

resolución extrajudicial de los conflictos puede presentar importantes ventajas, siempre que el órgano al que se encomienden las labores de mediación o arbitraje ofrezca las suficientes garantías procedimentales (independencia, conocimientos técnicos, celeridad, etc.).

Parece evidente que los Colegios Profesionales, conscientes de la función social que les compete, deben abandonar toda actitud corporativista para asegurar la defensa eficaz de los intereses colectivos, asumiendo el protagonismo que les corresponde en la resolución de los conflictos surgidos en el desarrollo del ejercicio profesional e incrementando, de ese modo, el prestigio de los Colegios y de los propios profesionales.

## **7.5. DISFUNCIONES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: EL ABUSO DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA**

- 1- Antecedentes legislativos
- 2- La Ley de Expropiación Forzosa de 1954
- 3- Régimen Jurídico de la declaración de urgencia
  - 3.1. Principio del previo pago
  - 3.2. El procedimiento de declaración de urgencia: art. 52 LEF
    - 3.2.1. La declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados
    - 3.2.2. Formulación de las hojas de depósito previo y su pago o consignación en la Caja General de Depósitos
    - 3.2.3. Ocupación del bien
    - 3.2.4. Ofrecimiento de indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre la administración y el afectado
  - 3.3. Praxis administrativa
  - 3.4. Efectos perniciosos del sistema
- 4- Otros procedimientos alternativos de privación coactiva de la propiedad
  - 4.1. Procedimiento expropiatorio ordinario
  - 4.2. Procedimiento expropiatorio de tasación conjunta
- 5- Recomendación

### **1- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

Nuestro sistema de expropiación forzosa es heredero de la tradición francesa, y ésta nace con Napoleón al promover la Ley de 8 de marzo de 1810, que es la primera que en Francia establece un sistema de protección y defensa de la propiedad frente al desapoderamiento por el Estado para construir obras públicas. Se caracterizaba por otorgar un importante protagonismo al juez civil.

Dentro de esta tradición francesa especial mención merece, en lo que a los efectos de este estudio se refiere, el Decreto de 1935 que generaliza el procedimiento de urgencia en las actuaciones expropiatorias de la Administración.

La normativa expropiatoria vigente en el país galo, Ley de 26 de julio de 1962, retorna tras diversas alternancias al sistema judicialista. Con base en esta norma es el juez quien decide sobre el justiprecio y sobre el traslado de la propiedad, y se crea en la jurisdicción civil una instancia diferenciada encargada de estos asuntos.

En España la primera norma que crea y regula un sistema expropiatorio es la Ley de 17 de julio de 1836, estableciendo, bajo la influencia francesa, un sistema netamente judicial.

Tras el Decreto de 12 de agosto de 1869, vino la Ley 10 de enero de 1879 que estableció un procedimiento que permitía ocupar la finca antes de fijar el justiprecio. Para ello exigía como requisito que la administración expropiante efectuara el depósito previo del justiprecio provisional, que se calculaba según la peritación del expropiado, que al ser normalmente bastante elevada hacía que fuera un sistema poco utilizado.

Esta inaplicación del procedimiento especial dio lugar a que se introdujeran correcciones normativas posibilitando su uso. Primero a través de la Ley sobre Expropiación de Costas y Fronteras de 15 de abril de 1902, y, después, a través de la Ley de 30 de julio de 1904, que modificaba la de 1879, y establecía con carácter general que el importe del depósito previo se calcularía en función de las valoraciones fiscales, habitualmente bastante inferiores a las de mercado.

En cualquier caso, la quiebra del sistema de la Ley de 1879 vino de la mano de la Ley de 7 de octubre de 1939. Esta norma que venía motivada por las «necesidades derivadas de la reconstrucción bélica», según rezaba su exposición de motivos, estableció un procedimiento que permitía la ocupación de la finca de modo inmediato, antes de efectuarse el pago de la indemnización. Sólo exigía como requisito previo una declaración del Consejo de Ministro aprobando «la urgencia en la ejecución de las obras».

## **2- LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE 1954**

La aún vigente Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 16 de diciembre de 1954, y su Reglamento ejecutivo (REF) aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, realizaron numerosas y sustanciales aportaciones al procedimiento expropiatorio, además de introducir por primera vez el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La Ley incorpora como causa de la expropiación, además de la utilidad pública, el interés social. Asimismo, establece un nítido sistema procedimental expropiatorio, a partir de un procedimiento tipo que se divide en tres o cuatro fases, según se compute o no la primera de ellas:

- Declaración de utilidad pública o interés social
- Declaración de necesidad de ocupación de los bienes o derechos
- Determinación del justiprecio
- Pago y toma de posesión

En su título III introduce ocho procedimientos especiales, que no vienen a ser propiamente procedimientos completos *ex novo*, sino tan sólo variaciones puntuales que se introducen sobre el procedimiento general o tipo.

Mediante el transcendental art. 52, encuadrado en el capítulo dedicado al pago y toma de posesión, establece la ley que «EXCEPCIONALMENTE, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados...», lo que permite en casos «excepcionales» invertir la regla del previo pago, procediendo en primer lugar a la ocupación del bien y, a continuación, a determinar el justiprecio. De esta manera se incorporaba al nuevo texto, actualizándolo, el contenido de la Ley de 1939, que a su vez quedaba derogada por la disposición adicional 3ª de la LEF.

La voluntad de constreñir el ámbito de aplicación del procedimiento extraordinario de urgencia quedaba reflejada en la exposición de motivos de la nueva ley: «La utilización del procedimiento de urgencia podrá atemperarse a su CARÁCTER EXCEPCIONAL, lo que no ocurre en la actualidad...».

Fueron vanas y estériles las previsiones de la Ley de 1954 sobre la EXCEPCIONALIDAD de la urgencia, pecando quizás de ingenuidad. Muy pronto el gobierno aprobó diversos decretos, mediante los que impuso de forma sistemática y con carácter general un procedimiento que en un principio estaba previsto solo para situaciones excepcionales y atípicas. Estos decretos en su articulado establecían refiriéndose al sector de actividad que regulaban, que las expropiaciones que se llevaran a cabo al amparo de dichas normas tendrían el carácter de urgentes.

La inversión sistemática y definitiva del procedimiento general por el extraordinario vino de la mano de la Ley de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprobaba el I Plan de Desarrollo Económico y Social, y continuó con el II Plan (1968) y con el III (1972). En virtud de estas leyes, la totalidad de la inversión pública que realizara la Administración en el cuatrienio correspondiente gozaba de la declaración de urgencia a efectos expropiatorios, pese a que en los Planes de Desarrollo no se mencionaban obras concretas a ejecutar, sino tan sólo cifras y proyecciones económicas.

Esta práctica legislativa se generalizó rápidamente, sobre todo para actuaciones en los sectores de las infraestructuras y servicios. Así, hoy en día, nos seguimos encontrando con numerosas disposiciones normativas que continúan reivindicando para sus actuaciones la declaración de urgencia:

- RD 1.162/82, de 2 de abril, (BOE nº 136, de 8 de junio) recoge la declaración de urgencia para las obras públicas contempladas en el Programa Extraordinario de Inversiones Públicas.
- Ley 10/87, de 15 de junio, (BOE nº 144, de 17 de junio) sobre Normas Básicas para un Desarrollo Coordinado de Actuaciones en el Sector de Combustibles. En su art. 10 declara la necesidad de urgente ocupación para las concesiones y autorizaciones relativas a la producción, conducción y suministro de combustibles.

- Ley de 18 de diciembre de 1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones (BOE nº 303, de 19 de diciembre) establece en su art. 17-3º que en la explotación de servicios portadores o servicios finales de telecomunicaciones, cuando sea preciso llevar a cabo actuaciones expropiatorias, se aplicará el procedimiento especial de urgencia previsto en el art. 52 LEF. Respecto a las obras e instalaciones que lleve a cabo la Compañía Telefónica de España, esta misma ley establece la misma previsión en su disposición adicional 2ª apartado 3º.

También a nuestra normativa autonómica ha trascendido este hábito legislativo que nos atrevemos a calificar de inadecuado. Así, la Ley 2/89, de 30 de mayo (BOPV nº 109, de 9 de junio), reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco establece que «La aprobación de cada Plan General de Carreteras conllevará la declaración de urgente ocupación prevista en la legislación de expropiación forzosa en relación a los bienes y derechos a que dé lugar la realización de las actuaciones programadas en aquél.» Si tenemos en cuenta que cada Plan tiene una duración de 12 años prorrogables por otro período de igual plazo, resulta difícilmente comprensible que se declare la urgencia de una obra que no está prevista ejecutar hasta dentro de 10 ó 12 años.

Asimismo la Ley 7/92, de 21 de diciembre, que regula determinados aspectos en relación con zonas regables, planes comarcales de mejora y planes generales de transformación (BOPV nº 10, de 18 de enero de 1993) se remite al procedimiento de declaración de urgencia en su art. 6: «una vez aprobados los Planes Generales de Transformación o los Planes Comarcales de Mejora, la Comunidad Autónoma del País Vasco o las diputaciones forales, según corresponda, acordarán y procederán a las expropiaciones necesarias con arreglo al procedimiento general establecido en la Ley de Expropiación Forzosa con las modificaciones recogidas en el procedimiento urgente previsto en el art. 52 de la misma ley.»

No deberían ser aceptables estas declaraciones de urgencia de carácter general que se realizan por medio de leyes que afectan a todas las actuaciones expropiatorias en el ámbito sectorial regulado por esa norma. Con independencia del interés público que pueda existir en el desarrollo de un determinado sector o en la instalación de una infraestructura, una misma actuación puede ser urgente o no serlo, en función de las circunstancias que concurran en cada momento.

Nos parece más lógico el sistema del texto refundido de la Ley del Suelo, cuando en su artículo 132 declara que la aprobación de los planes de ordenación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes. En una fase posterior, se verá caso a caso, si una determinada actuación es urgente o no, y si así lo fuera se solicitará la correspondiente declaración de urgente ocupación del Consejo de Gobierno, sin que ello conlleve una demora en la tramitación del expediente superior a los tres meses.

### **3- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN DE URGENCIA**

#### **3.1. PRINCIPIO DEL PREVIO PAGO**

La tradición legislativa española ha sido respetuosa con el principio del previo pago, que en la normativa preconstitucional venía recogido en el art. 32 del Fuero de los Españoles, así como en los aún vigentes arts. 349 del Código Civil y 124 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Sin embargo, el art. 33-3º de la Constitución Española soslayó este requisito:

«Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social *mediante la correspondiente indemnización*, y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

Todavía, una parte de la doctrina más autorizada, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, sigue defendiendo la tesis más garantista de la preceptividad del requisito del previo pago. Estos autores entienden que una correcta y contextualizada interpretación del art. 33-3º de la Constitución conduce a defender que el pago del justiprecio es un requisito previo a la ocupación de los bienes expropiados.

A este respecto el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse con motivo de la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, sobre el caso RUMASA, dictaminando que la expropiación urgente queda amparada por el art. 33-3º de la Carta Magna:

«El art. 33-3º de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice de conformidad con las leyes, hace que dicho artículo consienta tanto la regla del previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo por tanto inconstitucional la ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones, de las que son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produce el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados, no depende del previo pago de la indemnización, ...».

#### **3.2. EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE URGENCIA: ART. 52 LEF**

Examinada la constitucionalidad de la expropiación urgente pasamos a continuación a analizar las distintas fases de este procedimiento extraordinario regulado por el art. 52 LEF.

Este precepto indica que en cualquier momento podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación. No obstante, al exigir

el art. 56-1º del Reglamento de Expropiación Forzosa (REF) que con anterioridad se haya oído a los afectados por plazo de 15 días, esta declaración de urgencia se suele realizar después de la declaración de la necesidad de ocupación de los bienes y derechos. Por tanto, las fases de este procedimiento serían las siguientes:

- 1- Necesidad de ocupación, que es común al procedimiento ordinario.
- 2- Declaración de urgencia en la ocupación.
- 3- Levantamiento de acta previa a la ocupación, previa citación a los interesados con 8 días de antelación.
- 4- Formulación de las hojas de depósito previo y del importe de los perjuicios derivados de la rápida ocupación, y su pago o consignación en la Caja General de Depósitos.
- 5- Ocupación del bien, en el plazo de 15 días desde el pago o consignación del depósito previo.
- 6- Determinación del justiprecio y pago.

De estas fases nos fijaremos en la 2ª, 4ª y 5ª, ya que las otras tres, salvo en lo que se refiere al momento procedimental en que se producen, no ofrecen ninguna particularidad reseñable respecto al procedimiento general.

### **3.2.1. Declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados**

En relación con este trámite analizaremos a continuación tres cuestiones que consideramos de gran interés:

- A- La competencia del órgano.
- B- La motivación del acuerdo.
- C- Su recurribilidad.

*A- La competencia del órgano:* Cuando la Administración del Estado es la entidad expropiante, corresponde al Consejo de Ministros declarar urgente la ocupación de los bienes (art. 52 párrafo 1º LEF), y cuando lo son las Comunidades Autónomas, corresponde al órgano de gobierno de cada una de ellas. A salvo quedan aquellas declaraciones de urgencia previstas y explicitadas en una ley, en cuyo caso las actuaciones expropiatorias al amparo de dicha norma no precisan de la aprobación de ningún órgano administrativo.

En la CAPV la Ley 4/90, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV nº 131, de 3 de julio) establece en su art. 26-1º f) que corresponde al Gobierno Vasco «Acordar la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados por la aplicación de la expropiación forzosa ...». Esta disposición es aplicable cualquiera que sea la Administración que tramite el expediente expropiatorio, es decir que afecta tanto a la Administración General de la Comunidad Autónoma, como a las diputaciones forales y a los ayuntamientos.

Desde una visión jurídica creemos que es lícito cuestionarse si esta intromisión de una ley en la actividad de las entidades locales no constituye una vulneración de la autonomía de que gozan para la gestión de sus respectivos intereses, tal y como viene consagrada en el art. 137 de la Constitución. A este respecto hay que tener también en cuenta que la Ley de Bases de Régimen Local reconoce en su art. 4-1º d) a los municipios y a las provincias la potestad expropiatoria dentro de la esfera de sus competencias, sin señalar por tanto ninguna clase de límite a su ejercicio.

B- *La motivación del acuerdo:* Sobre la fundamentación del acuerdo por el que se declara la urgente ocupación de los bienes, el art. 56-1º REF exige que «deberá estar debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican el excepcional procedimiento previsto en el art. 52 de la Ley...».

A pesar de esta exigencia legal de motivación del acto, nos encontramos con que los Decretos del Gobierno Vasco declarativos de la urgente ocupación apenas recogen una mínima motivación justificativa de la adecuación de este procedimiento excepcional. De tal forma que concentran toda la motivación en una escueta frase declarativa, que precede al título del proyecto o plan a ejecutar:

«Se estima inaplazable la ocupación con el fin de llevar a cabo (dar solución)...».

C- *Su recurribilidad:* Nos encontramos con que el art. 56-2º del REF proclama que no caben recursos contra los acuerdos por los que se declara la urgencia de la ocupación de los bienes.

En contra de que este ámbito permanezca exento al control jurisdiccional se ha posicionado reiteradamente el Tribunal Supremo, habiendo sido pionera la sentencia de 25 de octubre de 1982 (Ar. 6.036) que rechaza que sólo quepa recurrir la declaración de urgencia a la terminación del procedimiento expropiatorio, y admite el recurso directo con base en los arts. 24-1º y 106-1º de la Constitución.

Hay que tener en cuenta que la declaración de urgencia sobre la expropiación de determinados bienes para ejecutar una obra o llevar a cabo otra finalidad, no es un acto de discrecionalidad máxima que impida la fiscalización jurisdiccional. Al contrario, nos encontramos en presencia de un concepto jurídico indeterminado que como tal admite una sola solución justa, y, por consiguiente, abierto al recurso contencioso-administrativo. De hecho cada vez son más frecuentes los litigios judiciales en los que se plantea que las circunstancias que concurren no justifican la declaración de urgencia de la expropiación.

En apoyo de este criterio cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1992 (Ar. 2.632), en cuyo fundamento jurídico 2º se argumenta lo siguiente:

«Mas esta tesis de que la impugnación separada de actos insertos en el expediente expropiatorio ha de estar anudada siempre a vicios

sustanciales del procedimiento, a nulidades radicales y absolutas del mismo, debe rechazarse y afirmar que a pesar de cuanto se afirma en los arts. 22.3º y 126-1º de la Ley de Expropiación Forzosa -con carácter general- y 56-2º de su Reglamento -con carácter concreto para este caso- cabe recurso inmediato y separado al no deberse admitir, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 24.1 y 106.1 de la Constitución, que Ley alguna excluya una garantía tan elemental como la que autorizan los dichos preceptos constitucionales».

### **3.2.2. Formulación de hojas de depósito previo y su pago o consignación en la Caja General de Depósitos**

El importe de las hojas de depósito previo a la ocupación se calcula en función de valores fiscales «capitalización al interés legal del líquido imponible» según expresión de la regla 4ª, e incluso en algunas ocasiones se calcula de forma aleatoria.

Cuando, como es habitual, se expropián bienes inmuebles, su importe se suele determinar en función del valor catastral que se toma como referencia para liquidar el impuesto de bienes inmuebles. Cuando estos valores catastrales no se encuentran actualizados, los importes de las hojas de aprecio resultan ser de pequeña cuantía.

En ocasiones nos hemos encontrado con ciudadanos que acuden a la institución del Ararteko indignados porque se encuentran con que la Administración les ofrece por sus bienes una cantidad que consideran ridícula, lo que les hace sentirse confiscados más que expropiados, además de indefensos frente a la prepotente Administración.

Es frecuente que los expropiados no acepten recibir el depósito previo, en cuyo caso la Administración cumple con consignar su importe en la Caja General de Depósito devengándose intereses a favor del ciudadano.

El depósito previo viene a ser una especie de pequeña entrega a cuenta, que se suele utilizar para hacer frente a los gastos de asesoramiento o judiciales que puede originar la expropiación.

Pensamos que este trámite carece de sentido en los términos en que está planteado, y que sería conveniente adaptarlo para que el importe de las hojas de depósito previo se acercara o coincidiera con la valoración provisional del justo precio que realiza la Administración.

### **3.2.3. Ocupación del bien**

Establece la regla 6ª del art. 52 que una vez efectuado el depósito o abono del importe de la hoja de depósito previo y del de la previa indemnización por perjuicios, la Administración en el plazo máximo de 15 días procederá a la ocupación de la finca.



Esta ocupación no suele ser real, sino que habitualmente constituye una mera formalidad administrativa que se refleja en el documento denominado «Acta de Ocupación». En este impreso además de identificar la finca se detalla el importe del depósito previo a la ocupación y de los perjuicios ocasionados por la rápida ocupación, indicando que se ha procedido a su previo pago o consignación. Finalmente, el documento lo firman los representantes de la administración expropiante, el del ayuntamiento y el afectado, salvo que éste se negara lo cual no afectaría a la validez del documento.

Desde que se levanta el acta de ocupación suelen pasar meses e incluso años, sin que la Administración efectúe actos de ocupación real de la finca, pese a haberse tramitado el expediente por el procedimiento de urgente ocupación.

Desde una perspectiva garantista y de equidad, creemos que se debería introducir una cláusula correctora de estos abusos, que limitara los efectos de la expropiación urgente en el tiempo o los condicionara a la efectiva ocupación de la finca en un plazo determinado. Así y a modo de ejemplo, si transcurrido un año desde que se levantó el acta de ocupación no hubieran dado comienzo las obras o las actuaciones que justificaron la expropiación, se entendería que el expediente queda anulado. En el derecho comparado podemos encontrar ejemplos de cláusulas similares.

#### **3.2.4. Ofrecimiento de indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre la administración y el afectado**

Esta es una cuestión común tanto al procedimiento de urgencia como al ordinario, que la Administración suele incumplir con cierta frecuencia.

Según dispone el art. 50-2º LEF: «el expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquel y la administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio».

En función de esta previsión legal, si el afectado rechazara la hoja de aprecio remitida por la Administración, ésta debería informarle de su derecho a cobrar una indemnización por el importe recogido en dicha hoja de aprecio. Sin embargo, esta no suele ser una práctica administrativa habitual, por lo que no es extraño que el afectado desconocedor de sus derechos no reclame de la Administración el cobro de esta indemnización.

Pensamos que una correcta actuación de una administración garantista debería conllevar que en la misma comunicación por la que el expropiante pone en conocimiento del afectado la hoja de aprecio, se indicara al propietario afectado que en caso de disconformidad con la valoración tendrá derecho a cobrar una indemnización por el importe de dicha hoja de aprecio. De esta manera los expropiados recibirían una parte de la indemnización que les corresponde en tanto los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa resuelven sobre el justiprecio.

### 3.3. PRAXIS ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista de la *práctica administrativa* la desnaturalización del sistema es plena, el supuesto extraordinario de declaración de urgencia, viene a constituir el procedimiento habitual, mientras que sólo muy excepcionalmente la Administración acude al procedimiento general.

Así se desprende de una inspección realizada en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el año 1988, a instancias del Defensor del Pueblo, sobre una muestra de 1.534 expedientes expropiatorios incoados:

- Procedimiento de urgencia: 1.409 expedientes (92%)
- Procedimiento ordinario: 125 expedientes (8%)

Disponemos de algunos datos sobre la tramitación de expedientes expropiatorios por los ayuntamientos, diputaciones forales y Administración General de la Comunidad Autónoma, a partir de la información facilitada por los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa de los tres territorios históricos. Pues bien, en el año 1995 se presentaron ante los Jurados 375 expedientes, y los Jurados adoptaron un total de 416 resoluciones, lo que dividido por territorios históricos muestra el siguiente reparto:

- Álava: 46
- Bizkaia: 271
- Gipuzkoa: 99

Del total de expedientes resueltos por los Jurados un 79% se referían a expropiaciones tramitadas por el procedimiento de declaración de urgencia, un 8% por el procedimiento ordinario, y un 13% por el de tasación conjunta. La excepción la constituye el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Álava donde el mayor número de expedientes correspondía a los procedimientos de tasación conjunta y ordinario, mientras que solamente uno de los expedientes se refería al procedimiento de urgencia.

Por otro lado, en el año 1995 el Gobierno Vasco adoptó 61 decretos declarando de urgente ocupación los bienes y derechos afectados por proyectos de infraestructuras u otro tipo de actuaciones.

### 3.4. EFECTOS PERNICIOSOS DEL SISTEMA

No se puede relacionar el número de decretos declarativos de urgencia aprobados por el Gobierno Vasco con el número de reclamaciones presentadas ante los Jurados Territoriales correspondiente al procedimiento de urgencia, ya que las reclamaciones ante estos órganos las presentan particulares y se refieren a uno o varios bienes concretos. Por el contrario, los decretos de declaración de urgencia se refieren a todos los bienes afectados por la ejecución de un determinado proyecto, lo que en su día podrá dar lugar a que los afectados presenten por cada proyecto un número indefinido de reclamaciones ante los Jurados Territoriales.

El procedimiento de urgencia se supone que se debe utilizar para poder agilizar la actividad de la Administración ante una situación excepcional. Sin embargo, en la praxis expropiatoria la urgencia sólo trasciende hasta el momento en que la Administración ocupa el bien del afectado, a partir de ahí, en los trámites de determinación del justiprecio y posterior pago, la Administración actúa sin ninguna urgencia, y a veces, hasta con desidia.

Por otro lado, tampoco la Administración suele adoptar ninguna otra medida complementaria para actuar con más eficacia y celeridad, ante lo que se supone que es una situación excepcional, luego la urgencia sólo existe en la fase que afecta a las garantías del expropiado.

El principal perjuicio de esta inversión del sistema es que a los titulares de bienes y derechos se les impone coactivamente un crédito a favor de la administración expropiante o del beneficiario de la expropiación, que incluso pudiera ser una empresa privada con ánimo de lucro. Creemos que es una situación que carece de cualquier tipo de justificación, y de incierta cobertura jurídica ya que esta prestación complementaria crediticia debería estar amparada por una norma específica.

#### **4- OTROS PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS DE PRIVACIÓN COACTIVA DE LA PROPIEDAD**

Nuestro ordenamiento jurídico ofrece varios instrumentos útiles para la privación coactiva de la propiedad. Por consiguiente, no se puede decir que el procedimiento de declaración de urgente ocupación sea el único instrumento válido de que disponga la Administración para gestionar la privación coactiva de la propiedad y otros derechos.

No obstante, soslayamos aquellas técnicas recogidas en la legislación urbanística, aptas para la obtención de suelos destinados a equipamientos y dotaciones, en cuanto no revisten carácter expropiatorio; en cualquier caso, en algunos supuestos estas técnicas pueden constituir una alternativa válida para la obtención de terrenos afectos a dotaciones públicas.

Analizaremos a continuación la adecuación de los distintos instrumentos a las necesidades expropiatorias, comenzando por su enumeración:

- 4.1. Procedimiento expropiatorio ordinario, regulado por la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento.
- 4.2. Procedimiento expropiatorio de tasación conjunta, regulado por el art. 218 y ss. Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL) y 201 y ss. Reglamento de Gestión Urbanística (RGU).

##### **4.1. Procedimiento expropiatorio ordinario**

Es el procedimiento general previsto por la Ley de Expropiación Forzosa, y aunque su aplicación es minoritaria, no creemos que se deba infravalorar como instrumento.

Se caracteriza comparándolo con el procedimiento de declaración de urgencia, porque después de tramitar la pieza separada donde se declara la necesidad de ocupación, antepone la fase de determinación del justiprecio y pago a la de toma de posesión.

Este cambio de orden en el procedimiento que supone tramitar previamente la pieza de determinación del justiprecio conlleva postergar el momento en que se va a producir la ocupación de la finca, aumentando las garantías del expropiado, en perjuicio de la eficacia y celeridad en el actuar de la Administración. Ahora bien, cuál es el retraso en la ocupación de la finca que se puede deducir de tramitar el procedimiento ordinario en lugar del urgente, es una cuestión a la que vamos a tratar inmediatamente de dar una respuesta, enumerando los distintos pasos recogidos en los artículos 24 a 47 de la Ley:

- Adquisición amistosa por mutuo acuerdo: 15 días (art. 24 LEF). Sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho mutuo acuerdo (art. 24 LEF y 27-2º REF)
- Requerimiento de la administración expropiante al propietario para que presente la hoja de aprecio con su valoración del bien en el plazo de 20 días (art. 29 LEF).
- Admisión o, en su caso, rechazo por la Administración de la hoja de aprecio del particular, debiendo ésta presentar una nueva y contradictoria (art. 30-1º LEF).
- El propietario dispone de 10 días para aceptar o rechazar la hoja de aprecio de la Administración, pudiendo en ese plazo alegar lo que estime pertinente (art. 30-2º).
- La Administración envía el expediente completo al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, que dispone de 15 días para decidir ejecutoriamente sobre el justo precio (art. 4 de la Ley 8/87, de 20 de noviembre, sobre creación de los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa (BOPV nº 233, de 10 de diciembre).
- Pago por la Administración al propietario expropiado según la valoración acordada por el Jurado.
- Ocupación de la finca.

A modo de comentario puntual, quisiéramos indicar que sería más respetuoso con los intereses en juego, ya de por sí bastante desequilibrados a favor de la Administración, el que se alterara el orden de presentación de las hojas de aprecio, y fuera la administración expropiante o el beneficiario quien primero presentara su hoja de aprecio con la valoración del bien. De esta manera, y en contra del orden establecido por la LEF, el particular al presentar su hoja de aprecio ya sería conocedor de la tasación y criterios valorativos utilizados por la Administración.

Volviendo al tema que nos ocupa, una supuesta administración expropiante cuya eficiencia y agilidad administrativa fuera máxima, necesitaría, en función de los plazos legales, de un total de poco más de 50 días para poder ocupar la finca

que deseara expropiar, siempre y cuando el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa actuara con la misma celeridad y resolviera en el plazo de 15 días.

Ahora bien, estos plazos no se cumplen, entre otras razones, por la demora de los Jurados Territoriales de Expropiación forzosa en resolver los expedientes. Pero no debemos olvidar que estos jurados son órganos administrativos dependientes del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y que a la Administración autonómica le corresponde el dotar a sus órganos adecuadamente para que funcionen con la debida eficacia y agilidad.

Por otro lado, se debe hacer mención de que en ocasiones las administraciones públicas, particularmente los ayuntamientos, no facilitan la pieza separada de justiprecio de forma clara y sistemática, tal y como sería deseable para el mejor funcionamiento de los jurados territoriales.

Según hemos podido constatar el plazo que transcurre por término medio desde que el Jurado recibe el expediente hasta que lo notifica a los interesados, varía según los territorios históricos:

- Álava : 3,5 meses
- Bizkaia: 8 meses
- Gipuzkoa: 2,5 meses

En el procedimiento ordinario, al estar supeditada la ocupación de la finca a la resolución de Jurado, la administración expropiante es la principal interesada en que el Jurado resuelva en el plazo más breve posible. Por el contrario, en el procedimiento de declaración de urgencia al producirse primero la ocupación de la finca, la Administración ya ha conseguido su principal objetivo, y, por tanto, su interés en que el Jurado resuelva en plazo es, cuando menos, comparativamente inferior que el del expropiado. Este se encuentra mientras tanto desposeído, sin haber cobrado, y sin conocer siquiera, hasta que resuelva el Jurado, cuál va a ser el importe del justiprecio que le va a corresponder.

La única garantía de que dispone el expropiado es que mientras tanto, al haber transcurrido más de seis meses desde que se inició el expediente expropiatorio, se devenga a su favor el interés legal que le deberá abonar la Administración expropiante o el beneficiario.

Volviendo a la cuestión del tiempo que tarda en tramitarse un expediente expropiatorio por el procedimiento ordinario, si computamos el plazo desde la declaración de la necesidad de ocupación hasta la ocupación del bien, y además pensamos que la Administración expropiante va a actuar con la máxima diligencia posible, nos encontraríamos con los siguientes datos por territorio histórico:

- Álava: 5,5 meses
- Bizkaia: 10 meses
- Gipuzkoa: 4,5 meses

A la hora de compararlo con el procedimiento de urgencia, tenemos que tener en cuenta que este procedimiento requiere al menos 4 meses desde la declaración de la necesidad de ocupación hasta la ocupación de la finca. En efecto, tres de estos cuatro meses transcurren en el trámite de declaración de

urgencia (estudio y preparación del expediente, inclusión con la debida antelación en el orden del día del Consejo de Gobierno, publicación,...), y al menos un mes es necesario para levantar el acta previa a la ocupación (requiere la citación a los afectados con 8 días hábiles de antelación, confección de la hoja de depósito previo), así como el acta de ocupación.

A modo de conclusión podemos decir que en Álava y Gipuzkoa tramitar un procedimiento expropiatorio por el sistema de urgencia o por el ordinario requiere un plazo de tiempo similar, siendo un poco más breve el procedimiento de urgencia. Por el contrario, en Bizkaia tramitar un expediente expropiatorio por el sistema ordinario supondría prolongar el plazo de tramitación en unos 8 meses.

#### **4.2. Procedimiento expropiatorio de tasación conjunta**

Resulta aplicable a cualquier expropiación que se acometa en el ámbito de la ciudad, y para expropiar aquellos espacios exteriores como pudieran ser un cementerio o un gran parque exterior, o también una carretera de circunvalación o variante urbana, con tal que desde el planeamiento se adscriba ese suelo a una área de reparto, lo cual en principio no debería representar mayor complejidad.

Por el contrario, en otros supuestos este procedimiento no sería aplicable, por ejemplo, para intervenir en la expropiación de un parque natural, o de un proyecto de un corredor de carreteras o ferroviario, a excepción de los tramos que constituyan variantes de núcleos urbanos, para los que, el procedimiento de tasación conjunta sí sería un instrumento adecuado.

En lo que a los trámites se refiere, vienen establecidos por los arts. 218 a 220 TRLS y 201 a 204 RGU, y son los siguientes:

- A. Elaboración de los documentos que debe contener el expediente:
  - Ámbito territorial afectado.
  - Fijación de precios generales según clasificación urbanística.
  - Hojas de justiprecio individualizado por cada finca.
- B. Exposición al público por plazo de un mes del proyecto expropiatorio, notificando individualmente a cada titular quienes podrán presentar alegaciones.
- C. Estudio de las alegaciones y remisión del expediente a la Diputación Foral para su aprobación por el órgano foral competente.
- D. Resolución del órgano foral competente que conlleva la declaración de la urgencia de la ocupación y notificación del acuerdo a los interesados.
- E. Los afectados disponen de 20 días para oponerse al justiprecio aprobado.
- F. Ante la oposición de los afectados el órgano foral competente remitirá el expediente al jurado territorial de expropiación forzosa.
- G. La administración expropiante paga al titular o, en su caso, deposita en la caja general de depósitos el importe de las valoraciones aprobadas por el órgano foral competente.
- H. Ocupación del bien levantando acta de ocupación.

Este procedimiento lo podemos calificar de equilibrado, ya que por un lado resulta ser tan ágil y breve como el de urgencia, y, por otro, es más garantista que éste, en cuanto establece que la fase de valoración contradictoria de los bienes se debe realizar con carácter previo a la ocupación del bien. No sólo esto, sino que además garantiza el que antes de que la Administración pueda ocupar el bien, conozca el afectado el valor del bien según la estimación realizada por el órgano foral competente, valor éste que suele ser bastante superior al valor fiscal que se recoge en las hojas de depósito previo en el procedimiento de urgencia.

Nos resulta criticable, desde el punto de vista de la autonomía local, la intervención del órgano foral competente, que en la Comunidad Autónoma del País Vasco reside en las diputaciones forales, y en otros territorios en la administración de la Comunidad Autónoma.

Pensamos que no resulta justificada desde una visión urbanística, ya que no existen intereses supralocales que defender. Tampoco se justificaría desde una visión expropiatoria, porque ni en las diputaciones forales ni en las administraciones autonómicas reside una competencia de ejecución en materia expropiatoria más amplia que la que por la Ley de Bases de Régimen Local y demás normativa concordante tienen reconocida los ayuntamientos y diputaciones para la gestión de sus respectivos intereses.

El mayor inconveniente de este sistema se encuentra en que no recoge un trámite que facilite a la Administración y al particular negociar un mutuo acuerdo sobre el valor de los bienes, y esta suele ser una opción que en los otros sistemas suele ser muy utilizada. Esto no quita el que también en la tasación conjunta las partes puedan alcanzar un mutuo acuerdo en cualquier estado del procedimiento.

Precisamente la Ley 10/94, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, en su disposición adicional quinta, suprime en el viejo reino la intervención de la Comunidad Autónoma en las expropiaciones forzosas que tramiten los ayuntamientos por el procedimiento de tasación conjunta, estableciendo que «será competente para la aprobación del expediente de expropiación la misma Administración que hubiera expuesto dicho expediente al público».

## **5- RECOMENDACIÓN**

1- Los ayuntamientos, diputaciones forales y la Administración General de la CAPV deberían reconducir sus actuaciones expropiatorias, utilizando el procedimiento extraordinario de declaración de urgencia solo en aquellos supuestos en que las circunstancias, por ser extraordinarios, así lo justificaran.

Mediante la utilización de los procedimientos expropiatorios ordinario y de tasación conjunta la Administración puede obtener coactivamente los terrenos, bienes o derechos que precise, con un mayor respeto a los derechos de los afectados y, sobre todo, garantizando el previo pago, que aunque no sea obligatorio siempre constituye una garantía para el afectado.

2- El Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco en cuanto tiene atribuida la competencia de proponer al Consejo de Gobierno de la CAPV la declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos, debería actuar con un criterio más riguroso a la hora de determinar si concurren o no las circunstancias extraordinarias que justifican este procedimiento sumarial, rechazando todos aquellos expedientes en que no se den tales circunstancias.

Por otro lado, los acuerdos del Consejo de Gobierno deberían recoger una adecuada y específica motivación de la urgencia, sin recurrir a breves cláusulas genéricas y repetitivas. De lo contrario se estaría incumpliendo lo dispuesto por el art. 56-1º del Reglamento de Expropiación Forzosa que exige que «el acuerdo en que se declare la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación *deberá estar debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican la excepción al procedimiento previsto en el art. 52 de la ley...*».

3- Se debería evitar que las leyes recojan declaraciones genéricas y abstractas de urgencia en la ocupación, ya que por muy elevado que sea el interés general que subyace en la materia regulada por esa normativa, no quiere decir que concurren siempre las condiciones extraordinarias que justifican el procedimiento urgente. Creemos que sería más idóneo que la Administración al actuar en dicho ámbito apreciara caso por caso si se dan las circunstancias que justifican la declaración de urgencia, y en caso afirmativo le bastaría con solicitar del Consejo de Gobierno de la CAPV la declaración de urgencia.

4- Las administraciones expropiantes deberían ser estrictas en el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 50-2º de la Ley de Expropiación Forzosa, y a la vez que comunican las hojas de aprecio, deberían informar al afectado que si rechaza la valoración recogida en esa hoja de aprecio, tiene derecho al cobro inmediato de la indemnización y hasta el importe recogido en la precitada hoja de aprecio, sin tener que esperar a la resolución del Jurado Territorial del Expropiación Forzosa. Evidentemente esto obliga a la Administración a tener consignada en su presupuesto las partidas pertinentes para hacer frente a las indemnizaciones expropiatorias.

5- Se debería mejorar el funcionamiento del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Bizkaia para que actúe con la debida celeridad y pueda resolver los expedientes en un plazo breve. Esto evitaría el que se dilatara en el tiempo el momento en el que el afectado puede cobrar el justiprecio, y, además, el que la Administración se viera obligada a pagar una indemnización más elevada por intereses legales, y, sobre todo, porque dejaría de ser un argumento para actuar por el procedimiento de declaración de urgencia arguyendo el retraso del Jurado en adoptar sus resoluciones.

6- Finalmente, y aun cuando excede del ámbito competencial de esta institución, sería deseable que desde la Administración del Estado se remitiera a las Cortes Generales un nuevo proyecto de ley regulador de la expropiación forzosa, que sustituyera a la histórica y en algunos aspectos obsoleta ley de 1954, y



que asimismo diera respuesta a muchas de las cuestiones que se están planteando desde la doctrina y desde el día a día del actuar de la Administración.

## **7.6. INFORMACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN URBANISMO Y EN OTROS ÁMBITOS ADMINISTRATIVOS**

Son numerosas las quejas que se presentan ante esta institución en las que los vecinos denuncian que la Administración ha adoptado determinados acuerdos que afectan a su círculo de intereses, de los que sin embargo no han tenido ningún conocimiento por no haber sido debidamente informados.

En otras ocasiones se plantean quejas en las que se cuestiona la información facilitada por la Administración por ser incompleta e insuficiente, lo que les ha podido acarrear perjuicios al impedirles tener un conocimiento efectivo de las consecuencias y efectos de una determinada resolución administrativa.

Estas cuestiones se presentan sobre todo en los ámbitos del planeamiento urbanístico, de las grandes obras de infraestructura y, en menor medida, en materia medioambiental.

Las leyes suelen establecer unos rígidos sistemas de comunicación entre Administración y administrados, basados en escuetos anuncios en los boletines oficiales, en los periódicos y en los tabloneros de anuncios de los ayuntamientos, donde además se suele utilizar un lenguaje técnico que resulta muchas veces incomprensible. Sirva de ejemplo la regulación sobre los trámites de información pública en la aprobación de los planes de ordenación urbanística que realizan los arts. 114-1º y 116-a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

A este respecto recientemente se acaban de publicar la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho al acceso a la información en materia de medio ambiente (BOE nº 297, de 13 de diciembre), y el RD 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano (BOE nº 55, de 4 de marzo). En ambas disposiciones se desarrolla de forma operativa algunos de los derechos de los ciudadanos recogidos en los arts. 35 y 37 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Más explícito resulta el art. 4-4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo (art. 4-2º de la derogada Ley de 1976), donde se da un paso adelante al trascender del derecho a la información de los ciudadanos a la obligación de la Administración de garantizar el derecho de participación ciudadana:

**«En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, las administraciones urbanísticas competentes DEBERÁN ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS y, en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares.»**