

3. URBANISMO

La constitucionalidad de la regulación de la ocupación directa
en la legislación autonómica conforme a la sentencia del Tribunal
Constitucional 183/2013, de 23 de octubre

*The Constitutionality of Having the Compulsory Purchase of Real Estate
Regulated in Regional Legislation According to Ruling 183/2013 of 23 October
of the Spanish Constitutional Court*

por

VICENTE LASO BAEZA
Abogado

RESUMEN: La STC 183/2013 representa una clara ruptura de la doctrina que sobre la ocupación directa y el reconocimiento de la potestad legislativa en orden a su regulación respectiva quedó recogida en la STC 61/1997, lo cual tiene lugar toda vez que así como en esta última a partir de su consideración como modalidad expropiatoria se declaró la constitucionalidad de la regulación al efecto contenida en la Ley del Suelo de 1992 de modo coherente con la supresión de la exigencia del consentimiento del propietario expropiado a fin de recibir el justiprecio en especie, en la STC 183/2013 se niega al Estado la potestad para su previsión por ser exclusivamente propia de las Comunidades Autónomas, limitándose su papel a la definición de las garantías mínimas que han de contemplarse a favor del propietario de suelo.

ABSTRACT: *Ruling 183/2013 of the Spanish Constitutional Court breaks cleanly with the stance the court established in Ruling 61/1997 regarding the compulsory purchasing of real estate and the recognition of legislative power to regulate compulsory purchases. While the earlier of the two rulings considers compulsory purchases a type of expropriation and, on that basis, declares it constitutional for the 1992 Land Act to regulate to that effect (consistently with the elimination of the requirement of the consent of the owner of the expropriated property in order to receive just consideration in specie), Ruling 183/2013 denies that state authorities have the power to deal with an issue that is the exclusive domain of regional authorities, and it limits the state's role to defining the minimum safeguards in the land owner's favour.*

PALABRAS CLAVE: Ocupación directa, Competencia legislativa, Estado, Comunidad Autónoma, garantía mínima.

KEY WORDS: *Compulsory purchase. Legislative power. State. Autonomous community. Minimum safeguard.*

SUMARIO: I. LA REGULACIÓN SOBRE LA OCUPACIÓN DIRECTA CON CARÁCTER PREVIO A LA STC 183/2013.—II. LA STC 183/2013.—III. CONSI-

DERACIÓN FINAL SOBRE LA STC 183/2013 Y LOS EFECTOS REGISTRA-
LES DEL RECONOCIMIENTO FINAL DE LA REGULACIÓN DE LA OCUPA-
CIÓN DIRECTA COMO COMPETENCIA PROPIA DEL LEGISLADOR AUTO-
NÓMICA.—IV. CONCLUSIONES.—V. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS.—
VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA REGULACIÓN SOBRE LA OCUPACIÓN DIRECTA CON CARÁCTER PRE- VIO A LA STC 183/2013.

En un comentario anterior¹ nos ocupamos de la sentencia del Tribunal Su-
premo de 17 de marzo de 2009 en relación con la ocupación directa según la
cual su regulación por el legislador autonómico suponía una invasión de las
competencias legislativas del Estado de tal modo que, sin el previo planteamiento
de una cuestión de inconstitucionalidad, procedía su inaplicación en caso de que
así tuviera lugar.

Decía en efecto la sentencia, en su Fundamento de Derecho noveno, lo si-
guiente:

«Seguidamente, en la sexta pretensión de la súplica de la demanda, el recurrente solicita que se anule la referencia contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de Lucena a la ocupación directa como forma de obtención de terrenos dotacionales por ser contraria a la Disposición Derogatoria de la Ley 6/1998, y a la doctrina constitucional marcada por la sentencia del Tribunal Constitucional, de 11 de julio de 2001, ya que el artículo 21 del Plan General de Ordenación Urbana de Lucena hace referencia a la ocupación directa como forma de obtención de terrenos dotacionales cuando este modo de obtención de terrenos dotacionales no existía en nuestra legislación urbanística, pues la Disposición Derogatoria única de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, derogó expresamente los artículos 203 y 205 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que establecían tal forma de obtención de terrenos, cuya regulación es atribución exclusiva del Estado por tratarse, como apuntó el Tribunal Constitucional, de una categoría equivalente a la expropiación forzosa y es solo el Estado el que está legitimado, conforme al artículo 149.1.1.ª18 de la Constitución, para establecer las garantías expropiatorias con carácter mínimo.

A esta cuestión nada replica la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Lucena, y la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía se limita a decir que las peculiaridades procedimentales en materia expropiatoria son competencia de las Comunidades Autónomas y que el sistema de ocupación directa, a pesar de la entrada en vigor de la Ley 6/1998, de 13 de abril, se puede seguir aplicando conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística.

Estos argumentos, para oponerse a la pretensión del demandante, son rechazables porque los citados preceptos del Reglamento de Gestión Urbanística hay que considerarlos derogados con la entrada en vigor de la mencionada Ley 6/1998, pero es que, además, dichos preceptos no se promulgaron en desarrollo del sistema de ocupación directa establecido en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, sin que dicho sistema, en contra de lo que sostiene la Administración, sea una mera peculiaridad procedimental en materia expropiatoria, sino un auténtico y singular sistema de obtención de terrenos para dotaciones públicas, que resultó abrogado por la Disposición Derogatoria única de la Ley 6/1998, de Régimen

del Suelo y Valoraciones, la que, además, dispuso en su artículo 37 que el pago del justiprecio en las expropiaciones solo puede hacerse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente cuando lo consienta el expropiado, lo que contradice el sistema que preveía el derogado artículo 203 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, razones todas por las que la sexta de las pretensiones formuladas por el recurrente en la súplica de su demanda debe prosperar».

El pronunciamiento entonces comentado era claro en el sentido de que la inexistencia de la ocupación directa en la legislación del Estado impedía que su regulación se hiciera por el legislador autonómico, siendo así que fue a favor del Estado que se definió por el Tribunal Constitucional la respectiva competencia legislativa dada su consideración como modalidad expropiatoria.

La sentencia del Tribunal Supremo representaba de este modo un aparente punto final desde el precedente del artículo 52 del Reglamento de Gestión Urbanística hasta su recepción solo temporal en la legislación estatal, su final supresión de ella y, por fin, su regulación por el legislador autonómico.

A estos efectos recogíamos entonces la evolución de la institución de la ocupación directa como modalidad expropiatoria, evolución en la que la STC 61/1997 constituía un hito fundamental que daba pleno sentido a sus vicisitudes posteriores, incluida la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la sentencia de 17 de marzo de 2009.

En unos términos más concisos que los entonces expuestos, tal evolución, en efecto, fue la siguiente:

- a) Su antecedente más claro se corresponde, según se ha señalado ya, con la previsión contenida en el artículo 52 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, regulación que, como matiz diferenciador más relevante, supeditaba la ocupación de los suelos afectos a redes públicas a la circunstancia de que ya estuviera iniciado el proceso reparcelatorio, es decir, a una fase más avanzada de la que luego se estableció al regular la ocupación directa al estar supeditada a la aprobación del planeamiento que contuviera la ordenación pormenorizada. En todo caso, se trató de una regulación que pasó por alto que el artículo 113 de la Ley del Suelo de 1976 dispuso que el pago del justiprecio en las expropiaciones solo cabía por permuta con otras parcelas *de acuerdo con el expropiado*, lo cual era contradictorio con el carácter coactivo de la fórmula reglamentaria.
- b) Es con la Ley 8/1990 con la que la ocupación directa recibe ya carta de naturaleza, manteniendo su regulación el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de noviembre de 1992 en su artículo 203 de modo coherente con la previsión de su artículo 217, según la cual, al margen de las expropiaciones por incumplimiento de deberes, la Administración estaba facultada para *«satisfacer el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos equivalentes situados en la misma área de reparto que los expropiados»*, no siendo, por lo tanto, necesario su consentimiento previo.
- c) Con la STC 61/1997, la ocupación directa es analizada desde la perspectiva exclusivamente competencial, señalando que en ella *«es apreciable... la existencia de alguna de las notas inherentes a la estructura esencial de la potestad administrativa expropiatoria: una privación singular y coactiva de derechos patrimoniales mediante la sustitución por su equivalente económico o indemnización, y a través de un procedimiento formal»*, y

que «*al asimilarse la ocupación directa a la categoría de la expropiación forzosa, el Estado se halla legitimado, ex artículo 149.1.18.º, para establecer ciertas garantías expropiatorias con carácter de mínimo*», lo cual suponía el reconocimiento de la atribución al legislador estatal de la potestad legislativa al efecto.

- d) Reconocida la competencia a favor del Estado, lo cierto es que en la posterior Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en virtud de su Disposición Derogatoria única queda suprimido el artículo 203 citado, derogación que, a la inversa de lo dispuesto por el legislador de 1992, fue igualmente coherente al prever que el pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos requería del *acuerdo con el expropiado*.
- e) A partir de este momento el legislador, que afronta el desarrollo reglamentario de los aspectos registrales de la ocupación directa con el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, entra en una suerte de contradicción evidente, ya que mientras el legislador estatal podía mantener la regulación y sin embargo no lo hizo, por el contrario el autonómico, no pudiendo hacerlo, es así que todas las leyes autonómicas que han ido apareciendo desde la STC 61/1997 han incluido a la ocupación directa como un modo más de obtención de los suelos afectos a redes públicas, circunstancia que llega hasta la aparición de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el posterior Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. En este último, lo singular es que efectúa algunas menciones en el artículo 35, referido a los supuestos indemnizatorios en cuanto a las circunstancias que la caracterizan, lo que tiene lugar en su letra e) cuando señala como uno de ellos «*la ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el periodo de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se adjudiquen al propietario otros de valor equivalente*», regulación complementada en el párrafo siguiente respecto de la posible conversión de la ocupación en expropiación forzosa cuando la citada aprobación definitiva no hubiera tenido lugar en el plazo de cuatro años desde la ocupación. En todo caso, y esto es especialmente relevante, la anterior regulación, que parece más bien partir del presupuesto de la previsión autonómica de la ocupación directa, causa, además, de que se presente no con una sustantividad propia sino como mero reflejo en la regulación sobre responsabilidad patrimonial, no se ve acompañada de precepto alguno en el que, como ocurrió con el artículo 217 del Texto Refundido de 1992, se prevea la posibilidad de que el pago del justiprecio, mediante adjudicación de terrenos, pudiera tener lugar sin el consentimiento del expropiado. Con ello, por lo tanto, igual que ocurrió con la Ley 6/1998, de 13 de abril, la nueva Ley del Suelo del Estado prescinde de la ocupación directa como modo de obtención de los suelos dotacionales como consecuencia lógica de no ser posible el pago del justiprecio mediante la entrega de terrenos del justiprecio.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 183/2013.

El origen de la STC 183/2013 se encuentra en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Almería en relación con el artículo 141.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía (en adelante, Ley 7/2002) por su posible contradicción con el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, artículo en virtud del cual la competencia para el establecimiento de las garantías expropiatorias mínimas corresponde al Estado, las cuales no habrían sido respetadas por la citada regulación autonómica, de tal modo que se habría invadido un ámbito constitucional reservado a la titularidad exclusiva del Estado.

Se constata así la primera diferencia que surge con el proceder seguido en el caso de la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2009 pues mientras en esta no se planteó cuestión de inconstitucionalidad accediendo a la inaplicación de la Ley autonómica al amparo de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución, por el Juzgado de Almería se consideró procedente su planteamiento².

En todo caso, el apartado 1 del referido artículo 141 llevaba por título el de *«obtención de terrenos destinados a dotaciones mediante ocupación directa»* y su texto era el siguiente: *«los terrenos destinados a dotaciones podrán obtenerse mediante ocupación directa a cambio del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo. La ocupación directa requerirá la determinación del aprovechamiento urbanístico que corresponda al propietario afectado y de la unidad de ejecución en la que aquel deba hacerse efectivo»*.

A su vez, el acto que dio lugar al recurso contencioso-administrativo en el que fue planteada la cuestión de inconstitucionalidad se correspondió con el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Almería por el que se aprobó con carácter definitivo un expediente de ocupación directa de determinados terrenos destinados a espacios libres, acuerdo que, adoptado al amparo del artículo 141 de la Ley 7/2002, declaraba que en este último precepto no se hacía *«mención alguna a la necesidad del consentimiento por los titulares afectados, y sin que hasta la fecha el citado precepto haya sido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, por lo que entendemos que es un precepto totalmente legítimo y eficaz»*. Justamente este último aspecto, el referido a la necesidad o no del consentimiento del titular del suelo objeto de ocupación directa, fue el que determinó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el Juzgado de Almería, fundándose las dudas respectivas en que, con base en las SSTC 61/1997 y 164/2001, la ocupación directa sería una categoría asimilable a la expropiación forzosa entre cuyas garantías mínimas se encontraba la que el legislador estatal impuso en el artículo 37 de la Ley del Suelo de 1998, según la cual el pago de la indemnización en especie únicamente cabría si mediara consentimiento del expropiado, lo cual era contrario a que por el legislador autonómico se dispusiera de modo coactivo, lo que supondría, en los términos ya señalados, una invasión del ámbito constitucional reservado a la titularidad exclusiva del Estado.

La STC 183/2013, dado que las dudas sobre la constitucionalidad del precepto tratado se sitúan en el contexto de las STC 61/1997 y 164/2001, parte de la doctrina en ellas sentada sobre la ocupación directa y las garantías que contemplaba el artículo 37 de la Ley del Suelo de 1998, recordando al efecto lo expresado en la primera de ellas en el sentido de que en la institución en cuestión *«predomina la configuración de una singular modalidad expropiatoria»* en la que tiene lugar *«una*

transmisión coactiva de la titularidad dominical», lo que determina que «no nos hallamos en presencia de una simple técnica de gestión urbanística arbitrada por el legislador estatal, sino ante una determinación legal para habilitar una modalidad expropiatoria, como alternativa a la expropiación, cuya aplicación y regulación procedimental queda en manos del legislador autonómico». A estos efectos recuerda la STC 183/2013 comentada, citando de nuevo la STC 61/1997, que «al asimilarse la ocupación directa a la categoría de la expropiación forzosa, el Estado se halla legitimado, ex artículo 149.1.18, para establecer ciertas garantías expropiatorias con carácter mínimo, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan instrumentar las normas específicas del procedimiento que sean proporcionadas a la singularidad de la clase de expropiación de que se trate».

A su vez, en cuanto se refiere al concreto asunto del consentimiento del titular del suelo ocupado, la STC 183/2013 vuelve de nuevo a la STC 61/1997 para destacar que la Ley del Suelo de 1998 recuperó el requisito del consentimiento del expropiado para recibir el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos, el cual había sido eliminado por el artículo 217 del Texto Refundido de 1992, de tal manera que *«con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado solo es posible el pago en dinero»*. Al respecto, la STC 148/2012, en relación con el artículo 30.1 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, afirma que *«lo que el Estado está regulando es una garantía para el expropiado que consiste en que el pago del justiprecio será en dinero, salvo que concurra su consentimiento para que se proceda a un pago en especie»*.

A partir de todo ello y anticipando ya la aportación propia que viene a realizar en el debate sobre la regulación de la ocupación directa y el reconocimiento de la respectiva potestad legislativa, destaca la STC 183/2013 dos conclusiones, a saber: *«La primera es que el Estado es competente ex artículo 149.1.18.ª CE para establecer las garantías mínimas que son aplicables en el caso de que se haga uso de la ocupación directa como mecanismo para la obtención de terrenos destinados a dotaciones públicas. La segunda es que la específica garantía consistente en la necesidad de acuerdo con el afectado para el pago en especie, solamente la hemos considerado en relación específicamente con la expropiación forzosa, entendiéndola incluida dentro de la competencia estatal en relación con la legislación expropiatoria»*.

A lo anterior sigue inevitablemente la inmediata y previsible afirmación que realiza la STC 183/2013 según la cual y aunque relacionadas entre sí, *«la ocupación directa y la expropiación forzosa son instituciones distintas»*, lo que va seguido de la sorprendente afirmación fundamentada en la STC 61/1997, que, no se olvide, declaró la constitucionalidad de la regulación de la ocupación directa como expresión de la potestad legislativa del Estado, de que *«al Estado no le corresponde prever la ocupación directa, pues en su vertiente de técnica de gestión urbanística, solo las Comunidades Autónomas son competentes para decidir si esta ha de formar o no parte de su modelo urbanístico, es decir, si la contemplan o no en su legislación específica»*, afirmación que de modo no menos paradójico se hace compatible con la sucesiva difícilmente conciliable con ella de que en esta última legislación habrán de respetarse en todo caso *«las garantías expropiatorias (que) con carácter de mínimo»* establezca el legislador estatal.

La STC 183/2013, aun reconociendo que al Estado corresponde el establecimiento de las citadas *garantías expropiatorias mínimas*, así como la condición de la ocupación directa y la expropiación forzosa como instituciones *inescindiblemente relacionadas entre sí*, da un paso más cuando aísla como garantías exclusivas impuestas por el legislador estatal al autonómico en materia de ocupación

directa las consistentes, por un lado, en el derecho a cobrar una indemnización por ocupación temporal y, por otro, la facultad atribuida al propietario de instar la expropiación forzosa de sus terrenos si no le fueran entregados en plazo determinado los de resultado que le correspondiesen en virtud de la tramitación del correspondiente procedimiento reparcelatorio. De ello se desprende que solo en el caso de hacer uso de la citada facultad sería exigible el consentimiento del propietario de suelo pues en tal supuesto se habría salido del molde de la ocupación directa y se estaría, *strictu sensu*, en el marco de un procedimiento expropiatorio con su consiguiente régimen de garantías propio y distinto del previsto para la ocupación directa.

Ante todo ello concluye la STC 183/2013 con los siguientes términos determinantes de su final pronunciamiento desestimatorio de la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 144.1 de la Ley 7/2002: *«En suma, cabe entender que, cuando el precepto cuestionado establece que los terrenos destinados a dotaciones “podrán obtenerse mediante su ocupación directa a cambio del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo”, está refiriéndose a los rasgos esenciales de la ocupación directa, mientras que, en su segundo párrafo, se limita a enunciar dos garantías formales que no contradicen las expresamente previstas en la regulación estatal, tanto la aplicable en el momento de plantearse la cuestión [art. 204 del Texto Refundido de 1992 (RCL 1992/1468 y RCL 1993/485)] como la actualmente vigente [art. 35.e) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008], todo lo cual es coherente con un esquema de garantías mínimas estatales aplicables a la ocupación directa, al que antes ya nos hemos referido, y determina que no sea posible apreciar el motivo de inconstitucionalidad aducido por el órgano judicial»*.

III. CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LA STC 183/2013 Y LOS EFECTOS REGISTRALES DEL RECONOCIMIENTO FINAL DE LA REGULACIÓN DE LA OCUPACIÓN DIRECTA COMO COMPETENCIA PROPIA DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO

Aunque la STC 183/2013 presenta su doctrina como el capítulo final de un relato iniciado por la STC 61/1997, en la que encontraría fundamento y con la que llegaría a un pronunciamiento plenamente coherente, según entendemos es lo cierto sin embargo que representa un claro cambio de posición, de tal modo que solo muy forzosamente cabe una lectura que sostenga una línea de continuidad entre ambas sentencias.

En este sentido, más allá de la interpretación final que se desprende de la STC 183/2013 sobre la ocupación directa y el respectivo reconocimiento de la titularidad de la potestad legislativa a las Comunidades Autónomas, interpretación que en sí misma muestra una coherencia interna indudable, vincular tal interpretación con la doctrina sentada por la STC 61/1997 no se presenta ya tan claramente como lo revelan al menos tres circunstancias que saltan de modo inmediato a la vista.

Así, en primer lugar, no parece del todo razonable que se afirme la condición de la ocupación directa como modalidad expropiatoria, se atribuya después al Estado la competencia para fijar las garantías mínimas de una institución de tal naturaleza y se proclame finalmente la inescindible relación existente con la expropiación forzosa, para luego independizar de modo pleno las garantías de una y otra institución cuando ambas participan de un elemento común esencial

como lo es su carácter coactivo, admitiendo la inexigibilidad del consentimiento del propietario en el caso de la ocupación directa y exigiéndola en el caso de la expropiación.

En segundo lugar, si como dijo la STC 61/1997, la ocupación directa «*no constituye una simple técnica de gestión urbanística arbitrada por el legislador estatal, sino (ante) una determinación legal para habilitar una modalidad expropiatoria*», al trasladar al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas su regulación lo que viene a hacer la STC 183/2013 es atribuir la condición de técnica de mera gestión urbanística a una institución a la que la STC 61/1997 se la había negado previamente.

Por fin, y quizá sea esta la pirueta que más sorpresa cause y, a la vez, el testimonio más evidente de la ruptura que representa la STC 183/2013 respecto de la doctrina sentada por la STC 61/1997, tal conclusión se desprende de la afirmación de que «*al Estado no le corresponde prever la ocupación directa*», lo cual no se compadece con la declaración de constitucionalidad en esta última de la regulación sobre la ocupación directa contenida en la Ley del Suelo de 1992. Y es que mientras en la STC 61/1997 la regulación de la ocupación directa se atribuye al Estado, en la STC 183/2013 se reconoce a favor de las Comunidades Autónomas, lo cual, por sí solo, representa un evidente cambio que determinará igualmente entender superada la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2009³.

Por lo demás, ha de señalarse que, dejando de lado su oposición con la STC 61/1997, la nueva doctrina sobre la ocupación directa sentada por la STC 183/2013 permite anticipar la declaración de constitucionalidad de la Ley del Suelo de 2008, pues en ella no se contiene una regulación específica sobre la ocupación directa, lo que, en contra de la STC 61/1997, pasa a ser monopolio del legislador autonómico, pero sí se recogen las que identifica como garantías mínimas a favor del propietario de suelo. Así aparece recogido en el artículo 35.e) al contemplar a su favor la indemnización por ocupación temporal por el tiempo que medie entre la ocupación de los terrenos y la aprobación del instrumento en el que se contemple la adjudicación de los suelos de resultado en compensación por los ocupados, y, a su vez, al prever la posibilidad a instancia del propietario de conversión de la potestad expropiatoria en obligación de la Administración cuando, por el transcurso de cuatro años desde la ocupación, no se hubiera aprobado el correspondiente instrumento reparcelatorio. Así habrá de tener lugar toda vez que la previsión sobre el pago de la indemnización en la expropiación forzosa en el anterior artículo 30.1 según la cual «*si hay acuerdo con el expropiado se podrá satisfacer en especie*», operaría, como revela la STC 183/2013, para los procedimientos expropiatorios, no, por lo tanto, para aquellos otros en los que se actuara bajo el modelo de la ocupación directa, y ello pese a su carácter coactivo.

En razón de ello, frente a la posición esgrimida en el anterior comentario a la vista de la sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 2009, y la propia doctrina del Tribunal Constitucional en su STC 61/1997, posición según la cual la regulación reglamentaria registral sobre la ocupación directa contenida en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, carecería de cobertura en la legislación estatal, la STC 183/2013 exige su reconsideración en el sentido de admitir la plena suficiencia de la legislación autonómica, aun reconociendo que el Real Decreto desarrolló una norma estatal y que podría darse el caso, no concurrente en la actualidad, de que no hubiera una adecuación entre las previsiones autonómicas sobre la ocupación directa y el régimen registral.

IV. CONCLUSIONES

I. La STC 183/2013 representa una clara ruptura de la doctrina que sobre la ocupación directa y el reconocimiento sobre la potestad legislativa en orden a su regulación respectiva quedó recogida en la STC 61/1997.

II. Así, en efecto, mientras la STC 61/1997 salvó de la declaración de inconstitucionalidad por razones de orden competencial, la regulación que sobre la ocupación directa contempló la Ley del Suelo de 1992, lo cual tuvo lugar reconociendo la respectiva potestad legislativa a favor del Estado en virtud de la naturaleza expropiatoria de la que participaba tal modo de obtención de los suelos afectos a redes públicas, la STC 183/2013 afirma que «*al Estado no le corresponde prever la ocupación directa*».

III. No siendo por lo tanto competente el Estado para prever la ocupación directa, sino, por lo tanto, las Comunidades Autónomas, a aquel tan solo le queda regular las garantías mínimas del propietario de suelo, las cuales se ciñen, en los términos que hoy aparecen previstos en la Ley del Suelo de 2008, a la regulación, por un lado, de una indemnización por ocupación temporal por el tiempo que medie entre la ocupación de los terrenos y la aprobación del correspondiente instrumento reparcelatorio, y, por otro, a la posibilidad de que, a instancia del propietario y por el transcurso de un plazo de cuatro años desde la ocupación de los terrenos, la potestad expropiatoria se convierta en una obligación de la Administración.

IV. Por todo ello, en fin, se hace necesario dar por superada no solo la doctrina señalada de la STC 61/1997, sino también la sentada a su amparo por el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de marzo de 2009 según la cual procedía la inaplicación de la legislación autonómica que regulara la ocupación directa, lo cual, por lo demás, repercute igualmente en el mantenimiento de la regulación reglamentaria de orden registral que sobre la ocupación directa recogió el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por entender la suficiencia de la legislación autonómica sobre la materia y, con ello, la superación del vacío que, en otro caso, habría representado la ausencia de la ocupación directa en la legislación estatal.

V. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STC de 20 de abril de 1997.
- STC de 23 de octubre de 2013.
- STS de 19 de marzo de 2009.
- STS de 27 de febrero de 2014.
- STSJM de 26 de abril de 2011.

VI. BIBLIOGRAFÍA

LASO BAEZA, V.: «La ausencia de la ocupación directa en la legislación del Estado y sus consecuencias sobre su inscripción en el Registro de la Propiedad», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 726, págs. 2398-2407.

NOTAS

¹ LASO BAEZA, V., «La ausencia de la ocupación directa en la legislación del Estado y sus consecuencias sobre su inscripción en el Registro de la Propiedad», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 726, págs. 2398-2407.

² A este respecto resulta de interés la cita de la reciente sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de febrero de 2014, dictada en el recurso de casación número 5116/2011, relativo al Plan de Ordenación Municipal de Toledo y la circunstancia de que en su procedimiento de tramitación no se hubiera reiterado el trámite de información pública pese a haberse introducido modificaciones sustanciales a raíz de las alegaciones presentadas en el único periodo al efecto seguido, sentencia en la que se inaplicó el artículo 36.2.a) del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha por oponerse al artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En la sentencia, en efecto, sobre la concreta cuestión relativa a la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en el caso de existir una oposición entre la legislación estatal y la autonómica, se señaló lo siguiente: «La sentencia que se recurre en casación, aplicando la doctrina expuesta en nuestra sentencia de 9 de diciembre de 2008 (RJ 2009/458) (recurso de casación núm. 7459/2004), entiende que el artículo 36.2.a) del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004 (LCLM 2005/13), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, no puede ser aplicada porque se opone a lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998/959), sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, que es norma de carácter básico, ex Disposición Final única de dicha ley.

El punto de partida de la argumentación del recurso para combatir la sentencia se sitúa en la consideración de que la interpretación de la sentencia de la Sala de Instancia, y la de este Tribunal en que se apoya, es manifiestamente errónea por contraria al sistema de fuentes al dejar de aplicar la norma legal autonómica, sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, ex artículo 163 de la Constitución (RCL 1978/2836), lo que supone la conculcación del orden competencial aplicable al ámbito sectorial del urbanismo concretamente dimanante de los artículos 148.1.3.ª y 31.1.2.ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (RCL 1982/2169).

SEGUNDO. Esta Sala había formado criterio al respecto en las sentencias de 9 de diciembre de 2008 (RJ 2009/458) (recurso de casación núm. 7459/2004) —que cita y en la que se apoya la sentencia recurrida— y de 28 de junio de 2012 (RJ 2012/8457) (recurso de casación núm. 3013/2010), que versaban sobre idéntica cuestión. Como hemos recordado en nuestra reciente sentencia de 25 de septiembre de 2013 (RJ 2013/6521) (recurso de casación 6557/2011) el criterio en ellas expresado ha sido matizado en Auto de 30 de abril de 2013, al resolver el incidente de nulidad de actuaciones deducido por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Valenciana en el recurso de casación número 3013 de 2010, en el que se instaba precisamente la nulidad de nuestra sentencia de 28 de junio de 2012 (RJ 2012/8457) por razones sustancialmente iguales a las que ahora se esgrimen. Por ello, esta Sala va a mantener la solución adoptada en la sentencia de 25 de septiembre de 2013 (RJ 2013/6521) que, a su vez, seguía el establecido en el Auto de 30 de abril de 2013 (PROV 2013/216202), resolviendo el incidente de nulidad de actuaciones deducido en el recurso de casación 3013 de 2010, cuyos argumentos fueron también reiterados en la sentencia de 13 de mayo de 2013 (RJ 2013/6703) (recurso de casación 3400/2009). Decíamos en el Fundamento Jurídico quinto de esta última sentencia, que traslada literalmente el contenido del Auto indicado, y repetimos ahora lo siguiente: “[...] A la vista de las declaraciones de la sentencia del Tribunal Constitucional 187/2012, de 29 de octubre (RTC 2012/187), nos planteamos la posibilidad de revisar nuestra doctrina. Esa sentencia del Tribunal Constitucional ha otorgado el amparo solicitado por la Generalidad de Cataluña porque en nuestra sentencia de 14 de octubre de 2009 (RJ 2010/1072) (recurso de casación 5988/2005), sin el previo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, consideramos inaplicable la Disposición Transitoria cuarta, apartado sexto, de la Ley 10/2004, de 24 de diciembre (LCAT 2004/692), de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo (LCAT 2002/206, 359 y 518), de Urbanismo de Cataluña. El Tribunal Constitucional anula nuestra sentencia indicada con el argumento principal de que este Tribunal Supremo, para dirimir los conflictos o contradicciones que puedan producirse entre la

legislación estatal y la de las Comunidades Autónomas, no puede inaplicar una ley autonómica por contradicción con la Ley Estatal, de acuerdo con la cláusula de prevalencia contemplada en el artículo 149.3 de la Constitución (RCL 1978/2836), sino que, para esos supuestos, ha de acudir al Tribunal Constitucional planteando la cuestión de inconstitucionalidad prevista en los artículos 163 de la Constitución y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (RCL 1979/2383)". Esta Sala, como no podía ser de otro modo, siendo respetuosa con la doctrina del Tribunal Constitucional, ha matizado sus razonamientos en los términos expresados en el Auto de 30 de abril de 2013 (PROV 2013/216202), al resolver el incidente de nulidad de actuaciones deducido en recurso de casación 3013 de 2010, en el que se insta la nulidad de nuestra sentencia de 28 de junio de 2012 (RJ 2012/8457). En dicho Auto, cuya argumentación vamos a reiterar, hicimos repaso sobre la doctrina relativa al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contenida en las sentencias 163/1995, de 8 de noviembre (RTC 1995/163); 173/2002, de 9 de octubre (RTC 2002/173); 58/2004, de 19 de abril (RTC 2004/58); 66/2011, de 16 de mayo (RTC 2011/66) y 187/2012, de 29 de octubre (RTC 2012/187). En el Fundamento Jurídico 7 de esta última, el Tribunal Constitucional declara que: "la sentencia impugnada realizó un juicio previo de selección de la norma jurídica aplicable al caso de autos que, de acuerdo con la doctrina constitucional, corresponde realizar al órgano judicial como cuestión de legalidad ordinaria". Esto es, no parece plantearse reparo sobre la operación, genuinamente jurisdiccional, de seleccionar la norma aplicable (la relevante); en aquel caso cuando procedió a aplicar el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992/2512, 2775 y RCL 1993/246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y no la Disposición Transitoria cuarta, apartado sexto, de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2002, de 14 de marzo (LCAT 2002/206, 359/518), de Urbanismo, en la redacción dada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre (LCAT 2004/692). Así lo confirma la propia sentencia del Tribunal Constitucional cuando añade que: "forma parte del conjunto de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, privativa de los Jueces y Tribunales del Poder Judicial por mandato de la propia Constitución (RCL 1978/2836) (art. 117.3), la de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto de entre las varias posibles, su interpretación y la subsunción en ellas de los hechos ... [SSTC 76/1995, de 22 de mayo (RTC 1995/76), FJ 5; 173/2002, de 9 de octubre (RTC 2002/173), FJ 10; y 58/2004, de 19 de abril (RTC 2004/58), FJ 14]. En consecuencia, ninguna tacha de constitucionalidad podría merecer la determinación de la norma aplicable al caso por el juez ordinario...". No obstante, recordada tal doctrina, el otorgamiento del amparo se va a fundamentar —en concreto— en los "efectos que esa operación tiene en el caso de autos"; efectos que son analizados a continuación, insistiéndose en que son solo los efectos producidos en el "caso concreto" los que obligan al otorgamiento del amparo, como consecuencia de haberse procedido por el Tribunal Supremo, se insiste, en este caso concreto, a "la selección de la norma jurídica aplicable al caso de autos, es decir, el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992/2512, 2775 y RCL 1993/246)". Partiendo de lo anterior, en el Fundamento Jurídico sexto de nuestro Auto de 30 de abril de 2013 (PROV 2013/216202) (incidente de nulidad de actuaciones del recurso de casación 3013/2010), hemos realizado las siguientes declaraciones plenamente trasladables al caso que ahora nos ocupa:

"SEXTO. [...] Pues bien, en el supuesto de autos, cuando hemos procedido a la selección de la norma estatal determinante de la nulidad del planeamiento impugnado, hemos seleccionado una norma estatal básica perteneciente al 'procedimiento administrativo común' [149.1.18 de la CE (RCL 1978/2836)], que, además, cuenta con el respaldo del artículo 105 del mismo texto constitucional. No se trata, pues, solo, de seleccionar una norma estatal desplazando la autonómica, sino de aplicar directamente el precepto constitucional de referencia. Por ello, entendemos que, en el supuesto de autos, inaplicado el aludido precepto autonómico —como lo inaplicó previamente la Sala de instancia— hemos realizado la única interpretación posible del mismo acorde con la Constitución y con el resto de los preceptos del ordenamiento jurídico relativos a la audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo, y, en consecuencia, hemos llevado a cabo, por tanto, una auténtica interpretación sistemática e integradora en el sentido ya expuesto en los fundamentos jurídicos de las sentencias, ajustada al artículo 5.3 de la LOPJ (RCL 1985/1578 y 2635), y, en modo alguno vulneradora de los derechos fundamentales invocados por la recurrente".

³ Del mismo modo ha de entenderse superada la doctrina mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su sentencia de 26 de abril de 2011, la cual decía: *«ciertamente que las Comunidades Autónomas están capacitadas competencialmente para regular la ocupación directa como modalidad expropiatoria, a partir de sus potestades en materia de urbanismo. Ahora bien, en dicha regulación vendrán obligadas a respetar las garantías procedimentales generales que haya fijado el Estado, y entre ellas, en lo que ahora nos ocupa, el necesario consentimiento del expropiado, por imponerlo así el ya citado artículo 37 de la Ley 6/1998. De esta forma, la validez de la ocupación directa queda subordinada a la voluntad del propietario expropiado»*.