



Sobre la posibilidad de obligar a un Ayuntamiento a iniciar expediente expropiatorio (I)

ANTONIO PERALES PIZARRO

(IberForo-Madrid)

1. ¿EXISTE ALGÚN PROCEDIMIENTO LEGAL PARA OBLIGAR A UN AYUNTAMIENTO A INICIAR EXPEDIENTE EXPROPIATORIO DE DETERMINADAS FINCAS?

El régimen urbanístico del derecho de propiedad viene determinado por el contenido de la legislación vigente en materia de suelo y ordenación urbana y por lo establecido en los Planes de Ordenación, como expresamente establece el artículo 2.1 L.S. 98, del siguiente tenor literal:

«Artículo 2. Facultades del derecho de propiedad.—1. 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».

Además no existe en nuestro Ordenamiento Jurídico ningún precepto que obligue a la Administración a programar la expropiación de los bienes calificados como expropiables por un Plan de Ordenación, dentro en un plazo de tiempo máximo y determinado.

No obstante lo anterior y sin perjuicio de ello, es evidente que si un Plan de Ordenación impone, en virtud de las expropiaciones previstas, no una simple restricción o gravamen en el ejercicio de los derechos y facultades dominicales, sino una auténtica privación del derecho de propiedad sobre las fincas afectadas, la no ejecución de aquellas expropiaciones o la excesiva dilación en su materialización, constituyen un atentado contra los más elementales principios de justicia, equidad y obligatoriedad de observancia de los Planes Urbanísticos, pues la ordenación urbanística aprobada acaba convirtiéndose en una amenaza de la expropiación, que no llega a consumarse, pero que niega al propietario el ejercicio de las facultades más elementales que integran su derecho de propiedad sobre los bienes.

En nuestro Derecho existen instrumentos para reaccionar frente a la pasividad del Ayuntamiento en el ejercicio de la potestad expropiatoria y para exigirle que lleve a cabo la expropiación de determinadas fincas.

Tal exigencia podrá fundamentarse:

- A) Primero, y principalmente, en el **artículo 69 T.R.L.S. 76**, que reconoce expresamente el derecho del propietario afectado a iniciar el correspondiente expediente expropiatorio si transcurridos 5 años desde la fecha de aprobación del Plan que previó la expropiación ésta no se hubiese llevado a cabo.
- B) Segundo, y complementaria o subsidiariamente, en el **artículo 58 T.R.L.S. 76**, que consagra el principio de la obligatoriedad de observancia de los Planes, en cuya virtud se puede exigir al Ayuntamiento el cumplimiento y la ejecución del Plan de Ordenación aprobado, y por tanto, que realmente se ejecuten las expropiaciones previstas.

Ahora bien, aún cuando ambos preceptos constituyen el fundamento legal para exigir al Ayuntamiento que expropie una serie de fincas, el contenido del derecho que en los mismos se reconoce es muy distinto, por lo que el ejercicio de uno u otro exigirá la concurrencia de diferentes presupuestos, dará lugar a procedimientos también muy diferentes y permitirá alcanzar unos u otros efectos.

Procede ahora, por tanto, estudiar las concretas particularidades de cada uno de estos derechos.

2. DERECHO A INICIAR EL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO (ART. 69 T.R.L.S. 76)

El **artículo 69 T.R.L.S. 76** reconoce expresamente al propietario de los bienes declarados expropiables el derecho a iniciar el procedimiento expropiatorio si el mismo no



es incoado por la Administración expropiante.

Por tanto, con base en este precepto y en el ejercicio del derecho que en el mismo se reconoce se podrá solicitar al Ayuntamiento que expropie las fincas con el resultado de que si el Ayuntamiento no atiende tal solicitud, tal expropiación se producirá por ministerio de la Ley.

Así resulta en efecto del tenor literal del mencionado precepto; y así lo ha confirmado nuestro TRIBUNAL SUPREMO en una firme, reiterada y consolidada doctrina expuesta entre otras en sus SENTENCIAS de 8 de mayo de 1.995 y de 21 de octubre de 1991.

Ahora bien, según resulta del artículo 69, la posibilidad de actuar el derecho que en el mismo se reconoce e iniciar con ello el expediente expropiatorio está supeditada a la concurrencia de muy concretos presupuestos, y su ejercicio deberá articularse a través del procedimiento que el mismo establece.

2. 1. PRESUPUESTOS

Los presupuestos que deben concurrir para que sea posible solicitar al Ayuntamiento que lleve a cabo las expropiaciones previstas en el correspondiente Plan de Ordenación, con base en este artículo 69 TRLS 76, y conseguir por tanto que aunque no se atienda esta solicitud se inicie efectivamente el expediente expropiatorio por efecto de la Ley, son los siguientes:

A) PRESUPUESTOS SUBJETIVOS

A.1. Órgano Administrativo

El apartado 1, del indicado artículo 69 T.R.L.S. 76, se limita a establecer que «*el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio*».

Como en definitiva lo que ha de decidirse ante el requerimiento del interesado es la incoación o no del expediente expropiatorio, es evidente que la competencia para adoptar tal decisión corresponderá a la Administración con potestad para expropiar, y dentro de ésta al órgano competente para ejecutar el Plan y ejercer la potestad expropiatoria. Esta Administración será, por tanto, el Ayuntamiento del lugar donde se encuentren las fincas.

A.2. Interesados

Estarán legitimados para ejercitar el derecho que reconoce el artículo 69 T.R.L.S. 76 y formular el requerimiento a que se refiere, según disposición expresa del mismo «*el titular de los bienes o sus causahabientes*».

¿Podría admitirse la legitimación para incoar el procedimiento con fundamento en este precepto de otros interesados, en los términos del artículo 31.a) L.P.A.? En principio, y aunque existiesen otras personas distintas del propietario y sus causahabientes, con indiscutible interés legítimo, personal y directo, como por ejemplo titulares de derecho de usufructo, de servidumbres, arrendatarios, etc., la letra del artículo parece excluir tal posibilidad al referirse expresamente al titular de los bienes o sus causahabientes; expresión que puede interpretarse como una derogación de las normas generales de legitimación en materia administrativa y urbanística.

Por tanto, el artículo 69 limita al titular del derecho subjetivo de propiedad y a sus causahabientes la legitimación para incoar el procedimiento, lo que por otra parte resulta perfectamente lógico y congruente con la finalidad perseguida por el requerimiento que el precepto prevé y las consecuencias que del mismo pueden derivarse.

No son aplicables, por tanto, las normas generales sobre legitimación de la L.P.A. Y mucho menos la amplia legitimación admitida en el artículo 304 T.R.L.S. 92, que reconoce la acción pública en materia urbanística.

En ejercicio de esta acción pública podrá solicitarse el cumplimiento de la Ley y la ejecución de los Planes, lo que aplicado a las previsiones de expropiación que los mismos contengan permitirá exigir que materialicen y ejecuten tales expropiaciones. Pero el derecho a formular el requerimiento formal expresamente contemplado por el artículo 69 T.R.L.S. 76 corresponde única y exclusivamente al propietario de las fincas afectadas por la previsión expropiatoria.

B) PRESUPUESTOS OBJETIVOS

B.1. Plan que motivó la afectación

Más que un requisito, la existencia de un Plan de Ordenación que determine unas limitaciones de las facultades dominicales es un supuesto de hecho. Sin una limitación previa de tales facultades, carece de todo sentido el sistema de garantías que el precepto establece. Ha de existir, pues, un Plan.

