



# Información Jurídica

Coordinador: Luis Enríquez de Salamanca

## Nulidad de actuaciones por infracción de formalidades legales. Importancia de los motivos en el acto discrecional. Carácter sucesivo de los expedientes de delimitación de un polígono de expropiación y de su justiprecio

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1968 (Aranzadi 5339)

Nos proponemos en esta sección dar a conocer a los lectores la doctrina establecida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materias de Derecho Urbanístico, haciendo un breve comentario de las sentencias de mayor trascendencia.

Transcribimos a continuación los cuatro Considerandos de la sentencia epigrafiada, en los que se contiene la doctrina que nos proponemos comentar sucintamente.

**CONSIDERANDO** que respecto a la finca o parcela número 5, propiedad de D. F. M. y D. T. M. F. a que se contrae el primero de los recursos acumulados, sometidos a información pública el Polígono «Eras de Renueva», de León, con inserción en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Provincia y con relación nominal de propietarios afectados y designación de las parcelas propiedad de cada uno, no figurando en dicha relación el nombre de dichos señores, que, por tanto, no fueron llamados a la información pública para delimitación del Polígono, por lo que tuvieron conocimiento de su afectación al someterse a información pública el proyecto de

expropiación como propietarios de finca que en el expediente de delimitación se atribuía a Herederos de C. A., y por cuya razón no pudieron oponerse o alegar en el expediente de delimitación del Polígono, con infracción del artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa, ya que en el expediente de delimitación que equivale por el artículo 52 de la Ley del Suelo, a la declaración de la necesidad de ocupar los bienes que sean indispensables para el fin de la expropiación, es obligado, por la correlación de ambos artículos, formular una relación concreta e individualizada en la que se describan en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación, insistiendo en el número segundo al decir que cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de determinación de los interesados: determinación y relación que no se realizaron con-

cretamente, ya que fueron omitidos entre otros muchos los actores del recurso que se examina, siendo de notar que en recurso promovido con ocasión de tan grave e insubsanable defecto formal, promovido por otros propietarios, también omitidos en la relación referida del proyecto de delimitación de este mismo Polígono se dictó sentencia por esta Sala con fecha 9 de abril de 1965, decretando la nulidad de las resoluciones recurridas y del expediente de expropiación del Polígono en lo que a los actores se refiere.

**CONSIDERANDO** que el Polígono «Eras de Renueva», de León, no se ajusta al Plan General de Urbanización de dicha capital —Plan Parcial no existe—, aunque esté dentro del perímetro del mismo, siendo de destacar que en la Orden del Ministerio de la Vivienda de 24 de enero de 1961, comunicada al Director general del Instituto Nacional de la Vivienda por oficio de 21 de febrero siguiente, se asigna al Polígono de León una extensión de 30 hectáreas, no obstante lo cual sin motivo que lo justifique ni explicación técnica que intente convencer, el Polígono se deli-

mitó con una extensión de 88 hectáreas, 80 áreas, es decir, el triple de la ordenada por el Ministerio, sin que en la información pública abierta con motivo de la delimitación aparezca dato alguno que refleje aquel límite, con lo que se eludió la probable y aun segura presentación de reclamaciones contra la abrumadora extralimitación del proyecto, que se hace para construir viviendas para 80.000 personas, cifra que excede del censo de población de la ciudad de León y que es probable no alcance esa cantidad en más de cien años, no pudiendo justificarlo la manifestación «a posteriori» de la Administración, de la conveniencia de tener terreno previsto para posibles futuras necesidades, ya que la utilidad pública y la necesidad de ocupar los bienes objeto de la expropiación, que legitiman ésta, han de entenderse lógicamente de presente, pues si un concepto social de la propiedad justifica y legitima el sacrificio de la privada en aras del interés social, no puede hacerlo de la privación en el presente del derecho de propiedad para prevenir utópicas posibilidades de necesidad en un futuro largo, incierto y en manera alguna

justificado, por cuya razón tales anomalías determinaron una clara repulsa por parte de la totalidad de los propietarios afectados, ya que se presentaron más de trescientas reclamaciones, así como por parte del Ayuntamiento de León, que emitió su preceptivo informe en el expediente de delimitación en sentido manifiestamente adverso al proyecto, no obstante todo lo cual la aprobación se produjo por resolución del Ministerio de la Vivienda de 4 de diciembre de 1961.

**CONSIDERANDO** que la omisión de varios de los propietarios en la relación de afectados anunciada en el expediente de delimitación, omisión que afectó a los recurrentes señores M. y M. y unos cuarenta más, debe determinar la nulidad del proyecto de delimitación que lógicamente atrae también la del de expropiación, por haberse producido con manifiesta vulneración del procedimiento legal, motivadora de indefensión de los interesados, siendo igualmente determinante de nulidad la no acomodación o adecuación del Polígono al Plan General de Urbanización de la ciudad de León y muy principalmente la inexplicable extralimitación al delimitar el Polígono con extensión de 88,80 hectáreas en vez de las 30 acordadas por Orden Ministerial de 24 de enero de 1961, y siéndolo, por último, el que no habiendo sido notificada a los interesados, ni publicado, la Orden del Ministerio de la Vivienda de 30 de septiembre de 1961, aprobatoria de la delimitación, se aprobó el proyecto de expropiación, pues es lógica garantía de los afectados en la expropiación por polígonos la sujeción a las tres fases: delimitación, expropiación y justiprecio, pues como dice la Sentencia de esta Sala de 25 de enero del corriente año con relación a recurso también dimanante de este mismo Polígono, «la delimitación de Polígono de expropiación implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de la ocupación de los terrenos y edificios según el artículo 52 de la Ley del Suelo, y por lo tanto, tal delimitación tiene que ser previa a la fase de justiprecio de los bienes, y no simultánea, como lo acredita el artículo 25 de la Ley de Expropiación Forzosa al decir que una vez firme el acuerdo de necesidad de ocupación

de bienes se procederá a determinar el justo precio», todo lo cual, lejos de ser tenido en cuenta por la Administración, se ha procedido en el caso contemplado de forma que no sólo ha sido simultánea la tramitación del expediente de delimitación y el de justiprecio en la expropiación, sino que se ha aprobado éste, sin haberse dado conocimiento, por notificación o publicación, de la resolución definitiva que aprobará la delimitación del Polígono.

**CONSIDERANDO** que la naturaleza jurídica del instituto de la expropiación forzosa, las razones de indudable importancia social que hacen que en su actuación prevalezca el interés social sobre el también respetable del particular propietario, pero que en la necesidad de cohesión ambos, condujo a la doctrina de enajenación o de sustitución en el patrimonio del propietario de la cosa específica que se expropia, por su justo equivalente metálico, y ello, y no otra cosa, quisieron decir todas las leyes de rango constitucional que a partir de la de las Cortes de Cádiz hasta el artículo 17 del Fuero de los Españoles vinieron repitiendo el respeto al derecho de propiedad y la imposibilidad de ser privado del mismo su titular, sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública previa siempre la indemnización que en las diferentes leyes se califica de justa, de adecuada o correspondiente: mas habiendo sufrido la doctrina por indudables necesidades del interés público por razones de urbanismo una esencial modificación a partir de la publicación de la Ley del Suelo en el sentido de sustituir la idea de precio justo como equivalente al que el propietario normalmente obtendría en venta de su predio rústico urbano, por otro que tratando de eludir el agio desmedido en el comercio del suelo se obtenga técnicamente, habida cuenta de determinados factores, que en forma de coeficiente se determinen objetivamente, derivados de las calidades urbanísticas de la finca, procedimiento que aunque impuesto justamente por la necesidad de evitar el agio abusivo a que antes se ha aludido en justiprecio de las perentorias necesidades de urbanismo, ha impuesto una severa restricción a los derechos del titular de la propiedad, tanto en la

cuantía mucho más limitada del justiprecio de esta forma obtenido cuanto en los medios y elementos de defensa de sus derechos; todo lo cual hace imprescindible legalmente impuesto por el legislador, como mínima garantía de los derechos e intereses en juego del particular expropiado, deban ser **enérgica y rigurosamente exigidos** y su incumplimiento atraer la nulidad de todo el procedimiento administrativo, forma única de evitar que el instituto de la expropiación degenera en explotación y en vulneración de preceptos legales de carácter fundamental y de indispensable sostenimiento.

Sin ánimo de hacer una completa exégesis de los anteriores considerandos, juzgamos de interés subrayar los aspectos más destacados de la doctrina sustentada en ellos.

En el primero de los considerandos transcritos se insiste de manera más rotunda que otras veces en la doctrina ya apuntada en la sentencia del T. S. de 9 de abril de 1965, respecto a la legitimación expropiadora del acto de aprobación de los planes y proyectos de ordenación urbana y de los polígonos de expropiación.

El artículo 102 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa específica que las expropiaciones por razón de urbanismo se regirán por la Ley del Suelo y demás disposiciones urbanísticas, y el artículo 85 de la Ley de Expropiación sanciona el carácter supletorio de sus normas en lo no previsto por las disposiciones urbanísticas. El artículo 52 de la Ley del Suelo, apartado 1, prevé que «la aprobación de los Planes y proyectos de Ordenación Urbana y de Polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios a los fines de expropiación o imposición de servidumbres», pero el alcance de esta necesidad de la ocupación implícita en la aprobación de planes y polígonos de expropiación habrá de regirse por la Ley de Expropiación Forzosa, artículos 15 y 17, y por el artículo 16 del Reglamento de la misma, de acuerdo con el carácter supletorio que tales normas tienen.

En consecuencia, para que se entienda implícita en la aprobación de un plan o proyecto de urbanización o polígono de

expropiación, la necesidad de la ocupación, tales documentos deberán comprender, como dice el artículo 17-1 L. E. F., «una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que consideren de necesaria expropiación», constituyendo la falta de tal descripción material detallada un defecto formal grave e insubsanable, como indica la sentencia que se comenta.

Aun siendo muy importante el primero de los considerandos transcritos, por la doctrina sustentada sobre el requisito de la necesidad de la ocupación en los Planes de Ordenación y polígonos de expropiación, presta un enorme interés a esta sentencia la doctrina sentada en el segundo considerando.

Nos referimos a la doctrina de la nulidad de los actos administrativos por vicio del elemento causal del acto, o sea, el llamado control de los motivos del acto administrativo.

Es loable, en principio, el criterio de esta sentencia de dar entrada, amparándose para ello en la amplia fórmula del artículo 83-2.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa («La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurrieren en cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico...»), y en la facultad revisora que la Jurisdicción posee para el control de la legalidad de los actos administrativos, a la doctrina del control de los motivos de los actos discrecionales emanados de la Administración.

En un momento en que la discrecionalidad administrativa, por vía de la llamada «discrecionalidad técnica», crece de manera abrumadora, con la lógica reducción de las garantías del administrado, que ve sensiblemente reducidas sus posibilidades de recurso, consideramos oportuno que se acentúe el rigor en el control de la legalidad del acto administrativo, siempre que no llegue a extremarse la doctrina hasta un legalismo ciego e irracional que haga recordar el viejo adagio de los juriscónsultos romanos: «Summum ius, summa injuria». Se trata, en definitiva, de que el mayor ámbito de la discrecionalidad administrativa, en cuanto a la decisión del fondo del asunto, quede contrapesado con un mayor rigor de las formalidades externas, en tanto es-

tas constituyen una elemental salvaguardia de las garantías del administrado. Pero sin perder de vista que esta salvaguardia es la fundamental razón de ser de aquellas formalidades. En una palabra, no el formalismo por el formalismo, sino el formalismo por la garantía.

La tesis sentada en el considerando segundo de la sentencia comentada es básicamente la de la obligación de extremar el rigor formal en la explicitación de los motivos que originan el acto administrativo discrecional, motivos que, lógicamente, deben ser previos a la decisión administrativa e integrantes de la misma y no, como en el caso de autos, determinados «a posteriori».

En la delimitación del polígono «Eras de Renueva» se produjo por parte del órgano gestor una extralimitación respecto al encargo inicial de adquisición de una extensión determinada de suelo para edificación de viviendas acogidas al Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976; tal extralimitación se produjo sin motivo que lo justificase ni explicación técnica que intentara convencer.

El Tribunal Supremo nos dice que no solamente debe existir el motivo causante del acto, sino que también debe exteriorizarse con claridad de forma que permita apreciar la congruencia entre la decisión administrativa y sus motivos: «la falta de motivo o su insuficiente exposición vician radicalmente la legalidad del acto».

Hay, sin embargo, un aspecto poco claro en el considerando que nos ocupa, y es aquel en que, aun partiendo de que se trata de una motivación «a posteriori», desestima las razones de conveniencia esgrimidas por la Administración para la ampliación de la delimitación inicialmente encargada.

Si lo que se discute es la oportunidad o acierto de la decisión administrativa, nos encontraríamos ante un concepto hasta ahora ajeno a nuestro sistema jurídico-administrativo, cual el del mérito administrativo y sus derivados, los vicios de mérito y el recurso de mérito. Es decir, la posibilidad de que en vía jurisdiccional sean apreciados el acierto o la inexactitud de los criterios prácticos de oportunidad y conveniencia inspiradores y sustentadores del acto discrecional.

En principio estimamos que, pese a la desestimación de los criterios de «conveniencia» que efectúa la sentencia, no parece que se haya querido admitir el recurso de mérito, toda vez que en nuestro sistema la facultad revisora de la jurisdicción alcanza tan sólo a la legalidad del acto, siendo competencia de la Administración la apreciación de su oportunidad, aunque a veces las fronteras entre el control de los motivos y el control de la oportunidad no sean fácilmente definibles.

Si, en cambio, las razones de la impugnación de los motivos a que nos referimos se basan en la apreciación o calificación de los hechos, los argumentos de la sentencia resultan incompletos, puesto que aun cuando se hubiesen dado «a posteriori», toda clase de justificaciones de la conveniencia de la extralimitación siempre se produciría un cambio en la finalidad inicial de la delimitación del polígono «Eras de Renueva», una vulneración de la finalidad legalmente prevista, es decir, existiría un desvío de poder.

Para prevenir las necesidades de suelo edificable, a largo plazo, la Ley del Suelo ha creado los Patrimonios Municipales, y aun cuando para su formación puede utilizarse el sistema de delimitación de polígonos de expropiación del artículo 121 de la misma, su finalidad es diferente de la ejecución del II Plan Nacional de la Vivienda, que tiene además una vigencia determinada.

De ahí que la argumentación utilizada al final del segundo considerando tenga validez tan sólo si se conecta con la finalidad que legalmente tenía la delimitación del polígono «Eras de Renueva», pero no en abstracto, puesto que cabe legalmente la posibilidad de expropiar, sin utilidad «de presente», para la previsión de necesidades de suelo a largo plazo.

El tercer considerando de esta sentencia, al recoger íntegramente la doctrina sentada por la S.T.S. de 25 de enero de 1968, y en parte y sin citarla, la de la S.T.S. 10 de marzo de 1967, sobre la necesidad de diferenciar en el tiempo y relativamente el expediente de delimitación del expediente de justiprecio, da una interpretación procedimental que se opone a la doctrina sentada en las S.T.S. 16 de febrero de 1965, 6 v 3 de febrero y 5 y 8 de abril de 1965,

28 de enero de 1966 y 13 de marzo de 1967, que juzgan perfectamente admisible la tramitación simultánea de los expedientes de delimitación y justiprecio, e incluso su aprobación simultánea.

Entendemos, sin embargo, que es más ajustada a derecho la posición interpretativa adoptada por esta sentencia, completada con la de la S.T.S. de 10 de marzo de 1967, en el sentido de que, efectivamente, el artículo 122 de la Ley del Suelo dispone, «a sensu contrario», que hasta que se declare el polígono de expropiación, es decir, hasta que se apruebe formalmente la delimitación, no se podrá optar entre los sistemas de tasación individual o de tasación conjunta, por lo que no cabe la formalización del proyecto de justiprecio por el sistema de tasación conjunta sin que le haya precedido la aprobación del de delimitación.

Además, por no haber disposición alguna que lo contradiga, debe aplicarse el artículo 25 de la Ley de Expropiación que indica el carácter preclusivo del acuerdo de necesidad de la ocupación respecto a la pieza de fijación del justiprecio, el cual se «procederá a determinar», o sea, «se iniciará la tramitación procedimental del justiprecio» una vez firme el acuerdo de necesidad de la ocupación. Las razones de urgencia y celeridad como justificantes de la admisibilidad de la tramitación y aprobación simultánea de los expedientes de delimitación y justiprecio no resultan jurídicamente convincentes, ya que para conseguir tal celeridad la misma Ley de Expropiación ha creado la modalidad específica de la ocupación de urgencia, regulada en su artículo 52, que permite, con las garantías oportunas, una concreta alteración en el orden del procedimiento expropiatorio. En los demás casos nunca será la urgencia argumento suficiente para alterar el orden de los trámites del procedimiento expropiatorio.

El último de los considerandos hace al principio una rigurosa interpretación, perfectamente ortodoxa, de lo que es la expropiación forzosa en nuestros textos fundamentales, y del significado concreto que en los mismos tiene la figura del justiprecio, figura cuyo significado de equivalencia en metálico del valor en venta del bien expropiado ha sido sustancialmente

alterada por la Ley del Suelo, en el sentido de disminuir cuantitativamente tal valor a través de la aplicación de unos criterios objetivos de valoración, tendentes a no computar en el valor del bien expropiado las plusvalías no debidas a la actividad del propietario.

La quiebra de los criterios generales de la legislación general expropiatoria debe exigir como contrapartida el máximo rigor en la cumplimentación, por parte de la Administración expropiante, de todos los requisitos de fondo y forma del procedimiento de tasación, única garantía que a su favor tiene el expropiado.

Sin duda ha sido una lástima que la impecable argumentación hecha sobre el valor y significado del justiprecio en la Ley del Suelo no haya llegado a sus últimas consecuencias, ya que al referirse los criterios urbanísticos de tasación tan sólo a las actuaciones urbanísticas se produce una excepción injustificada al principio de igualdad ante la Ley.

Jurídicamente es insostenible que la expropiación se pague de diversa manera según la finalidad que tenga. Debe postularse un tratamiento unitario para la obtención del justiprecio, cualquiera que sea la finalidad de la expropiación.

La diferencia de trato sólo puede admitirse en el caso de la llamada «expropiación-sanción», en la que la privación de una parte del valor del bien se justifica como penalización de la conducta antisocial de quien, obligado por la Ley a urbanizar o edificar, dentro de determinado plazo, y requerido para ello por la Administración, no lo efectuó.

Por otra parte debe recordarse que tan anómalo criterio no arranca de la Ley del Suelo, sino del artículo 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962. El artículo 85 de la Ley del Suelo está redactado en términos de amplia generalidad, que permiten aplicarlo a toda clase de valoración de terrenos, cualquiera que sea su objeto, no necesariamente urbanístico, pero los excluyentes y rotundos términos del citado artículo 1.º de la Ley de 21 de junio de 1962 han cerrado el paso a toda posible interpretación que elimine la discriminación en base al motivo de la expropiación.