

# PLANES, PROYECTOS Y EXPROPIACION FORZOSA

Por ANGEL SEVILLANO MARTIN

*Sumario:* 1. Plan. Proyecto. Utilidad de ocupación.—2. Plan. Proyecto. Necesidad de ocupación.—3. Plan. Proyecto. Declaración de urgencia.

**L**A actividad de los Estados modernos suele desenvolverse entre dos opuestas vertientes. De una parte, la urgencia de satisfacer todo tipo de necesidades. De otra, la de mantenerse dentro de las exigencias del moderno Estado de derecho. La primera implica la prestación de una serie de actividades, llevadas a ritmo actual, con intromisión en múltiples casos dentro de la esfera privada. La segunda tiene como postulado fundamental el de que esta intromisión se produzca siempre sin reducir lo más mínimo la esfera jurídica de los particulares. De aquí que no quepa concebir a la expropiación forzosa como pura y simple privación de derechos, sino más bien como sustitución de un derecho por otro derecho, y ello dentro lo más posible de una estricta equivalencia.

El problema fundamental a este respecto es cómo deben conjugarse, dentro del complejo estatal, aquella actividad y este res-

peto. El bien público exige en muchas ocasiones que los intereses particulares se le sometan. Pero ¿hasta dónde puede el bien común exigir estos sacrificios individuales? ¿Hasta dónde un bien concreto puede oponerse a la consecución de un bien de utilidad general? En los Estados modernos, particularmente en aquellos que han conseguido un nivel total superior, la actividad estatal se ha sometido a un plan de actuación. El intervencionismo, ya bastante desarrollado en etapas anteriores, ha adquirido así un gran rigor. Se fijan incluso las consecuciones para una fecha determinada y se prevén el mayor número de contingencias. Ahora bien, ¿qué papel es el asignado dentro de esa planificación de actividades al sector puramente individual? Las actitudes a adoptar ante esta pregunta dependen directamente de las dogmáticas vigentes en cada Estado. El analizarlas nos llevaría muy lejos del objetivo concreto de este trabajo.

Es claro que una consideración de este tipo ha de estar en estrecha conexión con la mentalidad política actual. De aquí dimanará la orientación planificadora y se nutrirá la misma actitud estatal frente al sector privado. En medio de uno y otro sector queda la ley de Expropiación forzosa, como un instrumento en manos del poder público, cuya utilización estará condicionada por aquella mentalidad política. Están todos estos conceptos tan ligados entre sí, que actúan siempre conjugados, muy cerca unos de otros, en cuanto están situados entre los dos conceptos más lejanos, pero que de una u otra manera han de enlazarse necesariamente: la idea estatal y la idea individual. Véase la progresión: idea estatal—planificación—expropiación forzosa—idea individual. Las dos ideas intermedias mantienen entre sí una proporción directa, ya que, al crecer la planificación, crece inevitablemente la expropiación forzosa, mientras que las ideas extremas pueden actuar en cualquier proporción.

En la actualidad se está siguiendo en la esfera de proyección estatal un criterio planificador. El relieve que esto tiene en el ámbito individual es evidente porque en países en que el respeto al individuo es tónica fundamental de la política ha de conjugarse con las garantías, que a las situaciones individuales han de ser prestadas. Por esto, y en un campo tan delicadamente individual como el de la propiedad privada, ha de buscarse un camino por el que el avance estatal, sin detenerse, sea lo menos gravoso posible a la «personalidad dominical», garantizando una adecuada compensación total. Así resulta que en el juego de intereses, que forzosamente ha de darse, obtienen primacía los intereses comunes, sin que por ello queden

anulados los particulares. Y si es evidente que cada vez se aparta más el concepto de propiedad de aquel primer concepto dominical absoluto, no lo es menos que paralelamente se buscan, o han de buscarse al menos, remedios a aquellas restricciones. Así la propiedad se socializa en función de un interés superior, pero sin perder nada de sus esenciales características.

Y no cabe examinar el problema desde un punto de vista radical. Así permanecerá oculto un número tal de facetas que resultará imposible captar su total entidad. No es infrecuente que los trámites establecidos por ley se vean como obstáculos a un eficaz acción estatal. Pero, aparte de la imperatividad que toda disposición legal implica, hay en ello un aspecto que nunca deben descuidar aquellos a quienes se encomienda una realización concreta. La ejecución de un plan, de un proyecto, no deroga, sin más, una serie de disposiciones legales. Antes, al contrario, es la realización concreta la que ha de discurrir dentro de los cauces normativos. Ahí está el núcleo del problema, en cuanto así quedan salvaguardados los intereses individuales.

Si en nuestro ordenamiento jurídico hay una ley en que ambos conceptos aparecen claramente puntualizados, es la de expropiación forzosa. Es un instrumentos en manos del poder público, que implica la más seria restricción a la propiedad privada, la limitación absoluta de la facultad de libre disposición, la obligatoria disposición en favor del interés público. Al mismo tiempo, tal disposición obligatoria ha de seguir el camino marcado en dicha ley, ha de vincularse a la serie de trámites establecidos y ha de culminar procurando al particular afectado una ventaja económica similar a la poseída y hasta una compensación efectiva. Así, la propiedad se socializa, pero sin perder su esencia individual.

Este debe ser el objetivo de toda planificación. Plan e individuo, proyecto de ley, actividad y respeto. Porque ninguno de estos conceptos están reñidos, sino que, por el contrario, todos ellos exigen una marcha paralela y conjugada.

### **1. Plan. Proyecto. Utilidad de ocupación**

Al poner en contacto estos tres conceptos: planes, proyectos y expropiación forzosa, y ello desde un punto de vista jurídico, es preciso encontrar primero un denominador común. Punto de coincidencia destacado sobre todos es el de la serie de garantías consagradas en nuestras disposiciones en vigor. A estos efectos cabe

citar el artículo 56 del reglamento de Expropiación forzosa de 26 de abril de 1957, en que se preceptúa que «el acuerdo en que se declare la urgente ocupación de bienes afectados por una expropiación deberá estar debidamente motivado, con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican el excepcional procedimiento previsto en el artículo 52 de la ley, y conteniendo referencia expresa a los bienes a que la ocupación afecta o al proyecto de obras en que se determina, así como al resultado de la información pública en la que por imposición legal o, en su defecto, por plazo de quince días se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate». Citamos este precepto en primer lugar porque vamos a referirnos a un supuesto concreto, el del artículo 52 de la vigente ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, en cuanto que aquellas expropiaciones que son llevadas por el procedimiento de urgencia son las que en relación con el otro punto del trabajo, planes y proyectos, suscitan más problemas. El procedimiento normal de expropiación no suele plantear problemas con respecto a la fase preliminar de plan o proyecto, pues las incidencias referibles a relaciones con los particulares afectados se solventan después, en los trámites de necesidad de ocupación o justiprecio. Es, pues, cuando varias fases de la expropiación se subsumen en una sola cuando se ha de tener mayor cuidado de que aquellos trámites, establecidos precisamente en garantía de los particulares, no resulten menoscabados.

En el artículo 11 de la ley de Expropiación se establece que la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante ley aprobada en Cortes. Igual imperativo se consagra en el artículo 11-1 de su reglamento. Pero en este último, apartado 2-a), y en el 10 de la ley viene sancionada la excepción, la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en los planes de obras de Estado, provincia y municipio.

Hay, en consecuencia de lo apuntado, un primer trámite expropiatorio. Esto puede dar lugar a un doble supuesto, cuya proyección es muy grande desde el punto de vista de las garantías particulares, en conexión con las establecidas por la ley de Expropiación. Porque si se consagra el principio general de que la utilidad pública ha de ser acordada mediante ley aprobada en Cortes, es precisamente para que tal acuerdo legal sea adoptado con el máximo de garantías, y aún pudiéramos decir, para sustraer una esfera tan delicada como la de la propiedad privada a la pura discrecionalidad del poder ejecutivo, que de esta manera ha de tomar, como punto de arranque, una declaración legislativa.

Aquel doble supuesto a que aludíamos en el párrafo anterior puede verse en la distinta naturaleza de los planes de realizaciones estatales, que son los que ahora nos ocupan. Porque puede ocurrir que un plan contenga en sí mismo el programa de realizaciones, con definición de los objetivos y ordenación de los recursos disponibles. De esta manera el plan es algo concreto y definido y su polarización legal, con la serie de consecuencias que comporta, es de fácil determinación. Pero puede ocurrir, de hecho, que un plan, aunque contenga una definición de objetivos, no señale simultáneamente una ordenación de recursos o medios humanos y materiales, el establecimiento de medidas de tiempo, de calidad y cantidad. En este caso no puede hablarse de un verdadero plan y, a lo más, podrá hablarse de un programa económico o de una definición de objetivos.

Esto puede parecer una simple consideración de orden abstracto. Sin embargo, su cristalización real es evidente, y lo es, sobre todo, en el sector que ahora estamos tratando. Porque si la utilidad pública en materia de expropiación hay que entenderla implícita en los planes de obras y servicios del Estado, hay que partir necesariamente de un plan que no se limite simplemente a establecer una fuerte consignación presupuestaria y un plazo de realización. Si ocurre esto último, no podemos afirmar que nos encontramos ante un verdadero plan, al decaer aquellas condiciones, que por definición le corresponden.

Ahora bien, de aquí nace un peligro evidente por lo que al primer estadio de la expropiación forzosa se refiere y en relación con la concreción en algo tangible, como es el proyecto de una determinada obra. Porque ¿cómo saber si un proyecto se encuentra comprendido dentro del plan general de actuación del Estado en un sector determinado?

Con base en el artículo 10 de la ley de Expropiación forzosa la aprobación del plan estatal lleva implícita la declaración de utilidad pública. Los dos primeros estadios, plan-utilidad pública, aparecen, pues, claramente vinculados. Pero aplicando aquí lo que antes dejamos dicho sobre los planes estatales puede nacer la primera dificultad que va implícita en la misma naturaleza del plan, si lo conectamos con el tercer miembro: el proyecto. ¿Cómo saber si un proyecto está incluido en los planes estatales cuando estos planes no se definen sobre realizaciones concretas?, y ¿cómo un particular interesado puede defenderse de la expropiación que se le viene encima sin poder utilizar medio alguno de defensa? Si se llega a englobar un proyecto dentro de los planes estatales, cuando ese proyecto lleva en sí mismo la descripción de la zona a expropiar, también se en-

tiende implícita la necesidad de ocupación en la aprobación del proyecto. (Véanse artículo 17-2 de la ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, artículos 8 y 56 de la ley de 22 de diciembre de 1960, artículo 20 de la ley de 23 de diciembre de 1961, etc.) En estos casos el particular tendrá a su disposición solamente las garantías establecidas en orden a la obtención de una contraprestación económica, pero no aquellas que le pueden asegurar que esa primera fase ha sido decidida equitativamente, ponderando todos los argumentos que puedan resolver la alternativa de expropiar o no expropiar, sin obstruccionismos, pero con respeto.

Claro está que la legislación vigente ofrece apoyo a este tipo de garantías previas al expediente expropiatorio considerado en sí mismo. Y lo hace mediante un trámite que tiene por objeto entrar en relación con los particulares que puedan resultar afectados por las obras: la información pública. Esta información pública es un trámite de obligatorio cumplimiento en aquellos casos en que así está preceptuado en la ley, que son precisamente aquellos en que se trata de poner a salvo las garantías particulares.

Como en definitiva, en este primer estadio, plan-utilidad pública, a lo que ha de tenderse es precisamente a salvaguardar aquellas garantías y con mayor cuidado, puesto que salvada la primera fase entraría en juego el automatismo de las siguientes, hay que insistir más en aquel trámite informativo. Y ello no sólo en virtud de un sobreentendido principio de equidad, sino en cumplimiento de medidas legalmente establecidas y consagradas. Antes de que la aprobación de un proyecto lleve a su inclusión en el plan estatal y consiguientemente su declaración de utilidad pública antes de que resulte incluido en el programa de inversiones, con lo cual se le consideraría de urgente realización, a tenor del artículo 20 de la ley del Plan de Desarrollo de 28 de diciembre de 1963, ha de cumplirse el preceptivo trámite de información pública.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de tal trámite informativo las podemos ver en reiteradas sentencias del Tribunal Supremo.

Sentencia de 28 de mayo de 1963: «... aun reconociendo que el bien público y el interés social deben primar y prevalecer sobre los particulares y privados, dicho nuevo proyecto o si se quiere dicho proyecto tan esencialmente reformado deben conocerlo los particulares a quienes afecta..., el omitir un trámite de garantía, como es la información pública sobre él, causa notorias indefensiones para los propietarios afectados por la expropiación que no pueden ser amparadas por los tribunales, pues no se trata de rectificaciones

de escasa importancia para las que no fuera necesaria una nueva información.»

De las disposiciones citadas y de la orientación seguida por el Tribunal Supremo en esta sentencia y en otras varias que hemos examinado, algunas de las cuales citaremos después, se desprende que la omisión del trámite de información pública o su celebración en condiciones no reglamentarias lleva consigo un vicio sustancial de procedimiento y por consiguiente acarrearía la nulidad de la resolución administrativa aprobatoria de tal proyecto.

## 2. Plan. Proyecto. Necesidad de ocupación

Un nuevo paso en el procedimiento expropiatorio lo constituye la declaración de necesidad de ocupación. En la tramitación normal tal declaración se produce independientemente, coronando una fase regulada con carácter específico en la ley. En estos casos, los problemas que puede suscitar no rebasan los normales de toda tramitación.

Ahora bien, como dijimos antes, los problemas se agravan cuando esta fase expropiatoria se entiende subsumida en una actuación administrativa anterior. Si respecto de la fase anteriormente estudiada son más escasas las declaraciones normativas expresas, a efectos de necesidad de ocupación es mucho mayor el detalle con que se establece la reglamentación concreta. Claro está que la necesidad de ocupación puede tener un punto de arranque más lejano de lo que por su misma consideración estricta pudiera entenderse. Porque si entendemos que la necesidad de ocupación sea implícita en la aprobación del proyecto de las obras a realizar habremos llevado este trámite expropiatorio a un momento procedimental en que si se dan consecuencias expropiatorias es porque se prolonga a actuaciones que normalmente debieran ser posteriores.

Los preceptos legales que consagran esta unificación de trámites son múltiples. Citamos nada más el artículo 8.º de la ley de 22 de diciembre de 1960 en que se establece que «para conseguir una mayor efectividad en la realización de los trabajos y a los efectos de la vigente ley de Expropiación forzosa la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto trazado cuando éste defina la zona a expropiar», y artículo 17-2 de la ley de Expropiación forzosa en que se preceptúa que «cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocu-

pación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto». De tales preceptos y de otros concordantes se desprende que la integración de los trámites primeros de la expropiación puede llegar a darse en un solo acto administrativo. La aprobación del proyecto, cuando implica inclusión en los planes estatales, lleva consigo la declaración de utilidad pública e implícitamente la necesidad de ocupación, si contiene la descripción material detallada de los bienes a expropiar, con lo cual gana muchos enteros la celeridad y efectividad, pero hay que tener un gran cuidado de que tales ventajas no estén contrapesadas por un descenso automático de las garantías particulares.

Es en estos casos precisamente cuando más ha de insistirse en la necesidad del expediente informativo aludido con anterioridad, pues en la información pública, celebrada con carácter previo a la aprobación del proyecto, se brinda a los particulares afectados la oportunidad de hacer las alegaciones procedentes y de oponerse a la realización del proyecto. Además, el proyecto, que ha de someterse a información pública, ha de contener una descripción material detallada de los bienes y derechos a expropiar. Únicamente de este modo podrá suplirse la información pública prevenida a los solos efectos expropiatorios en el artículo 18 de la ley de Expropiación forzosa.

Vamos a examinar algunas sentencias del Tribunal Supremo en apoyo de los razonamientos expuestos.

Sentencia de 27 de diciembre de 1960: «Para que la nulidad del expediente se genere con vitalidad enervativa de lo actuado, es inevitable sea determinante de la indefensión del recurrente...»

Sentencia de 31 de enero de 1962; «... que la aprobación del proyecto de expropiaciones de... implica la declaración de utilidad pública e interés social, conforme al artículo 10 de la vigente ley de Expropiación forzosa y comprende en el supuesto de que aquélla no se practique, pero, en todo caso y por uno u otro procedimiento, de lo que debe huirse siempre es de que se produzca la indefensión de los particulares afectados, pues en este caso se recaería sin más en la nulidad de las actuaciones».

Ahora bien, poniendo en contacto el problema relativo a la necesidad de ocupación con el tratado anteriormente, respecto de la utilidad pública, hay que tener en cuenta la normativa desarrollada actualmente con motivo de la planificación en materia de carreteras. El 22 de diciembre de 1960 se aprobó la ley de Bases del Plan General de Carreteras. De esta norma legal no parece deducirse que deban ser sometidos a información pública los planes de actuación de cada

cuatrienio, con carácter previo a su elevación a las Cortes. Lo establecido en el artículo 2.º y demás de esta ley no implica, sin embargo, exención de la tramitación legalmente establecida para los proyectos en que aquella planificación se concrete. Toda la actuación que se desenvuelva en este campo habrá de discurrir dentro de los cauces específicamente marcados por las disposiciones aplicables.

Si bien el problema de la información pública dependió en cierto grado de la ley General de Carreteras, hay que tratarlo sobre todo en función de la ley de Expropiación Forzosa, cuando la ejecución de los proyectos exija ocupación de la propiedad particular. En estos casos es taxativa la normativa de la ley de Expropiación, en cuyo artículo 18 se consigna la obligatoriedad de la información pública a efectos de necesidad de ocupación. Se ha de tener en cualquier caso sumo cuidado en que no se desvirtúe la fundamental distinción entre utilidad pública y necesidad de ocupación. Su confusión, que en el orden teórico no suele darse, puede, sin embargo, ocurrir en la práctica y ocasionar una ilegal integración de trámites expropiatorios. De aquí que la aplicación previa de la legislación de carreteras, de orientación planificadora, no presupone en ningún caso derogación de la legislación expropiatoria y, explícita o implícita la utilidad pública, nunca pueden olvidarse los trámites de obligatorio cumplimiento en cuanto a la necesidad de ocupación. En unos casos ésta se desarrollará por los trámites normales de la ley de 1954, en otros se entenderá sobreentendida en la aprobación del proyecto, y es en estos precisamente cuando los trámites de aprobación del proyecto deben incluir también los preceptivos en orden a la expropiación.

Y no existe contradicción entre aquellos preceptos legales, en que se consagra el carácter implícito de la declaración de necesidad de ocupación y aquellos otros en que se fijan los necesarios trámites que desembocarán en aquella declaración. Existe todo lo más una integración de trámites, una unificación de procedimientos, con encauzamiento doble y diversificación de efectos. Ello es tanto más posible, cuanto que la última resolución sobre necesidad de ocupación está dentro de las facultades discrecionales de la Administración y excluida de recurso contencioso-administrativo (artículo 22 de la ley de Expropiación Forzosa). Claro está que la discrecionalidad no implica arbitrariedad y que, si la resolución última sobre la necesidad de ocupación emana de la misma Administración, ello no significa que se pueda llegar a ella por cauces distintos de aquellos a los cuales está legalmente vinculada la actuación administrativa en este campo,

ya que prescindiendo del procedimiento legal se incurriría en la nulidad del acto dictado de este modo.

### 3. Plan. Proyecto. Declaración de urgencia

Si la integración de trámites expropiatorios puede ocasionar problemas en las fases que estudiamos en los capítulos anteriores, mucho mayores han de ser los planteados al afrontarse la expropiación con base en una declaración trascendental como es la de urgencia. La excepcionalidad, que tal declaración comporta, puede traer consecuencias graves para la valoración de las garantías debidas a los derechos particulares afectados. El artículo 52 de la vigente ley de Expropiación Forzosa viene a ser una transcripción aproximada de la ley de 7 de octubre de 1939, que introdujo el procedimiento urgente de expropiación. Se establece en el citado artículo 52 que «excepcionalmente y mediante acuerdo de Consejo de Ministros podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. Esta declaración podrá hacerse en cualquier momento e implicará las siguientes consecuencias:

Primera. Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente, y dará derecho a su ocupación inmediata.

No cabe, sin embargo, entender la declaración de urgencia como una caída total y absoluta de la propiedad privada en las mallas de la expropiación forzosa. Ni eso significa la urgencia ni es esa la idea de la ley, ni supone pérdida para el particular afectado de ninguna de sus garantías. Quiere decirse únicamente que resulta de urgencia la realización de determinadas obras, pero no que se deba considerar exenta la Administración de la obligatoria observancia de trámites legales.

Un paso más en el camino de la que hemos llamado integración de trámites expropiatorios ha sido dado por la ley de 28 de diciembre de 1963, en que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social, en cuyo artículo 20 se dice: «La declaración de utilidad pública se entiende implícita para las obras incluidas en dicho programa (el de inversiones), así como la urgencia de la ocupación de los bienes precisos, con los efectos del artículo 52 de la ley de Expropiación Forzosa.» Poniendo en contacto este precepto con el artículo 3 de la ley de 28 de diciembre de 1963, que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1964-65, y aun con la misma normativa del

Plan de Desarrollo resulta que los proyectos automáticamente incluidos en el Programa de Inversiones, que por otra parte está englobado en los Presupuestos y Plan de Desarrollo, tienen asimismo en forma automática a su favor la declaración de urgencia. Con ello aquel carácter excepcional del procedimiento de urgencia a que aludimos y que le resulta atribuido por el artículo 52 en función de su misma naturaleza, resulta transformado más bien en un carácter normal y ordinario. Esto mismo puede ser observado actualmente en la práctica.

Ahora bien, en ningún caso significa todo ello que decaigan, sin más, las garantías legalmente atribuidas a los titulares de derechos afectados. El procedimiento del artículo 52 significa que las obras han de ser realizadas urgentemente, su orientación total va dirigida a la ejecución de un proyecto, pero no tiene, ni puede tener, tal sentido que desvirtúe aquellas garantías. En el artículo 56 del reglamento de la ley de Expropiación forzosa de 26 de abril de 1957 se preceptúa que «el acuerdo en que se declare la urgente ocupación de bienes afectados por una expropiación deberá estar debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican el excepcional procedimiento prevenido en el artículo 52 de la ley y conteniendo referencia expresa a los bienes a que la ocupación afecta o al proyecto de las obras en que se determina, así como al resultado de la información pública en la que por imposición legal o, en su defecto, por plazo de quince días se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate». La idea de este precepto es clara, y ni siquiera tratándose del procedimiento excepcional puede prescindirse de las aludidas garantías, entre las cuales destaca, por abrir el cauce a posibles alegaciones de los afectados, el trámite de información pública.

Es siempre necesario acudir a una fundamental distinción en este punto. Porque aunque la declaración de urgencia lleve consigo la de necesidad de ocupación, conceptualmente y hasta prácticamente una y otra son distintas. Así lo declara la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 1961: «... es fundamental distinguir entre la declaración de urgencia de una obra y el subsiguiente acuerdo de ocupación de los inmuebles de que se trate». De ello se deduce que, aunque hayan sido declaradas de urgente realización las obras de un proyecto, tal declaración no deroga, porque no puede derogar las disposiciones reguladoras que afectan a la necesidad de ocupación y aunque estas normas sean las aplicables a un procedimiento excepcional, como es el de urgencia, siguen plenamente en vigor. Así, pues, el trámite de declaración de necesidad de ocupa-

ción se entiende cumplido (art. 52-1.º) con la declaración de urgencia, englobándose aquél en esta última, pero entendemos que como resultado del trámite de aprobación del proyecto, porque así se establece en esta «primera consecuencia» del artículo 52, al decir: «según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente». Lo cual quiere decir que el proyecto y cualquier modificación del mismo (se dice también «reformados») han de estar reglamentariamente aprobados a cuya aprobación declara haberse llegado mediante la tramitación establecida en las disposiciones que resulten aplicables.

Esta es la dirección seguida por el Tribunal Supremo. Así aparece en la sentencia de 13 de febrero de 1961, en la que se deroga una orden ministerial, desestimatoria de recurso de alzada interpuesto con base en la no inclusión dentro del proyecto de una finca, proyecto que no había sido sometido a información pública y cuyas obras habían sido por decreto declaradas de urgencia. Es reiterada la jurisprudencia en que se afirma que la nulidad del expediente expropiatorio se genera al producirse la indefensión de los titulares de derechos afectados y tal nulidad se produce aunque las obras hayan sido declaradas de urgente realización. Porque, como antes afirmamos, es preciso tener en cuenta una distinción fundamental que existe entre declaración de urgencia y necesidad de ocupación. «El decreto... (en que se declara la urgencia de las obras) es solamente un acto administrativo que habilita para el ejercicio de la potestad expropiatoria por un procedimiento excepcional», dice la sentencia de 8 de junio de 1962. A lo que hay siempre que aspirar es a que tal procedimiento excepcional no se convierta en una postergación de las garantías particulares, porque éstas son tenidas en cuenta por las disposiciones legales.