

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064590

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 196/2020, de 14 de febrero de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 7604/2018

SUMARIO:

Expropiación forzosa. Urbanismo. Suelo sea edificable. Unidad de ejecución.

No cabe la expropiación por ministerio de la ley de terrenos incluidos en una actuación de ejecución del planeamiento por el sistema de cooperación.

El recurso da respuesta a determinar -con interpretación del art. 94 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid en relación con el art. 69 del R.D. 1346/1976- si es posible instar la expropiación por ministerio de la ley, una vez cumplidos los plazos al efecto establecidos legalmente, cuando la misma se pretende respecto de terrenos integrados en una unidad de ejecución por el sistema de cooperación cuyo desarrollo urbanístico no se ha completado.

El suelo propiedad de la parte recurrida se encontraba incluido en una unidad de ejecución por el sistema de cooperación cuyo desarrollo urbanístico no se ha completado, no obstante el tiempo transcurrido (más de 30 años) en contra de su programación prevista en la ficha del PGOU (dos años), y no obstante ello se han venido otorgando por el Ayuntamiento licencias de parcelación y edificación, actuando de esta forma aislada o asistemáticamente, sin que la finca de los actores se haya incluido en ningún convenio urbanístico a pesar de las solicitudes que se hicieron al respecto luego no procedía la expropiación de la parcela por ministerio de la ley, lo que ha de conducir a la estimación del recurso de casación y a la anulación de la sentencia y todo ello, sin perjuicio, del derecho a instar una indemnización por el cauce de la responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados.

Por tanto se señala que no cabe la expropiación por ministerio de la ley cuando el suelo sea edificable y esté adscrito a un ámbito de gestión (polígono, unidad de ejecución, unidad de actuación) que permita su obtención por la Administración en la reparcelación correspondiente por la se otorgue al propietario afectado la posibilidad de materializar sus derechos edificables en otras parcelas.

PRECEPTOS:

RD 1346/1976 (TRLS76), art. 69.

Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 31 y ss.

Ley Madrid 9/2001 (del Suelo), arts. 94 y 101.

PONENTE:

Doña Inés María Huerta Garicano.

Magistrados:

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Doña INES MARIA HUERTA GARICANO

Don FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 196/2020

Fecha de sentencia: 14/02/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7604/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/02/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7604/2018

Ponente: Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 196/2020

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a. Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 14 de febrero de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 7604/2018, interpuesto, en aplicación del art. 551.3 LOPJ, por el letrado D. Francisco-José Montiel Lara, en representación del Ayuntamiento de Coslada, contra la sentencia nº 368/18, de 4 de julio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, confirmatoria en apelación (295/18) de la sentencia nº 50/18, de 26 de marzo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 (P.O. nº 226/15), que desestimó la pretensión de la parte actora (propietario del suelo) de que "se requiera al Ayuntamiento de Coslada a incoar inmediatamente expediente de expropiación

forzosa", pues éste ya se había iniciado, por ministerio de la ley, al haber transcurrido un año desde que instó la expropiación (art. 94.2 Ley CAM 9/01).

Ha comparecido como parte recurrida la procuradora Dña. Ana M^a Martín Espinosa en representación de Dña. Carla, D. Luis Manuel, Dña. Mónica, D. Valentín y Dña. Sara .

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. *Antecedentes:*

-El 4 de julio de 2014, el causante de los hoy recurridos -D. Daniel- solicitó al Ayuntamiento de Coslada, al amparo del art. 94 de la Ley CAM 9/01, del Suelo, la expropiación de su finca registral nº NUM000 del Registro de la Propiedad de Coslada, calificada como Espacio Libre Local (Zona ZU-V-1.1.5.1) de la Unidad de Ejecución 20 del A.R. 23, que no fue contestada.

-Interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta (P.O. 226/15 del Juzgado nº 28), fue desestimado -en el sentido que se ha recogido en el encabezamiento- en sentencia de 26 de marzo de 2018, en la que se decía que, estando incoado por ministerio de la Ley el procedimiento expropiatorio, lo que procedía era presentar la hoja de aprecio y solicitar del Jurado la fijación del justiprecio, , frente a la que el Ayuntamiento de Coslada dedujo recurso de apelación (295/18 de la Sección cuarta de la Sala de Madrid), desestimado por sentencia de 4 de julio de 2018.

Segundo. *La sentencia recurrida:*

La tesis impugnatoria de la apelante, Ayuntamiento de Coslada, dice la sentencia, en esta segunda instancia puede resumirse en los siguientes motivos:

-Los terrenos del recurrente están incluidos en un ámbito de gestión, en el que se permite la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados y la cesión de las zonas verdes. Posibilidad derivada del sistema de cooperación y a través de convenios de gestión, que prevé la ficha de la Unidad de Ejecución.

-En la práctica ha sido la iniciativa privada de los propietarios, mediante la suscripción de numerosos convenios urbanísticos de gestión, la que ha dado lugar al desarrollo del ámbito y ha permitido hacer efectivos los derechos de aprovechamiento y cumplir las obligaciones previstas en el PGOU.

-Los demandantes no se han dirigido al Ayuntamiento para tramitar y aprobar la actuación urbanística oportuna, lo que les ha impedido llegar a acuerdos con otros propietarios de la zona industrial, para materializar en otras parcelas el aprovechamiento urbanístico que les corresponde y ceder al Ayuntamiento libre de cargas y ocupantes la superficie de la finca registral NUM000 (Parcela NUM001, subparcela NUM002 y NUM003 del Polígono NUM004 del Catastro), calificada de Espacio Libre, en el Plan General. Decía que la titularidad de la parcela era dudosa (afirmación que carecía de soporte probatorio).

Como hechos probados consta -F.D. Segundo- que "Tiene, según nota simple del Registro de la Propiedad, una superficie de 6.675 m². La citada finca ya aparecía calificada en el Plan General de Ordenación Urbana de Coslada de 1985 como suelo dotacional de cesión obligatoria y gratuita (dentro de la Ordenanza ZUI-2), y posteriormente fue incorporada por el Plan General de Ordenación Urbana de 1995 con la calificación de Espacio Libre ZU-V.1.1. (Dotación 5.1) incluida en el Área de Reparto A.R-23 del Suelo Urbano No Consolidado (SUNC), Unidad de Ejecución UE-20, a ejecutar por el sistema de cooperación.

Resulta probado que ni el desarrollo urbanístico del ámbito en el que se incluía la finca en el PGOU de 1985, ni el del A.R-23, Unidad de Ejecución UE-20 en el que se incluye en el vigente PGOU de 1995 se han llevado a cabo a día de hoy sistemáticamente, a pesar del tiempo transcurrido (más de 30 años) en contra de la programación prevista en la Ficha del PGOU (dos años).

No obstante lo anterior, se han venido otorgando licencias de parcelación y edificación por parte del Ayuntamiento, lo que implica que se ha venido actuando aislada o asistemáticamente".

En relación con la cuestión planteada por el Ayuntamiento apelante relativa a que el sistema de ejecución urbanística previsto para la finca de autos, de cooperación, excluiría la posibilidad de aplicar el art. 94 de la LSCM, el Tribunal de Madrid reproduce su sentencia de 25 de junio de 2018 (apelación 151/18), en la que se daba respuesta a una cuestión similar: ""...La cuestión nuclear a resolver es determinar si la solicitud de expropiación por ministerio de la ley es un mecanismo que puede ser utilizado cuando el Planeamiento ha decidido que el sistema de ejecución sea el de cooperación o el de compensación, y no el de expropiación. Responde negativamente el Ayuntamiento, decisión confirmada por la sentencia del Juzgado objeto de apelación.

La Sala no comparte esta conclusión por las razones que a continuación se exponen.

Debemos comenzar recordando que el planeamiento territorial y urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico como normas a las que se atribuye rango reglamentario; como tal, tiene la fuerza de obligar propia de las disposiciones generales, vinculando por ello no sólo a los particulares sino también a todos los poderes públicos - afirmación que no es de ahora sino que es constante desde siempre.....Si bien no se recoge en el vigente TRLS de 2015, la obligación de cumplimiento sigue siendo un efecto imprescindible de toda norma jurídica, y su efecto vinculante para las Administraciones Públicas consecuencia del principio de legalidad- (STS de 29 de mayo de 2013, recurso 6892/2009).

Por lo tanto, el carácter vinculante de los Planes de Urbanismo para las Administraciones determina la obligación de éstas de cumplir sus determinaciones (STS de 29 de octubre de 2010, recurso 1381/2006).

La siguiente pregunta a responder es qué ocurre cuando la Administración no cumple con las exigencias del Planeamiento. Para ello, y cumpliendo determinadas exigencias, el Legislador articula un mecanismo que permite exigir al Ayuntamiento la expropiación de terrenos que, por haber sido destinados a dotaciones públicas, no pueden ser objeto de disposición ni de aprovechamiento por su titular. Es la figura llamada expropiación por ministerio de la ley, regulada en el art. 69 del TRLS de 1976.....

En la legislación autonómica de la Comunidad de Madrid se recoge en el art. 94 de la LSCM.....

Constituye una excepción a la regla general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar, y tiene un marcado carácter tuitivo, pues se trata con esta modalidad de evitar la indefensión de los propietarios que quedan sin aprovechamiento alguno como consecuencia del planeamiento urbanístico (STS de 11 de febrero de 2015, recurso 1930/2015).

TERCERO. El sistema de cooperación se regula en los artículos 115 y 116 de la LSCM.
 Artículo 115. *Características del sistema de cooperación:*

"1. En el sistema de ejecución por cooperación los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportando la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, y la Administración ejecuta las obras de urbanización por cuenta y cargo de los mismos.

2. El sistema de cooperación comporta, de ser necesaria, la reparcelación forzosa para la equitativa distribución entre los propietarios de los beneficios y las cargas, incluidos los costes de urbanización y de gestión del sistema. No será necesaria la reparcelación en los supuestos de propietario único de la totalidad de los terrenos.

3. Cuando exista un solo propietario o todos los propietarios presten su conformidad, las bases del sistema podrán establecerse mediante convenio urbanístico.

4. Los propietarios podrán participar, en todo caso, en la gestión del sistema, con el alcance que se determine reglamentariamente, mediante la constitución de una entidad urbanística".

Artículo 116. *Gestión del sistema de cooperación:*

"1. La Administración actuante desarrollará la actividad de ejecución directamente, actuando sin órgano diferenciado, a través de organismo público o mediante sociedad mercantil de capital íntegramente público o mixto.

CUARTO. En el caso que nos ocupa los terrenos se clasifican como suelo urbano, forman parte del APE 20.10 y están destinados a equipamiento deportivo e incluidos en una Unidad de Actuación ya constituida, para la

cual el PGOU prevé el sistema gestión de cooperación. Por tanto, son terrenos no edificables respecto de los que no es posible, como se desprende de los hechos expuestos en el Fundamento de Derecho Primero de esta sentencia, la equitativa distribución de beneficios y cargas, sin que les corresponda aprovechamiento urbanístico alguno.

Es cierto que el sistema de ejecución previsto es el de cooperación y no el de expropiación; pero también lo es que el papel que desempeña la Administración es fundamental para concretar los derechos que corresponden al propietario, pues lo contrario les avoca a la imposibilidad de materializar las previsiones del Planeamiento.

Es decir, aunque en el sistema de cooperación son los propietarios quienes aportan los terrenos, la Administración no se desvincula de la urbanización pues a ella le corresponde ejecutar las obras (directamente o mediante una sociedad mercantil de capital público) y reparcelar los terrenos (potestad exclusivamente pública). La intervención de la Corporación Municipal es, por lo expuesto, imprescindible; sin ella la ejecución del planeamiento queda en punto muerto.

Asimismo, si bien en el ámbito urbanístico propio de los terrenos que se analizan se han ido otorgando licencias de parcelación y edificación, ello se ha realizado de forma aislada sin un desarrollo sistemático y homogéneo, provocando que los suelos sin aprovechamiento como sucede con las parcelas de los recurrentes por estar destinadas a uso dotacional, no hayan podido materializar su aprovechamiento y, después de veinte años, sigan en la misma situación, con el consiguiente perjuicio a los titulares de estos terrenos y la vulneración evidente del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas, y, por ende, del principio de igualdad en relación con el resto de parcelas.

Los presupuestos previstos en el art. 71 de la LSCM son de obligado cumplimiento y no se agotan con la mera previsión por parte de la Administración competente, sino que exigen la materialización de lo que expresamente enumera el precepto (distribución de beneficios y cargas, obtención y cesión de terrenos, realización de las obras de urbanización...) como manifestación del derecho de contenido patrimonial de los propietarios sobre su propiedad. Y es la Administración quien debe velar sobre el cumplimiento de tales exigencias, pues como dice el art. 72 le corresponde la dirección, inspección y control de toda actividad de ejecución para asegurar que se produzca de conformidad con lo anterior.

Por ello, la previsión del sistema de gestión urbanística de cooperación no es obstáculo para aceptar que, transcurridos más de veinte años sin avances de ningún tipo en el adecuado desarrollo urbanístico del APE donde se ubica la Unidad de Actuación objeto de reclamación, puede acudir a la figura de expropiación por ministerio de la ley que precisamente se prevé como mecanismo contra la inactividad de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas para suelo urbano destinado a servicios dotacionales, como es el caso.....".

Y, con base en estos pronunciamientos, concluye que estando acreditado que ni el desarrollo urbanístico del ámbito en el que se incluía la finca en el PGOU de 1985, ni el del A.R-23, Unidad de Ejecución UE-20 en el que se incluye en el vigente PGOU de 1995 "se han llevado a cabo a día, a pesar del tiempo transcurrido (más de 30 años) en contra de la programación prevista en la Ficha del PGOU (dos años), y que sí se han venido otorgando licencias de parcelación y edificación por parte del Ayuntamiento, actuando de esta forma aislada o asistemáticamente, sin que la finca de los actores se haya incluido en ningún convenio urbanístico a pesar de las solicitudes que se hicieron al respecto y que están documentadas en autos; suponiendo, por tanto, la inactividad de la Administración municipal la privación de hecho y de derecho de la finca sin contraprestación alguna (económica o en aprovechamiento), la tesis de la sentencia de instancia es correcta, sin que la previsión del sistema de gestión urbanística de cooperación sea obstáculo para aceptar que puede acudir a la figura de expropiación por ministerio de la ley que precisamente se prevé como mecanismo contra la inactividad de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas para suelo urbano destinado a parcelas de equipamientos o espacios libres, como es el caso".

Tercero. Preparación y admisión del recurso de casación:

El Ayuntamiento de Coslada preparó recurso de casación, justificando la concurrencia de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, sosteniendo que la expropiación por ministerio de la ley (art. 69 TRLS y 94 LSCM) exige, como requisito previo, que el procedimiento de actuación previsto en el planeamiento sea el de expropiación, no siendo aplicable al de cooperación. La solución adoptada por la sentencia es radicalmente distinta a la prevista por la Ley aplicable e incluso es contraria con sentencias del T.S. que, si bien no han abordado este supuesto -por lo que concurre el supuesto de interés casacional objetivo previsto en el art

88.3.a) al no existir jurisprudencia que trate la posibilidad de aplicar, sin embargo, la reciente sentencia de este Tribunal Supremo nº 387/2018, de 12 de marzo, rechaza la posibilidad de aplicar la expropiación por ministerio de la ley en el caso de unos terrenos que podrán ser objeto de cesión obligatoria en virtud de la justa distribución de los beneficios y cargas que se lleve a cabo en ejecución del ámbito de actuación a desarrollar por el Plan Especial.

La Sala de instancia lo tuvo por preparado en auto de 19 de noviembre de 2018.

Recibidas las actuaciones en esta Sala Tercera y personadas ambas partes, la Sección de Admisión de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó auto el 29 de marzo de 2019, que, acordó:

"1º) Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Coslada contra la sentencia nº 368/18, de 4 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmatoria en apelación -recurso nº 295/18- de la sentencia -n1 50/18, de 26 de marzo- del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid que desestima el recurso nº 226/15.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si es posible instar la expropiación por ministerio de la ley, una vez cumplidos los plazos al efecto establecidos legalmente, cuando la misma se pretende respecto de terrenos integrados en una unidad de ejecución por el sistema de cooperación cuyo desarrollo urbanístico no se ha completado.

3º) Identificar como normas jurídicas que en principio será objeto de interpretación, el artículo 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en relación con el artículo 94 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid".

Cuarto. Interposición del recurso:

Abierto el trámite, el Ayuntamiento presentó escrito de interposición en el que considera que "los supuestos contemplados en las sentencias alegadas en la demanda del presente procedimiento no son aplicables al caso que nos ocupa, ya que se refieren a suelos en los que según el planeamiento urbanístico que les son aplicable, prevén su obtención mediante expropiación, o bien, se trata de suelos que no estaban incluidos en ningún ámbito o polígono de gestión urbanística para su obtención. Ninguna de esas situaciones se da en el caso que nos ocupa. La Sentencia 387/2018 de 12 de marzo de 2018, de la Sala del Tribunal Supremo a la que nos dirigimos, rechaza la posibilidad de aplicar la expropiación por ministerio de la ley a terrenos incluidos en un ámbito de gestión pendiente de ordenación urbanística mediante un Plan Especial..... no puede justificarse dicha expropiación por la inactividad y demora de la Administración en la elaboración del correspondiente instrumento urbanístico, que es lo que se refleja en la sentencia recurrida y lo que sirve de fundamento a la pretensión del propietario, pues la reacción frente a esa actitud de la Administración, como hemos indicado, tiene sus propios cauces, y la aplicación de la expropiación por ministerio de la ley a una situación urbanística que no está definida en el correspondiente planeamiento, supondría imponer a la Administración el ejercicio de la potestad expropiatoria sobre un terreno sin la previa concreción de la causa expropiandi ni la necesidad de obtención del terreno por esa vía, a modo de penalización por la demora en el ejercicio de la función de ordenación urbanística".

Transcribe el art. 94 de la LSCAM, sin que quepa subsumir el caso que nos ocupa en ninguno de sus supuestos "EL RD Leg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, estatal, tiene carácter básico y el artículo 18.1.a) del citado texto legal prevé el deber de entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención (lo que se ha venido en determinar ejecución urbanística sistemática o integrada).

Éste sería el caso que nos ocupa. Los terrenos a que aluden los demandantes, hoy recurridos, están claramente incluidos en un ámbito de gestión, Área de Reparto 23 Unidad de Ejecución 20 del vigente Plan General de Ordenación Urbana, en el que se permite la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados y la cesión de las zonas verdes. Posibilidad derivada del propio sistema de actuación previsto por cooperación y a través de convenios de gestión.....

En el sistema de cooperación, determinado para la Unidad de Ejecución 20 del PGOU, los propietarios no son expropiados, mantienen la titularidad de los terrenos, y aportan los terrenos de cesión obligatoria.

Además, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su artículo 90, prevé tres procedimientos para la obtención y ejecución de las redes públicas:

a) Cesión libre y gratuita

b) Ocupación directa

c) Permuta forzosa, expropiación o cualquier otra forma de adquisición de la propiedad por la Administración actuante.

....., en su artículo 90. a) deja claro que la cesión libre y gratuita de los terrenos destinados a redes públicas, procederá cuando éstas formen parte de un ámbito de actuación, de un sector o de una unidad de ejecución, como es el caso de la Unidad de Ejecución 20 del PGOU de Coslada en la que se incluye el suelo de los reclamantes.

Cuando no es posible la obtención mediante cesión obligatoria y gratuita de los terrenos destinados por el planeamiento a redes pública, ya sean viarios o zonas verdes, prevé su obtención a través de otras modalidades como es la ocupación directa, (art. 92.1) permuta forzosa (art. 93.1.2) y finalmente mediante expropiación forzosa, (art. 94).....".

Concluyó solicitando el dictado de sentencia que, anulando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, declare que no es posible instar la expropiación por ministerio de la Ley regulada los artículos 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el artículo 94 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, cuando la misma se pretende de terrenos integrados en una misma unidad de ejecución por el sistema de cooperación cuyo desarrollo urbanístico no se ha completado, y, por tanto, la sentencia recurrida vulnera dichas normas y debe ser anulada, desestimando íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de D. Daniel, todo ello con expresa imposición de las costas.

Quinto. Oposición:

En contra de lo que se mantiene de contrario, dicen los recurridos "el instituto de expropiación por ministerio de la ley no puede dejarse a merced de cuál sea el instrumento de actuación urbanística, vetándose en todo caso para el sistema de cooperación. Y ello por cuanto el fundamento de dicho instituto es la inactividad de la Administración, la cual, lógicamente, no puede neutralizar el remedio de la expropiación, con base en que se convino la cooperación. No se olvide que, por su complejidad, está en la naturaleza del urbanismo la paralización o el incumplimiento de los procesos urbanísticos por múltiples motivos, a veces sobrevenido. Es indudable que la mera sujeción inicial a un determinado sistema no puede frustrar, per se, la posibilidad de una posterior expropiación por ministerio de la ley. Si se admitiese dicha doctrina jurisprudencial, el sistema de cooperación quedaría, por sí y para sí, extra muros del instituto de la expropiación, aunque ésta, finalmente, fuese ineludible por razón del paso del tiempo sin avances en los desarrollos urbanísticos. Y tal es lo que sucede en el presente recurso, según se deduce de la propia argumentación del Ayuntamiento recurrente.

La propia Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha dictado sentencias, relativas a incumplimientos sobrevenidos de los instrumentos urbanísticos, en cuyo caso es necesario arbitrar soluciones que eviten los efectos lesivos de la inactividad administrativa. Así, por ejemplo, ante la imposibilidad de cumplimiento de un convenio urbanístico, el Tribunal Supremo ha fijado doctrina en su reciente Sentencia de fecha 4 de abril de 2019, en el siguiente sentido: 1) Ante la imposibilidad de cumplimiento de un convenio de planeamiento por causa sobrevenida, desaparece la obligación asumida por el Ayuntamiento de entregar el aprovechamiento urbanístico o su equivalente económico; 2) La única obligación que subsiste es la de indemnizar al propietario por el valor de los terrenos cedidos, cuando no sea posible su restitución, pudiendo, entre otros criterios valorativos, aplicar las reglas de valoración establecidas para la fijación del justiprecio en expropiaciones (STS 4 abril de 2019, recurso casación 1224/2017,). Aplicada mutatis mutandis el fundamento de la doctrina expuesta al presente caso, ante la imposibilidad del instrumento de cooperación, brota y emerge la expropiación por ministerio de la ley, única solución objetiva de la Administración para paliar los efectos de la paralización y/o incumplimiento del proceso urbanístico.....".

Considera que tanto el art. 69 del R.D. 1346/76, como el 94 de la LSCM, dada su dicción, no excluye ningún sistema de actuación.

Sexto.

Conclusas las actuaciones, sin que el recurrente solicitase vista, ni la Sala lo considerase preciso, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 11 de febrero de 2020, que tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto del recurso:

La cuestión a la que tiene que dar respuesta esta Sala y Sección, conforme a lo establecido en el auto de admisión, consiste en determinar -con interpretación del art. 94 de la Ley 9/01, del Suelo de la Comunidad de Madrid en relación con el art. 69 del R.D. 1346/76- si es posible instar la expropiación por ministerio de la ley, una vez cumplidos los plazos al efecto establecidos legalmente, cuando la misma se pretende respecto de terrenos integrados en una unidad de ejecución por el sistema de cooperación cuyo desarrollo urbanístico no se ha completado.

El art. 69 del RD 1346/76 (TRLR) dispone "1. Cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos, que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente del justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.

A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél dirigirse al Jurado provincial de Expropiación, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 31 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa...".

Por su parte el art. 90 de la Ley CAM 9/01, del Suelo, prevé "1. Cuando proceda la expropiación del suelo destinado a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos deberá tener lugar dentro de los cinco años siguientes a la aprobación del planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución.

2. Transcurrido el plazo previsto en el número anterior sin que la expropiación haya tenido lugar, el propietario afectado o sus causahabientes podrán interesar de la Administración competente la incoación del procedimiento expropiatorio. Si un año después de dicha solicitud la incoación no se hubiera producido, se entenderá iniciado el procedimiento por ministerio de la Ley, pudiendo el propietario o sus causahabientes dirigirse directamente al Jurado Territorial de Expropiación a los efectos de la determinación definitiva del justiprecio".

El art. 101 de la Ley 9/01, bajo la rúbrica "Sistemas de ejecución", establece: "1. Para cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, el planeamiento urbanístico deberá optar expresamente, para el desarrollo de la actividad de ejecución, entre los sistemas de ejecución privada y pública, especificando el sistema elegido. Si el planeamiento no hubiera expresado el sistema de ejecución elegido, se llevará a cabo por la Administración al resolver sobre la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución.

2. La ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas se llevará a cabo por el sistema de Compensación.

3. La ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas, salvo que deba tener por objeto sólo obras públicas ordinarias, se llevará a cabo por alguno de los sistemas siguientes:

- a) Cooperación.
- b) Expropiación.
- c) Ejecución Forzosa".

Dos son los requisitos para que proceda la expropiación por ministerio de la ley: 1) El suelo ha de ser inedificable; y, 2) No estar adscrito a una ámbito de gestión (polígono, unidad de ejecución, unidad de actuación) que permita su obtención por la Administración en la reparcelación correspondiente que dé derecho al propietario afectado a materializar los derechos edificables en otras parcelas.

En este sentido, se ha pronunciado ya esta Sala, entre otras, en sentencias de 5 de mayo de 2014 (casación 3262/11), y, 6 de mayo de 2016 (casación 3395/14), en la que se dice que la finca estaba incluida en un

polígono de actuación urbanística para su gestión, y por ende, no era susceptible de expropiación por ministerio de la ley.

Pero, con especial detalle, la cuestión fue ya abordada en sentencia nº 387/18 (casación 2251/16) en un supuesto similar al aquí examinado:

"La jurisprudencia de esta Sala ha tenido ocasión de examinar con frecuencia el alcance del referido precepto que dispone: "cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o, sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia."

Como señala la sentencia de 22 de marzo de 2013 (rec. 953/10): "interesa destacar ya desde este primer momento, que el precepto condiciona las expropiaciones por ministerio de la ley a dos condiciones, de una parte, que los terrenos en cuestión no sean edificables por sus propietarios, esto es, que no se les asigne aprovechamiento patrimonializable por estar destinados a dotaciones. En segundo lugar y como premisa de lo anterior, que esos terrenos no puedan obtenerse por las cesiones obligatorias que se impone en la norma urbanística al efectuar la asignación de tales aprovechamientos a los propietarios afectados por la actuación urbanística, sobre la base de la justa distribución de benéficos y cargas."

En otras palabras, el precepto establece la posibilidad de instar la expropiación por ministerio de la ley cuando, en primer lugar, la ordenación urbanística haya concluido en la asignación a los terrenos de una calificación en virtud de la cual no sean edificables por sus propietarios, refiriéndose a una ordenación que ha entrado en vigor y resulta efectiva en cuanto a la calificación que impida tal edificabilidad en el concreto terreno de que se trate. Y en segundo lugar, que en atención a esa ordenación urbanística los terrenos no formen parte o se integren en un ámbito, polígono o unidad de actuación susceptible de distribución de beneficios y cargas, en cuya virtud puedan ser objeto de cesión obligatoria, en cuanto carecería de justificación exigir a la Administración la expropiación de los terrenos que se pueden obtener por otro título legal menos gravoso para la misma.

En estas condiciones se encuentra el fundamento de la institución que, como ha declarado esta Sala (sentencia de 21 de abril de 2005, recurso 6456/2001), está relacionada con la situación que comporta la determinación del planeamiento respecto de los terrenos que se someten al mencionado régimen, en cuanto son terrenos que ya aparecen, desde la aprobación del planeamiento, sujetos a una vinculación pública que los excluye del aprovechamiento patrimonializable que el planeamiento confiere a terrenos de similares características, pero con diferente calificación urbanística; lo cual comporta un gravamen para sus propietarios, por ello el Legislador no ha permitido que tales terrenos queden en esa indeseable situación de manera indefinida y se autoriza que sea el mismo propietario el que inste la expropiación, en una clara excepción a la regla general de que no cabe, en principio, obligar a la Administración a llevar a cabo la expropiación de bien o derecho alguno, como recuerda la sentencia de 9 de febrero de 2012 (recurso 6281/2008).

En este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2011 (rec. 5528/2008) precisa que: "constituye una excepción a la regla general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar (que)-tiene un marcado carácter tuitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico... esta finalidad sólo tiene sentido, tal como se desprende del precepto legal arriba transcrito, cuando la imposibilidad de edificar dimana del propio planeamiento urbanístico. Es claramente un mecanismo de cierre de éste último: cuando el contenido económico del derecho de propiedad afectado por el planeamiento urbanístico no puede satisfacerse por otra vía, como es destacadamente la de equidistribución de beneficios y cargas, debe procederse a la expropiación."

Se desprende de todo ello, que es presupuesto para la recta aplicación de esta institución, el desarrollo de la ordenación urbanística en el nivel suficiente para definir de manera concreta y efectiva el aprovechamiento urbanístico del terreno y las condiciones de ejercicio, pues lo que justifica la expropiación por ministerio de la ley es la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento que ha definido suficientemente el alcance del derecho de propiedad, de ahí que el precepto se refiera al cómputo del plazo de advertencia, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística, y su finalidad es evitar que la inactividad administrativa perjudique o impida la efectividad el derecho del propietario en los términos definidos con carácter eficaz por el

planeamiento. Expresado en sentido negativo, la institución no tiene por objeto solventar o remediar la posible omisión o retraso de la Administración en el ejercicio de sus facultades de ordenación urbanística, que tiene sus propios cauces legales en los términos que contempla la regulación de la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y el régimen de impugnación de los mismos; y menos aún se contempla por el legislador la posibilidad de utilizar la expropiación por ministerio de la ley como una modalidad de penalización de la inactividad administrativa en la ordenación urbanística..... los terrenos en cuestión están incluidos en un ámbito de gestión, que está pendiente de ordenación urbanística mediante Plan Especial, que es este plan el que determinará los usos lucrativos y no lucrativos y, por tanto, la edificabilidad del suelo y, finalmente, que es susceptible y está pendiente de la correspondiente distribución de beneficios y cargas, incluidas las cesiones que procedan.

En estas circunstancias, que no han sido desvirtuadas por las alegaciones de la contraparte y que incluso se reflejan como hecho cierto en la sentencia recurrida, es claro que no concurren los requisitos y condiciones exigidos por el art. 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, según se entienden por la jurisprudencia y que se han expuesto antes, para que resulte procedente la expropiación por ministerio de la ley de la finca en cuestión.

Y como se ha dicho antes, no puede justificarse dicha expropiación por la inactividad y demora de la Administración en la elaboración del correspondiente instrumento urbanístico, que es lo que se refleja en la sentencia recurrida y lo que sirve de fundamento a la pretensión del propietario, pues la reacción frente a esa actitud de la Administración, como hemos indicado, tiene sus propios cauces, y la aplicación de la expropiación por ministerio de la ley a una situación urbanística que no está definida en el correspondiente planeamiento, supondría imponer a la Administración el ejercicio de la potestad expropiatoria sobre un terreno sin la previa concreción de la causa expropiandi ni la necesidad de obtención del terreno por esa vía, a modo de penalización por la demora en el ejercicio de la función de ordenación urbanística..... dicha inactividad supone que no se va a producir esa modificación de la ordenación urbanística en la que se lleve a cabo la distribución de beneficios y cargas y, por lo tanto, subsisten las condiciones fijadas en el planeamiento que justifican la expropiación, mientras que, en este caso, es la situación del terreno según el ordenamiento urbanístico vigente la que no autoriza la expropiación por ministerio de la ley, supuesto más próximo al contemplado en el recurso 953/2010, resuelto por la citada sentencia de 22 de marzo de 2013, en la que se apreció la falta de una clara y suficiente definición de la situación urbanística del terreno y, en consecuencia, se declaró la improcedencia de la expropiación por ministerio de la ley.

Finalmente ha de señalarse que no ha pasado desapercibido para la Sala el hecho de que, según se desprende de las actuaciones, la zona o sector en cuestión se ha ido desarrollando, a pesar de no estar completa la ordenación urbanística, concediéndose licencias y haciéndose efectivos los aprovechamientos urbanísticos, creándose situaciones de hecho que posiblemente incidan negativamente en la ordenación de una adecuada distribución de beneficios y cargas, pero el remedio a dicha situación ha de buscarse en los medios que el ordenamiento jurídico establece al respecto y no en la aplicación de una institución como la expropiación forzosa por ministerio de la ley, que como hemos señalado antes, viene establecida para otros fines y solo resulta viable cuando concurren las circunstancias y requisitos que la condicionan".

Segundo. *Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:*

Conforme a cuanto se ha expuesto, la respuesta a la cuestión interpretativa planteada en el auto de admisión ha de ser que no cabe la expropiación por ministerio de la ley cuando el suelo sea edificable y esté adscrito a un ámbito de gestión (polígono, unidad de ejecución, unidad de actuación) que permita su obtención por la Administración en la reparcelación correspondiente por la se otorgue al propietario afectado la posibilidad de materializar sus derechos edificables en otras parcelas.

Tercero. *Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:*

1. En el supuesto enjuiciado por la sentencia recurrida, el suelo propiedad de la parte recurrida se encontraba incluido en una unidad de ejecución (UE-20) por el sistema de cooperación cuyo desarrollo urbanístico no se ha completado, no obstante el tiempo transcurrido (más de 30 años) en contra de su programación prevista en la ficha del PGOU de Coslada (dos años), y no obstante ello se han venido otorgando por el Ayuntamiento licencias de parcelación y edificación, actuando de esta forma aislada o asistemáticamente, sin que la finca de los actores se haya incluido en ningún convenio urbanístico a pesar de las solicitudes que se hicieron al respecto y

que están documentadas en autos, luego en aplicación de la doctrina que acabamos de fijar, es claro que no procedía la expropiación de la parcela por ministerio de la ley, lo que ha de conducir a la estimación del recurso de casación y a la anulación de la sentencia del T.S.J. de Madrid (Sección Cuarta), procediendo estimar el recurso de apelación 295/18, y todo ello, sin perjuicio, del derecho a instar una indemnización por el cauce de la responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados.

2. Conforme al art. 93.4 LJCA no se efectúa pronunciamiento en materia de costas, y, respecto de las causadas en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139.2 LJCA se condena a los propietarios de la finca, cuyo importe cuantitativo máximo (art. 139.4), queda fijado en 2.000 €.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.

Dar respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia propuesta en los términos del F.D Segundo.

Segundo.

ESTIMAR el recurso de casación número 7604/2018, interpuesto por el Ayuntamiento de Coslada y revocar la sentencia nº 368/18, de 4 de julio, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid. Sin costas.

Tercero.

ESTIMAR el recurso de apelación nº 295/18, anulando la sentencia nº 50/18, de 26 de marzo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de esta Capital . Con condena en costas a Dña. Carla, D. Luis Manuel, Dña. Mónica, D. Valentín y Dña. Sara, cuya cuantía máxima, por todos los conceptos, no puede exceder de 2.000 €.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez D. Rafael Fernández Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Wenceslao Olea Godoy D^a. Inés Huerta Garicano D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Inés Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.