

JORNADA SOBRE EXPROPIACIÓN FORZOSA Y URBANISMO

20º ANIVERSARIO
JURADO REGIONAL DE VALORACIONES
CASTILLA-LA MANCHA

La estrecha relación entre la expropiación y el urbanismo: panorama del urbanismo en España

Juan Antonio Chinchilla Peinado
Profesor Titular Derecho Administrativo

ÍNDICE

Antecedentes. La expropiación como fundamento del derecho urbanístico.

La expropiación en la legislación urbanística “moderna” estatal (LS56, TRLS 76, TRLSRU 92, Ley 6/1998 y TRLSRU 2015) y autonómica.

Distribución de competencias

Sistema de actuación por expropiación

Obtención de dotaciones públicas

ÍNDICE

06 Reversión y retasación

07 Nulidad de instrumentos de planeamiento y
soluciones de las Leyes de Seguridad Jurídica.

I. Antecedentes. La expropiación como fundamentos del derecho urbanístico.

- Antiguo Régimen: Expropiación por el Corregidor para alinear calles.
- Estado administrativo siglo XIX.
 - Expropiación derivada de los planos de alineaciones.
 - Leyes de Ensanche. Expropiación de los terrenos destinados a viales, salvo entrega gratuita de los propietarios para acelerar ejecución.
 - Ley de Reforma Interior. Expropiación de franja lateral para financiar la ejecución de las obras bien directamente por la Administración o por contratista.

II. La expropiación en la legislación urbanística “moderna” estatal y autonómica (LS56, TRLS 76, TRLSRU 92, Ley 6/1998 y TRLSRU 2015).

Se identifican 3 funciones básicas de la expropiación en el ámbito urbanístico

- (i) como sistema de actuación;
- (ii) como medio de obtener dotaciones públicas al margen de los procedimientos de equidistribución;
- (iii) como reacción frente al incumplimiento de la función social de la propiedad

III. Distribución de competencias. Art. 148.3 CE versus Art. 149.1.18 CE. (3 garantías establecidas por art. 33.3 CE)

- Fijación criterios de valoración. Corresponde al Estado pero NO utilizando TÉCNICAS URBANÍSTICAS.
 - Estado no puede atribuir aprovechamiento al suelo urbano sin aprovechamiento
 - CCAA no puede fijar valor del suelo urbano sin aprovechamiento.
- Concreción de la utilidad pública.
 - Corresponde a CCAA en materia urbanismo.
 - Estado solo puede regular sobre la base 149.1.1ª CA: Aprobación planes urbanísticos.
- Procedimiento expropiatorio.
 - Estado regula procedimiento expropiatorio común y normas especiales expropiaciones urbanísticas ex 149.1.1ª: Posibilidad de pago obligatorio en especie.
 - CCAA pueden incorporar especialidades al procedimiento común. P.e., tasación conjunta determina urgente ocupación.

IV. Sistema de actuación

Todas las CCAA regulan este sistema de actuación. La Administración actuante expropia la totalidad de los bienes y derechos de un ámbito de gestión (unidad de ejecución o actuación).

- Utilidad pública: 2 posibilidades (consecuencias en materia de reversión)
 - Urbanización del ámbito.
 - Urbanización edificación del ámbito
- Elección del sistema 1: Competencia exclusiva CCAA: 2 tipos leyes:
 - En pie de igualdad con otros sistemas (p.e. Andalucía, Madrid)
 - Preferencia de los sistemas de gestión privada (p.e. Baleares)

¿Diferencias en la práctica urbanística? NO. Cuando la normativa autonómica establezca su carácter subsidiario o excepcional, se requerirá una motivación reforzada, mostrando las razones de índole económica, urbanísticas o de gestión que justifican su establecimiento

IV. Sistema de actuación

- Momento de elección del sistema:
 - En el instrumento de planeamiento, siempre y cuando éste establezca la ordenación detallada y la delimitación de la unidad de actuación.
 - Mediante el procedimiento ad hoc junto con la delimitación del ámbito de actuación (se requiere trámite de audiencia). De oficio o a instancia de interesados. ¿Efectos del silencio?
 - Andalucía: caducidad si es de oficio y silencio negativo si es a instancia de interesado
 - Asturias: Silencio positivo.
- Elección del sistema (II): Reacción al incumplimiento de deberes en un sistema de ejecución privado. Decisión discrecional, NO REGLADA

IV. Sistema de actuación

- Elección del sistema (II): Reacción al incumplimiento de deberes en un sistema de ejecución privado. Decisión discrecional, NO REGLADA.
 - Audiencia a los interesados.
 - Acreditación del incumplimiento.
 - Propietarios no incumplidores:
 - liberación de la expropiación
 - Gestión indirecta del sistema
 - Silencio negativo o caducidad.

IV. Sistema de actuación

- Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación implícitas con la aprobación del plan que establezca ordenación detallada o la delimitación del ámbito de actuación SOLO si incorpora RELACIÓN de propietarios y bienes afectados.
 - ¿Bienes públicos en el ámbito?
- Formas de gestión del sistema de expropiación: (p.e. Extremadura)
 - Gestión directa por la Administración actuante
 - Gestión indirecta por concesionario (Agente urbanizador): Concurso.
 - Preferencia en el concurso a propietarios del ámbito (Madrid, al menos el 50% superficie)

V. Obtención de dotaciones públicas al margen de sistemas de equidistribución

- Se proyecta sobre sistemas generales o dotaciones locales (o denominación equivalente autonómica: p.e. Redes en Madrid)
 - Mediante expropiación forzosa cuando no se obtengan por equidistribución. Plazo variable 4 o 5. Expropiación por ministerio de la Ley en caso contrario.
 - Mediante expropiación como adquisición anticipada. Administración actuante se incorpora posteriormente al ámbito de equidistribución con el aprovechamiento lucrativo que corresponda a tal superficie. SOLO EN DOTACIONES URBANÍSTICAS – superación de la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad-
 - Mediante ocupación directa (conceptualmente variante de la expropiación). Se asigna aprovechamiento en ámbito vinculado. Transcurrido un plazo determinado, expropiación por ministerio de la Ley

VI. Retasación urbanística y Reversión

- Competencia Estado. Garantías básicas.
- Reversión.
 - Derecho de configuración legal (libertad de configuración del legislador). Relación de especialidad art. 47 TRLSRU frente a 54 LEF.
 - Inejecución del fin expropiatorio en actuaciones sistemáticas. Cuando no se ejecute obra urbanizadora o cuando se cambien el sistema a uno privado. No procede cuando se altera la edificabilidad o se asignan nuevos usos si el fin es la urbanización.
 - Terrenos sobrantes: en actuaciones aisladas.
 - Desafectación. No cuando se destina a otro uso dotacional público. Exclusión si hay efectiva afectación por plazo de 8 años

VI. Retasación urbanística y Reversión

- Retasación urbanística.
 - Actuaciones de nueva urbanización. Cuando alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor.
 - Alternativa a la figura de la imposibilidad de reversión in natura.

VII. Nulidad de planeamiento y propuestas de las Leyes de Seguridad Jurídica

- El drama del planeamiento. Causas:
 - El plan como norma reglamentaria.
 - Nulidad como único vicio de ilegalidad.
 - Limitación de la nulidad parcial.
- Respuesta doctrinal:
 - Cuestionamiento de la naturaleza reglamentaria de la totalidad de la documentación del plan.
 - Propuesta de un instrumento de planeamiento general estratégico. Solo planes normativos (vinculantes) para ordenación detallada.
 - Crítica

VII. Nulidad de planeamiento y propuestas de las Leyes de Seguridad Jurídica

- Propuestas legislativas.
 - Documentos de naturaleza diversa. Solo reglamentarios las Normas urbanísticas relativas a la clasificación y calificación, usos del suelo, condiciones edificatorias y de protección del medio ambiente y el patrimonio cultural.
 - Limitación de la nulidad a determinadas infracciones de carácter formal o procedimental:
 - La omisión del trámite de evaluación ambiental.
 - La omisión del trámite de información pública y participación.
 - La omisión de informes con influencia relevante (hidrológico, costas, carreteras y demás infraestructuras de carácter
 - La falta de memoria
 - Resto de infracciones: anulabilidad con retroacción de actuaciones y subsanación en plazo de 1 año.
 - Limitación de la acción pública a cuestiones materiales e imposibilidad de desistir a cambio de contraprestación.

Juan Antonio Chinchilla Peinado
Profesor Titular de Derecho Administrativo
juanantonio.chinchilla@uam.es

Facultad de Derecho
www.uam.es/derecho
Ciudad Universitaria de Cantoblanco
C/ Kelsen, núm. 1
28049 Madrid