

Expropiación forzosa

Julio Galán Cáceres

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
Profesor del CEF.-*

Extracto

En este caso, un parlamento autonómico, ante la necesidad de ampliar su sede y no lograr un acuerdo con los interesados, dicta una ley por la que declara de utilidad pública los inmuebles precisos para la ampliación, sin justificar por qué escogió aquellos. Posteriormente, el Ejecutivo regional dicta un decreto declarando la urgente ocupación de los inmuebles. En la posterior acta de ocupación existe una discrepancia sobre los metros reales de un piso de un inmueble que fundamentó la decisión del jurado que optó, al fijar el justiprecio, por el inferior al real. El Tribunal de lo Contencioso acaba planteando una cuestión de inconstitucionalidad respecto a los dos únicos artículos de aquella ley. Finalmente, pasados 5 años desde la toma de posesión sin iniciarse las obras, se ejerce el derecho de reversión, transcurrido un año desde el aviso a la Administración en este sentido.

Palabras clave: expropiación forzosa; declaración de utilidad pública; urgente ocupación; justiprecio; reversión de expropiación.

Fecha de entrada: 04-07-2021 / Fecha de aceptación: 26-07-2021

El Parlamento canario tiene intención de ampliar la sede del mismo, debido a las «serias limitaciones de espacio que lo hacen insuficiente para albergar las dependencias políticas y administrativas de la Cámara», por lo que entabla negociaciones con los propietarios de los edificios número 5 de la calle XXX y números 44 y 46 de la calle YYY, en Santa Cruz de Tenerife. Se trata de predios aledaños, situados en la misma manzana, y que permiten, desde un punto de vista arquitectónico, una integración espacial y funcionalmente admisible con la actual sede parlamentaria.

Sin embargo, las intensas negociaciones llevadas a cabo no dieron resultado alguno, por lo que el citado parlamento tramita y aprueba la ley de Canarias número 00/2018, publicada el 14 julio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de los edificios anteriormente indicados. La ley tan solo tiene dos artículos.

La citada ley no especifica, ni en su exposición de motivos ni en su articulado, la razón de la elección de estos edificios y no de otros varios en la misma manzana, y que hubieran permitido, desde un punto de vista arquitectónico, la misma integración espacial y funcional, como se deduce del plano parcelario de la manzana, colindantes con el parlamento, que pudieran haber satisfecho también la necesidad planteada.

El primero de los artículos de la ley dispone:

Con destino a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, se declara de utilidad pública la expropiación forzosa de los edificios número 5 de la calle XXX, número 44 y número 46 de la calle YYY, en Santa Cruz de Tenerife, según el parcelario de la manzana que se incorpora como anexo.

El artículo segundo establece, por su parte, lo siguiente:

Se habilita al Gobierno de Canarias para que, a instancia de la Mesa del Parlamento de Canarias, previa audiencia de la Junta de Portavoces, declare la utilidad pública de otros inmuebles colindantes al de la sede de la Cámara, a los efectos de su ampliación.

Los titulares de dichos edificios, interpretando que aquella ley en realidad viene a ser una sanción por la falta de acuerdo en el previo intento de compraventa voluntario iniciado entre ellos y el Parlamento canario, consideran ilegal dicha actuación, sin que supieran, en ese momento, qué actuación o actuaciones podrían llevar a cabo para paralizar los efectos de aquella ley, de forma inmediata.

En desarrollo de esta ley, se dictó por el Gobierno de Canarias el Decreto 142/2018, de 30 de agosto, que dice, sin más, literalmente:

Se declara urgente la ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación forzosa iniciada por la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias con motivo de la ampliación de la sede del Parlamento Autonómico. Los bienes y derechos a los que se refiere la declaración de la urgencia de la ocupación decretada se corresponden exclusivamente con los enumerados en el artículo primero de la Ley autonómica 00/2018.

Este decreto no se notificó personalmente a los propietarios afectados.

En el levantamiento del acta previa a la ocupación, se hizo constar que la superficie de uno de los pisos de los inmuebles afectados medía 120 m², cuando la realidad es que la extensión era de 160 m². El jurado provincial de expropiación, teniendo en cuenta lo recogido en el acta fijó, como elemento para el justiprecio, la extensión de 120 m². Contra la decisión del jurado, recurrió, en su momento, el titular afectado.

Contra este decreto, los titulares de los edificios afectados, litigando bajo una única representación de procurador y defensa letrada, presentaron recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sita en la isla de Tenerife. Este órgano jurisdiccional otorgó a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común e improrrogable de 10 días para que pudieran alegar lo que desearan sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta; seguidamente y sin más trámite, la sala resolvió en el plazo de tres días por auto, acordando el planteamiento de la referida cuestión de inconstitucionalidad sobre la totalidad de la ley, es decir, los dos artículos citados, toda vez que podría vulnerar artículos de la Constitución.

Finalmente se hacer constar que sobre uno de los edificios expropiados, transcurridos cinco años desde la toma de posesión, todavía no se había iniciado la ejecución de obra alguna, lo que provocó que por parte del titular del mismo se solicitara la reversión. Transcurrido un año desde dicha solicitud sin que la Administración hubiere notificado nada al respecto, considera estimada su solicitud y pide a la Administración la ejecución material de la devolución del edificio.

Cuestiones planteadas:

1. ¿Podían hacer algo los titulares de los edificios a los que afecta la ley, una vez publicada, y de forma inmediata?
2. ¿Concurría el juicio de relevancia preciso para plantear la cuestión de inconstitucionalidad contra los dos preceptos citados?
3. ¿A qué artículos de la Constitución podría afectar la citada ley?

4. Enumere, de forma concreta, si existieran, esos vicios que harían total o parcialmente inconstitucional la ley
5. ¿Existe vulneración del artículo 24 de la CE?
6. ¿Cómo debe resolverse el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 142/2018 del Gobierno canario?
7. ¿Cómo ha de resolverse el recurso interpuesto por el titular de un piso cuando en el acta previa a la ocupación se recogió que su extensión era de 120 m², cuando la realidad es que era de 160 m²?
8. ¿Es ajustada a derecho la interpretación del silencio administrativo que ha realizado el titular del edificio sobre el que no se realizó obra alguna transcurridos cinco años? En el hipotético supuesto de que tuviera razón, ¿cómo podría obligar a la Administración a la devolución del edificio?

Solución

1. ¿Podían hacer algo los titulares de los edificios a los que afecta la ley, una vez publicada, y de forma inmediata?

En principio, contra la ley nada podrían hacer, puesto que el único recurso que cabe es el de inconstitucionalidad, para el que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional (LOTC) solo estarían legitimados el presidente del Gobierno, el defensor del pueblo y, al menos, 50 diputados o 50 senadores.

Por lo que podrían ejercitar el derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, e instar a alguno de los legitimados para que formularan en su caso el oportuno recurso de inconstitucionalidad por los motivos que en preguntas posteriores se analizarán.

En dicho recurso, si es interpuesto por el presidente del Gobierno y solicitara su suspensión, basándose en el artículo 161.2 de la Constitución, se producirá aquella de forma automática, y permaneciendo durante cinco meses, al menos, esta suspensión; pasado ese plazo, el Tribunal Constitucional tendría que pronunciarse sobre su mantenimiento o levantamiento y, si nada dice, se entiende levantada.

Si el recurso lo interpone cualquiera de los otros legitimados, no habría posibilidad de suspensión de la ley impugnada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la LOTC, que señala que la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la

Constitución para impugnar, por medio de su presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las comunidades autónomas.

El artículo 56.2 de la LOTC prevé la suspensión de la resolución impugnada en caso de recurso de amparo. Cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la sala, o la sección en el supuesto del artículo 52.2 (presentadas las alegaciones o transcurrido el plazo otorgado para efectuarlas, la sala podrá deferir la resolución del recurso, cuando para su resolución sea aplicable doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, a una de sus secciones o señalar día para la vista, en su caso, o deliberación y votación), de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona.

2. ¿Concurría el juicio de relevancia preciso para plantear la cuestión de inconstitucionalidad contra los dos preceptos citados?

También con igual carácter previo al análisis del fondo de la presente cuestión es necesario determinar su objeto, tanto en lo que se refiere a las disposiciones legales que deben tenerse por cuestionadas, como en cuanto afecta a las normas constitucionales, de cuyo contraste se desprenderá la constitucionalidad o inconstitucionalidad de aquellas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias cuestiona la Ley autonómica 00/2018 en su conjunto. No obstante, dicha ley está integrada por dos artículos cuya relevancia para la resolución del procedimiento contencioso-administrativo del que trae causa el presente proceso constitucional es ciertamente muy distinta. Así, mientras que en relación con el primero de los artículos –en el que se acuerda la necesidad de la ocupación de tres concretos inmuebles– se satisfacen las condiciones del juicio de relevancia requerido por el artículo 35.2 de la LOTC, no sucede lo mismo con respecto al segundo de los preceptos –que habilita al Gobierno de Canarias para declarar la utilidad pública y acordar la necesidad de la ocupación de otros inmuebles colindantes–.

Es doctrina reiterada de este tribunal que el juicio de relevancia «constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a través suyo se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, pues para realizar este tipo de control carece aquel de legitimación». Dicho juicio de relevancia «ha sido definido por el Tribunal Constitucional como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada (por todos, ATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3.º, y las resoluciones allí mencionadas)» (ATC 21/2001, de 31 de enero, FJ 1.º) y constituye una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, en la medida que garantiza una interrelación necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3.º [NCJ029117]) entre el fallo del proceso *a quo* y la validez de la norma cuestionada (STC 64/2003, de 27 de marzo, FJ 5.º [NCJ042231]).

Para determinar la corrección del juicio de relevancia verificado por la sala proponente es necesario recordar los términos del procedimiento judicial subyacentes: la representación procesal de las personas recurrentes impugnan el decreto del Gobierno de Canarias, que declara urgente la ocupación de los bienes y derechos que se enumeran en el anexo del mismo, y que se refieren exclusivamente a los edificios identificados en el artículo primero de la Ley del Parlamento de Canarias 00/2018, sin que exista conexión alguna entre el decreto recurrido y los «otros inmuebles colindantes al de la sede de la Cámara» a los que se refiere el artículo segundo de la ley canaria, para los cuales se difiere una eventual declaración de necesidad de ocupación sobre los mismos a un futuro acuerdo del Gobierno de Canarias. En definitiva, la cuestión de inconstitucionalidad centrada en el artículo primero de la ley autonómica referida supera el juicio de relevancia, puesto que indudablemente existe una relación de dependencia o un nexo causal «lógico y directo» (ATC 26/2002, de 26 de febrero, FJ 2.º) entre el pronunciamiento sobre la validez del indicado precepto legal y el que ha de dictar el órgano judicial en los procesos contencioso-administrativos *a quibus*. Pues de ser inconstitucional el referido precepto legal, las demandas contencioso-administrativas habrían de ser, en principio, estimadas, declarándose nulo el decreto impugnado.

El artículo segundo de la ley cuestionada no supera, sin embargo, el repetido juicio de relevancia, pues no resulta en modo alguno aplicable para la resolución de aquel recurso contencioso-administrativo, en la medida en que no existe conexión lógico-jurídica alguna entre el mismo y el decreto canario recurrido, por lo que una eventual declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad del meritado precepto legal carecería de todo efecto jurídico sobre la validez o invalidez del referido decreto. Por tanto, sobre este artículo no cabe plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

3. ¿A qué artículo de la Constitución podría afectar la citada ley?

Podría plantearse el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley autonómica 00/2018 por su eventual contradicción con los artículos 14 y, sobre todo, 24.1 de la Constitución y posible infracción de los artículos 24.1 y 33.3.

Parece que la cuestión de inconstitucionalidad por el posible desajuste de Ley canaria 00/2018 con el artículo 33.3 exclusivamente, descartando la violación del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de igualdad, no están acreditados.

Por tanto, la norma constitucional de contraste en este procedimiento solo ha de ser, en principio, la del artículo 33.3 (vulneración de la garantía del procedimiento expropiatorio, por haberse dictado una ley singular expropiatoria). Sin perjuicio, claro está, de que, en la medida en que resulte necesario, podamos fundamentar nuestro juicio de constitucionalidad en cualquier otro precepto de la Constitución, eventualidad esta que, prevista expresamente en el artículo 39.2 de la LOTC, es manifestación del principio *iura novit curia* e instrumento necesario para el mejor ejercicio de la función de depuración del ordenamiento, confiada a la jurisdicción de este tribunal para la adecuada garantía de la primacía de la Constitución

(SSTS 113/1999, de 22 de junio, FJ 2.º; 46/2000, de 14 de febrero, FJ 3.º; ATC 1393/1987, de 9 de diciembre, y ATC 1393/1987, FJ 2.º).

4. Enumere, de forma concreta, si existieran, esos vicios que harían total o parcialmente inconstitucional la ley

En este orden de consideraciones, los vicios de inconstitucionalidad serían, en esencia, los siguientes:

1. La Ley del Parlamento de Canarias 00/2018 constituye una ley expropiatoria singular dictada para hacer frente, no a «una situación singular», sino a «una situación general u ordinaria» (la ampliación de la sede del Parlamento autonómico con unos inmuebles sobre los que no se ha llegado a un acuerdo amistoso con sus titulares), que justificaría, en su caso, la utilización de la potestad expropiatoria ordinaria por parte de la Administración. Por ello, el recurso a una expropiación legislativa en el caso concreto analizado «determina una inobservancia de la denominada "garantía del procedimiento expropiatorio" que se recoge en el artículo 33.3 de la CE, cuando ordena que la expropiación se realice "de conformidad con lo dispuesto por las leyes"».

2. La utilización de las leyes expropiatorias solo resulta constitucionalmente admisible en supuestos excepcionales «que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad», no son remediabiles por las técnicas expropiatorias normales de las que dispone la Administración. Pues bien, la ley autonómica cuestionada afronta «una situación nada fuera de lo corriente», desplazando los procedimientos expropiatorios previstos con carácter general en la Ley de expropiación forzosa, lo que provoca un atentado «contra el artículo 33.3 de la CE, en cuanto que se expropia a los recurrentes despojándoles en un caso normal y no excepcional de las garantías que para ser expropiados de sus bienes les confiere el procedimiento regulado para las expropiaciones administrativas ordinarias».

Las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales. En contraposición, en efecto, a las expropiaciones legislativas, ciertamente excepcionales, las operaciones expropiatorias ordinarias exigidas por la satisfacción de los intereses públicos se efectúan aplicando en cada caso concreto la legislación expropiatoria general.

Por tanto, la cuestión se circunscribe a las garantías del artículo 33.3, que garantiza un mínimo inexcusable: toda expropiación ha de ajustarse, entre otros, al requisito de que se verifique «de conformidad con las leyes». En principio, por tanto, nada se dice sobre la naturaleza jurídica del acto a cuyo través se lleve a cabo cada concreta expropiación, que podrá ser tanto una decisión administrativa como una ley o norma con rango legal. Lo exigido es, estrictamente, que la forma en cuestión se ajuste en su contenido a lo establecido en las leyes. Como sostiene el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el artículo 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales exige,

antes de nada y sobre todo, que una injerencia del poder público en el disfrute del derecho al respeto de los bienes sea legal, esto es, se lleve a cabo por ley o en aplicación de una ley (por todas, STEDH Pincová y Pinc contra República Checa, de 5 de noviembre de 2002, § 45).

3. Ley canaria 00/1992, al haberse dictado para hacer frente a una situación que no resulta en modo alguno excepcional, «carece de base razonable o, al menos, es desproporcionada en atención a la causa expropriandi, utilidad pública o interés social, y a la necesidad de ocupación, produciéndose, por tanto, una vulneración del repetido artículo 33.3 de la Carta Magna, al haberse creado el supuesto de hecho de forma arbitraria, resultando la singularidad de esa misma arbitrariedad, y no ser las medidas adoptadas razonables ni proporcionadas en función del fin propuesto y del mismo supuesto de hecho contemplado».

Además de no venir justificada por circunstancias excepcionales, la ley recurrida ofrece una estructura y contenido que no permiten que la defensa de los derechos e intereses de los particulares expropiados pueda satisfacerse en esta sede sin perjuicio de su contenido material ni menoscabo de la naturaleza propia de nuestra jurisdicción.

En este sentido, dos son los puntos que se deben examinar:

- De un lado, la definición de la causa *expropriandi* verificada por la ley; de otro, la declaración de la necesidad de ocupación de los tres concretos inmuebles incluidos en su artículo 1, aspectos sobre los que la sala proponente abriga dudas fundadas en cuanto a su constitucionalidad, por recibir en la ley un tratamiento supuestamente arbitrario o desproporcionado.

Es indudable que la declaración de utilidad pública de las obras de ampliación de la sede parlamentaria resulta plenamente constitucional y que tal juicio puede alcanzarse en este procedimiento sin merma alguna de los derechos afectados. En este orden de ideas, es evidente, en primer término, que la causa *expropriandi* ha sido definida por el legislador autonómico en una materia sustantiva atribuida indudablemente a su esfera competencial, como es la relativa a la determinación tanto de la necesidad de la ampliación de la sede del Parlamento autonómico como del alcance de la misma.

- Y, en segundo término, el legislador ha justificado en el preámbulo de la Ley 00/2018 la necesidad de proceder a dicha ampliación, debido a las «serias limitaciones de espacio que lo hacen insuficiente para albergar las dependencias políticas y administrativas de la Cámara».

Ahora bien, para emitir un juicio fundado sobre la posible arbitrariedad o desproporción de la declaración de necesidad de ocupación de los edificios número 5 de la calle XX y números 44 y 46 de la calle YY, en Santa Cruz de Tenerife, efectuada por el artículo primero de la Ley canaria 2/1992, son precisos elementos de evaluación que resultan impropios de la jurisdicción del Tribunal Constitucional.

Es doctrina de este tribunal que para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002 [NCJ042953], de 3 de abril, FJ 10.º, en relación con el control de la actuación administrativa; y STC 55/1996 [NCJ065130], de 28 de marzo FFJJ 6.º, 7.º, 8.º y 9.º, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa).

Esta doctrina es coincidente, por lo demás, con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que a propósito del derecho a la propiedad privada protegido por el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, señala que una medida de injerencia en el derecho al respeto de los bienes debe velar por el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (por todas, STEDH Sporrang y Lönnroth contra Suecia, de 23 de septiembre de 1982, § 69).

Aplicando los criterios reseñados para comprobar si la concreta determinación por el artículo primero de la ley autonómica cuestionada de la necesidad de ocupación de los edificios objeto de expropiación respeta el principio de proporcionalidad, debemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. Los bienes cuya necesidad de ocupación se discute son indudablemente idóneos o adecuados para alcanzar el fin de utilidad pública perseguido con la operación expropiatoria, consistente, recordémoslo, en la ampliación de la sede parlamentaria. Y ello en la medida en que se trata de predios aledaños, situados en la misma manzana, y que permiten desde un punto de vista arquitectónico una integración espacial y funcionalmente admisible con la actual sede parlamentaria.
2. Ahora bien, los bienes en cuestión no son los únicos que podrían permitir eventualmente la ampliación de la referida sede, como se desprende del examen del plano parcelario de la manzana donde se ubica la cámara autonómica y, sobre todo, atendido el dato de que el propio legislador canario viene a admitir la existencia de otros inmuebles también idóneos, por cuanto el artículo 2 de la ley habilita a la Administración para expropiarlos. Partiendo de esta realidad y de la circunstancia de que la ley autonómica analizada contiene una medida expropiatoria de naturaleza singular de ciertos derechos patrimoniales, sería indispensable para verificar su necesidad una justificación específica que ni la ley ofrece por sí ni el Tribunal Constitucional puede determinar en un juicio sobre aquella realidad fáctica, cuya sede propia es la de la jurisdicción ordinaria.

Ni la exposición de motivos de Ley canaria 00/2018 ni su propio articulado explicitan en modo alguno los motivos por los que los bienes cuya necesidad de ocupación se acuerda de manera directa por el legislador autonómico son más idóneos o adecuados para materializar la causa *expropriandi* que aquellos otros bienes colindantes cuya expropiación se difiere hacia el futuro por el artículo 2 de la ley autonómica cuestionada, y respecto a los cuales, además, se prevé que será el Gobierno canario –y no la cámara legislativa autonómica– quien acuerde la necesidad de su ocupación, ampliándose de este modo el abanico de eventuales medios de impugnación de tal decisión administrativa, de los que no se beneficiarán, obviamente, los propietarios de los directamente expropiados por el legislador.

Pues bien, dado, por un lado, que la realidad de los hechos demuestra que el legislador autonómico disponía de una pluralidad de edificios que, al encontrarse ubicados dentro de la misma manzana edificatoria parecían igualmente idóneos, al menos a primera vista, para conseguir hacer efectiva la ampliación de la sede parlamentaria, y, dado, por otro, que ha seleccionado exclusivamente algunos de ellos, excluyendo los otros, sin ofrecer ningún motivo que justifique de manera razonable tal decisión, ni pudiendo el Tribunal Constitucional deducirlo a partir del contraste de unos y otros en punto a su idoneidad para el fin de la expropiación, pues para ello sería preciso un examen de la realidad fáctica que tiene mejor acomodo en el marco de la prueba practicable en un procedimiento judicial, debe concluirse que la declaración de la necesidad de ocupación de los edificios número 5 de la calle XXX y números 44 y 46 de la calle YYY, en Santa Cruz de Tenerife, efectuada por el artículo primero de la Ley canaria 00/2018, es contrario al artículo 33.3 de la Constitución.

5. ¿Existe vulneración del artículo 24 de la CE?

La referencia que, no obstante la limitación del planteamiento de la duda de inconstitucionalidad, debemos hacer también al artículo 24.1 de la CE obedece a que, como apreciamos en la STC 166/1986 FJ 12.º, las leyes singulares de expropiación inciden «sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad, que el artículo 24.1 de la CE garantiza a los propietarios». Por ello es obligado cuestionarse si, dado un procedimiento expropiatorio legalmente establecido, el expropiado tiene derecho a que cada una de sus fases se verifique a través de actos que puedan ser objeto de revisión jurisdiccional en todos sus extremos y con el mayor alcance. En otras palabras, si entre las garantías expropiatorias se incluye el derecho a que los intereses afectados sean en todo caso tutelables por los tribunales ordinarios y solo por ellos, con exclusión de otras jurisdicciones no judiciales. Por esta vía se vendría a excluir una posibilidad que el artículo 33.3 de la CE, en sí mismo, no impide: que alguna de las fases del procedimiento expropiatorio se lleve a cabo mediante normas con rango de ley, dado que este tipo de normas son accesibles a un control judicial limitado, por cuanto un juicio de constitucionalidad negativo solo puede llevar al juez ordinario a plantear una cuestión de inconstitucionalidad, en cuya sustanciación no tiene intervención (inmediata) el particular afectado.

Desde una consideración de conjunto, es evidente que el afectado vería entonces mermada la posibilidad de discutir en derecho el contenido de la decisión formalizada bajo la cobertura de la ley, pues contra ella no puede reaccionar en los mismos términos y con el mismo alcance que sí le cabrían frente a una actuación administrativa. En particular, y por lo que al caso examinado importa, no podría invocar ante la jurisdicción la existencia de otros bienes capaces de proveer a la necesidad del expropiante en la misma o mejor medida que los que el legislador ha señalado como objeto de expropiación, y ello aun cuando en la ley misma se admitiera la existencia de tales otros bienes. Si ello es así, habrá de concluirse que la intervención legislativa en un procedimiento expropiatorio solo es aceptable en la medida en que los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional, importando solo que se trate de una tutela material y, por tanto, con independencia de que sea administrada por la jurisdicción ordinaria o por la constitucional.

Esto supone que el problema deba abordarse, no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada. En otras palabras, un acto legislativo expropiatorio solo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que solo están al alcance de la jurisdicción ordinaria. Esta necesaria correspondencia entre las posibilidades de defensa de los derechos e intereses legítimos, por un lado, y el instrumentario que para su ejercicio efectivo puede dispensarse en los procedimientos de control de constitucionalidad de la ley, por otro, delimita el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular. Circunstancias que solo podrán darse si la idoneidad de los bienes a expropiar es indiscutible en atención al fin legítimamente perseguido y si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la simple acción administrativa.

En el caso que ha dado lugar al proceso judicial de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, no son de apreciar circunstancias de esa especie. Se trata de un supuesto perfectamente común en el que, no pudiendo alcanzar un acuerdo con la propiedad de unos inmuebles para su adquisición por compraventa, el poder público recurre al expediente de su expropiación forzosa por medio de una ley singular. Es habitual y razonable que las pretensiones adquisitivas del poder público procuren articularse con los instrumentos jurídicos menos gravosos para los particulares, sirviéndose del negocio jurídico privado antes que del recurso a las facultades de *imperium*, que habrán de desplegarse solo cuando el interés público razonablemente lo demande. Es este un dato con el que no

puede dejar de contar el particular que negocie con una Administración, siendo por ello la solución expropiatoria una variante que potencialmente se cierne sobre todo proceso negociador. Ahora bien, una exigencia mínima del principio de confianza legítima es que la brindada por el artículo 33.3 de la CE en punto a que, llegado el caso, la expropiación forzosa se verificará por los cauces establecidos en la ley y, según es común, por mano de la Administración, no se vea defraudada con el recurso a un medio tan exorbitante como es el empleo de la ley, justificable solo cuando los bienes, por su naturaleza o circunstancias, no admiten otra forma de adquisición por el poder público, pero no cuando, simplemente, este no puede adquirirlos de manera negociada, supuesto en el que la proporcionalidad impone más bien servirse de formas jurídicas que, como los actos administrativos, son susceptibles de un control jurisdiccional de mayor alcance y densidad que el ofrecido por el ordenamiento a los particulares frente a las formas con valor de ley.

6. ¿Cómo debe resolverse el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 142/2018 del Gobierno canario?

Caben dos posibilidades:

- a) Si el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 00/2018, no tiene otra opción el órgano jurisdiccional que declarar su invalidez, su nulidad, pues concurre la causa de ser acto administrativo materialmente imposible, cuando es anulada la ley que decretó la expropiación singular; no existe expropiación alguna, por lo que no puede declararse la urgencia de algo que no existe (art. 47.1.c de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común).
- b) Si el Tribunal Constitucional no declarara la inconstitucionalidad de la ley, esta declaración de urgencia (regulada en el art. 52 de la Ley de expropiación forzosa [LEF] de 16 de diciembre de 1954 y en los arts. 56 a 59 del Reglamento de expropiación forzosa [REF] aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957) no es ajustada a derecho, pues carece de motivación alguna, incumpliendo lo previsto en el artículo 35.1 a 9, en el sentido de que es obligatoria la motivación de los actos administrativos cuando «limiten derechos subjetivos o intereses legítimos». Este tipo restrictivo de expropiación requiere:
 - Que medien circunstancias excepcionales que exijan o aconsejen, al menos, el empleo de este procedimiento, pues la declaración de urgencia debe responder a urgencia reales y constatadas, en relación con una obra o finalidad concreta y determinada, suficientemente justificadas para que puedan servir de base a una excepción tan importante al sistema general de previo pago al justiprecio.
 - Que las circunstancias materiales y jurídicas existentes permitan la actuación urgente.

- Que el acuerdo esté motivado con la exposición de las circunstancias que lo justifiquen.
- Y que se retenga previamente crédito presupuestario.

Respecto a la falta de notificación a los interesados, de forma individualizada no es exigida, en sentido estricto, por la ley, aunque la regla segunda del artículo 52 exige notificar a los interesados afectados el día y hora en que se levantara el acta previa a la ocupación. Esta notificación personal sufre una excepción cuando la declaración de urgencia une la función de declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, dado que para esta la LEF exige específicamente notificación personal. Sin embargo, en este caso, no se había decretado el acuerdo de necesidad de ocupación. Por otra parte, debemos significar que, en todo caso, la falta de notificación es un supuesto de ineficacia del acto, pero no de invalidez del mismo y, además, en este caso, al haberse recurrido, mediante el recurso correcto, el decreto que decretó la urgencia de la expropiación, se produjo la subsanación de la falta de notificación, porque ninguna indefensión real y efectiva se le ha producido por esta falta de notificación.

7. ¿Cómo ha de resolverse el recurso interpuesto por el titular de un piso cuando en el acta previa a la ocupación se recogió que su extensión era de 120 m², cuando la realidad es que era de 160 m²?

La finalidad del acta previa es la de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados, para extraer de tales datos configuradores de la realidad material de los bienes y derechos el justiprecio adecuado. No obstante, estos datos materiales deben aportarse, en general, ya precisados al momento del levantamiento del acta, pues no es este el trámite adecuado para su determinación, aunque los pareceres jurisprudenciales no son uniformes al respecto. En este sentido, se considera que el acta no sirve para establecer la medición de una finca, sino que su superficie debe estar ya predeterminada al levantarse aquella. Sin embargo, la superficie fijada en el acta previa a la ocupación de una finca expropiada no puede prevalecer cuando resulte errónea sobre la realidad, pudiendo ser desvirtuados los actos consignados en las citadas actas por el resultado de informes periciales emitidos con las formalidades legales,

A efectos de determinar la estimación o no estimación del recurso interpuesto por el propietario del piso, es preciso diferenciar:

- a) Si no asistió al levantamiento del acta y con carácter previo a la determinación del justiprecio por el jurado, en la tramitación del expediente, como es natural, se le dio la oportunidad de conocer lo que se había recogido en el acta en cuanto a la extensión y no reaccionó contra ella alegando la inexactitud mediante las pruebas oportunas, podríamos encontrarnos ante un acto consentido o propio

que impediría el posterior recurso contra lo que ha decidido el jurado provincial de expropiación.

- b) Si asistió al levantamiento del acta y no se opuso a este extremo, ni con posterioridad y antes de la determinación del justiprecio por parte del jurado nada alegó en contra ni desvirtuó, estaríamos de nuevo ante un acto propio y con sentido.
- c) Si no asistió al levantamiento del acta y, con posterioridad, cosa poco improbable, por la forma en que se tramita el expediente de justo precio, no tuvo conocimiento de este dato, podría admitirse el recurso contencioso-administrativo contra la decisión del jurado.

Finalmente, es posible que se tratara de un error material o aritmético que, a tenor de lo previsto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, sería susceptible de rectificación.

8. ¿Es ajustada a derecho la interpretación del silencio administrativo que ha realizado el titular del edificio sobre el que no se realizó obra alguna transcurridos cinco años? En el hipotético supuesto de que tuviera razón, ¿cómo podría obligar a la Administración a la devolución del edificio?

Carece de razón en la interpretación que ha realizado del silencio administrativo.

En este sentido, el artículo 64.2 del REF señala que

en todo caso, transcurridos cinco años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiera iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio o dos años desde la fecha prevista a este efecto, los titulares de aquellos bienes o derechos o sus causahabientes podrán advertir a la Administración expropiante de su propósito de ejercitar la reversión, pudiendo efectivamente ejercitarla si transcurren otros dos años desde la fecha de aviso sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio.

De lo que se deduce que la preceptiva intimación o aviso a la Administración de que sirva ejercitar el derecho de reversión y dejar transcurrir otros dos años para que se tuviera derecho a la devolución del edificio en cuestión.

En el hipotético caso de que se hubiere estimado su solicitud por silencio administrativo, que no es el caso, como el silencio administrativo se trata de un verdadero acto administrativo que produce efectos vinculantes para la Administración (art. 21.3.a de la Ley 39/2015), no necesitaría ya una declaración de su derecho a la recuperación del edificio, sino simplemente la realización efectiva o material de aquel derecho. En este sentido, a tenor del artículo

29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa, que señala que cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si esta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 (recurso contra la inactividad administrativa).

Sentencias, autos y disposiciones consultadas

- Constitución española, arts. 14, 24, 33 y 161.2.
- Ley Orgánica 2/1979 (Tribunal Constitucional), arts. 30, 32, 35.2, 52.2 y 56.2.
- Ley Orgánica 4/2001 (derecho de petición), art. 29.
- Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, art. 52.
- Ley 29/1998 (LJCA), art. 29.2.
- Ley 39/2015 (procedimiento administrativo común), arts. 21.3 y 47.1 c).
- Decreto de 26 de abril de 1957 (Reglamento de expropiación forzosa), arts. 56 a 59 y 64.2.
- SSTS 28/1997, de 13 de febrero; 113/1999, de 22 de junio; 46/2000, de 14 de febrero, y 64/2003, de 27 de marzo.
- SSTC 166/1986; 55/1996, de 28 de marzo; 70/2002, de 3 de abril, y 48/2005, pleno, de 3 de marzo.
- AATC 1393/1987, de 9 de diciembre; 93/1999, de 13 de abril, y 21/2001, de 31 de enero.