislador dispone la figura expropiatoria, y de modo expreso la actualiza frente a las operaciones «aisladas en suelo urbano» (*art. 197.2 del Reglamento de Gestión Urbanística*). Y remitía a la imposición de Contribuciones Especiales sobre los propietarios que resultaren especialmente beneficiados (*art. 198*).

Operaciones de mayor envergadura se incardinan, desde la legalidad de 1956, en los denominados *Planes Especiales de Reforma Interior*. Dichos Planes pueden constituir el soporte de actuaciones aisladas, pero también y sobre todo las operaciones integradas de reforma interior. Estas últimas pueden encontrar un límite importante en lo que recoge el *art. 83.3 del Reglamento de Planeamiento*, por seguir remitiendo al mismo texto legal; si el Plan General no ha previsto dichas operaciones, el Plan Especial «no modificará la estructura fundamental de aquél». Salvo previsiones a nivel de Plan General, los *Planes Especiales de Reforma Interior* tienen que respetar los elementos estructurantes de la trama urbana a la que se refieren; por ejemplo, el uso es un elemento básico de la estructura de los Planes. Por ahí, la jurisprudencia señala de modo reiterado, que los *Planes Especiales de Reforma Interior* pueden ser el instrumento adecuado «para introducir las modificaciones que se estimen necesarias, siempre que no pugnen con las prescripciones básicas del Plan General» (entre otras muchas, la *Sentencia de 24 de octubre de 1989*).

El problema, en términos de actualidad, es el de que la reforma interior tiene, desde hace algún tiempo, una característica finalidad: la de realizar verdaderas *rehabilitaciones* de tramas urbanas. Es, en este punto, en donde la expropiación se hace insuficiente o excesivamente costosa. La única manera de profundizar en la rehabilitación es el *Plan Especial de Reforma Interior*, acompañado de la correspondiente reparcelación. A su vez, la reparcelación puede tener multitud de inconvenientes, ya que el planificador se encontrará con áreas consolidadas por la edificación, por lo que la reparcelación acaba desembocando, en multitud de ocasiones, en las *Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico*; ya se sabe que a ellas se dedicó, primero, la práctica, después el propio legislador a partir de 1990. Las Transferencias de Aprovechamiento acaban constituyéndose en una alternativa expropiatoria, siempre que se pueda llevar a cabo una distribución equitativa de las cargas, como

de los beneficios, que van a derivarse del *Plan Especial de Reforma Interior*. Esto, sobre todo, se ha hecho evidente, como problema y también como solución, en la rehabilitación de áreas y polígonos industriales. La cuestión radica, en este caso, en la profundidad que acabe introduciendo el planificador, al establecer las cargas y gravámenes que la operación de reforma interior lleve consigo. Y las dificultades que pueden encontrarse. Recuérdese que los *Planes Especiales de Reforma Interior* tienen un límite, la estructura existente, límite que se convierte en una grave dificultad cuando la operación de reforma interior pretende proteger tramas urbanas características, como son las relativas al Patrimonio Histórico; o, más ampliamente, pretenda desenvolver dotaciones a nivel de nuestro tiempo, en áreas urbanizadas hace varias décadas. Es ahí donde aparece la posibilidad de desproporción entre cargas y beneficios impuestas al propietario; el límite, que es la irracionalidad de la desproporción, a que en ocasiones se ha referido la jurisprudencia. Recuérdese, entre otras, la *Sentencia de 24 de julio de 1987*.

No hay, salvo el criterio de irracionalidad, un límite entre las cargas que se reparten entre todos los propietarios, y el recurso a la expropiación de determinadas parcelas para instalar en ellas las dotaciones inexistentes.

### C) EXPROPIACIÓN Y PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

El Derecho Urbanístico se sirve de la expropiación para incrementar los Patrimonios públicos de suelo, particularmente los municipales. En el *Texto Refundido de 1976*, los Patrimonios municipales del suelo se nutren para, en términos amplios, destinar sus bienes a la gestión urbanística, en general (*art. 89*). En el *Texto Refundido de 1992* se hace alguna precisión al respecto: los bienes integrantes «deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico» (*art. 280.1*). La diferencia entre uno y otro entorno queda a lo que, a este respecto, establezca el legislador autonómico. La *Ley 6/1998* pone únicamente un límite, desde la perspectiva de la reversión de los bienes expropiados:

«Procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio municipal del suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos».

La reversión, pues, no tiene nada que ver con la finalidad que motivó la expropiación; se pretende, a cambio, que el titular del Patrimonio municipal de suelo no aproveche sus potestades de planeamiento, para alterar el contenido del derecho de la propiedad expropiada. Por lo demás, ello quiere decir que, desde el legislador estatal básico, se deja abierta esta posibilidad para que el Derecho autonómico vincule la expropiación al Patrimonio municipal del suelo.

#### D) LA EXPROPIACIÓN DE SUELO PARA EL ASENTAMIENTO DE SISTEMAS GENERALES

##### 1. *Los sistemas generales*

La LS se refiere a los *sistemas generales* como aquellos que definen la estructura *general y orgánica* del territorio; y dicha estructura viene determinada por los «elementos determinantes del desarrollo urbano» (art. 72.2.d). Si dejamos a un lado determinadas exageraciones del estructuralismo, podemos recordar que la aplicación a la ciudad de la noción de *estructura* discurre hacia una identificación del término con las expresiones *totalidad orgánica* o *totalidad sistemática*. Según la primera de estas acepciones, sus elementos componentes sólo tienen un sentido si vienen referidos al todo de que forman parte. De ahí que solamente mediante la asignación a cada elemento de la función adecuada, podrá relacionarse con el resto y, de ese modo, configurar la ciudad como una organización social adecuada a los fines que ha de cumplir. La traducción de la estructura urbana como una totalidad sistemática ha pretendido, sobre todo, insistir en la mutua interdependencia de las partes entre sí, y las transformaciones del todo mediante la introducción de alteraciones en alguno de sus elementos; alteraciones que llevarán a la ciudad de un modelo a otro.

El planeamiento general ha de contemplar la trama urbana en su conjunto (para diseñar la estructura *general* de la misma; y, de ese modo puede dibujar la organización de la ciudad (estructura *orgánica*). Se trata, así, de situar sobre el territorio las piezas que articulan la ciudad y su entorno; y, además, su conexión con el sistema de ciudades de la comarca o la región. La articulación de la ciudad ha de ser entendida, sobre todo, como una integración de los distintos espacios o sectores que la componen. Se trata de lograr, mediante las determinaciones que el plan establece, una concepción «orgánica» de la ciudad. Esto es, superar una realidad que, sobre todo cuando ha crecido bajo la mentalidad del ensan-

che, ha terminado por ser *amorfa*. La zonificación ha de llevar consigo una distinción de espacios a los que se asignen usos predominantes; y, a través de ello, la construcción de un tejido social compuesto por grupos primarios. La inserción de estos grupos, de los colectivos aglutinados en torno a los usos establecidos, en el espacio urbano en su conjunto, es la cuestión que se ha de plantear y resolver con los sistemas generales.

La evolución ha terminado por decantar un dualismo en los objetivos del Derecho Urbanístico: por una parte, las dotaciones, en las que se encierra el campo creciente de las funciones urbanas *uti universi*, abiertas a todos; por otra, la función de habitación, de carácter individual, donde el ciudadano encuentra la proyección de su intimidad individual y familiar. La ciudad concatena, coordina dos tipos de espacio de muy distinta significación: el personal, que recoge y ordena la vivienda, y el colectivo, que contemplan y preparan las dotaciones urbanísticas. La ciudad es la sede misma de la alteridad humana, allí donde esa alteridad se hace más intensa, y rompe nuestro ensimismamiento. Se comprende entonces que, una vez que la noción irrumpe en la Ley, en la reforma de 1975, se convierta en la piedra angular de la Ley del Suelo.

De la definición legal hay que hacer una primera e importante matización: las dotaciones de la ciudad, o de cada uno de sus sectores objeto de ordenación diferenciada, *no son siempre y en todo caso obras y servicios públicos; pueden ser también de carácter privado*. Por consiguiente, hay que distinguir en este tema dos aspectos diferentes aunque complementarios: el relativo a la propiedad del suelo destinado a la dotación de que se trate, y el de la titularidad de la propia dotación, esto es, del espacio o actividad que sobre el terreno se desarrolla. Puede haber, por ello. 1.º terreno público y titularidad pública de la dotación; 2.º terreno público y titularidad privada de la actividad o servicio, la que se asienta sobre el terreno en virtud de un título jurídico *ad hoc*, como puede ser el derecho de superficie otorgado por la Administración, la concesión administrativa, etc.; 3.º terreno privado y titularidad privada.

Aquí sigue la Ley una distinción que también se ha planteado en la jurisprudencia. Así, por ejemplo, la STS de 24 de octubre de 1985 señala que han de distinguirse con claridad dos problemas distintos: el de la titularidad de los terrenos y el uso asignado a los mismos, particularmente cuando se trata de equipamientos comunitarios. Existen usos, en el marco de los equipamientos y dotaciones, que pueden asentarse sobre terrenos de propiedad privada; y sólo se exigirá la titularidad pública «cuando el destino asignado por el plan al suelo implique que éste haya de prestarse precisamente por la Administración... pero no cuando la actividad deter-

minada por el plan no exija, por sí misma, dicha publicación, porque en este caso nada impide la titularidad privada del suelo... la única condición admisible para que el suelo deba ser de titularidad pública estriba en la naturaleza del concreto equipamiento que se trate de instalar». La *STS de 13 de octubre de 1986* insiste en la misma doctrina:

«una cosa es el principio de publicación de la actividad o uso a que han de ser adscritas las fincas calificadas como equipamientos y otra bien diferente es el principio de publicación de todas las fincas que lleguen a ostentar esta calificación... por ello puede decirse que legalmente los usos docentes, culturales, religiosos, asistenciales, etc., incluidos o incluíbles en una zona de equipamientos no exigen necesariamente su asentamiento sobre suelo de titularidad pública, porque como se ha dicho la afectación a un uso de equipamiento no exige *per se* el carácter demanial del suelo. Es posible en nuestro Derecho la compatibilidad de la titularidad privada con el destino a sistemas generales de adscripción, hasta el punto de que la titularidad podrá ser pública o privada en razón de las exigencias que surjan del propio Plan Especial de Equipamientos en base al tipo concreto escogido... tanto la Ley como el Reglamento de Planeamiento no cuestionan la posibilidad de la titularidad privada de los equipamientos, lo esencial es la disponibilidad de un suelo cuyo uso y destino sea el de contener un equipamiento comunitario de forma estable y adecuada pudiendo emplearse diversas técnicas en razón de las circunstancias concurrentes; pero sin exclusión de uno de los caminos posibles de una forma generalizada».

Particular importancia tiene el equipamiento comunitario de carácter privado, que entra como un componente más de los denominados sistemas generales. Es aquí donde, con mayor claridad, el Texto Refundido de 1992 hace flexible la noción de sistemas generales, separándose del intento de la reforma de 1975. Los sistemas generales, en efecto, pueden contar, en el renglón relativo a equipamiento comunitario, con terrenos e instalaciones que son de propiedad privada y que, sin embargo, se funcionalizan al servicio de la ciudad. La *Sentencia de 14 de octubre de 1992* nos proporciona un buen ejemplo de ello. El Plan General de Ordenación Urbana de Gerona, en su revisión, califica determinadas fincas como de equipamiento comunitario. Según razona la Sala

«la asignación de equipamiento comunitario a las parcelas señaladas con los números uno y dos es la que corresponde a su actividad específica y no tiene otra finalidad que garantizar su destino actual –Plaza de toros– sin que tal calificación implique pérdida del carácter privado de dicho equipamiento, según se desprende de los arts. 61 y 62 de las normas urbanísticas del Plan impugnado, aquél en

cuanto permite la existencia de equipamientos y dotaciones comunitarias de carácter privado, y el segundo en cuanto establece que los equipamientos quedarán afectados al destino y tipo existente en el momento de la aprobación del Plan General, esto es, mantiene la titularidad –pública o privada– del suelo existente en dicha fecha».

## 2. *El sentido de la expropiación en la constitución de los sistemas generales*

La consecución del suelo correspondiente a los sistemas generales está llena de inconvenientes, desde el comienzo del Derecho Urbanístico contemporáneo. Las dificultades que encuentra la expropiación llevan al legislador a la constitución de una expropiación especial, tratando de aliviar alguno de los aspectos que la caracteriza.

Las dificultades encontradas llevan al legislador a obviar o limitar la aplicación del instituto expropiatorio, por dos caminos paralelos. Uno, a través de una línea que arranca del *Reglamento de Gestión Urbanística*, que propugna el traslado de los afectados por los sistemas generales a otros polígonos que tuvieren un exceso de aprovechamiento; de ese modo, harían efectivo en este nuevo polígono el aprovechamiento que les correspondiere. El *art. 51.1. del Reglamento de Gestión Urbanística* señala lo siguiente:

«los propietarios de terrenos que, formando parte del suelo urbanizable programado, y que, por estar destinados en el Plan General a sistemas de comunicaciones y sus zonas de protección, espacios libres para parques públicos y zonas verdes, equipamientos comunitarios y centros públicos, carezcan de aprovechamiento, serán compensados, cuando no se aplique la expropiación, mediante la adjudicación de otros terrenos en sectores que tengan un aprovechamiento medio superior al de todo el suelo urbanizable programado en la forma y cuantía establecidas en el número siguiente».

Esta evolución se consuma en el *Texto Refundido de 1992*, en la figura de la ocupación directa (*arts. 203 y ss.*). Ocupación que se vincula al instante en que se inicie la reparcelación o compensación en el polígono con exceso de aprovechamiento al que se trasladan los derechos de los propietarios afectados por los sistemas generales. Con estos antecedentes se comprende la definición legal de la ocupación directa, incluida en el *art. 203.1* del *Texto Refundido*:

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

Es, pues, una transferencia coactiva, acordada por la Administración, del aprovechamiento apropiable de que es titular el dueño de un terreno destinado a dotación pública, ubicándolo en unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento. La diferencia radica en que la ocupación directa no se vincula, en el tiempo, al momento en que se pone en marcha la actividad reparcelatoria en el polígono a que van destinados los propietarios de suelo afecto a sistemas generales. Simplemente, basta tan sólo que la Administración determine el aprovechamiento urbanístico susceptible de adquisición por el titular del terreno a ocupar, y de la unidad de ejecución en la que hayan de hacerse efectivos esos aprovechamientos urbanísticos. Por otra parte, se hace también posible la ocupación directa en el suelo urbano, y no sólo en el urbanizable programado. En lo que concierne al suelo urbano, la única diferencia radica en la variante a que se refiere el *art. 200*. Cuando se trate de suelo urbano en Municipios donde no rijan las disposiciones sobre delimitación de áreas de reparto y cálculo de aprovechamiento tipo en suelo urbano, la variante de la expropiación es la «cesión gratuita a cuenta de unidades de ejecución con exceso de aprovechamiento en suelo urbanizable». La *Disposición Derogatoria* de la *Ley 6/1998* elimina esta figura. Tal vez la eliminación lo sea tan sólo de la Ley básica, no del Derecho autonómico urbanístico. Pero, además, se va abriendo paso la idea de que los propietarios incardinados en determinados polígonos pueden encontrarse que se adscriba a la redistribución de cargas una parte del suelo destinado a sistemas generales, en la medida en que les afecte. Se establece, de este modo, una carga de cesión de suelo destinado a los sistemas generales, en determinados polígonos, según la previsión del Plan Parcial correspondiente. Esta línea tiene una continuación y ensanchamiento en el *Texto Refundido de 1992*.

Por su parte, la *Ley de 1998* alude expresamente a la cesión obligatoria y gratuita del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales, cuando el planeamiento general, en su caso, haya incluido en el ámbito de ejecución determinado esa previsión (*art. 14.1.c*). Además, y en relación a los propietarios de suelo urbanizable, se establece el precepto relativo a

«costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general».

Se rompía, de este modo, una especie de dogma que la doctrina creía entender en el planteamiento de la reforma de 1975. Ese dogma era el de que los sistemas generales serán, siempre y en todo caso, objeto de expropiación forzosa; en la medida en que están al servicio de la ciudad en su conjunto, debe costearse mediante la expropiación, a cargo del presupuesto del Ayuntamiento o Administración Urbanística de que se trate.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, R.: «Consecuencias indemnizatorias de la modificación y revisión del planeamiento en la Ley de reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990», *REALA*, n.º 253. Madrid, 1992.
- BLASCO, A.: «Las dispensas y reservas de dispensación contenidas en los planes de urbanismo», *RDU*, n.º 126. Madrid, 1992.
- DELGADO BARRIO, J.: *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Madrid, 1993.
- DÍAZ LEMA, J.M.: «El Patrimonio Municipal del Suelo en el Texto Refundido de 1992», *RDU*, n.º 136. Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ CANO, A.: «La ocupación directa de terrenos para dotaciones urbanísticas», *RDU*, n.º 140. Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ PIRLA, S.: «Expropiación Forzosa», *RDU*, n.º 127. Madrid, 1992.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: «Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa», *RDU*, n.º 134. Madrid, 1993.
- GONZÁLEZ SALINAS, J.: «Las plusvalías urbanísticas: sistematización del alcance del art. 47 de la Constitución Española», en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al prof. E. García de Enterría*. Madrid, 1991.
- GRAU ÁVILA, S.: «La ejecución de los sistemas en la legislación urbanística estatal», *RDU*, n.º 133. Madrid, 1993.
- LASO BAEZA, V.: «Las reservas de los terrenos para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del suelo», *RDU*, n.º 139. Madrid, 1994.
- MARTÍN MATEO, R.: «Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990», *DA*, n.º 222. Madrid, 1990.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en el ámbito urbanístico*, Santander, 1993.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: «Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.º 95-96. Madrid, 1993.
- MERELO ABELA, J. M.: «Régimen indemnizatorio en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo», *RDU*, n.º 130. Madrid, 1992.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid, 1982.

- RAMOS MEDRANO, J. A.: «El expediente de declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos», *RDU*, n.º 133. Madrid, 1993.
- SUAY RINCÓN, J.: «La expropiación por incumplimiento en la nueva Ley del Suelo. Su carácter sancionador y sus consecuencias jurídicas», *RDU*, n.º 123. Madrid, 1991.
- VVAA. (Dir.: BERMEJO VERA, J.): «La expropiación forzosa», *DA* n.º 222. Madrid, 1990.