

Más sobre el problema de las normas aplicables en el procedimiento expropiatorio por las Entidades locales

por

FRANCISCO RODRIGUEZ HARO
Secretario Diplomado de Administración Local

Insistimos sobre el mismo tema que desarrollamos en nuestro anterior artículo de igual título, publicado en el número 106, julio-agosto, de esta Revista, aclarando determinados puntos del mismo, en evitación de erróneas interpretaciones respecto de alguna de las premisas en que apoyábamos nuestra conclusión de que en orden al procedimiento para la determinación del justo precio en las expropiaciones que en general lleven a cabo las Entidades locales, éstas han de atenerse a los preceptos del artículo 3.º del título segundo de la Ley de 16 de diciembre de 1954; pasando, a continuación de nuestras aclaraciones, a desarrollar otro aspecto interesante respecto al procedimiento expropiatorio, cual es la fecha a la que deberán referirse las tasaciones de los bienes o derechos expropiables.

I

Transcribíamos (1) el artículo 102 del Reglamento de 26 de abril de 1957, que dice: «*Las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de*

(1) Página 528.

Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia»; y añadíamos: «y ya hemos visto que la Ley del Suelo en sus artículo 85 y 89, en materia de valoración de terrenos, se remite, a su vez, a los criterios establecidos por la Ley de Expropiación» expresión incorrecta —«lapsus cálimi»—, puesto que el artículo 85 sólo remite al «*procedimiento* señalado» en dicha Ley y el 89 —con referencia a la determinación del valor comercial— a «*las normas y criterios de valoración*» establecidos por la misma. O sea, aclarando, que la Ley del Suelo (art. 85) se remite *generalmente* (hay excepciones como la de su art. 122 respecto a la tasación conjunta) a la Ley de Expropiación en orden al procedimiento de ésta; y *excepcionalmente* (art. 89) en cuanto a los *criterios de valoración* de la misma.

Ahora bien, no creemos que del texto del artículo 102 del Reglamento de la Ley de Expropiación, pueda sacarse la conclusión simple de que ésta, la Ley de 16 de diciembre de 1954, no es aplicable a las expropiaciones que se efectúen por razón de urbanismo. En efecto: por encima de dicho Reglamento, en rango de obligar, está el artículo 85 de su propia Ley, que, comenzando con las mismas palabras del referido 102 que hemos transcrito al principio, dice: «*Las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen local y demás aplicables (aquí cabe la del Suelo), y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente, con las modificaciones siguientes*».

Y si bien, basándose en el inciso «*en lo no previsto en ellas*», cabría considerar que siempre será aplicable como supletoria y sólo como tal la Ley de Expropiación, hemos de considerar, por el contrario, cómo el Decreto de 23 de diciembre de 1955 —dado en virtud de la disposición final tercera de dicha Ley, con el *exclusivo fin* de declarar las vigencias legales en materia de expropiación—, determina en su artículo 1.º que *quedarán en vigor*: «c) Las disposiciones que regulan las *expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo* y las que afectan a

expropiaciones que, en *cualquier caso realicen las Entidades locales, con las modificaciones* contenidas en el artículo 85 de la Ley», entre cuyas modificaciones está la primera que dispone, en orden a la determinación del justo precio, que se seguirán las reglas y el procedimiento establecidos en el capítulo tercero del título segundo de dicha Ley, sin que el Decreto haga salvedad respecto a que la aplicación de tales modificaciones tenga un carácter supletorio.

Reafirmamos, pues, y concretamos la conclusión sentada en nuestro anterior artículo, de que en orden a la determinación del justo precio en las expropiaciones que se realicen por las Entidades locales en cualquier caso, se habrán de seguir las reglas y el procedimiento establecido en el capítulo tercero del título segundo de la Ley de 16 de diciembre de 1954, con las modificaciones segunda y tercera de su artículo 85; quedando a salvo las excepciones determinadas por los Reglamentos de Bienes y de Servicios de las Corporaciones locales y las que en orden al procedimiento de tasación conjunta y a criterios de valoración fija la Ley de 12 de mayo de 1956.

Y salgamos, para terminar, al encuentro de una posible objeción, cual sería la de cómo admitimos que el apartado c) del artículo primero del Decreto de 23 de diciembre de 1955, pueda modificar el contenido del párrafo primero del artículo 85 de la Ley de Expropiación; y, asimismo, cómo que otros preceptos, también de inferior rango a dicha Ley, como son los que citábamos de los Reglamentos de Bienes y de Servicios de las Corporaciones locales, puedan determinar en qué casos procede o no aplicar las normas de aquélla y con qué carácter.

En cuanto al Decreto citado, hemos de considerar que es parte integrante, inseparable, de la misma, puesto que constituye el desarrollo de su disposición final tercera respecto a las vigencias legales en materia de expropiación forzosa; y si puede determinar cuáles han de seguir en vigor y cuáles no, aunque sean leyes, puede muy bien aclarar la confusa redacción de un párrafo de la propia Ley.

Por lo que se refiere al Reglamento de Bienes, aunque pos-

terior a la Ley de Expropiación vigente, se limita a desarrollar las disposiciones generales contenidas en el artículo 151 de la Ley de Régimen local, que en su primer texto de 1950 es anterior a la citada de Expropiación, y en el que se prescribe que la ejecución del desahucio y el señalamiento de justiprecio se hará por vía administrativa, con la condición de que la indemnización a abonar a los desahuciados no sea inferior a la prevista en la legislación de arrendamientos urbanos, legislación ésta (31 de diciembre de 1946), a la que se remite también el artículo 44 de la Ley de Expropiación, para determinar la cuantía de la indemnización, sin que en dicho artículo ni en el 149-8.ª de aquélla se señale tal indemnización ni se den normas para fijarla. Posteriormente, como sabemos, el artículo 151 de la Ley de Régimen local en su refundición de 1955 —literalmente idéntico al de igual número del texto de 1950— confirma aquellos preceptos, sin otra novedad que la Ley de Arrendamientos actual (13 de abril de 1956) en su artículo 114, causa novena de resolución del arrendamiento.—por expropiación forzosa del inmueble— admite el lanzamiento por vía administrativa, previa indemnización no inferior a las dispuestas por la propia Ley en sus artículos 66, 67, 70-4.ª y 73-3, pero «declarándolas y haciéndolas efectivas por dicha vía administrativa».

Por último, en orden al Reglamento de Servicios, que al regular las municipalizaciones y provincializaciones, es cuando —art. 55— reduce a supletorios los preceptos de la Ley de Expropiación, hemos de tener en cuenta que tales formas de prestación de servicios ofrecen en el ámbito local unas peculiaridades tan típicas, tan «sui géneris», que postulan normas también específicas, como son las de su propio régimen, promulgadas en su texto articulado de 16 de diciembre de 1950, anterior en cuatro años justos a la de Expropiación de 1954, limitándose el referido Reglamento de Servicios a desarrollar los preceptos generales de su propia Ley como de preferente aplicación.

II

FECHA A LA QUE DEBERÁN REFERIRSE LAS TASACIONES DE LOS BIENES
O DERECHOS EXPROPIADOS

El artículo 21 de la Ley de Expropiación, dice: «El acuerdo de necesidad de ocupación *inicia el expediente expropiatorio*», acuerdo que deberá publicarse y notificarse a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento; cuyas normas repite el artículo 20 de su Reglamento. Los artículos 22 y 23 de aquélla y los 21 al 24 de éste se ocupan del recurso de alzada que pueden usar los propietarios afectados y demás formalidades, hasta llegar a la firmeza del acuerdo sobre la necesidad de ocupación.

Omitimos el examen de los artículos 24 de la Ley y 25 al 27 de su Reglamento respecto a la determinación del justo precio por mutuo acuerdo, por no ser objeto de nuestro estudio.

Al acuerdo sobre necesidad de ocupar puede llegarse también de un modo implícito, a tenor de los artículos 143 de la Ley de Régimen local, 52 de la del Suelo y número 2 del 17 de la de Expropiación, como inherente a la aprobación firme de «Planes y Proyectos» (2), que implican la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación. En tal caso, estimamos que durante la exposición al público de tales «Planes y Proyectos», será cuando los propietarios interesados podrán impugnar la afectación y la necesidad de ocupación referente a sus fincas, ya que a tal efecto se explica la exigencia del artículo 131 de la Ley de Régimen local de que en la Memoria «se incluya relación *detallada* y valoración aproximada de terrenos y construcciones que hayan de ocuparse» y la del número 1 del artículo 17

(2) Acuerdo de la Corporación local y aprobación por los organismos técnicos superiores, según los artículos 273 de la Ley de Régimen local, y 28 y 44 de la del Suelo, sobre ejecutividad de los acuerdos aprobatorios de planes y proyectos.

de la Ley de Expropiación, respecto a la obligación del beneficiario de «formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación», entendiéndose implícita en la aprobación del proyecto (número 2 del mismo artículo) *sólo* «cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material detallada» antes referida.

La propia Ley de Expropiación, en su artículo 25, dice que «una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de la ocupación de los bienes o adquisición de derechos expropiables, se procederá a determinar su justo precio», lo que «se tramitará como pieza separada» (art. 26-1), y a cuyo fin «se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables» (art. 26-2).

Parece, a juzgar por los textos transcritos «una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación»... «se procederá a determinar el justo precio», que entre aquella declaración y la tasación de los bienes afectados no debe mediar interrupción alguna; pero todos sabemos que ello no es así, como pasamos a demostrar seguidamente.

El artículo 153 de la Ley de Régimen local prescribe que «En todos los planes y proyectos que en lo sucesivo se aprueben, se fijará el plazo, que no podrá exceder de diez años, en que el Ayuntamiento ha de proceder a la expropiación y realizar el pago o depósito del valor de los inmuebles sujetos a ella»; y el artículo 56 de la Ley del Suelo, fija ese mismo «plazo máximo de diez años a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare», para llevar a cabo las expropiaciones de terrenos afectados por dicho Plan. Es decir, que entre la aprobación final del Plan o Proyecto —que implica la necesidad de ocupar— y la ejecución de las expropiaciones, pueden mediar hasta diez años. Y este espaciamiento en el tiempo entre ambos actos con vista al artículo 28 del Reglamento de la Ley de Expropiación, es el que motiva el contenido del presente trabajo.

Dicho precepto, literalmente transcrito, dice: «El expedien-

te de justiprecio a que se refiere el capítulo III de la Ley (3) *se entenderá iniciado*, a todos los efectos legales, *el día siguiente a aquél en que haya adquirido firmeza el acuerdo declaratorio de la necesidad de la ocupación*, con independencia de la fecha en que la Administración expropiante extienda la correspondiente diligencia de la apertura. En consecuencia, a continuación de la misma, se fijará por la Administración *la fecha legal de iniciación del expediente, a la que deberán referirse todas las tasaciones de los bienes o derechos expropiados*, con arreglo a lo ordenado por el párrafo primero del artículo 36 de la Ley». Este, a su vez, dispone: «Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables *al tiempo de iniciarse expediente de justiprecio*, sin tenerse en cuenta las plus valías que sean consecuencia directa del plano (entendamos «plan») o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y a las previsibles para el futuro».

La aplicación del artículo 28 retrotrayendo la iniciación real del expediente de justiprecio a la «fecha legal» coincidente con la del acuerdo firme de la necesidad de ocupar —simultáneo siempre en lo local con la de aprobación del Plan o proyecto—, la estimamos improcedente por razones de índole técnica, práctica, moral y legal.

a) Técnicamente no es admisible que se engloben a tales efectos, según las expresiones legales, los «Planes y proyectos». El «plan» implica una visión global, de conjunto, que se detalla o perfila por otros parciales (aquél a escala 1:2.000, por ejemplo, que no puede precisar líneas exactas, y éstos a 1:1.000) y *se ejecuta* con los proyectos (cuyos planos van a 1:100, por lo general). El desarrollo de un plan puede rebasar la vida de sus propios autores y aun de generaciones y sufrir modificaciones a través del tiempo, porque su visión se remonta hacia el futuro y el hombre no es providente, no puede dominar los acontecimientos por venir, y la influencia de éstos en las necesidades o exigencias del mañana en los servicios públicos. Debemos, pues,

(3) Artículos 25 y 26 antes examinados.

eliminar en la aplicación de los preceptos que estudiamos toda referencia a «Planes» —aunque quepa la posibilidad de un plan concreto de ejecuciones próximas o inmediatas— y entender siempre que *el instrumento ejecutivo* de toda obra o servicio es *el proyecto*.

El artículo 17-2 de la Ley de Expropiación habla de «cuando el proyecto»; el 131 de la de Régimen local se refiere «a todo proyecto» y el 132 a «los proyectos»; el Reglamento de Obras de 14 de julio de 1924 (que en nuestro trabajo anterior dábamos por vigente, en cuanto no se oponga a ella, por la Ley de Régimen local en su disposición transitoria undécima), en su artículo 108 habla de la aprobación *del proyecto* y de *cuando llegue el momento de efectuar* la expropiación por el mismo exigida, y en el 118 distingue «entre la fecha de iniciación del proyecto y la de tasación».

En un Plan no pueden ir detalles tan concretos como los que exige el artículo 131 de la Ley de Régimen local y 17-1 de la de Expropiación, por lo que a tenor del número 2 de este último artículo no pueden *llevar implícita la necesidad de ocupación*, sino que tanto por esta deducción que hacemos, como por el tenor literal de estos preceptos, sólo «*el proyecto*» es el que puede obtener tal virtualidad.

b) Prácticamente es rara la continuidad entre la firmeza del acuerdo aprobatorio del proyecto, o *ejecutividad legal* con la necesidad de ocupación que lleva implícita, y la *ejecución real* del mismo; porque si bien en el Estado ello no ocurre con tanta frecuencia, en las Entidades locales las dificultades financieras —espera de autorización de presupuestos extraordinarios, de concesión de créditos o subvenciones y de disponibilidad de éstos— imponen por lo general un compás de espera entre los momentos de la aprobación y de la ejecución de sus proyectos, hasta el extremo de que, muchas veces, se desactualizan sus presupuestos y ahuyentan a los licitadores, de tal modo que hay que proceder a las revisiones, a nuevas peticiones de ampliación de créditos, y a sufrir las consecuencias que todos sabemos.

c) Moralmente, porque si las tasaciones de los bienes han de quedar referidas a aquella «fecha legal» de iniciación del expediente de justiprecio, que a virtud de los plazos de ejecución del proyecto que señala el artículo 153 de la Ley de Régimen local, puede retrotraerse hasta diez años, toda aprobación firme de un proyecto supondría la «congelación» automática hasta el posible máximo de un decenio, del valor de los bienes cuya ocupación hiciera necesaria aquella aprobación o ejecutividad del proyecto.

Y si como dispone el artículo 36 de la Ley de Expropiación, en la tasación —retrotraída a aquella *fecha legal*— no se tendrán en cuenta las plus valías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro, estimamos que, en justa reciprocidad, la Hacienda municipal no liquidaría —o devolvería si los hubiera liquidado y percibido— tales plus valías y tasas de equivalencia recayentes sobre los bienes «congelados» a la hora de valorarlos y pagarlos. Lo contrario constituiría un abuso como estimamos el hecho de que la Administración pueda retraer valoraciones hasta por diez años, y el expropiado que haga uso del derecho de reversión que le concede el artículo 54 de la Ley de Expropiación tenga que abonar a la entidad expropiante como justo precio «el valor que tenga la finca en el momento en que solicite su recuperación» si hubieran pasado más de dos años desde la fecha de la ocupación de los bienes, plazo éste tan breve en el bosque de las incidencias administrativas, que hace utópica la recuperación por el precio inicial que en otro supuesto se reconoce al expropiado.

d) Y legal, porque el artículo 28 del Reglamento va más allá de lo prescrito por el artículo 36 de la Ley, que al disponer que «las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables *al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio*», no distingue entre la iniciación real y la legal de éste.

Y como hemos visto que legal y prácticamente en la Administración, sobre todo en la local, puede existir un lapso de tiem-

po apreciable entre la ejecutividad del proyecto y la ejecución del mismo por causas ajenas al expropiado, y que éstas pueden obedecer incluso a negligencia del expropiante, es contrario a todo principio de equidad que se retrotraigan las tasaciones en la forma dispuesta por el artículo 28 del Reglamento.

Pudiera objetarse que la fecha legal de iniciación del expediente de justiprecio que tal precepto regula, se apoya en el contenido del artículo 25 de la Ley de Expropiación al disponer que, sentada la necesidad de la ocupación, «*se procederá a determinar su justo precio*»; pero no dice que se «procederá inmediatamente», sino que sólo abre el camino a las diligencias de tasación en su día, por lo que si, como es de desear, no mediase solución de continuidad entre uno y otro acto —necesidad de la ocupación e inmediata determinación del justo precio—, la aplicación del tan repetido artículo 28 no suscitaría dudas ni escrúpulos; pero como, insistiendo, la realidad puede ser —y casi siempre es— otra, al no proceder la Administración con celo y diligencia a cubrir *inmediatamente* el trámite de justiprecio, no debe éste retrotraerse a la *fecha legal* que dispone el Reglamento.

Bien que la Ley de Expropiación en su artículo 56 determine que «cuando hayan transcurrido seis meses desde la *iniciación legal* del expediente expropiatorio (a raíz de la aprobación firme del proyecto con necesidad de ocupación, según el artículo 71 del Reglamento) sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora, estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el *interés legal* del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, *que se liquidará con efectos retroactivos*, una vez que el justiprecio haya sido efectuado»; pero como el justiprecio se fijaría también retrotraído a la *fecha legal* de iniciación del expediente respectivo, por los *valores de entonces* y no de ahora (repetidos artículos 28 y 71), siempre resultaría una valoración menor que la que tendría de fijarla en el momento actual de ejecutar la expropiación con el pago y ocupación, y si se tasó bajo, con ventaja, *el capital* a abonar al expropiado, *el interés* de aquél sería también bajo e injusto.

La Jurisprudencia así lo ha entendido y sentado en varias sentencias, entre las cuales pueden citarse la de 13 de diciembre de 1952, 3 de enero de 1953, 19 de junio y 17 de noviembre de 1954, declarando que la valoración debe referirse al momento de ejecutar la expropiación mediante el pago y ocupación, por entender que es el acto de *realización efectiva «del negocio»*.

Respecto a la validez de la tasación efectuada, sí introduce mejoras para los propietarios la Ley de Expropiación, pues en su artículo 58 fija *dos años* —además los seis meses señalados en el artículo 48 para el pago del precio—, transcurridos los cuales, si su importe no se ha hecho efectivo o consignado, habrá que proceder a evaluar de nuevo los bienes afectados; mientras que el artículo 121 del Reglamento de Obras declaraba valedero el justiprecio por «seis años, contados a partir de la fecha de iniciación del proyecto», que el artículo 122 ampliaba a diez años, si dentro de los seis primeros el expropiante hubiese depositado el precio y ocupado, si bien, transcurrido uno u otro plazo, en su caso, antes de la ocupación de la finca, las valoraciones habrían de referirse al «momento de la ocupación temporal o de la tasación», o sea, nueva tasación actualizada.

En conclusión: estamos en un todo conformes con el criterio jurisprudencial antes apuntado.

Para terminar, vamos a exponer algunas consideraciones que se deducen no de la ejecutividad, sino de la ejecución del proyecto.

Dijimos que el artículo 153 de la Ley de Régimen local exige que en todos los planes y proyectos se fijará el plazo, no mayor de diez años, en que el Ayuntamiento ha de proceder a la expropiación y pago o depósito del valor de los inmuebles sujetos a ella; pero, por omisión consentida por los organismos superiores o por tratarse de proyecto aprobado en firme con anterioridad a la vigencia de tal precepto legal —1.º de marzo de 1951, según la disposición final, primera, de la Ley de 1950—, puede ocurrir que tal requisito no lo cumpla.

En tal caso entendemos que la Corporación, dentro del plazo máximo de diez años, contados a partir de la firmeza del pro-

yecto, podrá adoptar acuerdo expreso de ejecutar éste, yendo a la práctica de las expropiaciones necesarias; pero si transcurriera el expresado decenio sin que el Ayuntamiento acordara ejecutarlas, como el proyecto no pierde, a nuestro modesto juicio, su ejecutividad —en tanto no se modifique con uno reformado o se sustituya por otro nuevo, ambos tramitados y aprobados en forma—, lo que ocurriría es que la Administración no podría impedir a los propietarios afectados el pleno y libre disfrute de sus derechos dominicales y no podría negarles las licencias que solicitaran para conservación, mejora y más útil aprovechamiento de sus bienes, salvo que la oposición o actitud de la Administración ante tales peticiones consistiera en la ejecución de la expropiación mediante el pago o depósito del precio y ocupación del inmueble; si bien —como venimos sosteniendo, y en este caso con mayor razón— no podría retrotraer las tasaciones a la fecha de «iniciación legal»— artículo 28 del Reglamento de la Ley de Expropiación— del expediente de justiprecio, o sea, a la del acuerdo firme sobre la necesidad de la ocupación (artículo 71 del mismo cuerpo legal), ya expreso, ya implícito en la aprobación del proyecto; sino que tales tasaciones —por haber transcurrido el decenio, plazo máximo de «congelación» de los inmuebles— habrían de hacerse sobre valores actuales, en el momento de la *realización efectiva «del negocio»*.

El artículo 56 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, posterior a la de Expropiación y al texto refundido de la de Régimen local, dispone en su párrafo 2.º: «Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado (de los diez años), el propietario podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los tres meses siguientes y, si no lo llevase a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales», norma ésta que viene a completar la del artículo 153 de la Ley de Régimen local, coincidente con ella en cuanto a la fijación del plazo máximo para la ejecución de las expropiaciones, pero que no prevenía los efectos del transcurso del mismo sin realizar éstas.

Bien que la propiedad quede afectada a un fin de utilidad pública o de interés social, pero ha de quedar también garantizada contra su «congelación» indefinida a causa de la impotencia económica (frecuente en los entes locales) o negligencia de la Administración; y a ello tiende dicho artículo 56 de la Ley del Suelo, como en cuanto a expropiaciones ya consumadas, el 54 de la de Expropiación y 63 al 70 de su reciente Reglamento, sobre el derecho de reversión a favor del propietario de los bienes afectados por proyectos inejecutados, o destinados a fines o servicios distintos de los que motivaron su expropiación.

Nuevo tomo de la Serie

Estudio de poblaciones españolas de 20.000 habitantes

XIV

ANALISIS DE GUECHO

POR

FELIX IÑIGUEZ DE ONZOÑO Y ANGULO

ARQUITECTO

Un volumen de 60 páginas de texto, en folio mayor, y 17 láminas, con reproducciones de planos, llevando intercalados en el texto numerosos gráficos y cuadros, recogen completamente todas las cuestiones urbanas, en un minucioso estudio de Guecho.

PRECIO: 100 pesetas

PEDIDOS:

**Instituto de Estudios de Administración Local - Publicaciones
J. García Morato, 7 MADRID-10**