



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

ANTONIO PERALES PIZARRO
(IberForo-Madrid)

III. DERECHO A EXIGIR EL CUMPLIMIENTO Y EJECUCION DEL PLAN ESPECIAL DEL CASCO HISTÓRICO (ARTÍCULO 58 T.R.L.S. 76)

El artículo 58 T.R.L.S. 76, consagra el principio de la obligatoriedad de observancia de los Planes.

La vigencia de este principio también permitirá fundamentar una eventual solicitud al Ayuntamiento exigiéndole el real y efectivo cumplimiento de la ordenación aprobada por el Plan Especial y, particularmente, que se lleven a cabo las expropiaciones previstas por el mismo.

Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con el artículo 69 T.R.L.S. 76, este artículo 58 T.R.L.S. 76 no está reconociendo un derecho específico a instar la iniciación del expediente expropiatorio y a conseguir tal iniciación, pese a la pasividad de la Administración, por el mero transcurso del tiempo. Lo que permite ejercitar es un derecho genérico de exigir al Ayuntamiento el cumplimiento real y efectivo de todas y cada una de las determinaciones de ordenación propuestas por el Plan Especial aprobado, entre las que se encuentran las referidas a la expropiación de determinados fincas.

En este sentido se ha pronunciado nuestro TRIBUNAL SUPREMO, entre otras en su SENTENCIAS de 17 de diciembre de 1985 o de 18 de diciembre de 1980.

Precisamente por este motivo, cualquier solicitud o requerimiento dirigido al Ayuntamiento sobre la obligación que tiene de ejecutar las expropiaciones ordenadas en el Plan Especial deberá

fundamentarse, preferentemente, en el específico derecho reconocido en el artículo 69 T.R.L.S. 76 y no en este genérico deber de ejecutar lo ordenado que impone el artículo 58 T.R.L.S. 76.

• Presupuestos

En consonancia con la naturaleza genérica del derecho que este artículo reconoce al propietario y del deber también genérico que impone al Ayuntamiento, y a diferencia de lo que sucede con respecto al ejercicio del derecho reconocido en el artículo 69 T.R.L.S. 76, la formulación de la solicitud de expropiación que se fundamente en el mismo carece de regulación específica. Por tanto, cuáles sean los presupuestos que deben concurrir para actuar este derecho, a través de qué procedimiento se sustanciará su ejercicio y qué efectos pueden llegarse a obtener del mismo, son cuestiones que se resuelven por aplicación de la legislación general vigente en materia de suelo y ordenación urbana y procedimiento administrativo.

Y de esta legislación, y en relación con las cuestiones que acaban de relacionarse, interesa subrayar los siguientes aspectos.

A) REQUISITOS

La solicitud de expropiación al Ayuntamiento con fundamento en el principio de obligatoriedad de observancia de los Planes, no aparece condicionado a la concurrencia de ningún presupuesto previo en cuya ausencia no será posible plantear válidamente aquella solicitud.

Es más, esta solicitud podría formularla cualquier persona, y no sólo el



propietario (o sus causahabientes) de las fincas a expropiar, pues en este caso es aplicable la norma general sobre legitimación en materia urbanística, contenida en el artículo 235 T.R.L.S. 92, que consagra la acción pública.

B) PROCEDIMIENTO

Tampoco existe un procedimiento específico con arreglo al cual deba tramitarse la solicitud que pudiera dirigirse al Ayuntamiento con fundamento en este deber de observancia.

Por tanto, serán de aplicación las normas generales sobre el procedimiento administrativo de la L.P.A.; normas que no exigen el transcurso de determinado periodo de tiempo para poder formular la solicitud, ni la realización de advertencias o requerimientos previos a la misma.

C) EFECTOS

Una vez formulada que sea la oportuna solicitud, el único deber que de la misma derivará para el Ayuntamiento será el de pronunciarse sobre de forma expresa sobre lo que en la misma se le plantea. Y este pronunciamiento podrá a favor o, como parece más probable, en contra de iniciar el expediente expropiatorio.

En este último caso, contra la decisión municipal denegatoria podrán deducirse los correspondientes recursos administrativos y contencioso-administrativos.

IV. PLAZO ESTIMADO PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN

• Plazos de tramitación de los diferentes procedimientos

Ciertamente es difícil cuantificar qué duración tendrán los diferentes procedimientos administrativos y contencioso-administrativos que será preciso trami-

tar hasta conseguir que el Ayuntamiento expropie las fincas. Ello es debido a cuestiones diversas tales como el fundamento en que se base la solicitud de expropiación, la actitud del Ayuntamiento ante la misma, el sentido del fallo judicial en cuanto al requerimiento que se efectúa y en cuanto a la cuantía del justiprecio, la existencia o no de ulteriores recursos frente a tales pronunciamientos, etc.

No obstante, dado que por una parte, lo aconsejable es que la solicitud de expropiación al Ayuntamiento se formule con fundamento en el artículo 69 T.R.L.S. 76 (que exige respetar determinados plazos), y que por otra, es más que probable que el Ayuntamiento rechace tal solicitud e incluso niegue la titularidad del derecho en que ésta se fundamente, sí puede afirmarse que lo más probable es que transcurran un mínimo de 8-10 años antes de que los Juzgados y Tribunales resuelvan definitivamente sobre esta cuestión.

En cualquier caso, en la mayor o menor duración de estos procedimientos, van a incidir una gran variedad de factores, por lo que para valorar la presente cuestión temporal es necesario hacer una doble distinción:

- a) Por un lado habrá que distinguir entre la duración del procedimiento a seguir si la solicitud de expropiación se fundamenta en el derecho reconocido por el artículo 69 T.R.L.S. 76 y la del procedimiento administrativo general ordinario, que se deberá seguir si dicha solicitud se fundamenta en el deber general de observancia de los Planes del 58 T.R.L.S. 76.
- b) Por otro, con independencia de cuál sea el fundamento de la solicitud y el procedimiento a que la misma de lugar, habrá que distinguir, entre la duración del procedimiento en el que se resuelva sobre la solicitud de expropiación que se formule al Ayuntamiento, y la





del procedimiento de fijación y determinación del justiprecio que el mismo deberá abonar por la expropiación de las fincas.

**A) DURACIÓN MÍNIMA
DEL PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO
REGULADO EN EL ARTÍCULO 69
T.R.L.S. 76**

- a) Será preciso que hayan transcurrido 5 años desde la entrada en vigor del Plan Especial sin que se haya llevado a cabo la expropiación de las fincas para que se pueda ejercer el derecho que este artículo reconoce y formular la solicitud.
- b) Transcurrido este plazo habrá de formularse advertencia al Ayuntamiento indicando el propósito de iniciar el expediente de justiprecio.
- c) Una vez formulada tal advertencia, salvo en el supuesto poco probable de que el Ayuntamiento inicie tal expediente, habrá que esperar otros 2 años para poder presentar la correspondiente hoja de aprecio.
- d) Será precisamente en este momento cuando deba tenerse por iniciado el expediente expropiatorio y atendida la solicitud formulada a la Administración.

Por tanto la duración de este procedimiento oscila entre un mínimo de 5 años y un máximo de 7. Siendo muy probable que la duración real sea la de 7 años, dada la por desgracia muy habitual irresponsabilidad de los Ayuntamientos a la hora de elaborar los Planes de ordenación, pues se limitan a programar en los mismo ambiciosos y espectaculares proyectos, sin tener en cuenta los medios económicos con los que cuentan para la efectiva realización de los mismos. Por eso lo lógico es que el Ayuntamiento intente demorar tanto como le sea posible el inicio del expe-

diente expropiatorio y el pago de cualquier justiprecio.

**B) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
COMÚN**

La duración mínima de los trámites que en este caso habrán de cumplimentarse será la siguiente:

- a) La solicitud podrá formularse al Ayuntamiento en el momento que se estime más oportuno, sin necesidad de que deba transcurrir un plazo determinado desde la aprobación del Plan Especial.
- b) El Ayuntamiento deberá resolver sobre la solicitud en el plazo de 3 meses desde la fecha en que la misma haya tenido entrada en el registro.
- c) Si como es muy probable, transcurre este plazo de 3 meses sin que recaiga resolución expresa sobre la solicitud formulada, la misma deberá entenderse desestimada por el juego del silencio administrativo a partir del día siguiente en que haya transcurrido el plazo de 3 meses indicado anteriormente.
- d) Una vez se produzca esta situación, se podrá optar entre: no recurrir el silencio del Ayuntamiento, en cuyo caso el procedimiento ya habría finalizado, o como parece más lógico, recurrir el silencio administrativo mediante la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo a deducir en el plazo de seis meses desde que se produjo el silencio.

**C) PROCEDIMIENTO PARA LA FIJACIÓN
DEL JUSTIPRECIO**

Con independencia del tiempo que tarde en sustanciarse el procedimiento en el que habrá de resolverse sobre la solicitud de expropiación que se formule al Ayuntamiento, y una vez que la



Administración acuerde en su caso ejecutar la expropiación solicitada, deberá con toda seguridad sustanciarse otro procedimiento para fijar la cuantía del justiprecio que aquél deberá abonar por la expropiación de las fincas, salvo en el improbable supuesto de que desde un principio existiese acuerdo entre Ayuntamiento y propiedad sobre la cuantía del mismo.

Este procedimiento consta a su vez de diversas fases tanto en vía administrativa (intercambio de hojas de aprecio y elevación de las mismas ante el Jurado Provincial de Expropiación), como en vía jurisdiccional (recursos contencioso-administrativos deducidos por el Ayuntamiento o por la propiedad contra la resolución del Jurado Provincial).

V. CONCLUSIONES

En virtud de todo lo expuesto hasta ahora, nuestra opinión en derecho sobre las cuestiones sometidas a examen son las siguientes:

1. La previsión contenida en un Plan Especial aprobado por un Ayuntamiento de expropiar unas determinadas fincas es plenamente legal.
2. No obstante lo anterior, existe en nuestro Ordenamiento Jurídico base legal suficiente para solicitar al Ayuntamiento la iniciación del expediente expropiatorio de todas o alguna de las referidas fincas con anterioridad a que transcurra el plazo previsto.

Esta solicitud podrá fundamentarse en dos derechos de contenido bien distinto, supeditados a la concurrencia de diferentes presupuestos, que darán lugar a procedimientos distintos.

En cualquier caso, se trata de derechos plenamente compatibles por lo que la solicitud con fundamento en uno no impide

que pueda plantearse otra con distinto fundamento.

3. La solicitud que se formule al amparo del artículo 69 T.R.L.S. 76, hará posible la iniciación del expediente expropiatorio *ex lege* por el simple transcurso de los plazos previstos sin que el Ayuntamiento hubiese iniciado el mismo, y con independencia de cual sea su decisión al respecto.

Por tanto, lo normal y aconsejable es que una eventual solicitud al Ayuntamiento exigiendo la expropiación de las fincas de referencia, se formule al amparo de este derecho.

4. La posibilidad de fundamentar la solicitud de expropiación en el principio de obligatoriedad de los Planes que proclama el artículo 58 T.R.L.S. 76, debe entenderse siempre como una opción secundaria, que complementa o que preceda a la solicitud basada en el derecho reconocido en el artículo 69 T.R.L.S. 76, pero nunca como una alternativa a dicho ejercicio.
5. Con toda probabilidad, la solicitud de expropiación que se dirija al Ayuntamiento, con independencia de cuál sea su fundamento, exigirá la tramitación de diferentes procedimientos administrativos y contencioso-administrativos con carácter previo a su definitiva resolución, lo que no se producirá hasta transcurridos un mínimo de 8-10 años desde que se formule la solicitud.

A la duración de estos procedimientos deberá añadirse la de los que se sustancien para la determinación del justiprecio que, al menos en parte, se tramitarán en paralelo y simultáneamente a los que tienen por objeto decidir sobre la estimación o desestimación de la solicitud. ■

