



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 10 de junio pasado, y registro de entrada en Diputación el día 17 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con las posibles consecuencias que, en forma de responsabilidades, podría tener el desistimiento del procedimiento expropiatorio iniciado por el Ayuntamiento, para la obtención *“de unos terrenos (...), a fin de ejecutar en ellos las obras de construcción de edificio destinado a Centro de Día y Consultorio Médico, construcción de Pista de Frontón y de un Parque Público”*.

A tales efectos, el Sr. Alcalde nos informa que, con la indicada finalidad, el 24 de Agosto de 2006 el Pleno acordó la expropiación forzosa por razones urbanísticas de los terrenos, mediante el procedimiento de tasación conjunta, así como, proceder a la aprobación inicial de su valoración, por un importe total de 13.680,45 €, según la tasación realizada al efecto por los servicios técnicos del Área de Cooperación e Infraestructuras de la Diputación. Con posterioridad, tras la preceptiva remisión del expediente expropiatorio a la Comisión Provincial de Urbanismo, ésta, con fecha 9 de mayo de 2007, procedió a aprobar el expediente de expropiación, efectuando al mismo tiempo una nueva valoración, por importe, en este caso, de 323.369,94 €, muy lejos de lo que inicialmente había previsto el Ayuntamiento.

Como consecuencia de esta última tasación, el Ayuntamiento se encuentra ante la imposibilidad material, por insuficiencia de recursos económicos, de hacer frente al pago del justiprecio fijado finalmente, y es por ello que se desea conocer nuestra opinión, en primer lugar, sobre la posibilidad legal de desistir de la expropiación acordada en su día, y, en caso afirmativo, sobre las consecuencias económicas que podría tener para el Ayuntamiento una decisión en tal sentido.

Pues bien, a la vista de los concretos términos en que ha sido planteado el supuesto objeto del presente Informe, de conformidad con la legislación y, sobre todo, de la jurisprudencia que consideramos de aplicación al caso, y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



INFORME

PRIMERO

En respuesta a la concreta cuestión planteada por el Sr. Alcalde, sobre la posibilidad del Ayuntamiento de ejercitar la facultad legal de desistimiento en relación con el procedimiento expropiatorio iniciado por la propia entidad municipal, cabe anticipar que, una vez haya sido establecido el justiprecio con carácter definitivo, no es posible utilizar el citado mecanismo legal por parte de la Administración expropiante, pues, como se recoge en la jurisprudencia del Tribunal Supremo – que inmediatamente citaremos –, a partir de ese preciso momento nace un derecho subjetivo a favor de los titulares de los bienes objeto de expropiación, que no podrá ser vulnerado por un acuerdo unilateral de la Administración expropiante – ya sea éste expreso o tácito – de sentido contrario al derecho subjetivo previamente reconocido.

Esa es, al menos, la tesis mantenida por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 8 de junio de 1999¹, cuando, en su Fundamento de Derecho Tercero – en el que cita una abundante jurisprudencia anterior –, afirma, que no puede desistirse de la expropiación una vez que ésta haya sido consumada, *“por haberse producido la ocupación material del bien expropiado o por haberse fijado el justiprecio, ya que entonces surge un derecho subjetivo del expropiado que no puede quedar vulnerado con un desistimiento del beneficiario de la expropiación, y se conculcaría, además, lo dispuesto en el artículo 6.2 del Código Civil, según el cual, la renuncia de los derechos reconocidos por las leyes [como lo es la potestad de expropiación] será válida cuando no contraría el interés o el orden público ni perjudique a terceros”*.

Considerando, por tanto, que por el momento no se ha producido la ocupación material de los bienes expropiados, el núcleo de la cuestión pasa por determinar cuándo puede considerarse consumada la expropiación *“por haberse fijado ya el justiprecio”* – como dice la Sentencia citada –. En este sentido, cabe recordar que el artículo 202 del Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante, RGU78), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto – al que de forma supletoria se acoge el

¹ Puede consultarse en el Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia, bajo la referencia RJ 1999/5702.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Ayuntamiento para ejecutar la expropiación por el procedimiento de tasación conjunta, ante la ausencia de una regulación autonómica específica –, establece, en su apartado 9, que si los interesados, titulares de los bienes y derechos expropiados, no formulan oposición a la valoración notificada, en el plazo establecido al efecto, *“se entenderá aceptada la que se fijó en el acto aprobatorio del expediente, entendiéndose determinado el justiprecio definitivamente y de conformidad”*.

Luego, en virtud del citado precepto, es evidente que, tras la notificación de la valoración contenida en el expediente aprobado, y transcurrido el plazo otorgado a los interesados para que muestren su disconformidad con ella, si éstos guardan silencio y no lo hacen, se presume aceptada aquélla y puede considerarse consumada la expropiación, por haberse fijado ya el justiprecio de forma definitiva, y además, según el precepto citado, *“de conformidad”*.

Si bien este último extremo no se ajusta a la realidad, pues, la Comisión Provincial de Urbanismo, al corregir la valoración realizada por el Ayuntamiento y no otorgar a éste el preceptivo trámite de audiencia – como a los titulares de los bienes expropiados –, para que, al menos, la entidad municipal pudiera manifestar su disconformidad, y, a la vista del exorbitante valor final de los terrenos, pudiera, incluso, desistir de la expropiación con anterioridad a la fijación definitiva del justiprecio, además de haber desnaturalizado su función, ha provocado indirectamente la disconformidad del Ayuntamiento y también su indefensión. Pues, es obvio que, de conformidad con los términos en que aparece regulado el procedimiento, si la Comisión Provincial de Urbanismo, en vez de limitarse a aprobar o rechazar el expediente – que, a nuestro juicio, es lo que debería haber hecho – en la forma en que fue presentado por el Ayuntamiento, corrige la valoración realizada por aquél en su condición de sujeto activo de la expropiación, el órgano autonómico debería haber otorgado, con carácter previo, trámite de audiencia al Ayuntamiento para que éste pudiera manifestar su conformidad o disconformidad con la valoración, pues, de lo contrario se estará colocando a la institución municipal – como de hecho ha ocurrido – en una situación verdaderamente crítica, al no poder hacer frente al pago del justiprecio fijado definitivamente y de forma unilateral por la Comisión.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Que la Comisión Provincial de Urbanismo debería haberse limitado a aprobar o rechazar el expediente presentado por el Ayuntamiento, absteniéndose ella misma de efectuar la tasación definitivamente aprobada, incluso, con la devolución del expediente al Ayuntamiento para que éste formulara, en su caso, nueva propuesta de valoración ajustada a derecho, no es una opinión gratuita y meramente subjetiva, sino que se apoya en lo dispuesto en el artículo 152.2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que reserva al Jurado Regional de Valoraciones la competencia resolutoria definitiva en vía administrativa, *“(...) para la fijación del justo precio en las expropiaciones, cuando la Administración expropiante sea la de la Junta de Comunidades o cualquiera de las Diputaciones o los Municipios”*.

A la misma conclusión se llega también tras la lectura de lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 202 del comentado RGU78, cuando, en caso de impugnación por los expropiados de la hoja de aprecio – en referencia a la presentada por el Ayuntamiento, según nuestro criterio –, ordena a la Comisión Provincial de Urbanismo que remita el expediente y la mencionada hoja de aprecio al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa – en la actualidad, Jurado Regional de Valoraciones –, a los efectos de *“(...) fijar el justiprecio, que, en todo caso, se hará de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la Ley del Suelo”*.

Por otra parte, y en relación con la concreta atribución de competencias a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, efectuada por el Decreto 31/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan los órganos urbanísticos de Castilla-La Mancha – hoy derogado por el Decreto 35/2008, de 11 de marzo, pero en vigor en la fecha de adopción del controvertido acuerdo –, en ningún momento se alude en la mencionada norma reglamentaria a la posible competencia del citado órgano colegiado en materia de tasación de bienes y derechos objeto de expropiación, limitándose el artículo 8.1, letra m), de la citada norma, a reconocer en favor de la citada Comisión *“las demás competencias que le atribuyan las leyes y las demás disposiciones reglamentarias”*.

Así pues, y en base a cuanto ha quedado expuesto, no podemos dejar de manifestar nuestra disconformidad con el modo en que la Comisión Provincial de Urbanismo ha interpretado y finalmente resuelto el procedimiento de expropiación



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

iniciado por el Ayuntamiento de ..., pues, desde nuestro punto de vista, el referido órgano autonómico se ha extralimitado en la aplicación de las competencias que, en el ámbito de cualquier procedimiento de expropiación por razón de urbanismo, mediante tasación conjunta, le atribuye el artículo 202 del RGU78. Por eso también, en el punto siguiente del presente Informe, analizaremos las vías de reacción y defensa que tiene el Ayuntamiento contra dicho acuerdo – torpe y poco reflexivo –, para tratar de contrarrestar el evidente perjuicio patrimonial que le ha causado.

SEGUNDO

Visto que no es posible el desistimiento y que presupuestariamente tampoco puede el Ayuntamiento asumir la compensación económica finalmente establecida, sobre todo, a raíz de la valoración resultante tras la nueva tasación de los bienes objeto de expropiación, efectuada por la Comisión Provincial de Urbanismo con carácter definitivo – tan alejada de la inicialmente prevista por el Ayuntamiento en su hoja de aprecio –, la pregunta consiguiente sería ¿cómo puede reaccionarse contra la imposición definitiva del justiprecio?

Pues bien, desde nuestro punto de vista, y teniendo en cuenta la ausencia de una verdadera reacción formal por parte del Ayuntamiento, en el plazo adecuado para impugnar el acuerdo adoptado por la Comisión Provincial de Urbanismo, la posible respuesta a la pregunta formulada pasaría, en el momento actual, por instar de la Administración autonómica la utilización del mecanismo legal de la revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva del justiprecio, con base en el principio legal de mutua lealtad institucional, reconocido en el artículo 4² de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

² (*) **Artículo 4. Principios de las relaciones entre las Administraciones públicas.**

1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.*
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.*
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. (...)*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), que debe presidir el marco de las relaciones interadministrativas. Sólo en el caso de que la Administración autonómica no reaccione, cabría plantearse la vía de la reclamación patrimonial por la posible responsabilidad en que hubiera podido incurrir aquélla, como consecuencia del funcionamiento anormal de la mencionada Comisión, conforme a lo establecido en el Título X, Capítulo I, de la propia LRJPAC.

En primer lugar, podría acudir al procedimiento previsto en el artículo 102³ de la LRJPAC, e instar de la Administración autonómica para que declare la nulidad del mencionado acuerdo – siguiendo el procedimiento establecido en el citado precepto –, aduciendo para ello la más que probable extralimitación legal de la Comisión en el ejercicio de sus competencias – a que hemos hecho referencia en el punto anterior –, y con base en lo dispuesto en el artículo 62.1, letra b), de la propia LRJPAC, que califica como actos nulos de pleno derecho, “*Los dictados por órgano manifiestamente incompetentes por razón de la materia o del territorio*”.

Del mismo modo, y para el supuesto de que no se considere como un acto nulo de pleno derecho el acto adoptado por la Comisión, podría también el Ayuntamiento,

³ Artículo 102. Revisión de disposiciones y actos nulos.

1. *Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.*

2. *Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.*

3. *El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.*

4. *Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.*

5. *Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 103⁴ de la LRJPAC, instar de la Administración autonómica la declaración de lesividad del acuerdo por la que se fija el justiprecio, y su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El argumento a utilizar, en este caso, sería la omisión durante la tramitación del procedimiento de expropiación, en su fase autonómica, del preceptivo trámite de audiencia, lo que constituye, a nuestro juicio, una evidente infracción sustantiva del ordenamiento jurídico, según la definición que de la anulabilidad de los actos administrativos se contiene en el artículo 63.1 del propio texto de la LRJPAC.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 1 de Julio de 2008

⁴ **Artículo 103. Declaración de lesividad de actos anulables.**

1. Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Ley.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.

4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.