



Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



Grado en: Derecho  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2013/2014  
Convocatoria: julio

## La expropiación forzosa por ministerio de la Ley.

Una regulación incompleta y una aplicación  
problemática.

The expropriation by operation of law.

A comprehensive regulation and a problematic application.

Realizado por el alumno D<sup>a</sup>. Nicole Centanaro Aguado

Tutorizado por el Profesor D. Francisco Hernández González

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

## ABSTRACT

The present work is about the urban expropriation by operation of law, beginning with its origins, characterized by the recovery of the proprietary powers of the individual, i.e. by the predominance of the private interests above the public, reaching its current situation, marked by the regulation that the Autonomous Communities do. In particular, in the Canary Islands is planned in the TRLOTCAN, both in articles 137 and 138, for the acquisition of lands for the execution of general systems, and 163, for the execution of the works gave in the planning. These precepts provides for the procedure to be carried out for the initiation and processing the case, issues which, however, had to be resolved by jurisprudence on numerous occasions, ending with set up, in this way, all the ends of the expropriation by operation of law.

## RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El presente trabajo trata de la expropiación urbanística por ministerio de la Ley, empezando por sus orígenes, caracterizados por la recuperación de las facultades dominicales del particular, es decir por el predominio del interés privado por encima del público, hasta llegar a su situación actual, marcada por la regulación que de las mismas hacen las Comunidades Autónomas. En concreto, en Canarias esta se encuentra prevista en el TRLOTCAN, tanto en los artículos 137 y 138, para la adquisición de terrenos para la ejecución de sistemas generales, como en el 163, para la ejecución de las obras previstas en el planeamiento. En estos preceptos se prevé el procedimiento que debe llevarse a cabo para la incoación y tramitación del expediente, cuestiones que, no obstante, han tenido que ser resueltas por la jurisprudencia en numerosas ocasiones, terminando por configurar, de esta forma, todos los extremos de la expropiación por ministerio de la Ley.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| I. Introducción.....  | 4  |
| II. Evolución histórica: de la recuperación de las facultades dominicales, a la incoación de parte del procedimiento expropiatorio..... | 5  |
| 1. Los inicios de la expropiación por ministerio de la Ley en la legislación de 1956.....   | 5  |
| 1.1.    Requisitos.....   | 6  |
| 1.2.    Ausencia de procedimiento.....  | 9  |
| 1.3.    Efectos: recuperación de las facultades dominicales.....  | 10 |
| 2. El cambio de filosofía en la reforma de 1976: la iniciación de parte del procedimiento expropiatorio.....                            | 10 |
| 2.1.    Requisitos.....   | 11 |
| 2.2.    Procedimiento.....  | 13 |
| 2.3.    Efectos.....  | 14 |
| 3. La ampliación del objeto para la expropiación para la ejecución de sistemas generales en la reforma de 1992.....                     | 14 |
| 3.1.    Requisitos.....   | 15 |
| 3.2.    Procedimiento.....  | 16 |
| 3.3.    Efectos.....  | 17 |
| 4. La reforma de 1998 y la incidencia de la doctrina del Tribunal Constitucional.....   | 17 |
| III.    Régimen actual: articulación de la legislación autonómica y estatal.....  | 18 |
| IV.    Incoación del procedimiento expropiatorio por los propietarios.....  | 21 |
| 1. Requisitos subjetivos.....   | 21 |
| 2. Instrumento de ordenación.....   | 24 |
| 2.1.    La necesidad de un plan que ordene del territorio.....  | 24 |
| 2.2.    Efectos de la anulación del planeamiento.....   | 26 |
| 3. El problema del cómputo del plazo.....   | 27 |
| 4. Requerimiento: carácter antiformalista vs presupuestos mínimos.....  | 32 |
| V. Determinación del justiprecio por la Comisión de Valoraciones de Canarias.....   | 36 |
| 1. Presentación de la hoja de aprecio.....  | 36 |
| 2. Procedimiento para la determinación del justiprecio.....   | 41 |
| 3. Determinación de la obligada al pago: la subrogación de la Administración expropiante.....   | 42 |
| 4. Impugnación de las resoluciones.....   | 44 |
| VI.    Conclusiones.....  | 45 |
| Bibliografía.....   | 49 |

## **I. Introducción**

La expropiación es una de las mayores prerrogativas con las que cuenta la Administración, de los mayores poderes que puede hacer valer frente a los ciudadanos. Supone privar a un particular de un bien o derecho del que es titular en aras de la consecución de un fin de interés o utilidad pública. Se trata por tanto, de una limitación al derecho de propiedad, motivo por el cual la misma debe practicarse con todas las garantías exigibles, para que mediante su realización no se produzca una vulneración de aquel.

Dentro de esta facultad administrativa, la expropiación por ministerio de la Ley supone sin duda un aspecto llamativo, una excepción a la regla general, pues conlleva que sea el propio ciudadano, que ve sus terrenos o derechos afectados por una expropiación prevista en el plan durante un determinado número de años y sin que se haya iniciado el expediente para adquirirlos, quien incoe tal expediente, es decir es el propietario quien solicita a la Administración que le expropie su bien. He aquí donde radica la particularidad de esta institución – y es que nadie solicita a la Administración que lo sancione, que anule la subvención concedida, o que le priven de un derecho –, pero es que justamente esta pasividad administrativa a la hora de iniciar la expropiación le ocasiona un perjuicio al ciudadano, ya que ve como su finca queda sometida bajo la amenaza de una expropiación que nunca llega a efectuarse.

Es esta situación la que intenta solucionarse con esta previsión, evitando que el propietario quede indefenso a la espera de que la Administración cumpla con lo dispuesto en el plan aprobado. Fruto de este objetivo la expropiación por ministerio de la Ley ha estado presente desde la Ley del Suelo de 1956, llegando hasta la actualidad, incluida en las distintas Leyes del Suelo aprobadas por las Comunidades Autónomas y en concreto, en el caso de Canarias, en el TRLOTCAN. Sin embargo, esta evolución no ha estado exenta de transformaciones, tanto en lo que se refiere a las consecuencias que el transcurso del plazo fijado para que la Administración actuara, como en el propio procedimiento.

Con estos cambios normativos se ha pasado de una situación en la que primaba el interés privado sobre el público, a todo lo contrario, ya que las normas actuales tan solo

permiten adelantar el momento en el que la expropiación se lleve a cabo. Sin embargo, a pesar de todas estas reformas, siguen planteándose numerosos casos que traen causa de problemas interpretativos en la regulación y discrepancias en la tramitación del expediente. Cuestiones que han tenido que ser resueltas todas ellas por los Tribunales de justicia, dando como resultado una amplia doctrina en esta materia.

## **II. Evolución histórica: de la recuperación de las facultades dominicales, a la incoación de parte del procedimiento expropiatorio**

### **1. Los inicios de la expropiación por ministerio de la Ley en la legislación de 1956**

Aunque la *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa* no contenía una alusión relativa a la expropiación por ministerio de la Ley, sí hay en ella una referencia acerca de la expropiación urbanística en su artículo 85, remitiéndose a lo dispuesto en la Ley de Régimen Local, con las salvedades que se enumeran en el citado precepto. Esta mención a este tipo de expropiación conlleva una gran importancia, más aun si tenemos en cuenta lo dispuesto en el apartado relativo al procedimiento de su Exposición de Motivos, en donde se afirma que “*el imperativo del interés público que gobierna toda la institución no se agota en la transmisión imperativa del derecho o bien expropiado, sino que da por supuesto que esto ha de conseguirse en plazo que no perjudique la oportunidad de la medida*”. Y es que este enunciado ya está encomendando a la Administración la ejecución de las expropiaciones previstas en un plazo razonable para no perjudicar el interés público, a costa – en principio – del privado.

Así, esta idea es perfectamente trasladable a la expropiación urbanística por ministerio de la Ley, constituyendo la base sobre la que se asienta, pues se trata de evitar los perjuicios que la futura expropiación del terreno puede producir, si la misma no se practica dentro del plazo previsto, para los intereses de los particulares afectados.

En este sentido, el artículo 153 de la Ley del Régimen Local de 1955 estableció un plazo de diez años en el que debían llevarse a efecto todos los planes o proyectos que se aprobasen en lo sucesivo, de manera que el Ayuntamiento debía proceder a la expropiación y realizar el pago o depósito del valor de los inmuebles sujetos a ella. Sin

embargo, este precepto termina resultando carente de aplicación, “*platónico*”, en palabras de GONZÁLEZ PÉREZ, puesto que su incumplimiento no llevaba aparejada ninguna sanción<sup>1</sup>.

### 1.1. Requisitos

Para evitar esto, la *Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (en adelante LS-56), en su artículo 56 concede al ciudadano la posibilidad de recuperar las facultades dominicales en caso de que la Administración no lleve a cabo la expropiación en el citado plazo de 10 años:

*“1. 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.*

*2. 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 la llevare a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales”.*

Por tanto, los presupuestos para que esta consecuencia se pueda llevar a cabo son tres: la existencia de la previsión de una expropiación o servidumbre sobre los terrenos afectados, que la misma no se haya realizado en el plazo de 10 años y, por último, una cuestión formal, como lo es la práctica de un requerimiento por parte del propietario a la Administración para que efectúe la expropiación en el plazo de 3 meses.

Con ello se trata de que sea realidad el principio de realización de los planes dentro del plazo máximo de diez años, imponiendo, en caso contrario, una sanción, la cual se traduce en la recuperación por parte del propietario del libre ejercicio de sus facultades dominicales, aunque para ello es necesario, además, la concurrencia de otros requisitos, tanto subjetivos como objetivos.

---

<sup>1</sup>González Pérez, J, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Imprenta Nacional del BOE, 1968, p. 360.

Dentro de los primeros, hay que hacer referencia al órgano administrativo, pues en dicho precepto se dispone que se requerirá “a la Administración”. Sin embargo, no se determina a qué órgano administrativo exactamente debe dirigirse el requerimiento del particular. Ahora bien, dado que lo que ha de decidirse versa justamente acerca de la expropiación o imposición de servidumbres, la competencia recaerá sobre la entidad con potestades para ello y, dentro de la misma, en el órgano competente para la ejecución del plan y de la potestad expropiatoria. En este sentido, se debe atender a la cláusula general recogida en el artículo 202 LS-56, en virtud del cual “*la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos*”, es decir, en principio, será competente el Ayuntamiento correspondiente<sup>2</sup>.

En cuanto al sujeto legitimado para efectuar el requerimiento, este será el propietario del terreno afectado, según lo dispuesto en el artículo 56, párrafo segundo LS-56. Y es que, si bien es indudable que podría haber otras personas con indiscutible interés legítimo, personal y directo en que se reconozca la facultad de libre disposición dominical, o se decida lo contrario (titulares de derecho de usufructo o servidumbre, arrendatarios, etc.) dentro del señalado plazo de tres meses (artículos 296 ROF y 23.a) LPA), el precepto se refiere expresamente al propietario, por lo que se limita a este la legitimidad para incoar el procedimiento expropiatorio.

Ya en cuanto a los requisitos objetivos, hay que tener presente, además, que la existencia de un plan de ordenación que determine unas limitaciones de las facultades dominicales del propietario, más que un requisito es un supuesto de hecho. Dicho plan, según GONZÁLEZ PÉREZ, debe ser un plan parcial, pues es en el que se prevén las superficies para espacios libres y los emplazamientos en cada zona de edificios y servicios públicos<sup>3</sup> (artículo 10.1. c y d LS-56).

No obstante, no solo es necesaria la mera afectación de un terreno por un plan de ordenación urbana, sino que según lo establecido en el artículo 56, primer párrafo LS-56, es preciso que dicho terreno no resulte edificable por su propietario particular según el plan, es decir no sea susceptible de edificación privada. Este es el caso de los terrenos

---

<sup>2</sup> González Pérez, J, *Comentarios a la Ley del Suelo, ob. at.*, pp. 360-361.

<sup>3</sup> González Pérez, J, *Comentarios a la Ley del Suelo, ob. at.*, p. 362.

a los que se hace referencia en el artículo 63, párrafo segundo, apartados a), b) y e) LS-56, es decir, aquellos dedicados a calles y plazas, parques y jardines y terrenos de edificación pública<sup>4</sup>.

Por otro lado, si bien en el artículo 153 LRL se establecía un plazo de 10 años en el que debían llevarse a cabo todos los planes y proyectos, un lapso temporal en el que la Administración debía proceder a la expropiación y realizar el pago o depósito del valor de los inmuebles; en el supuesto del artículo 56 LS-56, se establece una diferencia fundamental, y es que únicamente se alude a que no se hubiese procedido a la expropiación e imposición de servidumbres.

Dicha diferencia se solventa entendiendo que rige el plazo previsto en la Ley del Suelo de 1956, puesto que se trata de la norma especial en esta materia que prima sobre la general. Por tanto, será suficiente con que se haya iniciado el procedimiento expropiatorio para que no sea posible recobrar el ejercicio de las facultades dominicales y no que se haya consumado este expediente en todas sus fases, hasta llegar al pago del justiprecio y la toma de posesión. Así lo refleja el tenor literal del precepto, articulándose otros medios para que la Administración cumpla con esta obligación.

Pero es que además, es necesario que, estando prevista la expropiación de dichos terrenos en el plan, se produzca una inactividad de la Administración durante diez años, los cuales, según dispone el artículo, se contarán desde la entrada en vigor del propio plan<sup>5</sup>.

No obstante, el transcurso de este plazo sin que se hubiese procedido a la expropiación no determina sin más la recuperación del libre ejercicio de las facultades

---

<sup>4</sup> De esta forma, hay que tener en cuenta que uno de los principios del urbanismo – que se mantiene hasta la actualidad – es la obligación de los propietarios de ceder los espacios libres (artículos 114, 116 y 129 LS-56), por lo que la Administración no precisa expropiar terrenos con esta finalidad, es decir, no necesitará hacerlo con los terrenos destinados, según el plan, a viales dedicados a calles y plazas ni a parques y jardines, porque estos son de cesión obligatoria por parte del particular. Así, la recuperación del libre ejercicio de las facultades dominicales únicamente operará en relación con aquellos terrenos de edificación pública.

<sup>5</sup> Sin embargo, esta previsión planteó el problema de la aplicación del artículo 56 a planes aprobados definitivamente antes de entrar en vigor la Ley del Suelo. Surgió así una discusión doctrinal en la que, la mayor parte de la doctrina se decantó por la no retroactividad del precepto, pero la jurisprudencia, en alguna decisión afirmó todo lo contrario, declarando la vigencia de la Ley tanto para los planes futuros (los aprobados con posterioridad a su entrada en vigor) como para los anteriormente aprobados.



dominicales<sup>6</sup>, ya que el paso del mismo lo que supone es la posibilidad de que el propietario requiera a la Administración para que lleve a cabo la expropiación en los tres meses siguientes a contar desde esa fecha. Solo si esta persiste en esta actitud de pasividad, el propietario podrá recobrar el libre ejercicio de sus facultades dominicales.

Por otro lado, debemos tener presente que la LS-56 no establece ningún plazo para que el propietario, una vez cumplidos los diez años, realice el requerimiento. De manera que una vez transcurridos estos, podrá llevarlo a cabo en cualquier momento, sin importar el tiempo que haya pasado, lo cual le concede una importante facultad, ya que podrá interponerlo inmediatamente hayan pasado aquellos, o varios años después, con todas las consecuencias, que lo mismo comporta, como en lo que se refiere a la valoración del terreno.

## 1.2. Ausencia de procedimiento

Lo único que se exige es la presentación del requerimiento a la Administración para que proceda a la expropiación o imposición de servidumbres. Para ello no se necesita ningún requisito formal especial, de manera que tan solo será preciso que lo verifique por escrito y que en él queden delimitadas perfectamente tanto la finca, como las circunstancias que justifican la aplicación del artículo 56 LS-56.

Tampoco se exige ningún trámite especial, por lo que debemos atender a lo dispuesto en las normas generales sobre el procedimiento administrativo, llevando a cabo el órgano competente los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, a partir de los que se dictará la resolución (artículo 81 LPA y artículos 285 a 290 ROF). Además, cabe resaltar que la audiencia y vista a los afectados en el procedimiento es un trámite ineludible (artículos 91 LPA y 295 y 296 ROF)<sup>7</sup>.

Una vez han transcurridos los tres meses desde el inicio del expediente expropiatorio, si la Administración no ha procedido a la expropiación o imposición de servidumbres, el propietario recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales. El que esta dicte resolución expresa en uno u otro sentido, no produce efecto alguno, pues el mero hecho

<sup>6</sup> González Pérez, J, *Comentarios a la Ley del Suelo, ob. at.*, p.364.

<sup>7</sup> González Pérez, J, *Comentarios a la Ley del Suelo, ob. at.*, p.366.

de que la Corporación decida expropiar o imponer la servidumbre, no hace efectiva tal decisión y se produce el efecto del artículo 56 LS-56. Ahora bien, si la Administración sí hubiera procedido a la expropiación o imposición de servidumbres, antes del transcurso de los tres meses, el particular ya no tendrá derecho a recuperar el libre ejercicio de sus facultades, bastando por tanto con que esta inicie el procedimiento administrativo expropiatorio.

### 1.3. Efectos: recuperación de las facultades dominicales

En el caso de que la Administración persista en su actitud de pasividad, el propietario recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales, lo que conlleva la extinción de la potestad administrativa de expropiación o imposición de servidumbres, es decir se prevé una sanción para aquella por el incumplimiento del plazo a la hora de ejecutar la expropiación prevista en el planeamiento.

Ahora bien, esto no significa que el propietario quede liberado del plan de ordenación y de sus Ordenanzas, si no que continuará sometido a sus normas. No obstante, si este trata de ejercer sus derechos dentro de las previsiones de los mismos, la Administración no puede de ninguna forma oponerse a ello.

## **2. El cambio de filosofía en la reforma de 1976: la iniciación de parte del procedimiento expropiatorio**

A partir de la reforma introducida por la *Ley 19/1975, de 2 de mayo* – y el posterior *Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* –, se suprime esta garantía para el propietario. Así, el artículo 69 del *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (en adelante TRLS-76) dispone que en el caso de que transcurrieran cinco años – reduciéndose el plazo de la legislación anterior – desde la entrada en vigor del plan, sin que se produzca la expropiación, lo que podrá realizar el particular es provocar la iniciación del

expediente expropiatorio. De esta forma, excepcionalmente el procedimiento expropiatorio se convierte en un procedimiento a instancia de parte<sup>8</sup>.

Por tanto, lo que hace el artículo 69 TRLS-76 es establecer unas garantías contra el no ejercicio de la potestad expropiatoria, ya que esto puede ocasionar graves perjuicios a los particulares, por la demora, desidia o imprevisión de la Administración<sup>9</sup>. Sin embargo, si la inejecución de las expropiaciones se debe justamente a la falta de recursos económicos y a la “alegría” con la que se elabora el planeamiento, reconocer al particular la posibilidad de iniciar un procedimiento expropiatorio tan solo agrava su situación, ya que permanece abocado a un procedimiento en el que no tiene posibilidades de obtener el justo precio<sup>10</sup>.

## 2.1. Requisitos

Nuevamente aquí, al establecer a quién debe dirigir el ciudadano su requerimiento, el artículo 69 se refiere a la Administración de forma genérica, es decir, omite el órgano administrativo concreto al que debe ir dirigida la misma. La solución a esto, coincide con la ofrecida para la anterior Ley, ya que al tratarse de la competencia para decidir sobre la expropiación – en este caso ya no se hace referencia a la imposición de servidumbres –, esta corresponde a la entidad con potestades para ello, y dentro de esta, al órgano administrativo competente para la ejecución del plan y el ejercicio de la potestad expropiatoria. Pues bien, en este sentido, el artículo 214 TRLS-76 dispone que la competencia en materia urbanística, siempre que no hubiese sido expresamente atribuida a otro Organismo, será del Ayuntamiento (y así también lo establecen los artículos 121, c) y e) y 153 LRL).

En lo que se refiere a los interesados, es decir, los legitimados para formular el requerimiento, señala el artículo 69 al propietario del terreno afectado, o sus causahabientes. Se amplía el ámbito de los sujetos que pueden llevarlo a cabo, a pesar de que esto sigue sin abrir las puertas a que puedan hacerlo otros sujetos, aunque tengan interés legítimo, personal y directo en que se decida acerca de la expropiación.

---

<sup>8</sup> El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, Tomo II, Madrid, Publicaciones Abella, 1993, p.287.

<sup>9</sup> El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, *Comentarios a la Ley del suelo y sus Reglamentos*, Tomo I, Madrid, Publicaciones Abella, 1987, p. 581.

<sup>10</sup> El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, *Comentario a la Ley del Suelo, ob. at.*, p. 583.

Por otro lado, la existencia de un plan de ordenación que determine unas limitaciones de las facultades dominicales, se erige nuevamente en un requisito imprescindible. Ahora bien, con esta nueva regulación no se restringe a la existencia de un plan parcial, sino que también se alude al programa de actuación, con lo que se presupone la aplicación al suelo urbanizable programado aun cuando todavía no exista aquel. De esta forma, el plan puede ser general o parcial<sup>11</sup>, ya que el artículo 11.1 TRLS-76, relativo al objeto de los planes generales, ya permite que en los mismos se lleve a cabo una regulación más detallada del suelo urbano – a diferencia de lo que ocurría con la legislación anterior –.

Por lo demás, vuelve a ser necesario que se produzca una determinada forma de afectación, ya que la consecuencia prevista en él no será aplicable a aquellos terrenos que según el plan sean edificables por los propietarios, aun cuando la edificabilidad sea mínima.

En lo que se refiere a la inactividad de la Administración, encontramos otra vez la mencionada divergencia entre el artículo 153 LRL y el 69 TRLS-76, ya que mientras en el primero se exige que dentro del plazo señalado la Administración proceda a la expropiación y realice el pago o depósito del valor de los inmuebles; en el segundo tan solo se alude a que no se hubiera llevado a cabo la expropiación de los terrenos, con lo que se repiten los efectos comentados con respecto a la legislación anterior, más aún cuando ahora una de las consecuencias fundamentales de esta inactividad es la posibilidad del particular de poner en marcha el procedimiento de determinación del justiprecio, algo que difícilmente podría darse si ya se hubiera iniciado el citado procedimiento.

El tiempo que debe durar esta inactividad se ve modificado en el TRLS-76, tratándose pues de una diferencia fundamental respecto de la regulación anterior, ya que el plazo se reduce de manera significativa, pasando de diez años, a los que se aludía en la LS-56, a los cinco que se exigen a partir de la reforma de 1975.

Así, la jurisprudencia que había establecido que el plazo se contaría a partir de la fecha de entrada en vigor del plan, ha sido recogida en la nueva redacción del

---

<sup>11</sup> González Pérez, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1981, p. 585.

precepto<sup>12</sup>, de forma que no se requiere que se trate de planes generales que hayan sido adaptados a la nueva Ley del Suelo. No obstante, el transcurso del mismo no faculta sin más al particular para que ejerza las facultades que le reconoce el artículo, sino únicamente para advertir a la Administración de su propósito de iniciar el expediente, cuando aquella no lo lleve a cabo en un nuevo plazo a contar desde la fecha de dicho requerimiento.

## 2.2. Procedimiento

En este caso sí nos encontramos con un auténtico procedimiento expropiatorio, el cual se inicia por escrito del propietario o sus causahabientes, por el que han de advertir a la Administración de su propósito de iniciar el expediente para la fijación del justiprecio – una vez se ha cumplido el plazo de cinco años –, sin que se exija ningún requisito formal especial para llevar a cabo dicha advertencia, aunque – de la misma forma que sucedía en la legislación anterior – es fundamental que se identifique la finca a la que se refiere.

Por tanto, la incoación del procedimiento expropiatorio por ministerio de la Ley se producirá solo cuando se haya formulado dicha advertencia por parte del particular y haya transcurrido desde entonces un nuevo plazo de dos años en el que la inactividad administrativa persista.

De esta forma la Administración cuenta con la ventaja que le ofrece la posibilidad de incoar el procedimiento de justiprecio dentro de este segundo plazo, con lo que el propietario no podrá pasar a la siguiente fase del mismo, dándose por terminado y siguiéndose el procedimiento expropiatorio con las garantías previstas en la Ley de Expropiación Forzosa y su respectivo Reglamento. Ahora bien, en caso de no llevarlo a cabo, ante la continuidad en la actitud de pasividad de la Administración, se producirá la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la Ley con la presentación de la hoja de aprecio<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> González Pérez, J., *Comentarios a la Ley del Suelo, ob. at.*, p. 586.

<sup>13</sup> En este sentido, las SSTs de 27 de marzo 2001 (RJ\2001\2667) y de 25 de mayo 1993 (RJ\1993\3798) afirman que “*la incoación del expediente expropiatorio tiene lugar, por ministerio de la ley, sin otro requisito que la presentación por parte del expropiado de la oportuna hoja de aprecio ante el Ayuntamiento. Esta presentación es el elemento que desencadena la iniciación del expediente*”.

Con dicha presentación se determina el momento de iniciación del procedimiento de justiprecio a los efectos de la valoración de los bienes y a partir de ese día será cuando se devenguen los intereses de demora.

Así, se concede un nuevo plazo de tres meses en los que la Administración puede aceptarla, en cuyo caso queda determinado el justiprecio; rechazarla y extender su propia hoja de aprecio; o no aceptarla, de forma que una vez transcurridos estos tres meses, el propietario podrá dirigirse directamente al Jurado Provincial de Expropiación, para la fijación del mismo.

### 2.3. Efectos

A partir de esta reforma, las facultades del propietario se limitan a la posibilidad de que se lleve a cabo la determinación del justiprecio, de acuerdo con los criterios del TRLS-76, pero a través del procedimiento establecido en los artículos 31 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, de forma que se excluye el procedimiento de tasación conjunta. Esto permite a la Administración evitar las consecuencias previstas en el artículo 69 tramitando el procedimiento de justiprecio, pudiendo llevar a efecto el pago del mismo en el momento que estime conveniente.

## **3. La ampliación del objeto para la expropiación para la ejecución de sistemas generales en la reforma de 1992**

El *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (en adelante TRLS-92) vuelve a hacer referencia a la expropiación por ministerio de la Ley, pero ya no en relación con la ejecución del planeamiento, sino a la adquisición de terrenos para la ejecución de sistemas generales<sup>14</sup>. Y es que en esta nueva norma, no se prevé

---

*expropiatorio*”, por lo que “*el Ayuntamiento carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente de justiprecio*”.

<sup>14</sup> Tal y como explica PRIETO GONZÁLEZ, la ejecución de sistemas generales es otra forma de ejecución del planeamiento, prevista en la actualidad en los artículos 137 a 139 TRLOTAN, completándose su régimen jurídico en los artículos 141 y siguientes del *Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de Planeamiento de Canarias*. Estos sistemas, cuya ordenación se llevará a cabo mediante planes especiales cuando así se establezca (artículo 37.1.e) TRLOTAN), podrán ser ejecutados sistemáticamente mediante la delimitación de unidades de actuación, preferentemente por el sistema público de expropiación, o, bien, asistemáticamente mediante expropiación u ocupación directa. Prieto González, L., “*Capítulo IX. Los sistemas públicos de ejecución del planeamiento*”, en Villar Rojas, F. (Dir), *Derecho Urbanístico de Canarias*, Navarra, Aranzadi, 2010, pp. 415-417.

expresamente la expropiación por ministerio de la Ley ante la inactividad administrativa en la expropiación por razones urbanísticas<sup>15</sup>, mientras que se incluye por primera vez este procedimiento cuando la misma se efectúe para el cumplimiento de esta otra finalidad.

El artículo 202 de esta norma regula el plazo para llevarla a cabo, así como los efectos derivados de su incumplimiento; el momento al que se refiere la valoración y el aprovechamiento que se tendrá en cuenta para determinar el justiprecio; y el efecto de la expropiación respecto de la integración de la Administración en la unidad de ejecución a que se hubiere adscrito o se adscribiera la superficie correspondiente.

### 3.1. Requisitos

En primer lugar, nuevamente en cuanto al órgano administrativo competente, la Ley guarda silencio al respecto, limitándose a declarar que se debe advertir “*a la Administración competente*”. Por tanto, será normalmente el Ayuntamiento, el órgano competente para ejercer la potestad expropiatoria. Lo mismo ocurre en lo relativo a los interesados, en donde se mantiene lo previsto en el TRLS-76, otorgando la legitimidad para incoar el procedimiento al titular de los bienes o sus causahabientes.

Por otro lado, el artículo 202 TRLS-92 se limita a reconocer al propietario la posibilidad de poner en marcha el procedimiento expropiatorio, una vez transcurrido el plazo. En este caso, el artículo 202.1 TRLS-92 establece que la expropiación u ocupación directa – abriendo paso, con esta última expresión, a esta nueva vía de actuación – deberá tener lugar antes de la siguiente revisión del Programa de Actuación Urbanística. Así, tal y como apunta GONZÁLEZ PÉREZ, en virtud del artículo 127.1 TRLS-92 el plazo para llevar a cabo la revisión del Programa de Actuación del Plan General será de 4 años, de forma que será este el lapso temporal con el que cuenta la

---

<sup>15</sup> En esta ocasión la consecuencia por la inactividad de la Administración ante el incumplimiento está regulada en el artículo 42 TRLS-92, en el cual se prevé que si los Ayuntamientos no ejercitaran las potestades de expropiación de los correspondientes terrenos en el plazo de un año desde que se produjo dicho incumplimiento, las Comunidades Autónomas podrán subrogarse en el ejercicio de esta potestad. El plazo para adoptar esta medida será de cuatro años desde la fecha en que se produjo el incumplimiento del deber urbanístico. Por otro lado, en tanto no se notifique a los propietarios la iniciación del expediente declarativo del incumplimiento de deberes urbanísticos podrán aquellos iniciar o proseguir el proceso de urbanización y edificación y adquirir las facultades urbanísticas correspondientes al cumplimiento de los respectivos deberes, aunque con algunas particularidades.

Administración para llevar a cabo las expropiaciones previstas en el plan con objeto de la adquisición de terrenos para la ejecución de sistemas generales. Por tanto, el inicio del cómputo ya no coincidirá con la entrada en vigor del plan, sino del Programa de Actuación, o de cualquiera de sus revisiones.

Por último, tal y como ocurría con el TRLS-76, en ningún caso se establece plazo alguno para que el particular lleve a cabo el requerimiento en cuestión, sino que podrá hacerlo en cualquier momento, una vez se haya llevado a efecto la revisión del Programa de Actuación del Plan General, ante la inactividad de la Administración.

### 3.2. Procedimiento

Al igual que ocurría con la legislación anterior, se regula un auténtico procedimiento para poner en marcha dicha consecuencia. El mismo se inicia por la advertencia del propietario o sus causahabientes a la Administración de su propósito de iniciar el expediente del justiprecio, debiendo quedar perfectamente delimitada la finca a la que se hace referencia. Desde este momento debe transcurrir un plazo de dos años sin que aquella inicie el expediente.

Dentro de este nuevo plazo la Administración podrá incoar el procedimiento de justiprecio, en cuyo caso el administrado no podrá pasar a la siguiente fase, dándolo por terminado y siguiendo con el procedimiento expropiatorio previsto en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento. Ahora bien, en el caso de que persistiera en su actitud de pasividad durante estos dos años, podrá iniciarse el procedimiento de justiprecio por ministerio de la Ley, para lo que será necesaria la presentación de la hoja de aprecio por el interesado a la Administración, lo cual determinará el momento a partir del cual se devengarán los intereses de demora.

Para la determinación del justiprecio, la valoración se entenderá referida al momento de la iniciación del citado expediente (artículo 202.3 TRLS-92). En lo que respecta al aprovechamiento urbanístico que se tendrá en cuenta para la determinación de este, el apartado cuarto del artículo 202 se limita a reiterar lo establecido en el 32, según el cual el aprovechamiento atribuible en expropiaciones no motivadas por incumplimiento de deberes urbanísticos será del 75%. Se trata por tanto, como bien explica GONZÁLEZ PÉREZ, de una norma innecesaria.



### 3.3. Efectos

En estos casos, la Administración se integrará, con el carácter de subrogada, en las unidades de ejecución a las que se hubiere adscrito o se adscribiera la superficie correspondiente, a efectos de gestión (artículo 202.2 TRLS-92).

## 4. La reforma de 1998 y la incidencia de la doctrina del Tribunal Constitucional

El TRLS-92, fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, dando lugar a la STC 61/1997, en la cual se afirma que la alusión del texto a plazos y a técnicas urbanísticas concretas invadía la competencia de las Comunidades Autónomas contenida en el artículo 148.1.3º CE y, por eso, decretó su nulidad. Sin embargo, sí salvó la competencia del Estado para establecer garantías frente a la amenaza indefinida de una expropiación<sup>16</sup>, ya que si bien – tal y como se ha dicho – el establecimiento de consecuencias de la inactividad administrativa respecto a la no ejecución en plazo del planeamiento, así como la determinación de límites temporales concretos y de un procedimiento administrativo para lograr la expropiación a instancia del propietario, pertenece a la competencia urbanística sustantiva, existen otros títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.1 CE (por ejemplo el derecho de propiedad, el establecimiento de las bases en el funcionamiento de la Administración, la regulación del orden económico, o la expropiación forzosa), que permiten que en cierta medida la legislación estatal incida en esta competencia autonómica – sin que por ello pueda vaciarla de contenido –.

Ante la urgencia de dictar una regulación estatal que sustituyera al TRLS-92, se aprueba la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones*, la cual permite adscribir los terrenos designados por el planeamiento a sistemas generales, a efectos de su gestión, en un ámbito o sector concreto del suelo urbanizable (y del urbano no consolidado). Por lo demás, no se hace referencia a la existencia de un plazo en el que la Administración deba iniciar el expediente expropiatorio, de tal forma que su inactividad habilite al propietario para iniciarlo.

---

<sup>16</sup> Así, la citada STC, en su Fundamento Jurídico 30º, afirma que “*el Estado, por virtud de sus competencias del artículo 149.1.1 CE, puede establecer garantías a favor de los particulares frente a la inactividad expropiatoria de las Administraciones Públicas competentes en materia de urbanismo*”.

En cualquier caso, esta Ley de 1998 fue impugnada igualmente ante el Tribunal Constitucional, dando como resultado una sentencia prácticamente confirmatoria de la misma, de manera que la STC 161/2001, tan solo anuló determinados artículos, y sometió otros preceptos y expresiones a una interpretación acorde a la Constitución.

En definitiva, tras las SSTC 61/1997 y 161/2001 declarando la inconstitucionalidad de los textos de 1992 y de parte del de 1998, respectivamente, ha vuelto a estar vigente el artículo 69 del TRLS-76, pues al tratarse de una norma preconstitucional no regían las reglas de reparto competencial, con lo que se trata de una norma que ni las Comunidades Autónomas pueden derogar, ya que es una ley estatal, ni tampoco el Estado, pues actualmente no tiene competencias para ello.

Por este motivo, el mecanismo de la expropiación por ministerio de la Ley ha permanecido vigente hasta la actualidad, ya sea por medio de la aplicación supletoria del artículo 69, ya porque las leyes autonómicas lo han recogido.

### **III. Régimen actual: articulación de la legislación autonómica y estatal**

Pues bien, en Canarias la expropiación por ministerio de la Ley se ha regulado en el *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias* (TRLOTCAN), en el que se contemplan dos supuestos de expropiación por ministerio de la Ley: el primero de ellos, contenido en los artículos 137 y 138, hace referencia a aquella expropiación que se efectúa con el objetivo de la adquisición de terrenos para la dotación de sistemas generales, mientras que en el artículo 163 se prevé la expropiación forzosa por razones urbanísticas.

Así, el artículo 137, titulado “*formas de ejecución*”, dispone lo siguiente:

*“1. El suelo destinado a sistemas generales se obtendrá mediante expropiación u ocupación directa, cuando no se incluya o se adscriba al sector, ámbito o unidad de actuación.*

*2. La expropiación u ocupación directa de los sistemas generales deberá tener lugar dentro de los cinco años siguientes a la aprobación del planeamiento de ordenación que legitime la actividad de ejecución.*

*3. Las obras correspondientes a sistemas generales se realizarán conforme a las determinaciones sustantivas, temporales y de gestión del planeamiento de ordenación como obras públicas ordinarias”.*

Por su parte, el artículo 138 a continuación, y bajo el título de “*efectos del incumplimiento del deber de adquirir el suelo de sistemas generales*”, establece que:

*“Transcurrido sin efecto el plazo previsto en el artículo anterior, el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la Ley si, efectuado requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurre un año desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca.*

*Desde que se entienda legalmente incoado el procedimiento expropiatorio, el propietario interesado podrá formular hoja de aprecio, así como, transcurridos dos meses sin notificación de resolución alguna, dirigirse a la Comisión de Valoraciones de Canarias a los efectos de la fijación definitiva del justiprecio”.*

Por último, el artículo 163, *bajo la rúbrica “inactividad administrativa en la expropiación”*, afirma:

*“1. Transcurridos tres años desde la aprobación del planeamiento que legitime la expropiación sin que se hubiera iniciado el correspondiente expediente, el titular de los bienes o derechos o sus causahabientes podrán advertir de esta demora a la Administración competente para la ejecución del plan.*

*2. Transcurridos dos meses desde la formulación de la advertencia prevista en el número anterior sin que se le hubiera notificado por la Administración competente la hoja de aprecio, el titular de los bienes o derechos o sus causahabientes podrán formular ésta a dicha Administración, determinando su presentación la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la Ley y, de no ser aceptada dentro del mes siguiente, dirigirse directamente a la Comisión de Valoraciones de Canarias, que fijará el justiprecio”.*

Así, mientras en el supuesto de adquisición de terrenos para la ejecución de sistemas generales, se mantiene el plazo de cinco años, en el segundo caso, el mismo se ve reducido a tan solo tres. Se continúa, por tanto, con la tendencia de reducir los plazos para llevar a cabo la expropiación, es decir la imposición a la Administración del deber no solo de cumplir con lo dispuesto en el planeamiento, sino de hacerlo en el menor tiempo posible, para que los particulares no tengan que ver afectadas sus facultades dominicales indefinidamente, con los perjuicios e inseguridad que eso genera, pues esto supone la imposición de una confiscación con carácter indefinido, que dejaría a los interesados en una situación de indefensión que no tienen el deber jurídico de soportar<sup>17</sup>.

En cualquier caso, si bien los requisitos que se exigen en ambos preceptos coinciden con carácter general, en otros puntos difieren (los plazos son un claro ejemplo). De ahí que sea necesario determinar de forma precisa cuándo nos encontramos ante un supuesto u otro. Así pues, para llevar a cabo esta distinción a lo que debemos atender es a la finalidad que se persigue con la expropiación.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias se ha pronunciado acerca de la aplicabilidad de uno u otro precepto en función del destino que vaya a dársele a la finca en cuestión, es decir, si nos encontramos por ejemplo ante unos terrenos destinados a sistemas generales, o por el contrario a un espacio libre con destino al uso público<sup>18</sup>.

El propio Texto Refundido nos ofrece en su artículo 32.2.A).7) una enumeración – sin que esto suponga un listado *numerus clausus* – de supuestos en los que podemos entender que nos encontramos ante sistemas generales; mientras que, por su parte, el artículo 159 de la misma norma, alude a aquellos casos en los que se habilita la expropiación forzosa por razones urbanísticas, concretando en su apartado primero, los supuestos en que la misma se deba a razones de utilidad pública.

Por tanto, debemos atender al marco ofrecido por estos preceptos para llevar a cabo la correcta subsunción del caso en concreto ante el que nos encontremos en alguno de

---

<sup>17</sup> STS de 13 julio 1989 (RJ\1989\5646), FJ 2°.

<sup>18</sup> STSJC 105/2010, de 7 mayo (JUR\2011\10354), FJ 4°.

los supuestos previstos en los mismos y poder, de esta manera, iniciar el expediente expropiatorio por ministerio de la Ley, conforme al procedimiento y con la observancia de los requisitos recogidos en ellos.

Por otro lado, es importante señalar que a nivel estatal existe una nueva Ley del Suelo que también alude a la expropiación por ministerio de la Ley. Así, el *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo* (en adelante TRLS-08), en su artículo 35.e) párrafo primero, señala como un supuesto de indemnización al particular, la ocupación directa de terrenos destinados a dotaciones públicas, de forma que aquella podrá llevar a cabo dicha ocupación con consentimiento del titular sin necesidad de pago, a cambio de que se le reconozca la titularidad de terrenos de valor equivalente en un ámbito urbanístico.

A continuación, el párrafo segundo del mismo precepto, señala que si en un plazo de cuatro años desde la ocupación, no se hubiera producido la aprobación del instrumento reparcelatorio que permita al propietario ser adjudicatario de esos terrenos de valor equivalente, este podrá advertir a la Administración competente de su propósito de solicitar la expropiación por ministerio de la Ley, de forma que pasados seis meses desde la fecha de dicha advertencia, el interesado puede presentar hoja de aprecio, iniciándose de este modo el expediente de justiprecio y sustanciándose el procedimiento en los mismos términos ya estudiados hasta aquí.

En cualquier caso, la expropiación por ministerio de la Ley cuenta con dos fases perfectamente diferenciadas: en primer lugar encontramos la incoación del procedimiento expropiatorio a instancia de los propietarios y, en segundo lugar, la determinación del justiprecio por el órgano de valoración, que en el caso de Canarias es la Comisión de Valoraciones de Canarias. Ambas etapas pasaremos a estudiarlas a continuación.

#### **IV. Incoación del procedimiento expropiatorio por los propietarios**

##### **1. Requisitos subjetivos**

Ya dentro de lo que se refiere a los requisitos que deben concurrir para incoar este procedimiento, la primera cuestión que debemos analizar es la legitimación, es decir

quiénes poseen la legitimación necesaria para – si concurren los demás requisitos exigidos – impulsar el procedimiento expropiatorio por ministerio de la Ley, ya sea para la adquisición de terrenos destinados a sistemas generales, o la ejecución de las previsiones del planeamiento mediante la expropiación forzosa. En este sentido, el artículo 138.1 TRLOTCAN alude a la formulación del requerimiento a la Administración por parte del propietario afectado o sus causahabientes, mientras que el artículo 163.1, de la misma norma, se refiere en similares términos a “*el titular de los bienes o derechos o sus causahabientes*”.

Por tanto, con las expresiones “titular de los bienes” o “propietario afectado” se hace referencia a aquel que sea titular de la propiedad de unos terrenos – o derechos – que queden afectos, conforme al instrumento de ordenación en cuestión, a la previsión de una expropiación.

De esta forma, si bien no se plantean mayores problemas cuando la titularidad corresponde a una persona física o jurídica<sup>19</sup>, la redacción de estos preceptos no resuelve la cuestión que se plantea en cuanto a la legitimación para iniciar este expediente cuando se trata de entes sin personalidad, tales como las comunidades de bienes, en donde nos encontramos con varios propietarios – cada uno en base a la cuota que le corresponda – de un mismo terreno y solo uno de ellos ejercita tal acción. Ante esto la jurisprudencia ha tenido que pronunciarse caso por caso acerca las circunstancias que deben concurrir para que pueda procederse a practicar una expropiación en tales términos, cuando nos encontramos ante una titularidad compartida del terreno en cuestión.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha afirmado que en los supuestos de comunidad de bienes, los comuneros no pueden ejercer de forma aislada y basados en su cuota de participación estas acciones. De esta forma, cuando han llegado a su conocimiento supuestos en los que uno o varios comuneros (sin que en su conjunto posean la totalidad de las cuotas de dicha comunidad) impugnan un acuerdo del órgano encargado de la determinación del justiprecio por el que este rechaza la incoación del

---

<sup>19</sup> Todo lo más podríamos estar ante la formulación de una cuestión prejudicial, cuando se susciten dudas acerca de la titularidad del derecho de propiedad del terreno en cuestión.

expediente de expropiación por ministerio de la Ley, declara la falta de legitimación de aquellos para solicitarlo.

En definitiva, lo que se ha venido a decir es que de acuerdo con las prescripciones de la Ley de Expropiación Forzosa – en concreto en sus artículos 3<sup>20</sup> y 26<sup>21</sup> –, en aquellos casos en los que nos encontremos ante una comunidad de bienes, el expediente – que deberá ser uno solo – tendrá que tramitarse con el consentimiento de todos los propietarios, con la aquiescencia de todos ellos – de los que aparezcan como tales en los registros públicos correspondientes o acrediten dicha condición –, ya que la incoación del procedimiento previsto para la expropiación por ministerio de la Ley por tan solo uno de ellos, podría resultar contraria a los intereses de los restantes propietarios<sup>22</sup>.

En este mismo sentido se ha pronunciado dicho órgano jurisdiccional en repetidas ocasiones, añadiendo por ejemplo que una cosa es que se litigue en beneficio de la comunidad de bienes – lo cual no se discute – y otra muy distinta es que se disponga, individualmente, de la acción de expropiación por ministerio de la Ley. De esta forma, la práctica de la expropiación en tan solo una parte de los terrenos, es decir en aquella cuota que pertenezca a los propietarios que han incoado el expediente, conduciría a una situación en la que parte del bien pertenecería a la Administración y otra parte a distintos particulares, lo que supondría una alteración de la cosa común, sin el consentimiento de los demás y por tanto, en aplicación de las reglas del Código civil (artículo 397<sup>23</sup>), conllevaría la extinción de la propia comunidad de bienes, además de carecer de sentido en relación con el fin que se persigue con la expropiación, pues el

---

<sup>20</sup> “Artículo 3. 1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación. 2. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente”.

<sup>21</sup> “Artículo 26. 1. La fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse. 2. A tal fin se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables. El expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica”.

<sup>22</sup> STSJC 35/2012, de 12 marzo (JUR\2012\190134), FJ 2º.

<sup>23</sup> “Artículo 397. Ninguno de los dueños podrá, sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque de ellas pudieran resultar ventajas para todos”.

mismo bajo estas circunstancias no podría llevarse a cabo, ya que para ello se requeriría la totalidad de la finca como cuerpo cierto<sup>24</sup>.

## 2. Instrumento de ordenación

En cuanto al instrumento en el que debe estar contenida la afectación de los terrenos para que se entienda que procede la incoación del expediente expropiatorio por ministerio de la Ley, este también ha sido un asunto que ha debido ser resuelto por la jurisprudencia en numerosas ocasiones.

Pues bien, el artículo 137.2 TRLOTCAN establece que los cinco años con los que cuenta la Administración para la adquisición de los terrenos comenzarán a computarse desde que se apruebe el planeamiento de ordenación que legitime la actividad de ejecución, mientras que el artículo 163.1, de la misma norma, alude en similares términos a la aprobación del planeamiento que legitime la expropiación. Por tanto, en ninguno de los dos casos se especifica un instrumento en concreto, sino que se hace referencia con carácter general al instrumento que se encargue de la ordenación.

No obstante, a pesar de la redacción de ambos artículos, ha sido necesario – tal y como se ha afirmado – que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias haya entrado a resolver cuestiones que se plantean entorno a la norma que legitima esta actividad y que permite el inicio del cómputo del plazo.

### 2.1. La necesidad de un plan que ordene del territorio

En este punto cabe llamar la atención acerca de la STSJC 154/2010, de 27 julio en la que se pretende la anulación del Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación por el que desestima la solicitud del peticionario al considerar que no está habilitado para la incoación del expediente expropiatorio por ministerio de la Ley. En este sentido, el Jurado entiende que *“no resultan aplicables al régimen jurídico de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general, cuya gestión tiene atribuida Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, los preceptos de derecho urbanístico que habilitan a los interesados a solicitar la expropiación por ministerio de la ley de sus bienes y derechos cuando están afectados por la ejecución de un instrumento de*

<sup>24</sup> STSJC 57/2012, de 30 marzo (JUR\2012\192180), FJ 3º.



*planeamiento urbanístico, por el hecho de que un Plan Director de un Aeropuerto de interés general los haya incluido en la zona de servicio del aeropuerto y los haya calificado como sistema general”.*

Ante esto, la parte actora argumenta que efectivamente concurren los presupuestos formales y materiales exigidos en los artículos 137 y 138 TRLOTCAN y rechaza la tesis esgrimida por el Jurado Provincial de Expropiación, en tanto en cuanto el Plan Director de un Aeropuerto de interés general también es un plan de ordenación y por ello, los citados preceptos le son aplicables<sup>25</sup>.

Por otro lado, AENA – parte codemandada en este supuesto – también defiende la legalidad del Acuerdo basándose en que los artículos 137 y 138 se encuentran contenidos en el Capítulo V del Título III del TRLOTCAN, bajo la rúbrica de “Ejecución del planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística”, mientras que el Plan Director – según la tesis que defienden – no es un plan elaborado en ejercicio de potestades administrativas de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, sino que es un plan sectorial elaborado en ejercicio de la potestad atribuida a la Administración del Estado por el artículo 149.1.20ª CE<sup>26</sup> para la ordenación de infraestructuras aeroportuarias de interés general. Pero, además, afirma que aun cuando se entendiese que el Plan Director se puede considerar como planeamiento de ordenación, tampoco serían aplicables los citados preceptos, ya que este tiene que ser desarrollado por un Plan Especial que no ha sido aprobado aún, de manera que solo a partir de su aprobación podrá iniciarse la correspondiente ejecución.

Así, tras comprobar la concurrencia de los requisitos temporales y de forma previstos en los artículos 137 y 138, y para resolver acerca de la concurrencia de los requisitos materiales, el Tribunal lleva a cabo un estudio del marco legal en el que se encuadran los Planes Directores de los Aeropuertos de interés general<sup>27</sup>. De esta forma, concluye

---

<sup>25</sup> STSJC 154/2010, de 27 julio (JUR\2011\6705), FJ 2º.

<sup>26</sup> “Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 20ª Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves”.

<sup>27</sup> Para ello analiza en el FJ 3º de la citada sentencia, el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, relativo a la necesidad de aprobación de un Plan Director que delimite para los aeropuertos de interés general una zona de servicio que incluya “las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las

que los mencionados preceptos del Texto Refundido son aplicables a cualquiera que sea el planeamiento de ordenación que legitime la actividad de ejecución y que el Plan Director constituye un verdadero instrumento de ordenación, puesto que tiene atribuida la función de ordenación y planificación de los aeropuertos y su zona de servicio, siendo esto totalmente compatible con el hecho de que su naturaleza sea estrictamente aeroportuaria y no urbanística.

En este sentido, termina considerando que efectivamente se cumplen también los requisitos materiales de los artículos 137 y 138 TRLOTCAN y por tanto es perfectamente posible la incoación del expediente expropiatorio por ministerio de la Ley. Y es que, en definitiva, lo realmente importante no es la naturaleza urbanística o no del instrumento o plan, sino que este tenga atribuidas las funciones de ordenación del terreno en cuestión, y que a partir de él se afecten unos terrenos para unos fines que se llevarán a cabo mediante la expropiación de aquellos, con independencia, además, de que dicho instrumento sea característico de la legislación canaria, o por el contrario lo sea de la estatal, que es justamente lo que ocurre con el Plan Director, puesto que *“determina para los terrenos su destino a Sistema General y, con ello, la privación del propietario de las facultades urbanísticas inherentes a la propiedad, y, como consecuencia, el derecho a solicitar su expropiación por ministerio de la ley conforme al procedimiento del artículo 138 del TRLOTCyENC”* (STSJC 154/2010, FJ 3º).

## 2.2. Efectos de la anulación del planeamiento

La expropiación debe venir prevista en un instrumento de ordenación para que pueda iniciarse el expediente expropiatorio por ministerio de la Ley ante la mencionada pasividad de la Administración en la ejecución del planeamiento. Ahora bien, cabe preguntarse qué ocurre en los casos en que dicho instrumento es anulado.

En este sentido, como es lógico, la jurisprudencia ha establecido que si se produce la anulación de los actos administrativos por los que se había procedido en su momento a la aprobación del planeamiento urbanístico del que trae causa la expropiación, este hecho deja sin valor alguno las declaraciones de utilidad pública y necesidad de

---

*destinadas a las tareas complementarias de ésta y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto”* y el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su zona de Servicios.

ocupación, desapareciendo con ello la *causa expropriandi* y acarreado todo ello la nulidad del procedimiento expropiatorio<sup>28</sup>. Esto es así porque la inexistencia de dicha *causa expropriandi* – es decir lo que habilitaba a la Administración para el ejercicio de la potestad expropiatoria –, aunque esto se produzca de manera sobrevenida, conlleva la subsiguiente nulidad de procedimiento expropiatorio – incluida, claro está, la determinación del justiprecio –.

### 3. El problema del cómputo del plazo

Uno de los requisitos más problemáticos es el relativo a los plazos. De esta forma, si tenemos en cuenta la evolución normativa de la expropiación por ministerio de la Ley a lo largo de todos estos años, debemos fijar nuestra atención en determinados aspectos que por su relevancia han sido motivo de preocupación por el legislador y de ahí que su regulación haya ido cambiando para adaptarse a la realidad de los tiempos, así como para corregir las deficiencias que se producían en su aplicación. Uno de estos casos lo encontramos en lo relativo a los plazos.

Así, la regulación actualmente contenida en el TRLOTCAN establece, en los dos supuestos distintos en los que cabe la expropiación por ministerio de la Ley, unos lapsos temporales diferentes:

- Para la adquisición de los sistemas generales: En el artículo 137.2 se establece un plazo de cinco años, desde la aprobación del planeamiento de ordenación que legitime la actividad, para la expropiación u ocupación directa de los mismos. Mientras, el artículo 138 fija un plazo de un año desde la interposición del requerimiento (una vez haya transcurrido el plazo anterior y ante la pasividad durante el mismo de la Administración) para que se entienda incoado el expediente expropiatorio por ministerio de la Ley y pueda el propietario presentar hoja de aprecio; y por último, un plazo de dos meses, si una vez formulada esta no se obtuviera resolución alguna, para acudir a la Comisión de Valoraciones de Canarias con el objetivo de la fijación del justiprecio.

---

<sup>28</sup> Entre otras la STS de 29 enero 2013 (RJ\2013\2042), FJ 2º y la STSJC 127/2013, de 7 mayo (JUR\2013\277196), FJ 3º.

- Por razones urbanísticas: En este caso, previsto en el artículo 163, el plazo que se establece para que la Administración proceda a la incoación del expediente expropiatorio, una vez aprobado el planeamiento que lo legitime, es de tres años. Transcurrido este, el propietario podrá llevar a cabo una advertencia a aquella, iniciándose el cómputo de un plazo de dos meses, pasado el cual podrán los propietarios presentar hoja de aprecio, iniciándose con ello el expediente de justiprecio. Si una vez presentada, esta no se aceptase en el plazo de un mes, el ciudadano podrá dirigirse directamente a la Comisión de Valoraciones de Canarias para la fijación del mismo.

Por tanto, lo relativo a los plazos puede ser analizado desde distintas perspectivas: bien como lapso temporal durante el que debe mantenerse la inactividad de la Administración una vez fijada la expropiación de los terrenos para la ejecución del planeamiento o de los sistemas generales; o bien el que debe mediar desde el requerimiento para la presentación por el particular de la hoja de aprecio ante la Administración; o incluso el que se necesita para dirigirse a la Comisión de Valoraciones de Canarias para la fijación definitiva del justiprecio, ante la falta de notificación de resolución alguna.

Así, el problema de los plazos se presenta como un tema fundamental, pues es su transcurso el que determina – entre otras cuestiones – la incoación de este procedimiento expropiatorio. Y si bien, en lo relativo al tiempo que ha de pasar entre el requerimiento efectuado por el particular y la presentación por este de la hoja de aprecio, o el transcurso de dos meses o un mes – según nos encontremos ante el supuesto de los artículos 138 o 163, respectivamente – para que el particular pueda dirigirse a la Comisión de Valoraciones de Canarias, presenta en la práctica menos problemas, no ocurre lo mismo con el cómputo del plazo para la ejecución del planeamiento. De ello se deriva que hoy en día continúen presentándose asuntos relacionados con este punto ante los Tribunales.

Justamente, uno de los casos que se plantea con mayor frecuencia es la determinación del *dies a quo*, es decir del momento en el que se produce el inicio del cómputo del plazo. Y es que tanto el artículo 163, como el 137 establecen que el plazo

en el que debe realizarse dicha ejecución (tres años en el primer caso y cinco años en el segundo) se inicia desde la aprobación del planeamiento que legitime la expropiación.

No obstante, en la práctica pueden darse situaciones que susciten dudas acerca de cuándo se produce realmente la afectación de un terreno a la expropiación para cumplir uno de los fines previstos en el plan en cuestión. Así pues, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 127/2013 (JUR\2013\277196) las partes discrepan acerca de si se cumple el límite temporal establecido en el artículo 137.2 TRLOTCAN para entender incoado por ministerio de la Ley el expediente de expropiación forzosa.

En este sentido, la parte actora argumenta que la afectación de los terrenos en cuestión se produjo con la revisión de las normas subsidiarias del planeamiento municipal anterior, pues desde ese momento están afectas a un destino que conlleva la inedificabilidad de los mismos, debiendo constituir, por tanto, la fecha inicial para el cómputo del plazo de cinco años.

Mientras, el Ayuntamiento considera que el inicio del plazo debe computarse desde que se produce la entrada en vigor del Plan General de Ordenación en su Adaptación Básica al TRLOTCAN, pues argumenta que es este el instrumento urbanístico que recoge el sistema general de espacios libres y que las determinaciones de ordenación previstas en la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Arucas no legitiman la operación expropiatoria, en la medida en que en las mismas no se estableció que tales terrenos destinados, como se ha dicho, a sistemas generales de espacios libres, se adquirirían por medio de la expropiación, sino que, al contrario, su desarrollo estaba sujeto al Sistema de Ejecución Privado de Compensación.

Ante esto, el Tribunal declara que, *“a la vista de lo establecido en el artículo 137.2 TRLOTCAN, es obligado concluir que el límite temporal de los cinco años fijado para que la Administración proceda a la expropiación de los sistemas generales debe computarse desde la aprobación del planeamiento de ordenación que legitime la actividad de ejecución”*. Por tanto, termina coincidiendo con lo argumentado por el Ayuntamiento, en cuanto a que *“es el Plan General de Ordenación aprobado definitivamente por la COTMAC (...) el que legitima la expropiación de los terrenos propiedad de la actora destinados a sistemas generales y es a partir de la entrada en*

*vigor de dicho Plan cuando nace la obligación de la Administración de proceder a su expropiación, con las consecuencias establecidas en el artículo 138 TRLOTCAN en caso de inactividad”.*

En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional en reiteradas ocasiones y así podemos encontrar más ejemplos entre los que cabe destacar también la sentencia 18/2012, de 23 enero en la que se vuelve a discutir acerca del momento en el que se entiende iniciado el plazo, con la particularidad de que en este supuesto la calificación de una parte del terreno como destinado a sistemas generales se produce mediante un plan, mientras que el resto recibe tal destino en un momento posterior, por medio de otro instrumento de ordenación.

Así pues, el órgano judicial termina entendiendo que procede la incoación del expediente expropiatorio por ministerio de la Ley sobre aquella parte de la finca que estaba destinada a sistemas generales por el plan respecto del cual ya ha transcurrido el plazo de cinco años previsto en el artículo 138 TRLOTCAN, pero no en el área restante, pues para ella no se cumple el requisito temporal establecido en el citado precepto<sup>29</sup>.

En definitiva, lo que ha venido a decir la doctrina jurisprudencial, es que el inicio del cómputo del plazo se produce con la entrada en vigor del plan<sup>30</sup> – o revisión posterior –

---

<sup>29</sup> STSJC 18/2012, de 23 enero (JUR\2012\190960), FJ 2º: “*Por tanto, la finca aparecía en el PGOUŽ91 en toda su extensión como Sistema General, en parte de Espacios Libre (EL) y en parte de equipamiento comunitario (EQ), sin embargo en el Texto Refundido de 1.997 solo una parte tiene calificación, lo cual nos lleva a concluir que, con este dato objetivo, no es posible entender que concurrían los requisitos para entender que, desde la publicación del Texto Refundido, la finca estaba afecta al destino de Sistema General al margen de que ello haya obedecido, o no, a un error en la refundición”.*

<sup>30</sup> Y es que, dada la naturaleza reglamentaria del planeamiento, confirmada por el Tribunal Supremo, le es de aplicación el artículo 9.3 CE, que consagra el principio de publicidad de las normas. No obstante, tal y como explica HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, la normativa en esta materia no siempre ha cumplido con los dictámenes de esta doctrina jurisprudencial. Así, el TRLOTCAN ha distinguido entre los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, para los que condiciona su entrada en vigor a la publicación de su contenido normativo íntegro en el BOC y no del mero acuerdo de aprobación definitiva (artículo 44.2). Mientras, en el caso de los instrumentos de ordenación urbanística, el TRLOTCAN parece que incorpora un doble régimen de publicación de dicho instrumento en función de la Administración competente para su aprobación definitiva. Sin embargo, esta situación fue resuelta por el Decreto 55/2006, que en sus artículos 50 y 51 establece que la Administración que apruebe definitivamente el plan publicará dicho acuerdo en el BOC, mientras que su contenido normativo se publicará en el BOP por la Administración municipal respectiva. Además, los instrumentos de ordenación urbanística entrarán en vigor a los 15 días hábiles desde la publicación oficial de su contenido normativo, salvo para aquellos instrumentos que carezcan de este (calificaciones territoriales y proyectos de actuación de pequeña dimensión), que entrarán en vigor con la publicación oficial del acuerdo de aprobación definitiva.

que legitime la expropiación de los terrenos, no bastando, por tanto, con su mera afectación a una finalidad en concreto, aun cuando esta lleve aparejada la inedificabilidad de estos por parte de los propietarios.

Esto mismo ocurre en relación con el artículo 163 TRLOTCAN, es decir que el plazo para que se pueda incoar el expediente por ministerio de la Ley comienza su cómputo desde la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que prevé la expropiación de los terrenos en cuestión, si bien – tal y como hemos dicho con anterioridad – el plazo en este caso es tan solo de tres años para la ejecución del planeamiento, de forma que una vez transcurrido este y sin que la Administración haya hecho caso al requerimiento efectuado por el propietario, podrá iniciarse el expediente expropiatorio. Así lo ha afirmado también la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su sentencia 4263/2013, de 4 noviembre<sup>31</sup>.

En definitiva, el transcurso del plazo desde la entrada en vigor del plan y la consiguiente inactividad de la Administración durante el mismo es el primero de los requisitos que deben cumplirse para que pueda entenderse que nos encontramos ante una expropiación por ministerio de la Ley. No obstante, existen excepciones en las que la jurisprudencia ha admitido que no sea necesario esperar al transcurso del mismo para que esto ocurra. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en los supuestos en los que se ha producido la ocupación de hecho por parte de la Administración, es decir sin ningún procedimiento que la ampare.

De esta forma, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha afirmado que pese a la redacción de los artículos 137.2 y 163.1, en este caso no es aplicable el requisito temporal previsto en ellos, puesto que se caería en el absurdo de exigir al propietario

---

Hernández González F., “Capítulo V. Eficacia y vigencia del planeamiento”, en Villar Rojas, F. (Dir), *Derecho Urbanístico de Canarias*, ob at. pp. 223-229.

<sup>31</sup> En este sentido, en el FJ 3º se dispone que “*si bien es cierto que no se trata de sistemas generales, la no inclusión en una unidad de actuación hace que su ejecución se deba realizar mediante el sistema de expropiación previsto para las obras públicas, supuesto en el que es aplicable el artículo 163 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que establece un plazo menor para la ejecución del planeamiento al que se establece por el artículo 137.*”

*En consecuencia, debemos considerar que en todo caso la expropiación se ha producido por Ministerio de la ley, al haber transcurrido el plazo para la ejecución del planeamiento y la Administración no ha reaccionado frente al requerimiento efectuado por el propietario del suelo para que se inicien las obras públicas”.*

que, pese a que la ocupación se ha producido con anterioridad a la aprobación o revisión del plan que legitima la expropiación de los terrenos, aun así tenga que esperar cinco, o tres años – según el supuesto en el que nos encontremos – desde que esto sucede para efectuar el requerimiento a la Administración, con lo que se dejaría totalmente desprotegido el derecho de propiedad, obteniendo justamente lo contrario a lo que se pretende conseguir con dichos preceptos.

*Y es que “por su propia naturaleza, la expropiación por ministerio de la Ley es un procedimiento a favor del propietario para garantizar el respeto de su derecho de propiedad y que no va a ser privado de sus bienes sino por causa legal y con el correspondiente justiprecio, tratándose de un medio de reacción, a favor del propietario, frente a una pasividad municipal en el cumplimiento de su obligación de expropiación. Ahora bien, cuando dicha ocupación ya existe, y no se ha iniciado procedimiento alguno que garantice el derecho del propietario a la indemnización carece de sentido tener que cumplir el requisito temporal”<sup>32</sup>.*

#### **4. Requerimiento: carácter antiformalista vs presupuestos mínimos**

Otro de los requisitos que se exigen es aquel que se refiere a la necesidad de que el particular efectúe un requerimiento o advertencia a la Administración acerca del cumplimiento del plazo fijado en la Ley para que esta lleve a cabo la expropiación prevista en el plan, frente a la actitud pasiva de aquella durante todo el transcurso del mismo. De esta forma, no solo es necesario que transcurra el plazo señalado en cada caso, sino que además se exige que el ciudadano ponga en conocimiento de la Administración la concurrencia de esta circunstancia, para que se entienda incoado el procedimiento de expropiación por ministerio de la Ley.

La finalidad que cumple esta advertencia, tal y como ha afirmado el Tribunal Supremo<sup>33</sup>, no es otra que “recordar a la Administración la existencia de una situación que le supone una merma de sus facultades edificatorias y del uso de tales terrenos,

---

<sup>32</sup> STSJC 294/2007, de 9 noviembre (JUR\2008\102425), FJ 4º.

<sup>33</sup> STS 4541/2013, de 13 septiembre, FJ 3º.



*solicitando de la misma una actuación urbanística pendiente de ejecutar y/o la iniciación de un procedimiento expropiatorio para que se fije el justiprecio”<sup>34</sup>.*

En este sentido, el artículo 138 TRLOTCAN, relativo a la adquisición de sistemas generales, exige la formulación de un requerimiento a la Administración, una vez hayan pasado cinco años desde la aprobación del plan, que legitime la actividad expropiatoria, para que esta actúe de acuerdo con dicha previsión; mientras que el artículo 163 de la misma norma, se refiere a la advertencia de la demora, una vez transcurridos tres años desde la aprobación del mencionado instrumento de ordenación, con el mismo fin.

No obstante, debemos prestar atención ante el hecho de que en ninguno de los dos casos se hace referencia a una forma concreta, es decir no se prevé una formalidad específica de la que dicho acto deba venir revestido para que tenga validez, o incluso eficacia, bastando con poner en conocimiento de la Administración la situación en cuestión.

De este modo, la jurisprudencia también se ha manifestado con respecto a este punto en el mismo sentido. Ya el Tribunal Supremo, en relación con el TRLS-76 estableció que en el artículo 69.1 de dicho texto legal, no se exigía formalidad alguna a la hora de llevar a cabo este requerimiento a la Administración.

Así por ejemplo, en su sentencia de 8 de mayo de 1985 (RJ\1985\4113), se discute acerca de si la recurrente ha ejercitado o no su derecho a advertir al ente en cuestión sobre su propósito de iniciar el expediente de justiprecio al amparo del artículo 69 y sobre esto, en su Considerando nº 5 señala: *“que con el criterio antiformalista y sistemático con el que deben interpretarse las disposiciones administrativas, no puede caber duda racional alguna que lo que el legislador ha querido decir en este artículo es que los particulares no pueden quedar inermes en el caso de que la Administración no*

---

<sup>34</sup> Esto tiene importantes consecuencias respecto a las facultades con las que cuenta la Administración una vez formulada la advertencia o requerimiento, ya que esta puede bien incoar el procedimiento expropiatorio, no hacerlo – con lo que el particular podría continuar con los trámites propios de la expropiación por ministerio de la Ley – o incluso modificar de forma sobrevenida el planeamiento, variando el destino de los bienes, permitiendo la incorporación de estos terrenos a un desarrollo urbanístico de la zona en el que sea posible una justa distribución de beneficios y cargas que haga desaparecer el presupuesto de hecho que sustenta la expropiación forzosa por ministerio de la Ley, lo cual podrá producirse, siempre y cuando, el particular no haya cumplido el resto de requisitos exigidos en el precepto, ya que, en caso contrario, *“tiene derecho a que se expropien y se justiprecien sus bienes”*. STS 4541/2013, de 13 septiembre, FJ 3º.

*cumpla la normativa urbana contenida en la Ley del Suelo y en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma (...) y por ello se les faculta para que adviertan, avisen, aperciban, o en definitiva hagan saber de cualquier modo fehaciente a la Administración su voluntad de que a través del preceptivo expediente de justiprecio se lleve a efecto la expropiación de las fincas de su propiedad que se encuentren en alguno de los casos que contempla el artículo 69; de manera que como sea que los ahora recurrentes dirigieron escrito al Ayuntamiento de Bilbao en petición de que se les expropiase el terreno de su propiedad y acompañaron datos altamente orientadores de su pretensión (...) debe dársele el valor jurídico de auténtica advertencia del referido precepto”.*

Es justamente esta sentencia a la que hace referencia el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, años más tarde y aún en aplicación del TRLS-76, para entender que en el supuesto que se plantea, también se ha efectuado el requerimiento a la Administración, a pesar de que lo que se hubiera formulado por el particular fuera una solicitud de reversión<sup>35</sup>.

Ya en aplicación del TRLOTCAN, el mencionado órgano judicial ha mantenido con carácter general esta postura, no exigiendo por tanto ningún requisito formal a la hora de llevar a cabo el requerimiento<sup>36</sup>. Pero además, ha manifestado la plena validez de aquél, aun cuando tras su presentación se lleve a cabo alguna otra actuación por el particular como, por ejemplo, la interposición de un recurso contencioso-

---

<sup>35</sup> STSJC 738/2003, de 18 septiembre (JUR\2004\25517), FJ 3º: “*es cierto que la disposición señala que deben transcurrir dos años, desde la advertencia del particular a la Administración, para que se inicie la determinación del justiprecio por Ministerio de la Ley, pero en el caso es de considerar, de una parte, que ya con anterioridad (...) la propiedad de la finca advirtió al Ayuntamiento (aunque hablando impropiaemente de reversión) por no haber iniciado acto urbanístico o expropiatorio alguno en los seis años siguientes a la aprobación del Plan (...). Teniendo en cuenta estas circunstancias, no se mantiene el argumento de la administración sobre incumplimiento de los requisitos para la aplicabilidad del artículo 69.1 de la LS/76. Sobre el particular tiene declarado el Tribunal Supremo (...), que resulta suficiente para su aplicación que el propietario ponga en conocimiento de la Administración su propósito de que se inicie el expediente de expropiación, sin la posibilidad de exigir explicaciones o requisitos formales”.*

<sup>36</sup> En relación con el artículo 163 TRLOTCAN, la STSJC 138/2007, de 23 abril (JUR\2007\333380), FJ 3º señala que: “*(...) se presentaron diversos escritos en los que se hacía constar esta circunstancia, por lo que no puede decirse que faltase la advertencia previa más que en una rigurosa interpretación alejada del principio «pro actione»”, o en cuanto a los artículos 137 y 138 la STSJC de 26 octubre 2010, FJ 2º “la formalidad que debió observar el recurrente para entender iniciado el expediente ope legis, por tanto, es la intimación a la Administración competente para la incoación del expediente expropiatorio”.*

administrativo<sup>37</sup>. De esta forma, el Tribunal Superior de Justicia se reafirma en el carácter antiformalista del requerimiento, bastando su formulación para que se entienda producido el presupuesto necesario para la incoación del expediente expropiatorio, siempre que se cumplan los demás requisitos formales y materiales<sup>38</sup>, al margen de cualquier otra actuación.

Ahora bien, también encontramos casos en los que se ha rechazado la existencia de dicho requerimiento por no cumplir unos requisitos mínimos. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia ha entendido que no se puede entender cumplida esta exigencia del artículo 138 cuando lo que se presenta es un documento en el que no solo no se hace mención alguna a la voluntad del particular de que se lleve a cabo la expropiación prevista en el planeamiento, sino que además tampoco se identifican los terrenos sobre los que esta recae<sup>39</sup>.

Por lo tanto, si bien no se exigen unas formalidades concretas, la jurisprudencia en ocasiones sí exige la concurrencia de determinados mínimos y para analizar su presencia es necesario estudiar cada caso, observando qué es exactamente lo que ha solicitado el particular y cómo lo ha expresado, si bien, en principio, bastará con que el propietario ponga en conocimiento de la Administración su propósito de iniciar el expediente expropiatorio de una finca en concreto.

---

<sup>37</sup> STSJC 294/2007, de 9 noviembre (JUR\2008\102425) FJ 4º.

<sup>38</sup> En este sentido el Tribunal Supremo en la sentencia 6723/2009, de 10 noviembre fija con claridad la importancia de esta fase previa de advertencia a la Administración a los efectos de dilucidar si empieza o no la expropiación por ministerio de la Ley, puesto que en su FJ 3º afirma que *“el escrito inicial de advertencia dirigido a la Administración, transcurrido el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del planeamiento, constituye el anuncio del propósito de ejercitar el derecho pero no su ejercicio, que queda condicionado: en primer lugar, a que la Administración requerida persista en su inactividad durante el plazo establecido, de manera que si, por el contrario, la Administración ejercita sus facultades de ejecución y abre el correspondiente procedimiento expropiatorio por los trámites ordinarios, se evitará y no tendrá lugar la apertura del procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley; y en segundo lugar y aun cuando persistiera tal inactividad administrativa, el ejercicio del derecho se condiciona al hecho de que el propio interesado, transcurrido este último plazo, ejercite efectivamente su derecho mediante la presentación de la correspondiente hoja de aprecio, que desencadena la iniciación del expediente expropiatorio”*.

<sup>39</sup> Así, en la STSJC 82/2010, de 14 mayo (JUR\2011\10023), FJ 2º el Tribunal considera que no se trata de un requerimiento válido a efectos del artículo 138 TRLOTCAN, sino que tan solo *“se trata de unas alegaciones a un instrumento de planeamiento, en la que la recurrente exponía las razones y las condiciones necesarias para alcanzar un acuerdo respecto a compensaciones con el Ayuntamiento de Arrecife. De la lectura del escrito se desprende que la recurrente simplemente hacía referencia a terrenos ocupados, a los solos efectos de obtener del Ayuntamiento de Arrecife, que sus terrenos se clasificasen como sectorizados y de ordenación directa”* y por ello entiende que no se ha cumplido este requisito para entender incoado el expediente expropiatorio por ministerio de la Ley.

En cualquier caso, no debemos perder de vista por ello el carácter esencial de su formulación, de manera que se trata de un requisito que debe estar presente para que la expropiación por ministerio de la Ley se incoe. De esta forma, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias también ha afirmado que requerimiento o advertencia no equivale a la presentación de la hoja de aprecio, ni esta última puede sustituir a lo anterior, ya que el TRLOTCAN diferencia claramente ambos pasos a la hora de regular esta forma de inicio de la expropiación a solicitud del particular afectado, tanto en los artículos 137 y 138, como en el 163.

Así pues, ante la pretensión de la parte demandante de que se admita la presentación de la hoja de aprecio por la Comisión de Valoraciones, tras la falta de mutuo acuerdo con el Ayuntamiento de Telde y lo que ella considera la consiguiente inactividad del mismo, sin necesidad de esperar un año tras la formulación de cualquier otra advertencia – pues reconoce que el procedimiento expropiatorio fue iniciado por la Administración expropiante – el Tribunal coincide con la entidad local demandada y entiende que no se puede decir que estemos ante un supuesto de expropiación por ministerio de la Ley, ya que el particular no ha presentado un requerimiento para que así se compute el plazo de un año sin que el Ayuntamiento haya incoado el procedimiento expropiatorio, sino que lo único que ha ocurrido es la presentación de la hoja de aprecio por parte de este.

## **V. Determinación del justiprecio por la Comisión de Valoraciones de Canarias**

### **1. Presentación de la hoja de aprecio**

Una vez efectuado el requerimiento y ante la nueva inactividad administrativa, el propietario estará facultado para presentar su hoja de aprecio<sup>40</sup>. En este sentido se manifiesta el artículo 138 TRLOTCAN, que establece que si durante el plazo de un año – computado desde la formulación de aquel –, la Administración persistiera en su actitud de pasividad, el propietario interesado podrá presentar la citada hoja de aprecio. Por su parte, el artículo 163.2 fija un plazo de dos meses desde la advertencia efectuada

---

<sup>40</sup> En virtud del artículo 29 LEF en la hoja de aprecio el propietario interesado deberá hacer constar el valor en que estime el objeto que se le expropia, el cual debe encontrarse motivado y puede estar avalado por la firma de un perito, pudiendo aducir cuantas alegaciones estime pertinentes.

para que la Administración competente notifique la hoja de aprecio, pasado el cual el titular de los bienes o derechos, o sus causahabientes, podrá formularla ante aquella.

El contenido de esta hoja de aprecio es fundamental, pues con ella se fija de manera definitiva el importe de la valoración que el expropiado pretende y en cuanto al carácter vinculante que esta pudiera tener para las partes, la Comisión<sup>41</sup> y el Tribunal – en caso de que la resolución dictada por dicho órgano sea impugnada –, hay que decir que si bien todos estos quedan vinculados por el contenido de aquella, en el sentido de que no pueden incluirse en un momento posterior otros conceptos indemnizables (es decir no se puede pretender en lo sucesivo una valoración superior, ni la Comisión ni el Tribunal contencioso concederla), esto no quiere decir de ninguna manera que la Comisión quede vinculada a tener que aceptar el único aprecio existente, pues tal y como ha afirmado el Tribunal Supremo *“los artículos 29 y 30 de la Ley de Expropiación Forzosa no contienen expresión alguna que autorice a presumir que el propietario de los bienes expropiados se conforma con la valoración que después haga la Administración, ésta con la realizada por aquél, en los casos en que uno y otra no presenten la suya respectiva en el plazo legal”*<sup>42</sup>.

Será la formulación de esta hoja de aprecio ante la Administración lo que determine el inicio del expediente de justiprecio, ya que además así lo ha afirmado la jurisprudencia al decir tanto que *“en estos casos la iniciación del expediente de justiprecio tiene lugar por ministerio de la ley, mediante la presentación ante la administración de la hoja de aprecio”*<sup>43</sup>, como que *“el Ayuntamiento carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente de justiprecio, pues éste tiene lugar por ministerio de la Ley mediante la presentación ante el mismo de la hoja de*

---

<sup>41</sup> A partir de la aprobación del TRLOTCAN se sustituye al Jurado Provincial de Expropiación – creado por la Ley de Expropiación Forzosa – por la Comisión de Valoraciones de Canarias, creada por el TRLOTCAN y regulada por el *Decreto 124/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Valoraciones de Canarias*. Es un órgano colegiado permanente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con autonomía funcional, que ejerce competencias en materia de expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial en materia de ordenación territorial y urbanística (artículo 2.1) y que está integrado por un Presidente, ocho vocales y un secretario (artículo 4.1).

<sup>42</sup> STS de 21 diciembre 1994 (RJ 1994\9978), FJ 2º.

<sup>43</sup> STSJC 127/2013, de 7 mayo (JUR\2013\277196), FJ 2º.

aprecio”<sup>44</sup> y por último que “*es pues la presentación de la hoja de aprecio ante la Administración expropiante el desencadenante del procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley (...) sin necesidad de acudir al Jurado Provincial, actuación que tan solo es necesaria, y constituye un trámite posterior, ante la falta de conformidad de las partes afectadas en la fijación del justiprecio de los bienes y derechos, pero sin que sea determinante del nacimiento del procedimiento expropiatorio ni del derecho de la parte a ser expropiada por ministerio de la ley*”<sup>45</sup>.

Una vez presentada, la Administración podrá formular asimismo su hoja de aprecio<sup>46</sup>, fijando el valor que estime oportuno para los terrenos objeto de la controversia, para que la Comisión valore ambas – la presentada por el particular y la formulada por la Administración expropiante – a la hora de tomar su decisión.

Pues bien, tras la formulación de la hoja de aprecio, la Comisión de Valoraciones debe dictar una resolución con la fijación del correspondiente justiprecio<sup>47</sup>. En cuanto a la fuerza que posee dicha decisión, la misma es muy cualificada en la práctica. Así, una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que se hace también eco el Tribunal Superior de Justicia de Canarias<sup>48</sup>, ha sostenido la presunción *iuris tantum* de legalidad y acierto de los Acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, siendo la misma aplicable a la Comisión de Valoraciones, en atención a lo variado de su composición, la calidad jurídica y técnica de sus miembros y a su experiencia profesional<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Entre otras la STS de 27 marzo 2001 (RJ\2001\2667), FJ 5º (en relación con el artículo 69.1 Ley del Suelo 1976) y la STSJC 127/2013, de 7 mayo (JUR\2013\277196), FJ 2º.

<sup>45</sup> STS 4541/2013, de 13 septiembre, FJ 3º.

<sup>46</sup> Dicha hoja de aprecio se habrá de notificar al expropiado, siguiendo las prescripciones de la Ley de Expropiación Forzosa.

<sup>47</sup> Esta resolución deberá ser motivada, si bien bastará con que esta motivación sea sucinta, es decir meramente indicativa de los criterios utilizados para la valoración, de forma que permita su fiscalización por el Tribunal Contencioso, en caso de que sea impugnada. Dicha resolución, además, debe notificarse al expropiado y a la Administración, poniendo fin a la vía administrativa.

<sup>48</sup> Entre otras, la STS de 25 mayo 1993 (RJ\1993\3796), FJ 2º y las SSTSC de 13 septiembre 2010, FJ 4º, 17/2012, de 14 febrero (JUR\2012\191356), FJ 2º, 18/2012 de 23 enero (JUR\2012\190960), FJ 4º y 939/2013, de 28 febrero, FJ 3º (esta última ya en relación a las resoluciones de la Comisión de Valoraciones de Canarias).

<sup>49</sup> Sin embargo, esta doctrina debería ser revisada, puesto que en la actualidad la mayoría de los miembros de la Comisión de Valoraciones tiene vínculos con la Administración (a diferencia de lo que ocurría con el Jurado de Expropiación Forzosa, que contaba con una composición más igualitaria entre personal técnico ajeno a la Administración y funcional), como se desprende del artículo 4 del Decreto 124/2007, lo que limita la imparcialidad que se le atribuye a este órgano.

Sin embargo, se debe incidir en el hecho de que se trata justamente de una presunción *iuris tantum* y no *iuris et de iure*, lo cual supone que admita prueba en contrario, de manera que el afectado debe demostrar que la Comisión incurrió en error de hecho o Derecho, o en una indebida apreciación de la prueba.

En este sentido el Tribunal Supremo ha afirmado que “*tratándose de una presunción iuris tantum no se excluye la operatividad de otros medios probatorios a efectos de desvirtuarla*”<sup>50</sup>. Estos otros medios probatorios se concretan, como medio más idóneo, en la prueba pericial, practicada conforme a las prescripciones establecidas en los artículos 610 y siguientes LEC, ya que entiende la jurisprudencia que tiene las mismas características de objetividad e imparcialidad que la resolución de la Comisión<sup>51</sup>. No obstante, esta presunción de acierto de dicha decisión también puede desvirtuarse por otras pruebas distintas de la pericial que acrediten con plena certeza que es otra la realidad de la situación, todas ellas valoradas conforme a las reglas de la sana crítica.

Ahora bien, aunque la Administración no haya formulado hoja de aprecio, este hecho no puede privarle de la posibilidad de impugnar la resolución dictada ante los Tribunales, pues tal y como afirma el Tribunal Superior de Justicia de Canarias<sup>52</sup>, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido negando esa especie de efecto preclusivo a la falta de presentación de hoja de aprecio por cualquiera de las partes. Y es que, los artículos 29 y 30<sup>53</sup> LEF no contienen expresión alguna que autorice a presumir que el propietario de los bienes expropiados se conforma con la valoración que después haga la Administración, ni ésta con la realizada por aquel, en los casos en que uno y otra no presenten la suya respectiva en el plazo legal.

<sup>50</sup> STS de 6 octubre 2009 (RJ 2010\967), FJ 3º.

<sup>51</sup> Entre otras, SSTS de 14 noviembre 1986 (RJ\1986\6147), FJ 2º; 17 mayo 1989 (RJ\1989\3783) FJ 1º; 16 junio 1992 (RJ\1992\4628), FJ único; 29 noviembre 1994 (RJ\1994\8960), FJ 3º y 9 marzo 1995 (RJ\1995\1935), FJ 2º.

<sup>52</sup> STSJC 17/2012, de 14 febrero (JUR\2012\191356), FJ 2º.

<sup>53</sup> “Artículo 30. 1. La Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días. En el primer caso se entenderá determinado definitivamente el justo precio, y la Administración procederá al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación o disposición. 2. En el segundo supuesto, la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del artículo 43, y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones”.

Ahora bien, lo que sí ocurre es que, ante la inactividad de la Administración, el propietario podrá acudir directamente a la Comisión de Valoraciones de Canarias a los efectos de la fijación del justiprecio. Justamente, con respecto al artículo 163 TRLOTCAN el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha afirmado que *“en relación con las resoluciones de los Ayuntamientos denegatorias del inicio de procedimientos expropiatorios por Ministerio de la Ley nos hemos pronunciado (...) en el sentido de que el artículo 163 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (LCAN 2000, 90), por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, exige agotar el procedimiento, dirigiéndose, tras la negativa del Ayuntamiento, a la Comisión de Valoraciones que habrá de resolver, en primer término, sobre la procedencia de la expropiación -también sobre la legitimación- y, en su caso, fijar el justiprecio, acuerdo que será recurrible por cuantos motivos procedan ante la jurisdicción contencioso-administrativa”*<sup>54</sup>.

Pero además, ya el Tribunal Supremo había afirmado, en relación con el artículo 69 del TRLS-76 que *“los acuerdos del Ayuntamiento denegatorios de la incoación del expediente de justiprecio son la expresión de la voluntad del Ayuntamiento contraria a dicha iniciación. Sin embargo, el Ayuntamiento carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente de justiprecio, pues éste tiene lugar por ministerio de la Ley mediante la presentación ante el mismo de la hoja de aprecio. Además, cuando se producen aquellos acuerdos (...) aquella iniciación ya se ha producido (...). El acto administrativo denegatorio de la incoación no produce efectos preclusivos, sino que equivale –en último término– al rechazo de la hoja de aprecio presentada”*<sup>55</sup>.

En definitiva lo que ha venido a decir la jurisprudencia es que la denegación de la hoja de aprecio por parte de la Administración expropiante, equivale al rechazo de la misma, lo que conlleva la obligatoriedad – para continuar con el procedimiento de expropiación por ministerio de la Ley – de la presentación de aquella ante la Comisión de Valoraciones de Canarias, que deberá resolver acerca de la procedencia de la expropiación, pues es necesario haber agotado la vía administrativa.

<sup>54</sup> STSJC 301/2012, de 23 noviembre (JUR\2013\162979), FJ 2º.

<sup>55</sup> STS de 27 marzo 2001 (RJ\2001\2667), FJ 5º.



## 2. Procedimiento para la determinación del justiprecio

Ya en cuanto al procedimiento para la fijación del justiprecio, tal y como hemos dicho, el mismo se inicia por ministerio de la Ley con la presentación de la hoja de aprecio por el particular y lo primero que debemos tener en cuenta es que *“el expediente por ministerio de Ley es un procedimiento de justiprecio individualizado, con base en la inactividad de la Administración y en cumplimiento de la garantía indemnizatoria del expropiado”*<sup>56</sup>, por lo que habrá que seguir las prescripciones legales que establece la Ley de Expropiación Forzosa en atención a la tramitación de este tipo de procedimiento en el expediente de justiprecio.

En lo que respecta a los criterios de valoración, aquí rigen las reglas generales, de manera que debemos atender nuevamente a la Ley de Expropiación Forzosa, que establece en sus artículos 38 a 43 una serie de normas en las que se enuncian criterios para la valoración de algunos tipos de bienes (fincas urbanas y rústicas, obligaciones, acciones, etc)<sup>57</sup>, y al TRLS-08.

Ahora bien, es importante tener en cuenta el momento a partir del cual debe llevarse a cabo dicha valoración. De esta forma, el inicio del expediente de justiprecio por ministerio de la Ley está marcado por la presentación de la hoja de aprecio por el particular, siendo este momento el que se toma en consideración para llevar a cabo la valoración de la finca por parte de la Comisión de Valoraciones<sup>58</sup> – tal y como se desprende, además, de los artículos 36 LEF<sup>59</sup> y 21.2.b TRLS-08<sup>60</sup> – pues ya que solo con esa presentación revela su voluntad de iniciación del expediente de justiprecio en relación a su finca.

---

<sup>56</sup> SSTSJC 284/2005, de 17 mayo (JUR\2005\189359), FJ 2º y 127/2013, de 7 mayo (JUR\2013\277196), FJ 2º.

<sup>57</sup> Si bien las reglas relativas a la valoración de derechos de bienes inmuebles contenidas en los artículos 38, 39.1 y 42 han sido sustituidas por la regulación contenida en el TRLS-08.

<sup>58</sup> En este sentido la STS de 27 marzo 2001 (RJ\2001\2667), FJ 3º y las SSTSJC 150/2007, de 27 abril (JUR\2007\350452), FJ 2º; 18/2012 de 23 enero (JUR\2012\190960), FJ 3º y 301/2012, de 23 noviembre (JUR\2013\162979), FJ 2º, entre otras.

<sup>59</sup> *“Artículo 36: 1. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro”.*

<sup>60</sup> *“Artículo 21. Ambito del régimen de valoraciones. 2. Las valoraciones se entienden referidas: b) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta”.*

En este sentido, la jurisprudencia es clara al señalar que el inicio del expediente de justiprecio por ministerio de la Ley no viene dado por la formulación de la advertencia por parte del propietario a la Administración, sino cuando transcurrido el plazo fijado en el correspondiente precepto legal desde que esto sucede, aquél presenta la hoja de aprecio ante la nueva pasividad de esta<sup>61</sup>, puesto que la normativa canaria distingue entre la incoación procedimiento expropiatorio y la del expediente de justiprecio.

### **3. Determinación de la obligada al pago: la subrogación de la Administración expropiante**

Una vez se ha determinado el justiprecio que el particular debe percibir por verse privado de sus terrenos, la cuestión se dirige al pago de dicha cantidad. Se trata de una cuestión que no está exenta de problemas, puesto que este momento se suele caracterizar por la disconformidad de la Administración ya sea con el justiprecio fijado, o por considerar que no procedía la incoación de este procedimiento, al no cumplirse todos los requisitos; pero también viene marcado por el retraso en el abono de estas cantidades, o incluso porque la Administración que ha elaborado el plan considera que no es la obligada al pago.

De esta forma, la dualidad entre expropiante y beneficiaria<sup>62</sup> de la expropiación ha dado lugar a diversos pronunciamientos por parte de la jurisprudencia. Y es que, “*en materia de expropiaciones, en ocasiones, es muy difícil distinguir entre Administración beneficiaria y expropiante; dificultad que se acentúa más para el expropiado*”<sup>63</sup>.

En este sentido, ya el propio *Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa* señala en su artículo 5.2.5º que las personas o entidades que ostenten la condición de beneficiarios, en el curso del expediente de expropiación, tendrán la obligación de “*pagar o consignar, en su caso, la cantidad fijada como justo precio*”. Por tanto, serán ellos los obligados al abono de

---

<sup>61</sup> STSJC 284/2005, de 17 mayo (JUR\2005\189359), FJ 2º.

<sup>62</sup> Así pues, hay que tener claro que el beneficiario debe venir reconocido con carácter previo y expresamente por una disposición con rango de Ley. Una vez reconocido, el beneficiario es aquél que “*representa el interés público o utilidad social, para lo que tiene la facultad de instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados*”. STSJC 19/2013 de 30 enero (JUR 2013\166327), FJ 2º.

<sup>63</sup> STSJC 1585/2004, de 16 abril, FJ 3º.

estas cantidades, tal y como, además, lo ha afirmado la jurisprudencia en reiteradas ocasiones<sup>64</sup>.

Ahora bien, no es poco habitual que finalmente la obligada al pago no pueda hacer frente al justiprecio fijado por la Comisión, más aún en la época actual, en la que la contención del gasto público se está erigiendo como uno de los pilares básicos del sistema. Sin embargo, esto en ningún caso puede justificar que el particular se vea privado de la percepción de esta cantidad, más aun cuando de lo que se trata es de un requisito indispensable para que la propia expropiación se pueda llevar a cabo.

Por este motivo, el Tribunal Supremo ha entendido, en un supuesto en el que la empresa beneficiaria de la expropiación, estaba incurso en un procedimiento concursal, que *“la Administración no es ajena al procedimiento expropiatorio por el hecho de existir un beneficiario de la expropiación, muy al contrario, sigue siendo la titular de la potestad expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo han de producirse y en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto – que no sólo obligación – esencial de la expropiación como es el pago del justiprecio. Las condiciones en que podrá serle exigido el pago a la Administración subsidiariamente, es una cuestión que deberá examinarse caso por caso”*<sup>65</sup>.

Por tanto, en este reciente pronunciamiento, el citado órgano jurisdiccional ha admitido, que aun cuando exista una beneficiaria en el procedimiento, ya sea una persona (física o jurídica) u otra Administración, la expropiante, como titular de esta potestad expropiatoria y por tanto del control de este procedimiento, no se desentiende del pago del justiprecio, sino que incluso, puede exigírsele este pago de forma subsidiaria, atendiendo a las circunstancias del supuesto.

No obstante, lo habitual es que el particular se dirija no contra la beneficiaria, sino contra Administración expropiante, por ser esta la que ha aprobado el plan que legitima esta actividad expropiatoria, así como por la mencionada dificultad que en muchas

---

<sup>64</sup> Entre otras, las SSTSJ 1585/2004, de 16 abril, FJ 3º y 326/2014, de 23 enero, FJ 4º.

<sup>65</sup> STS 6268/2013, de 17 diciembre, FJ 9º.

ocasiones le supone distinguir entre esta y la beneficiaria. Por tanto, la cuestión que se plantea es el problema que surge entorno a la legitimación pasiva de esta entidad.

Ante esto la jurisprudencia se muestra proclive a condenar a la Administración expropiante cuando esta aparezca como demandada, por esta aludida dificultad para distinguirla de la beneficiaria en varios supuestos<sup>66</sup>, sin perjuicio de que la misma luego pueda repetir contra la beneficiaria. Sin embargo, no se exige que el ciudadano deba dirigirse contra esta última, sino que podrá hacerlo también contra la expropiante o contra ambas, para que se condene a una en defecto de la otra. Así por ejemplo, en la STSJC 98/2010, de 13 septiembre el órgano jurisdiccional condena a la Administración expropiante – el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna – al pago de la cantidad fijada como justiprecio.

#### **4. Impugnación de las resoluciones**

Las resoluciones de la Comisión de Valoraciones agotan la vía administrativa y por tanto las mismas serán recurribles, por cuantos motivos procedan, ante la jurisdicción contencioso administrativa. Y es que, además, tal y como ha establecido la jurisprudencia<sup>67</sup>, del artículo 126 LEF<sup>68</sup> se desprende que el recurso contencioso administrativo contra el acto que fija el justiprecio es adecuado, justamente para plantear la procedencia o no de la iniciación del expediente expropiatorio por ministerio de la Ley.

Por tanto, será la vía judicial la adecuada para plantear estas cuestiones y en las que se resolverán las discrepancias que surjan tanto en la tramitación de dicho expediente, como para impugnar las resoluciones dictadas en el mismo, en cualquiera de sus fases, si bien, la fijación del justiprecio corresponde, en base a la redacción de los artículos

---

<sup>66</sup> Más aún cuando se admite la posibilidad de que la Administración expropiante transfiera a otra entidad pública o, incluso a un particular, un bien adquirido por ella por expropiación, sin que esto convierta a la receptora en beneficiaria.

<sup>67</sup> STSJC 127/2013, de 7 mayo (JUR\2013\277196), FJ 2º.

<sup>68</sup> “Artículo 126: 1. *Contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, con excepción del caso previsto en el número 3 del artículo 22. 2. Asimismo ambas partes podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre el justo precio se adopten. En este caso el recurso deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente o en trámite oportuno. 3. En todo caso, el recurso podrá fundarse en vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de los preceptos establecidos en la presente Ley*”.

137, 138 y 163, a la Comisión de Valoraciones, función que no puede sustituir el órgano jurisdiccional. Ahora bien, la falta de resolución por parte de este órgano administrativo no puede ser un obstáculo para que el particular pueda acudir a los Tribunales para la fijación del justiprecio, ya que la solución contraria supondría la vulneración del principio de tutela judicial efectiva<sup>69</sup>.

En cualquier caso, la sentencia que recaiga se ejecutará conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y siguientes de la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, de manera que en caso de incumplimiento por parte de la Administración, se podrá solicitar la ejecución forzosa.

### **IX. Conclusiones**

1. La expropiación por ministerio de la Ley es una institución creada con el fin de establecer una auténtica garantía en favor del titular dominical del suelo, que en virtud del instrumento de ordenación se ve afectado por la previsión de una expropiación. Se trata de un mecanismo que supone además un acicate para la Administración para que cumpla las previsiones del planeamiento en el lapso temporal previsto, evitando de esta forma que su pasividad someta al propietario a la perpetuación de una situación que supone una limitación a su derecho de propiedad, retrasando además la percepción del justiprecio que le corresponde por verse privado de tal derecho.

2. Los primeros antecedentes los encontramos ya en la LS-56 y debido a su importancia se ha mantenido hasta la actualidad, estando recogida en distintas leyes autonómicas, manteniendo prácticamente la misma estructura en todas ellas. No obstante, en el transcurso de este tiempo también ha habido una evolución importante en varios aspectos.

Así, uno de los más llamativos es aquel que se refiere justamente al efecto de la inejecución de las expropiaciones en el plazo previsto en la norma, pues mientras con la legislación de 1956 primaba el interés privado por encima del público, al prever la reversión de las facultades dominicales al propietario frente al incumplimiento de los plazos por la Administración; con el TRLS-76 prima el interés público, ya que en este

---

<sup>69</sup> STSJC 4263/2013, 4 noviembre, FJ 2º.

caso lo único para lo que el particular está facultado es para solicitar que se lleve a cabo la expropiación prevista en el planeamiento. Cuestión que se mantiene en los textos de 1992 y 1998, si bien con algunas otras modificaciones, como lo relativo a los plazos previstos en los preceptos que se encargan de la regulación de este procedimiento.

3. Han aparecido otros supuestos en los que la expropiación por ministerio de la Ley también cabe, ya que si bien en un principio sólo se preveía en relación con la expropiación forzosa para la ejecución del planeamiento, más adelante también se incluye la que se efectúa para la adquisición de terrenos para la ejecución de sistemas generales.

4. Tras la STC 61/1997 esta materia pasó a ser regulada por las Comunidades Autónomas, al ser una cuestión que cae dentro de su ámbito competencial en virtud del artículo 148.1.3ª CE, pese a que el TRLS-76 se mantiene aún vigente como Derecho supletorio, para todas aquellas cuestiones no previstas en la normativa autonómica.

5. El TRLOTCAN prevé dos supuestos de expropiación por ministerio de la Ley: el regulado en los artículos 137 y 138 relativo a la expropiación para la adquisición de terrenos para la ejecución de sistemas generales y el previsto en el artículo 163, para la ejecución del planeamiento.

6. Uno de los problemas que se plantean es el relativo a la legitimación, sobre todo en los supuestos de comunidad de bienes, en cuyo caso la jurisprudencia exige que la solicitud sea presentada por todos los copropietarios, puesto que de lo contrario, este acto de disposición sobre la finca produciría un perjuicio sobre el resto, además de que carecería de sentido en relación con el fin perseguido por la expropiación, ya que el mismo requiere que se practique sobre la totalidad del terreno como cuerpo cierto y no sobre determinada cuota.

7. El instrumento en el que debe estar prevista la expropiación de los terrenos, debe ser un instrumento de ordenación – sin importar que sea característico de la legislación autonómica o estatal, ya que ni los artículos 137 y 138, ni el 163 dicen nada al respecto – en el que se prevea efectivamente tal expropiación – por lo que tampoco basta que el destino de esos terrenos conlleve su inedificabilidad – y siendo indiferente su

naturaleza urbanística, o no, o que el mismo requiera un desarrollo posterior por un Plan Especial.

Si el plan en el que se preveía la expropiación se anula, también lo hará la previsión de expropiación prevista en él y por tanto no será posible la tramitación del procedimiento de expropiación por ministerio de la Ley.

8. Los plazos de inactividad de la Administración se han reducido a lo largo de las distintas leyes del suelo aprobadas, pasando de un plazo inicial de diez años, al actual contenido en el TRLOTCAN de cinco años de los artículos 137 y 138 y de tres recogido en el 163.

El problema fundamental se encuentra en la determinación del *dies a quo* para iniciar el cómputo del plazo. Así, este queda determinado por la entrada en vigor del instrumento de ordenación en que quede prevista la expropiación, o de la revisión del mismo, sin importar que ya antes estuviera determinada la inedificabilidad de los terrenos.

No obstante, la exigencia del transcurso de este plazo se ve excepcionada en supuestos como el de la ocupación de hecho por parte de la Administración, ya que sería absurdo que el propietario, a pesar de haberse visto privado de sus bienes por una ocupación que se ha producido con anterioridad a la aprobación o revisión del plan que legitima la expropiación de los terrenos, aun así tenga que esperar el transcurso del plazo previsto en los citados preceptos para efectuar el requerimiento a la Administración.

9. La formulación del requerimiento es un requisito esencial que se caracteriza por su antiformalismo, ya que no se exige ninguna forma concreta para su formulación. Sin embargo, sí se exige la concurrencia de unos presupuestos mínimos: que quede delimitada de forma fehaciente la voluntad del particular que solicita la expropiación y la identificación de la finca sobre la que la misma debería practicarse.

En cualquier caso, no es posible sustituir su formulación, o que la falta de la misma queda subsanada con la presentación de la hoja de aprecio por el particular, ya que la normativa canaria distingue claramente ambos requisitos.

10. El procedimiento para la determinación del justiprecio se inicia también por ministerio de la Ley. Comienza con la presentación de la hoja de aprecio por el particular, una vez transcurrido el plazo exigido en el artículo aplicable, y no es necesario que la Administración formule la suya.

A la resolución de la Comisión de Valoraciones de Canarias le es aplicable la presunción *iuris tantum* de acierto y legalidad establecida tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias para los Acuerdos del Jurado Provincial, a pesar de que la composición de la primera está marcada por una mayor vinculación de sus miembros a la Administración y por tanto menos técnico. Presunción que, no obstante, admite prueba en contrario.

11. Una vez determinado el justiprecio, el pago del mismo corresponde al beneficiario de la expropiación. Sin embargo, se admite que el particular se dirija contra la Administración expropiante, que luego podrá repetir contra la beneficiaria. Pero además, aquella no podrá desentenderse del pago del justiprecio, por lo que incluso podrá serle exigido el pago del mismo de forma subsidiaria, en caso de que la beneficiaria no pudiera hacer frente a este pago y siempre atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

12. Esta resolución de la Comisión de Valoraciones agota la vía administrativa y contra la misma cabe recurso contencioso administrativo, pudiendo impugnar cualquier circunstancias que haya concurrido en el transcurso de este expediente o la resolución misma, si bien a quien le corresponde fijar el justiprecio no es al órgano jurisdiccional, sino al citado órgano administrativo.



## **Bibliografía**

- Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Imprenta Nacional del BOE, 1968.
- Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley del Suelo I*, Madrid, Civitas, 1981.
- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, *Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos*, Tomo I, Madrid, Publicaciones Abella, 1987.
- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, Tomo II, Madrid, Publicaciones Abella, 1993.
- Tomás-Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, Publicaciones Abella, 2000.
- Francisco Sosa Wagner, Navarra, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Aranzadi, 2003.
- José maría Baño León, *Derecho Urbanístico Común*, Madrid, Iustel, 2009.
- Fernando López Ramón, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, 2009.
- Francisco Villar Rojas (Director), *Derecho urbanístico de Canarias*, Navarra, Aranzadi, 2010.
- Francisco López Menudo (Coordinador), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, 2009.

## **Relación de jurisprudencia:**

- STC 61/1997
- STC 161/2001
- STS de 8 mayo 1985 (RJ\1985\4113)
- STS de 14 noviembre 1986 (RJ\1986\6147)
- STS de 17 mayo 1989 (RJ\1989\3783)
- STS de 13 julio 1989 (RJ\1989\5646)
- STS de 16 junio 1992 (RJ\1992\4628)
- STS de 25 mayo 1993 (RJ\1993\3798)

- STS de 29 noviembre 1994 (RJ\1994\8960)
- STS de 21 diciembre 1994 (RJ 1994\9978)
- STS de 9 marzo 1995 (RJ\1995\1935)
- STS de 27 marzo 2001 (RJ\2001\2667)
- STS de 6 octubre 2009 (RJ 2010\967)
- STS 6723/2009, de 10 noviembre
- STS de 29 enero 2013 (RJ\2013\2042)
- STS 4541/2013, de 13 septiembre
- STS 6268/2013, de 17 diciembre
- STSJC 738/2003, de 18 septiembre (JUR\2004\25517)
- STSJC 1585/2004, de 16 abril
- STSJC 284/2005, de 17 mayo (JUR\2005\189359)
- STSJC 294/2007, de 9 noviembre (JUR\2008\102425)
- STSJC 138/2007, de 23 abril (JUR\2007\333380)
- STSJC 150/2007, de 27 abril (JUR\2007\350452)
- STSJC 294/2007, de 9 noviembre (JUR\2008\102425)
- STSJC 105/2010, de 7 mayo (JUR\2011\10354)
- STSJC 82/2010, de 14 mayo (JUR\2011\10023)
- STSJC de 13 septiembre 2010
- STSJC de 26 octubre 2010
- STSJC 154/2010, de 27 julio (JUR\2011\6705)
- STSJC 18/2012, de 23 enero (JUR\2012\190960)
- STSJC 17/2012, de 14 febrero (JUR\2012\191356)
- STSJC 35/2012, de 12 marzo (JUR\2012\190134)
- STSJC 57/2012, de 30 marzo (JUR\2012\192180)
- STSJC 301/2012, de 23 noviembre (JUR\2013\162979)
- STSJC 19/2013, de 30 enero (JUR 2013\166327)
- STSJC 939/2013, de 28 febrero
- STSJC 127/2013, de 7 mayo (JUR\2013\277196)
- STSJC 4263/2013, de 4 noviembre
- STSJC 326/2014, de 23 enero