

3 de febrero de 1962.

EXPROPIACION FORZOSA EN URBANISMO

- Expropiación forzosa en materia de urbanismo.
- Determinación del justiprecio.
- Normas genéricas.
- Normas especiales de la Ley del Suelo.
- Acta previa de ocupación.
- Caución; plazo para prestarla.
- Consecuencias de la falta de prestación.
- Indemnización de daños y perjuicios.
- Límite de la cuantía.

DICTAMEN

EMITIDO SOBRE RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE EXPROPIACION POR URBANISMO

ANTECEDENTES

Primero. Por Decreto de 12 de abril de 1957 se declaró de urgencia la expropiación forzosa del polígono denominado «Carretera de Madrid», sito en Alcalá de Henares (Madrid), que había de llevar a efecto la Dirección General de Urbanismo.

Con fecha 30 de marzo de 1959 se inició el acta previa de ocupación, al amparo del citado Decreto y de la Ley de Expropiación Forzosa, trámite que no se llegó a realizar ante las alegaciones formuladas por los propietarios a punto de ser expropiados.

Segundo. El Ministerio de la Vivienda, por Orden de 25 de septiembre de 1959, sobresee las actuaciones, para separarse de las normas de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y se acoge a la Ley del Suelo, iniciando el expediente de un proyecto de polígono de urbanización, abriendo el trámite de información pública.

Tercero. Contra dicho trámite se interpusieron los recursos pertinentes en vía administrativa, que fueron desestimados por el Ministerio de la Vivienda, y por Orden Ministerial de 8 de marzo de 1960 fue aprobada la delimitación y polígono a efectos del proyecto de urbanización.

Cuarto. Se interpuso recurso de reposición, que fue desestimado, y se inició el contencioso-administrativo con fecha 29 de noviembre de 1960, cuya demanda aún no se ha formalizado por pender otro recurso igual ante otra Sala del Tribunal Supremo y haber demorado el Ministerio de la Vivienda la remisión del expediente a aquella Sala.

Quinto. En 30 de septiembre de 1961 el Ministerio de la Vivienda acordó la ejecución del acto de aprobación del proyecto de polígono, y en escrito de 18 de noviembre de 1961 se solicita la suspensión de dicha ejecución, al Tribunal Supremo, por los recurrentes D. Miguel Burguera Verdera y otros, dentro del pleito contencioso-administrativo que se halla paralizado por las razones ya indicadas.

CONSULTA

1.º Qué probabilidades existen de que prospere el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acto administrativo del Ministerio de la Vivienda, aprobando un polígono de urbanización denominado «Carretera de Madrid», sito en Alcalá de Henares.

2.º Si el Tribunal exige caución (en el caso de que acuerde la suspensión de la resolución de 30 de septiembre de 1961, del Ministro de la Vivienda, que ordena la ejecución del acto de aprobación del proyecto de polígono a efectos urbanísticos), podrá la Administración, o los terceros que se consideren perjudicados, pedir indemnización por daños y perjuicios en cantidad superior a la garantizada por la caución?

(Esta pregunta se formula, en cuanto a los terceros posibles perjudicados, porque hay algunos propietarios, no recurrentes, que están conformes con el acto administrativo recurrido, y si éste se suspende en su ejecución podrían alegar perjuicios.)

3.º Si la suspensión se acordase sin exigir caución, ¿podría, no obstante, reclamar alguna indemnización la Administración o los terceros?

4.º Si la caución exigida fuese una cantidad que no estuviera al alcance de los recurrentes, y éstos no la constituyeran, ¿qué consecuencias se derivarían?

DICTAMEN

1.º Qué probabilidades existen de que prospere el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acto administrativo del Ministerio de la Vivienda, aprobando un polígono de urbanización denominado «Carretera de Madrid», sito en Alcalá de Henares.

Para contestar a este extremo habría que tener a la vista más antecedentes, incluso un extracto del expediente en que se dictó el acuerdo de aprobación del polígono de urbanización. Sólo así podría comprobarse si concurren méritos suficientes para apreciar vicios de nulidad o lesión de derechos del recurrente.

De los antecedentes suministrados parece deducirse que el motivo fundamental del recurso habría de ser el reclamar la aplicación de normas de justiprecio de la Ley de Expropiación Forzosa como más favorables al recurrente que las de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y Decreto complementario sobre coeficientes de valor urbanístico, de 21 de agosto del mismo año. Estas normas (arts. 85 y siguientes de la Ley del Suelo) sujetan rígidamente las valoraciones a unos módulos restrictivos que - salvo en los excepcionales casos de valor «comercial» quedan muy por bajo de lo que podría conseguirse a tenor de los artículos 37 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

La cuestión fundamental sería la de determinar si el hecho de haber llevado el procedimiento por los cauces de la expropiación general había creado una *situación jurídica* a favor del expropiado que no pueda ser rectificadas *de oficio* por la Administración si no es ateniéndose a las prevenciones del artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración (texto de 26 de julio de 1957) o por vía contencioso-administrativa en que la Administración sea recurrente, previa declaración de *lesividad*.

Nos llevaría muy lejos el análisis del concepto «situación jurídica» en contraste con los de derechos adquiridos y expectativas de derecho. Pero lo que sí parece seguro es que,

en el punto y trámite a que habían llegado las diligencias del primer expediente de expropiación - acta previa de ocupación-, no se habían concretado cifras sobre valores de tasación, por una ni por otra parte (expropiado y beneficiado); con lo cual, no habiéndose iniciado la fase de justiprecio, no habían nacido derechos relacionados con el valor de los inmuebles. Pues el acta previa a la ocupación sólo tiene un carácter de audiencia y toma de datos para concretar las circunstancias jurídicas, físicas y económicas, *útiles* para la valoración ulterior, pero no vinculantes en cuanto al sistema o norma de tasación.

Se ven, pues, pocas probabilidades de que, *por ese motivo*, prospere el recurso contencioso-administrativo, objeto de consulta; a reserva de que hubiera otros fundamentos que pudieran apreciarse considerando otros antecedentes que no se han tenido a la vista.

2.º Si el Tribunal exige caución (en el caso de que se acuerde la suspensión de la resolución de 30 de septiembre de 1961, del Ministro de la Vivienda, que ordena la ejecución del acto de aprobación del proyecto de polígono a efectos urbanísticos), ¿podrá la Administración o los terceros que se consideren perjudicados pedir indemnización por daños y perjuicios en cantidad superior a la garantizada por la caución?

Del artículo 124-4) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956 no se deduce que la indemnización, en su caso, tenga como límite la cifra de la caución exigida. Es regla general en las *cauciones* que deben calcularse con suficiencia; pero esto no obsta para que en algunos casos (responsabilidades civiles en causas criminales, etc.), al fijar definitivamente el importe de las indemnizaciones, éste resulte superior al de la caución exigida en un momento en que se disponía de datos incompletos o rectificables.

3.º Si la suspensión se acordase sin exigir caución, ¿podría, no obstante, reclamar alguna indemnización la Administración o los terceros?

El hecho de que el Tribunal no exigiera caución podría interpretarse como que el Tribunal estimaba que de la suspensión no pudiera resultar algún daño o perjuicio a los intereses públicos o de tercero, a la vista del artículo 124-1) de la Ley de la Jurisdicción. Esto no prejuzgaría la decisión que el mismo Tribunal hubiese de dictar en el incidente a que se refiere el apartado 4) del mismo artículo. Por lo cual hay que contestar que, no obstante la no exigencia de caución, la Administración o los terceros podrían reclamar indemnización. Pero sería un buen precedente que el Tribunal no exigiese caución; porque hay que tener en cuenta que ese mismo Tribunal es el que habría de resolver el incidente sobre efectividad de la indemnización.

4.º Si la caución exigida fuese una cantidad que no estuviera al alcance de los recurrentes y éstos no la constituyeran, ¿qué consecuencias se derivarían?

Si los recurrentes no constituyen la caución, en el plazo que se señale, las consecuencias serían que la suspensión no podría mantenerse y que el acuerdo recurrido se llevaría a ejecución. Aquí no parece que pueda alegarse falta de capacidad económica o cualquier otro motivo.

Es la opinión del Letrado suscrito, que, como siempre, sometería gustoso a otras si resultaren mejor fundadas.

Madrid, 3 de febrero de 1962.