

1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LA EXIGENCIA DE EXPROPIACION POR LA ADMINISTRACION DE LOS TERRENOS QUE, SEGUN EL PLAN, NO RESULTAREN EDIFICABLES POR SUS PROPIEDADES

351.712.5:340.142

por

Nemesio Rodríguez Moro

Esta es la materia que venía regulada en el artículo 56 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, hoy modificada por el texto refundido aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976. El citado artículo 56 disponía lo siguiente: «La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare. Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado, el propietario podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los tres meses siguientes, y, si no lo llevaré a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales».

Este artículo venía a ser ampliación del contenido del artículo 153 de la Ley de Régimen local, en el cual se disponía que en todos los planes y proyectos que en lo sucesivo se aprueben se fijará un plazo, que no podrá exceder de diez años, en el que el Ayuntamiento ha de proceder a la expropiación y realizar el pago o depósito del valor de los inmuebles.

Lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de 12 de mayo de 1956 ha venido siendo objeto de interpretaciones distintas, incluso en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y acaso por ello fue suprimido en el anteproyecto de reforma de la Ley del Suelo, y luego redactado de forma notablemente distinta en la discusión parlamentaria, que constituye el artículo 69 del nuevo texto de la vigente Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976, artículo que es del tenor literal siguiente:

«1. Cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del Plan o Programa de actuación urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la ley si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.

A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél dirigirse al Jurado Provincial de Expropiación, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 31 y siguientes de la Ley de Expropiación forzosa.

2. A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior, la valoración se entenderá referida al momento de la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la ley, y los intereses de demora se devengarán desde la presentación por el propietario de la correspondiente tasación».

Por la simple lectura del texto de dicho artículo se echan pronto de ver las profundas modificaciones introducidas en la regulación de la materia objeto de este comentario jurisprudencial, que ha de limitarse a exponer las tesis contenidas en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1977 (Ar. 533), y que aun refiriéndose exclusivamente, como no podía ser menos, al artículo 56 de la Ley anterior, de 12 de mayo de 1956, no deja de ofrecer provechosas enseñanzas al profesional del Derecho.

La sentencia mencionada tenía como antecedentes fácticos los que a continuación se sintetizan:

1.º Un particular se dirigió al Ayuntamiento respectivo pidiendo que se incoase el obligatorio expediente de expropiación de una finca de su propiedad que venía afectada por el Plan de Ordenación Urbana y destinada en el mismo a plaza pública.

2.º Desestimada la petición, como igualmente el pertinente recurso de reposición, se ejercitó en tiempo y forma la acción contencioso-administrativa contra los acuerdos municipales.

3.º La Sala correspondiente declaró que los actos municipales impugnados no se ajustaban a derecho más que en cuanto se referían a la superficie estricta que se destinaba a plaza pública, pero no respecto de una porción del solar que en el Plan de Ordenación Urbana se destinaba a edificación pública, ya que en cuanto a esta porción el propietario reclamante ha recuperado el libre ejercicio de sus facultades dominicales en el sentido y extensión que se recoge en el penúltimo Considerando de la sentencia.

4.º Promovida apelación por el recurrente, el Tribunal Supremo confirma la sentencia del inferior, aceptando los Considerandos de su sentencia.

Seguidamente se extractan los puntos que se han considerado de mayor interés.

1. *El derecho de propiedad en cuanto a fincas afectadas por la ordenación urbanística se halla fundamentalmente limitado por lo dispuesto al efecto en la Ley del Suelo y por los Planes de Ordenación debidamente aprobados.*

De manera que las construcciones han de acomodarse a la normativa urbanística sin que pueda darse al terreno o a las edificaciones sobre el mismo levantadas otro uso o destino que el señalado en el Plan.

2. *En los terrenos que se destinen a viales en la Ordenación urbanística, el propietario queda privado del ius aedificandi.*

Pues si el destino de estos terrenos es el uso público, con arreglo a las normas de policía que juzgue convenientes establecer la Administración pública competente, ya no puede el propietario disponer un destino distinto. Y aun en el supuesto de que hubiere

obtenido por error, u otra causa cualquiera, la licencia municipal correspondiente para edificar sobre el mismo, tal licencia habría de ser declarada nula *in radice* por opuesta a la ley.

3. *La Administración no viene obligada a expropiar todos los terrenos destinados a viales en el Plan, sino sólo aquellos cuyo destino sea otro, como la edificación pública, etc.*

Este punto de vista, con la amplia y variada argumentación que se contiene en los Considerandos de la sentencia objeto de este comentario, ha sido el mismo sustentado en las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1971 y 12 de junio de 1972.

4. *Si se incumple por la Administración competente la obligación legal de expropiar, pasados los plazos establecidos al efecto en la Ley, los terrenos destinados a edificación pública, el propietario recobra sus facultades dominicales sobre tales terrenos.*

Ahora bien, estas facultades dominicales que el propietario recobra no son tan omnímodas como para actuar como le venga en gana sobre tales terrenos, pues, por el contrario, ha de entenderse que tales facultades han de estar dentro del ámbito definido para el ejercicio del contenido urbanístico de la propiedad privada por el Plan.

Para mejor apreciar el pormenor de los argumentos sobre los que se basa la sentencia, se transcriben a continuación los Considerandos de la Sala de la Audiencia, aceptados por el Tribunal Supremo, así como el Considerando de la sentencia del más Alto Tribunal, en la que fue ponente el excelentísimo señor don Paulino Martín Martín.

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que según el planteamiento dado por la actora, y especialmente el contenido del suplico de la demanda y los hechos tal como han quedado fijados, se pretende una declaración de que aquélla ha «recuperado el libre ejercicio de sus facultades dominicales» sobre la finca urbana de su propiedad así señalada, tal como prescribe el artículo 56-2 de la Ley del Suelo, porque quedando dicho edificio enclavado dentro de una superficie mayor que el Plan General de Ordenación Urbana de Santa Cruz destina a plaza pública, no se había procedido a expropiarlo después de más de diez años de la vigencia de dicho Plan (aprobado en 23 de diciembre de 1957), ni tampoco después de

transcurridos tres meses del escrito dirigido por el propietario al Ayuntamiento con tal fin en 10 de julio de 1968, cuya solicitud fue desestimada por la resolución de 24 de febrero de 1969 que ahora se impugna; en consecuencia, resulta fundamental conocer el alcance y contenido atribuible a aquella prescripción del artículo 56-2 de la Ley del Suelo, especialmente en orden a determinar si sus consecuencias alcanzan a todos los terrenos sometidos a expropiación a tenor del Plan, cualquiera que sea su destino urbanístico, o más concretamente, incluso si se destinan a viales; determinando para ello cómo se articula la obligación y plazo de expropiar señalados en aquel precepto con el sistema de la Ley del Suelo en cuanto al contenido urbanístico de la propiedad privada y la normatividad, vigencia, obligatoriedad y ejecución de los planes.

CONSIDERANDO: Que el derecho de propiedad en cuanto a su contenido urbanístico tiene un ámbito de facultades peculiar según ese destino, ámbito ciertamente limitado por efecto de la Ley del Suelo y los Planes de Ordenación, tal como prescriben los artículos 61, a tenor del cual «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites... establecidos por esta Ley o en virtud de la misma por los planes de ordenación con arreglo a la calificación urbanística de los predios», y 70-1, que establece que «la ordenación del uso de los terrenos y construcciones... implica meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística»; resumido de otro modo, no hay en la propiedad urbanística más facultades que las posibilitadas por la Ley y el Plan según el uso señalado por éste a un terreno, puesto que la obligatoriedad de observancia de aquél determina, según el artículo 47-1 y 2, que las construcciones se adapten a la ordenación aprobada y el uso al destino previsto, que si es el de vial, con arreglo al artículo 63, priva radicalmente al propietario de la facultad de edificar e impone la obligación de destinar al uso público común; haciendo abstracción ahora (como cuestión distinta que es) de si ese destino público ha de lograrse en todo caso por cesión gratuita o mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria (cuestión que no puede determinarse *a priori* como la resolución impugnada pretende, sino que habrá de serlo en cada caso), es lo cierto que la limitación o, en el caso de viales, privación de facultades al propietario no viene determinada por la afección expropiatoria (cuyo alcance propio es debilitar en bloque el derecho dominical y sujetarlo a claudicar), sino que es efecto general de la Ley y el Plan, y por ello, si un propietario hubiera de recobrar por aplicación del artículo 56 el libre ejercicio de sus facultades dominicales, sería siempre dentro de los límites a que por efecto de aquéllos venían sometidos, ya que el citado precepto no tiene como fin propio el de suspender o derogar el Plan o la Ley; tesis que se apoya en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1969, que al interpretar que la expresión «libre ejercicio de las facultades dominicales» exige «un examen de algunas de sus particularizaciones, sobre todo

a la luz de los preceptos... de la Ley 158 de 1963, de 2 de diciembre...», señalaba también que si la recuperación «mermase un espacio dedicado en el Plan a vial público, le afecta la prohibición del artículo 2.º de la invocada Ley...», resultando, pues, preciso «conjugar la recuperación de facultades dominicales dispuesta en el artículo 56 del texto de 1956, con la específica limitación producida en el caso de autos que impone el texto de 1963».

CONSIDERANDO: Que como consecuencia de lo expuesto y la doctrina jurisprudencial citada, en los terrenos destinados a viales es la ordenación de este destino lo que priva al propietario de todas las facultades dominicales relativas a la edificación, con la garantía incluso de las radicales prescripciones de la Ley de 2 de diciembre de 1963, independientemente de que la Administración haya o no realizado la obra urbanizadora y procedido o no a expropiar, puesto que aun liberados de expropiación esos terrenos, el Plan no permitiría edificar sobre ellos y la licencia eventualmente otorgada sería nula a tenor del artículo 2.º de aquella Ley; de aquí que la prescripción del artículo 56 de la Ley del Suelo no pueda entenderse aplicable a los viales, lo que ciertamente no equivale a privarle de eficacia, sino a limitarlo a su propio ámbito, es decir, los restantes supuestos de legitimación expropiatoria comprendidos en el artículo 53, entre los que se encuentran algunos de tanto interés inmediato como los terrenos destinados a edificación pública, a los que exceden de la superficie estrictamente ocupada por las obras, las zonas laterales, etc.

CONSIDERANDO: Que la tesis expuesta se comprueba partiendo de que, si el artículo 56 no puede tener por su letra ni su encuadre sistemático un efecto derogatorio del Plan, deberá articularse armónicamente con las previsiones del mismo y los preceptos que definen su naturaleza, contenido y alcance; así debe ante todo advertirse que el contenido primordial del Plan es ciertamente el señalamiento de los viales y espacios libres, elementos básicos de la estructura urbana, y, por tanto, el destino a ese fin de ciertos terrenos (artículos 9.º, 10 y 63), mas el Plan, que a tenor de la habilitación legal ya citada constituye un instrumento normativo y, por ende, de cumplimiento obligatorio (artículos 45, 46 y 47), tiene además vigencia indefinida, aunque es revisable cada quince años (artículos 36 y 37), exigiéndose para su modificación el mismo procedimiento que para su aprobación (artículo 39), e incluso especiales formalidades si se trata de incrementar el volumen edificable y hasta prohibición especial de alterar la zonificación o uso en detrimento de los espacios libres (artículos 1.º y 2.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963); y si, frente a esa serie de prescripciones de la Ley del Suelo, la solicitud de los particulares fundada en el artículo 56 pudiera determinar pasados diez años (antes incluso del plazo de revisión) la liberación de su destino a vías públicas de los terrenos no expropiados antes, ello equivaldría a la derogación del Plan en sus previsiones bási-

cas fundamentales, ya que en el futuro las calles o plazas previstas no podrían tener lugar sin la formulación de un nuevo Plan e incluso la actividad privada habría ido cubriendo su suelo de nuevas construcciones, posiblemente anárquicas al no sujetarse a las alineaciones derivadas de aquellos viales; pero, desde otro punto de vista, no existe fuera del artículo 56 prescripción legal alguna que imponga a la Administración la obligación de ejecutar el Plan en el plazo de diez años (antes resulta lo contrario, según se dijo de su vigencia indefinida y plazos de revisión), lo cual es lógico, pues de ordinario reviste envergadura suficiente como para que ello sea imposible aun contando con los medios necesarios y a la mayor diligencia administrativa, razón por la cual la Ley establece, no una ejecución simultánea, sino ordenada mediante los programas de actuación y la declaración de prioridad (artículos 9.º, 38, 107, 108 y 109 de la Ley del Suelo) y otorgando además a la Administración la posibilidad de elegir entre los diversos sistemas de ejecución del Plan (artículo 113), que, según el escogido, plantearán o no la necesidad de llevar a cabo las expropiaciones, pero siempre después de aquella opción; es, pues, evidente también desde este punto de vista que la obligación impuesta por el artículo 56 no significa en modo alguno la de ejecutar todos los viales en el plazo de diez años, sino solamente la de proceder a la expropiación de aquellos otros terrenos cuyo destino no sea el de vías públicas y cuya inejecución, por tanto, no tendrá un efecto derogatorio de las determinaciones básicas del Plan, y que éstos sí podrán quedar liberados por efecto de las prescripciones del artículo 56 —criterio seguido en cierto aspecto por la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1968—.

CONSIDERANDO: Que incluso cabe llegar a idéntica interpretación partiendo del texto liberal del tan citado artículo 56 que, al establecer la obligación de expropiar en el plazo máximo de diez años, se refiere, no en general a los terrenos no edificables, sino precisamente a los que no resulten edificables por sus propietarios particulares, es decir, los que siendo susceptibles de edificación según el Plan no lo sean por sus propietarios, en cuyo caso se encuentran, además de los destinados a edificación pública según los artículos 63-2 y 53-3, aquellos otros sometidos a expropiación con fin distinto al del destino a viales y que pueden permitir, incluso, la edificación privada después de la expropiación.

CONSIDERANDO: Que por todo lo dicho procedería desestimar el recurso al no darse en el caso singular una circunstancia: la de que (a tenor de la representación gráfica del Plan aportado, o sea, el plano llamado «Anteproyecto de ordenación del centro»), dentro de la plaza que incluye la finca de la demandante aparece un área señalada con los mismos signos utilizados para indicar los edificios públicos y cuya área en una parte de su extensión coincide con una porción de aquella finca; unido a ello las certificaciones aportadas (incluso la que sirve de refrendo al citado plano), y según la cuales «en parte de la plaza de la

Iglesia se levantará un grupo escolar y una tenencia de Alcaldía», permite entender demostrado: en primer término, que la superficie de la plaza tiene en parte también el destino de solar para edificios públicos y, en segundo lugar, que una parte (si bien mínima) de la finca de la señora C. se destinaba a este último, en tanto el resto lo era a plaza; y además, dado que el referido plano señala concretamente los edificios públicos, es posible determinar con él la parte del terreno de aquella señora destinado a integrar el solar para una de aquellas construcciones, razón por la cual sería innecesario el plan parcial para este concreto extremo, pues ese plano denominado, según se dijo, «Anteproyecto de ordenación del centro» tiene un contenido gráfico tan detallado que permite darle en este aspecto aquel alcance, y no sólo porque generalmente no cabe establecer como una exigencia absoluta la del desarrollo mediante planes parciales del general, innecesario si formula aquél sus pretensiones con el debido detalle en los gráficos y ordenanzas, sino además porque, concretamente en lo que a edificios públicos se refiere, al comparar lo preceptuado en los artículos 9.º-1 c) y 10-1 d) de la Ley del Suelo, se advierte la posibilidad de que el Plan General sitúe aquéllos exactamente como en este caso; lo cual puede además decirse que resultaba necesario, puesto que siendo contenido fundamental del Plan General el señalamiento de espacios libres —artículo 9.º-1 b)—, lo será también el dejarlos perfectamente determinados cuando, como asimismo ocurre aquí, son el resultado de restar a la superficie de una plaza ciertas áreas que dentro de la misma se destinan a edificación pública.

CONSIDERANDO: Que por las razones expuestas procede desestimar el recurso en cuanto a la parte del terreno de la señora C. destinado a plaza, pero en cuanto a la que se destina a solar de edificación pública (según se determina en el llamado «Anteproyecto de ordenación del centro», incorporado a los autos), procede estimar aquél y puesto que han transcurrido más de diez años de vigencia del Plan y más de tres meses de que dicha señora pidiese a la Administración la expropiación de su finca, debe también declararse que, en cuanto a la segunda porción citada, aquélla ha recuperado el libre ejercicio de sus facultades dominicales, pues el criterio jurisprudencial reiterado en este punto —sentencias del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1969, 14 de febrero de 1968 y 8 de noviembre de 1968— es el de que, incumplido por la Administración el deber de proceder a la expropiación durante el plazo de diez años, si no lo lleva a cabo (o inicia al menos el expediente) dentro de los tres meses del requerimiento del propietario, se produce *ope legis* el efecto liberatorio de la expropiación, razón por la cual debe aquí declararse así previa anulación de los actos que denegaron expresamente la petición del particular; procede, sin embargo, aclarar que las facultades cuyo ejercicio se recobre se entiendan dentro siempre del ámbito definido para el ejercicio del contenido urbanístico de la propiedad privada por el Plan y las Ordenanzas —así, sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 1969—, en virtud de los artículos 60 y 71 de la Ley del

Suelo, es decir, sometiéndose a los requisitos establecidos en general o para la zona, v. gr., calificación de solar urbanizado y medios para lograrlo, superficie mínima edificable, alineaciones, volúmenes, etc., teniendo, por otra parte, presentes las posibilidades y derechos del propietario en orden a la reparcelación, incluso preceptiva y no solamente obligatoria, respecto de la superficie de su finca destinada a plaza, a tenor de los artículos 77-2 b), 81-1, 116-2 y 5 de la Ley del Suelo y 3.º 1 a) y 4.º 4 del Reglamento de Reparcelaciones.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que aunque en este trámite la parte apelante se ha limitado a reproducir, en su integridad, los argumentos por ella aducidos en la primera instancia como fundamento de la pretensión ejercitada y que merecieron un análisis detallado y certero de la sentencia impugnada, susceptible de aceptación en bloque por esta Sala; ello no obstante, hemos de añadir, para contrarrestar las alegaciones del actor-apelante, que la tesis mantenidas por el Tribunal *a quo* no contradice un criterio jurisprudencial uniforme sobre el alcance que debe atribuirse, artículo 56 de la Ley del Suelo, sobre liberación de expropiación de «terrenos que no resultasen edificables por sus propietarios particulares», dado que la doctrina jurisprudencial no ha seguido, en otros dos casos, la misma línea argumental, aunque como atenuación no en todos ellos el tema era el mismo, ya que en los supuestos en que ha sido más rígido, la cuestión litigiosa versaba sobre la legalidad de la licencia de edificación sobre el solar liberado; mientras que si se trataba de liberación de la propiedad en sentido estricto, la tesis de la sentencia apelada de limitar el alcance liberatorio del artículo 56-2 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1966 a los terrenos de edificación pública previstos en el apartado c) del artículo 63 de la Ley del Suelo —y no a los comprendidos en los apartados a) y b): viales, parques públicos— ha sido corroborada con posterioridad por las sentencias, entre otras, de este Tribunal de 23 de junio de 1971 y 12 de junio de 1972, dado que uno de los principios urbanísticos contenidos en la Ley del Suelo es la obligación de los propietarios de ceder los espacios libres en las condiciones previstas en los artículos 114, 116 y 129 y concordantes de la Ley de Régimen del Suelo, por lo que, en principio, no puede darse respecto a estos terrenos destinados a viales, parques y jardines el supuesto contemplado en el artículo 56 de la Ley, ya que la Administración no necesita acudir a la expropiación para conseguir tal objetivo; aparte de que la recuperación de todos los terrenos afectados, por no ser susceptibles de edificación privada (los tres apartados del párrafo 2 del artículo 63), pugnará con la vigencia y obligatoriedad de los planes y mediatamente con lo prescrito por el artículo 2.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963 (sentencias de 23 de junio de 1971, etc.), por lo que, en definitiva, una interpretación razonable de la norma aplicable aconseja

reiterar el criterio expuesto por el Juzgado de instancia de que la recuperación del libre ejercicio de las facultades dominicales por el actor propietario debe operar únicamente respecto de los terrenos comprendidos en el solar de autos, que edificables a tenor del Plan de Ordenación, lo son de «edificación pública», puesto que, en estos casos, el titular dominical al recobrar su titularidad y destinar su terreno a la edificación no impugna básicamente las previsiones del Plan.