

A expropiación forzosa e o seu papel na construción do territorio a efectos de implantación de infraestruturas

44
Regap

JUAN CARLOS ARGÜELLO FERNÁNDEZ
Presidente do Xurado de Expropiación de Galicia

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: *A expropiación como método de obtención de chan necesario para a execución de infraestruturas municipais e supramunicipais. A valoración do solo destinado a estas infraestruturas.*

Palabras clave: *Expropiación urbanística, plan urbanístico, infraestruturas municipais e supramunicipais, valoración do solo.*

Abstract: *Expropriation as a method to obtain land needed for the development of municipal and supramunicipal infrastructure. Assessment of land allotted to said infrastructure.*

Key words: *Urban expropriation, urban planning, municipal and supramunicipal infrastructure, land assessment.*

O artigo 85 da Lei de Expropiación Forzosa (LEF) exclúe do réxime xeral as expropiacións que se leven a cabo por razón de urbanismo e as que en calquera caso realicen as Entidades locais. O seu Regulamento (REF) engade, ademais, que entre estas últimas estarán necesariamente as referentes a obras ou servizos incluídos en plans ou proxectos municipais ou provinciais; así mesmo, determina que as expropiacións que se realicen por razón de urbanismo se axustarán ao disposto na lexislación sobre réxime de solo vixente en cada momento.

A norma que nesta materia resulta de aplicación na actualidade é o texto refundido da Lei de Solo, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 2/2008, de 20 de xuño (TRLS). Esta norma estatal establece o «réxime de expropiación por razón da ordenación territorial e urbanísti-

ca», se ben este non deixa de ser unha especie dentro do xénero constituído polo instituto expropiatorio cuxo réxime xeral lle é de aplicación supletoria.

Neste punto debemos lembrar como a STC 61/1997 supuxo un punto de inflexión na concepción urbanística e da ordenación do territorio no noso país. Esta sentenza non só declarou inconstitucionais a maior parte das previsións do texto refundido da Lei sobre o Réxime do Suelo de 1992, senón que tamén determinou que o Estado carece de competencias sobre ordenación territorial e urbanismo. Así, as únicas competencias nesta materia atribuíbles ao Estado son a regulación da propiedade, os dereitos e deberes básicos dos propietarios, a determinación dun nivel mínimo de aproveitamentos, a expropiación e as valoracións; e o sistema indemnizatorio.

Sobre este último punto o TC sostén: «*O Estado carece de competencias para establecer cal ou cales sexan as vías necesarias e indispoñibles para obter terreos dotacionais —que é a materia sobre a que se pretenden impoñer uns concretos medios— ao tempo que a súa competencia ex art. 149.1.18 CE non alcanza máis alá da fixación das garantías expropiatorias —tamén na súa variante urbanística. A regulación da causa de expropiar para a obtención de terreos dotacionais e a definición da ocupación directa corresponde ás Comunidades Autónomas.*»

Dada, pois, a competencia exclusiva das Comunidades Autónomas para promulgar as súas propias leis en materia urbanística e de ordenación territorial, todas elas procederon entón a legislar, ben seguindo o modelo da lexislación estatal (separando en diferentes leis a Ordenación do Territorio e o Urbanismo) ben aunándoas nunha soa.

Polo tanto, atopámonos tantas leis urbanísticas como Comunidades Autónomas, polo que o papel do Municipio pode variar sensiblemente en cada unha daquelas. Porén, polo xeral, as leis urbanísticas autonómicas adoitan establecer que o Municipio é a Administración competente para redactar e aprobar provisionalmente o Plan Xeral, quedando a aprobación definitiva en mans da Administración autonómica, quen, porén, ve limitada a súa posibilidade de formular obxeccións a aspectos derivados do control da legalidade ou da existencia de específicos intereses de carácter supramunicipal.

Todo este preámbulo resultou necesario para deixar claro que existen sensibles diferenzas entre as infraestruturas propiamente municipais e as de carácter supramunicipal a efectos expropiatorios.

Por un lado, a expropiación urbanística ou por razón de urbanismo constitúe unha expropiación especial que se diferencia da ordinaria en que a obra ou servizo dos que trae causa aparece prevista nun plan de ordenación urbana ou nun instrumento urbanístico de contido similar. Por outro lado, a construción dunha infraestrutura supramunicipal, con independencia de que o terreo sobre o que se implantare figure no planeamento local como reservado a un «sistema xeral», non constitúe unha execución do Plan Xeral, pois non trae causa deste; a infraestrutura supramunicipal constrúese independentemente da vontade do planificador local, e, mesmo en ocasións, contra a súa vontade.

Con carácter xeral, as expropiacións para infraestruturas de carácter supramunicipal que non tivesen acollida no planeamento rexiríanse polo réxime establecido pola LEF, mentres que aquelas infraestruturas que estivesen incardinadas nas previsións do planeamento urbanístico se realizarían mediante os procedementos expropiatorios especiais por razón de



urbanismo: a taxación conxunta (de regulación autonómica) ou mediante o procedemento para a taxación individual recollido na LEF.

O artigo 126 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia (LOUGA) contempla dúas figuras expropiatorias diferentes: a expropiación como sistema de actuación e a expropiación para outros fins urbanísticos (execución dos sistemas xerais da ordenación urbanística do territorio ou dalgún dos seus elementos, ou para realizar actuacións illadas en solo urbano).

A fórmula tradicional de obtención de terreos particulares para a implantación de infraestruturas era a expropiación. En virtude do instituto expropiatorio, a Administración adquiría os bens que lle eran necesarios para executar os sistemas xerais.

Hoxe en día, parte da lexislación sectorial estatal, contempla a expropiación forzosa como método único para a obtención de solos destinados a grandes infraestruturas supramunicipais. Tal é o caso da Lei de Estradas ou o seu Regulamento, para os que a mera aprobación do proxecto, implica a declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación dos bens, aos efectos da súa expropiación.

Agora ben, as técnicas de urbanismo permiten outras fórmulas para obter os bens necesarios para a execución das dotacións públicas. Así atoparémonos con que a Administración tamén ten a posibilidade de obtención dos solos necesarios para dotacións públicas:

- por cesión dos propietarios,
- mediante transferencias de aproveitamento,
- por ocupación directa,
- permuta forzosa,
- por convenio.

Polo tanto, poden ser varios os métodos que se poden empregar para a obtención dos terreos necesarios para os sistemas xerais e as dotacións públicas municipais, entre os que está incluído, obviamente, o expropiatorio, que como dicimos, non é o único nin moito menos o preferente. Así, as lexislacións autonómicas veñen preferindo fórmulas cooperativas ou consorciadas de execución do planeamento, pero recoñecen tamén a posibilidade de executar o devandito planeamento mediante a expropiación do solo.

Pero, como xa avanzamos anteriormente, a construción dunha infraestrutura supramunicipal, independentemente de que o terreo sobre o que se vai construír figure no planeamento como reservado a un «sistema xeral», non constitúe unha execución do Plan Xeral, pois non trae a súa causa deste. Por regra xeral, o noso ordenamento sectorial impón ás autoridades urbanísticas que inclúan no planeamento as previsións de tales infraestruturas; pero a constancia, no seu caso, das infraestruturas supramunicipais no Plan Xeral non depende da actividade planificadora nin obedece á actividade planificadora de competencia municipal, senón á necesaria coordinación entre Administracións Públicas, que obriga á autoridade municipal a reservar no planeamento solo para as devanditas infraestruturas.

Lembremos, por exemplo, que en materia de estradas, a Lei 25/1988, de 29 de xullo, estatal sinala: *«Artigo 10.1. Cando se trate de construír estradas ou variantes non incluídas no planeamento urbanístico vixente dos núcleos de poboación aos que afecten, o Ministerio de Obras Públicas e Urbanismo deberá remitir o estudo informativo correspondente ás*



Comunidades Autónomas e Corporacións Locais afectadas, ao obxecto de que durante o prazo dun mes examinen se o trazado proposto é o máis axeitado para o interese xeral e para os intereses das localidades, provincias e Comunidades Autónomas a que afecte a nova estrada ou variante. Transcorrido o devandito prazo e un mes máis sen que as devanditas Administracións Públicas informen ao respecto, entenderase que están conformes coa proposta formulada. En caso de desconformidade, que necesariamente haberá de ser motivada, o expediente será elevado ao Consello de Ministros, que decidirá se procede executar o proxecto, e neste caso ordenará a modificación ou revisión do planeamento urbanístico afectado, que deberá acomodarse ás determinacións do proxecto no prazo dun ano desde a súa aprobación».

Coherentemente con iso, as CC AA fixeron previsións afíns na súa lexislación urbanística e de estradas; debe terse en conta que o instrumento de previsión das estradas e demais vías de comunicación non locais non é o PXOU, senón, no seu caso, os correspondentes plans territoriais, estatais ou autonómicos. Así, no caso de Galicia, as previsións dos plans territoriais impóñense aos Plans Xerais de acordo co establecido na súa Lei 10/1995, de 23 de novembro, de Ordenación do Territorio.

En definitiva, a denominación dunha expropiación como «urbanística» ou non pode levar a erro: en sentido propio deberíase empregar tal denominación só cando a expropiación trae por causa o propio planeamento, supoñendo unha modalidade de execución do mesmo, e non sempre que á expropiación lle resulta de aplicación a lexislación urbanística. Iso dise, por exemplo, porque o artigo 11.2 da Lei de Estradas vén a sinalar que as travesías se someten ás prescricións urbanísticas, e a lexislación urbanística autonómica prevé en moitos casos que se o sistema xeral (e non distingue a súa tipoloxía) está previsto no planeamento, e adscrito a solo urbano ou urbanizable programado, se empregue para a súa obtención a normativa urbanística; por iso, hai ocasións en que a doutrina, e mesmo as resolucións xudiciais, chaman «urbanísticas» a todas estas expropiacións ás que se aplica normativa urbanística, con independencia de que traian ou non causa no planeamento. A xurisprudencia veu sinalando que, aínda cando no planeamento local se tivese contemplado, dentro da acción urbanizadora, a incidencia dunha obra pública supramunicipal, este feito non lle facía perder o seu carácter ou natureza, pois a súa finalidade non é a execución de plans de urbanismo ou de plans parciais ou especiais, e o feito de que poida afectar a sectores ou zonas afectadas polo planeamento non determina *per se* que a súa finalidade sexa urbanística, senón que se produce un acomodamento con esas finalidades, sen influir por iso no prezo xusto e, en todo caso, a clasificación do solo expropiado resulta intranscendente á hora de fixar a súa valoración.

Este asunto tiña a súa transcendencia, cando menos, ata a aparición da Lei de Solo de 2007 e do posterior TRLS de 2008, cuxo obxectivo foi pechar a posibilidade de que os tribunais seguisen recoñecendo no prezo xusto aos propietarios expropiados as plusvalías urbanísticas aplicando o principio da equidistribución das cargas e dos beneficios resultantes da clasificación do solo do novo planeamento.

O novo réxime de valoracións proposto desde 2007 non recoñece ao propietario ningunha plusvalía urbanística ata que o proceso urbanizador finalizou. Agora, a valoración do suelo vincúlase á súa situación básica: rural ou urbanizado; e o que se atope nunha ou outra situación depende da súa efectiva transformación. Isto é, agás o solo urbanizado, o resto valórase mediante a capitalización da renda derivada da súa explotación real ou potencial

(a que sexa superior), corrixida por un coeficiente que atende a factores obxectivos de localización. A situación básica do solo non permite considerar a finalidade da expropiación, o destino do solo.

Así, o art. 22.2 TRLS 08 establece que o suelo se taxará segundo a súa situación e con independencia da causa da valoración e o instrumento legal que a motive, sendo este criterio tamén de aplicación aos solos destinados a infraestruturas e servizos públicos de interese xeral supramunicipal, tanto se estivesen previstos pola ordenación territorial e urbanística como se fosen de nova creación. A súa valoración determinarase segundo a situación básica dos terreos en que se sitúan ou polos que discorren.

Se non cabe considerar a que se destina o solo expropiado é irrelevante que a expropiación sexa para unha infraestrutura supramunicipal ou para unha dotación municipal; sempre se valorará como solo rural se non é solo efectivamente urbanizado. Agora ben, como xa sinalou algún autor, convén lembrar que o Tribunal Supremo reiterou constantemente o criterio xeral da valoración de acordo coa clasificación do solo. Esta afirmación mantívose mesmo citando a nova lexislación e equiparando as situacións básicas do solo á clasificación urbanística, o que podería supoñer un aviso implícito sobre a continuidade da liña xurisprudencial coa que, en principio, se quería rematar. Iso resultaría en consonancia, segundo Ortiz Ballester, con xurisprudencia anterior do propio TS na que admitía a súa vontade de desalentar «anticipacións reguladoras que puidesen converter tan importante regra (o principio de equidistribución) en norma puramente programática».

En conclusión, podemos sinalar que o carácter supramunicipal ou municipal da infraestrutura pode resultar determinante a efectos expropiatorios en canto á determinación do prezo xusto, dependendo da interpretación xurisprudencial que se impoña despois do novo réxime de valoracións imposto polo Estado a partir de 2007. En tal sentido, as sentenzas do TS de 9 de decembro de 2008, 7 de xullo de 2009 e 17 de maio de 2010 afirman que «a taxación dos terreos expropiados de acordo coa súa clasificación urbanística constitúe a regra xeral. Trátase dun principio tradicional para as expropiacións por razón de urbanismo, cando se diferenciaba este tipo de expropiacións das ordinarias, como para todas na actualidade. Este criterio rexe no noso ordenamento desde a Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana de 12 de maio de 1956, pasando polo Texto Refundido aprobado polo Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, polo adoptado mediante o Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de xuño, pola propia Lei 6/1998, pola posterior 8/2007, de 28 de maio, do Solo e, en fin, polo Texto Refundido xurdido desta última Lei e acordado polo Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de xuño, disposicións estas dúas últimas que empregan a expresión «situación básica», terminoloxía que vén substituír na lexislación básica do Estado á noción de clasificación».

Bibliografía

ARMENGOT DE PEDRO, ANTONIO: *"RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES: COMENTARIOS A LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL"*. EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS, 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *"CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"*. MADRID: CIVITAS, 1999-2004.



GARCÍA ERVITI, FEDERICO. *"COMPENDIO DE ARQUITECTURA LEGAL: DERECHO PROFESIONAL Y VALORACIONES INMOBILIARIAS"*. BARCELONA, REVERTE, 2006.

GARCÍA GIL, F. JAVIER. *"EL NUEVO DERECHO DEL SUELO: LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO: COMENTARIOS A LA NUEVA LEY DE SUELO, EJEMPLOS DE VALORACIONES DE LOS DISTINTOS TIPOS DE SUELO, ANEXO NORMATIVO"*. PAMPLONA: DAPP, 2007.

CHINCHILLA PEINADO, JUAN ANTONIO et al. *"LEY DEL SUELO: COMENTARIO SISTEMÁTICO DEL TEXTO REFUNDIDO DE 2008"*. EDICIÓN ED. 2009.