

Angel Guillén Zanón

Cuerpo Superior de Administradores  
Civiles del Estado.  
Inspector Coordinador de Servicios  
de la Administración Pública

# Informe sobre el Proceso de Expropiación Forzosa

**SUMARIO:** INTRODUCCION. II. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA. III. PLANTEAMIENTO. 1. Ambito del estudio. 2. Los Jurados Provinciales de Expropiación. IV. PROBLEMAS MAS IMPORTANTES. Estudio de tiempos. 1. Tiempos medios globales. 2. Tiempos medios parciales. 2.1. Expedientes de gastos. 2.2. Jurados Provinciales de Expropiación. V. PROBLEMAS DETECTADOS EN EL ANALISIS DEL PROCESO EXPROPIATORIO Y SUGERENCIAS PARA SU SUBSANACION. 1. Circunstancias previas al proceso. 1.1. Recogida de información. 1.2. El anejo de Expropiación. 2. Preparación y realización de trabajos. 2.1. Recursos humanos. 2.2. Trabajos de campo. 2.3. Trabajos de gabinete. 2.4. Relaciones con los afectados. 3. Aspectos jurídicos y administrativos. 4. Aspectos sociales y políticos. 5. Fases del proceso. 5.1. Informaciones públicas. 5.2. Levantamiento de actas. 5.3. Justiprecio. 5.4. Jurados Provinciales de Expropiación. 5.5. Pago de las expropiaciones. 5.6. Constancia de la labor expropiatoria. 5.7. Archivo de expropiaciones. VI. CONCLUSIONES. Cuadro 1. Cuadro 2. Cuadro 3. Cuadro 4. Cuadro 5.

## I. INTRODUCCION

El contenido de este informe constituye la síntesis de un trabajo realizado por la IGSAP (Inspección General de Servicios de la Administración Pública) dentro de las competencias que tiene atribuidas por el Real Decreto 221/1987, de 20 de enero, en cuyo artículo 5 se la atribuye

«la elaboración y desarrollo de programas anuales de simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo administrativos y de normalización y racionalización de la gestión».

La realización de este trabajo se efectuó el año 1988 mediante una IOS (Inspección Operativa de Servicio) (1) y cuyas conclusiones más im-

---

(1) La IGSAP ha diseñado y puesto en práctica un sistema de control y evaluación de los servicios públicos para proporcionar a los directivos datos que les permitan elaborar alternativas para mejorar la gestión en cuanto a la agilización, incremento de la eficacia y racionalización de la práctica administrativa.

portantes se incorporan al presente informe.

## II. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

La expropiación forzosa es una técnica jurídica de considerable trascendencia pública, en la que los amplios poderes de la Administración deben buscar su lógica limitación en las garantías que a los particulares otorga el artículo 33 de la Constitución, y, primordialmente, la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre Expropiación Forzosa, así como el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprobó el Reglamento de la misma.

Dicho esto, debe afirmarse que la citada Ley Expropiatoria es avanzada y técnicamente correcta, por respetar escrupulosamente el principio clásico y constitucional de que «no hay expropiación sin justa indemnización», y por fijar otras garantías auxiliares a la anterior garantía básica, referente a plazos, revisión administrativa y jurisdiccional del justiprecio, abono de intereses de demora, etcétera.

Así lo reconoce la doctrina científica, jurisprudencial y del propio

Consejo de Estado, quien, en su Memoria del año 1983, señala, al respecto, que «en términos generales... la vigente legislación sobre expropiación forzosa, contenida básicamente en la Ley de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de 26 de abril de 1957, constituye una regulación suficiente, tanto por los principios a que responde como por su calidad técnica y por las garantías procedimentales de los interesados que en ella se recogen, así como por su arraigo, que ha dado lugar a jurisprudencia interpretativa sumamente clarificadora».

En similares términos se expresaba el Defensor del Pueblo en el Informe Anual de Gestión de 1986 a las Cortes Generales.

No puede desconocerse, sin embargo, se afirmaba en el citado Informe, «que la calidad técnica y sistema adecuado de garantías de la Ley... contrasta con el frecuente incumplimiento de sus preceptos:

1. La declaración de urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación se ha convertido, abusivamente, en norma de general aplicación.
2. Los expedientes de determinación del justiprecio (por mutuo

---

La metodología general desarrollada por la IGSAP y denominada Inspección Operativa de Servicios (IOS) se define como «el conjunto sistemático de estudios y análisis que tienen por finalidad mejorar el funcionamiento de una Unidad o Servicio de la Administración».

Este método se lleva a cabo siguiendo un proceso de trabajo que consta de las cuatro fases siguientes:

- Estudio preliminar.
- Análisis detallado o trabajo de campo.
- Conclusiones y recomendaciones.
- Implantación y seguimiento.

La puesta en práctica de esta metodología ha permitido abordar, en los últimos cuatro años, el análisis de distintos procesos administrativos con la finalidad de mejorar su funcionamiento tanto desde el punto de vista de la racionalidad del proceso como de la agilidad de los trámites que conlleva.

La presente IOS se realizó durante un período de ocho meses, constituyéndose un equipo interdepartamental coordinado por la IGSAP, y en el que participaron la Inspección General del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y del Ministerio de Industria y Energía.

acuerdo, mediante resolución del Jurado Provincial de Expropiación o, eventualmente, a través del recurso contencioso-administrativo) suelen dilatarse excesivamente en el tiempo.

3. El pago del mismo, una vez determinado, no es usual que se realice en el plazo máximo de seis meses que fija la ley.

4. Los intereses legales por demoras en la determinación del justo precio o en su pago no suelen abonarse "de oficio", por el órgano expropiante, como exige la ley, sino previa solicitud del expropiado, cuyo desconocimiento al respecto conduce en ocasiones a su no percepción.

5. El reconocimiento del derecho a la reversión de los expropiados, finalmente, encuentra a veces la resistencia de la Administración que ha decidido destinar los bienes expropiados a finalidad distinta a la que motivó la expropiación.»

El propio Consejo de Estado afirmaba en su Memoria de 1983 que «su experiencia... le ha llevado a conocer de varios casos en que los procedimientos se han prolongado excesivamente durante años sin terminarlos o sin hacer efectivas las correspondientes indemnizaciones, y ello aun tratándose de procedimientos calificados de "urgentes", siendo evidentes, continuaba, los perjuicios que pueden seguirse... para los expropiados que, a pesar de las garantías y derechos de que gozan y de las facultades que poseen correlativas a las obligaciones del ente expropiante, no siempre son suficientemente resarcidos...».

Por todo ello, se imponía la adopción de medidas tendentes a dar una mayor eficacia administrativa a los procedimientos expropiatorios, con el fin de adecuarlos lo más posible a la letra y espíritu de la norma expro-

piatoria y a los principios de celeridad, eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho a los que debe ajustarse en su actuación la Administración pública, a tenor de los términos inequívocos del artículo 102.1 de la Constitución.

El Informe Anual del Defensor del Pueblo relativo a 1987 contenía extensa información sobre el sistema de expropiación forzosa en la Administración pública española.

Desde 1983 la Institución del Defensor del Pueblo ha venido recibiendo quejas de los ciudadanos que han sido recogidas año tras año en sus informes y que ha motivado en su última presentación un examen detenido y en profundidad de dicha problemática.

Como consecuencia de la información acumulada sobre deficiencias en el funcionamiento de los servicios que gestionan el régimen de la expropiación, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación al Ministerio para las Administraciones Públicas para que «se elaborase un programa tendente a evaluar las disfunciones de los expedientes de expropiación y adoptar medidas inspectoras o de mayor eficacia administrativa en la tramitación de los mismos».

Como contestación a dicha recomendación el Ministerio para las Administraciones Públicas a través de la Inspección General de Servicios (IGSAP) asume el contenido de la misma incluyéndola dentro del programa sobre agilización administrativa a desarrollar durante 1988.

### III. PLANTEAMIENTO

Abordar el estudio del procedimiento expropiatorio exige una primera identificación de los trámites

CUADRO 1. Cuadro resumen general de los expedientes de expropiación forzosa examinados

Período examinado: 1983-1987

<i>Datos expedientes</i>	<i>Tipo expediente</i>	<i>Núm. expedientes examinados</i>	<i>Núm. tareas diagramadas</i>	<i>Núm. personas dedicadas</i>	<i>Coste anual equipo en miles de ptas.</i>	<i>Tiempo medio parcial (años)</i>	<i>Tiempo medios totales por tipo expediente</i>
A	Ordinario	15	158	26	20.623	5,1	Procedimiento Ordinario
	Urgencia	113	125	26		1,8	
	Otros	—	—	—		—	
B	Ordinario	63	200	16	15.871	3,41	4,60
	Urgencia	68	277	16		2,62	
	Otros	150	—	—		7,38	
C	Ordinario	47	150	12	14.617	5,3	años
	Urgencia	28	195	12		5,9	
	Otros	—	—	—		—	
D	Ordinario	—	—	—	24.711	—	Procedimiento de urgencia
	Urgencia	38	144	34		3,2	
	Otros	—	—	—		—	

	Ordinario	—	—	—		—	
E	Urgencia	228 (*)	87	6	10.718	2,4	3,00
	Otros	—	—	—		—	
	Ordinario	—	—	—		—	años
F	Urgencia	186	112	6	7.057	5,1	
	Otros	—	—	—		—	
	Ordinario	—	—	—		—	
G	Urgencia	85	—	9	6.374	2,35	Otros procedimientos
	Otros	—	—	—		—	
	Ordinario	—	—	—		—	
H	Urgencia	613 (*)	65	36	78.000	0,64	7,38
	Otros	—	—	—		—	
Empresa consultura	—	—	89	9	21.200	—	años
TOTALES		1.534	1.779	154	199.171	—	

(\*) Estos expedientes se agrupan por afectados en función de la coincidencia en el inicio y terminación de los mismos.

que legal o reglamentariamente son de obligado cumplimiento y cuya omisión originaría una desviación o incumplimiento del ordenamiento jurídico establecido.

Una primera aproximación a la cuestión nos obliga a reconocer la enorme complejidad técnica y jurídica que conlleva el proceso expropiatorio (ver cuadro hoja siguiente).

En efecto, la puesta en marcha de un proceso expropiatorio exige la exigencia previa de un proyecto de obra que requiera la utilización de suelo no disponible por quien va a abordar su realización.

Además de esta exigencia de proyecto previo, es necesario efectuar un estudio que permita identificar técnica y jurídicamente las fincas a expropiar y adelantar un estudio económico del coste de la expropiación.

Una vez cumplidos estos dos requisitos previos, la opción de la utilización del procedimiento ordinario o de urgencia estará condicionada a la necesidad o no de abordar la realización de las obras de forma rápida y acelerada.

Ambos procesos conllevan trámites tasados cuya observancia constituye una garantía para mantener el equilibrio entre las necesidades que debe cubrir la Administración que expropia y los derechos inherentes al propietario de los bienes expropiados.

La cuestión del mantenimiento del equilibrio entre esos intereses se rompe cuando la Administración, sin motivación suficiente o mediante la aprobación de leyes especiales, acuerda que determinadas obras públicas se realicen en su totalidad mediante la utilización del procedimiento de urgencia (carreteras, ferrocarriles, ga-

seoductos), para disponer de manera inmediata de los terrenos necesarios sin que paralelamente se hayan agilizado los trámites para determinar el justiprecio y para su posterior abono al expropiado, con lo que, la ley había regulado como sistema extraordinario, se ha transformado en la práctica en el sistema ordinario de actuación, para conseguir exclusivamente la ocupación inmediata de los terrenos.

Esta situación, que refleja la actuación general de las administraciones expropiantes choca con la extremada lentitud del procedimiento de pago, lo que coloca al ciudadano en una situación de absoluta inferioridad frente a la actuación de la Administración, situación en la que el legislador obviamente no pensó, ya que al arbitrar el procedimiento de urgencia estaba pensando en que junto a la rápida ocupación estaba el pronto pago.

Esto no es así, por ello al abordar la IGSAP (Inspección General de Servicios de la Administración Pública) la realización de una Inspección Operativa de Servicios se establecen como objetivos (2):

1. Investigar las causas que han impulsado a la Administración a acudir sistemáticamente al procedimiento de urgencia como remedio a la lentitud inherente al funcionamiento de la propia mecánica administrativa.
2. Constatar las causas que motivan el incumplimiento sistemático de los plazos legalmente fijados.
3. Concretar el grado de accesibilidad y conocimiento de que dispone el ciudadano durante la tramitación del procedimiento.
4. Proponer aquellas medidas

(2) IOS: ver explicación nota 1.

que permitan modificar la actual situación de absoluto incumplimiento de las previsiones legales establecidas.

## 1. AMBITO DEL ESTUDIO

Para la realización de este trabajo se delimitó el ámbito de investigación a aquellos departamentos a los que en virtud de sus competencias incumbía la ejecución del mayor porcentaje de obras públicas, así como los gobiernos civiles, en cuanto que en ellos se ubican los Jurados Provinciales de Expropiación.

## 2. LOS JURADOS PROVINCIALES DE EXPROPIACIÓN

Una vez iniciado el análisis detallado y aun cuando en el estudio preliminar se formuló como plan de trabajo visitar tres gobiernos civiles, el estudio de tiempos efectuado en los distintos centros objeto de la IOS recogiendo los hitos del procedimiento expropiatorio, dejó patente que la intervención de los jurados provinciales generaba dentro del procedimiento global unos retrasos tan significativos que se imponía un estudio en profundidad de dicho órgano ubicado administrativamente en los gobiernos civiles y dotado de una infraestructura administrativa proporcionada por los mismos.

Para ello se procedió a efectuar un estudio pormenorizado de las tareas desarrolladas por los jurados, escogiéndose para ello un jurado tipo, en donde se aplicaron las técnicas de las IOS (entrevistas, diagramación, estudio de tiempos, etc.), para poder identificar de forma genérica las tareas que comporta el funcionamiento

de dicha institución y conocer exactamente los tiempos de tramitación empleados en emitir sus decisiones ejecutorias para la valoración de los bienes.

No obstante y siendo evidente la necesidad de efectuar una muestra que permitiera formular conclusiones inapelables sobre el retraso que se generaba en los jurados se procedió a seleccionar 18 gobiernos civiles, en virtud de su importancia demográfica y económica, remitiendo una ficha de recogida de datos cuyo posterior tratamiento ha revelado la existencia de disfunciones y retrasos que inciden negativamente en la agilidad exigible a dicho órgano y que se recogen en el cuadro 4.

## IV. PROBLEMAS MAS IMPORTANTES

De acuerdo con la información recogida en la fase de la IOS correspondiente al Estudio Preliminar se identificaron como problemas más importantes:

- a) La utilización abusiva del procedimiento de urgencia.
- b) La lentitud en la determinación del justiprecio.
- c) El incremento constante en las reclamaciones de los ciudadanos.
- d) El incumplimiento de los plazos legales en la aplicación del procedimiento.

Para dar respuesta a estos problemas e identificar las causas de los mismos se abordó su investigación en cada uno de los centros gestores seleccionados para poder definir y precisar el alcance de cada uno de ellos y formular recomendaciones que permitieran mejorar la agilidad de un proceso de tan profundas repercusiones en el administrado.

Para ello, y partiendo del análisis previo efectuado en el Estudio Preliminar, se bordó la fase del análisis detallado utilizando las siguientes técnicas:

- a) Entrevistas.
- b) Diagramación.
- c) Estudio de tiempos.
- d) Análisis de costes.
- e) Análisis funcional cruzado.

Estas técnicas se han utilizado en cada uno de los centros gestores examinados, si bien y dada la finalidad en que se encuadran las IOS de 1988, «Programa de Agilización Administrativa», esta IOS ha hecho especial hincapié en los estudios de tiempos para poder dar respuesta a los problemas que viene arrastrando el sistema de expropiación forzosa en España.

## ESTUDIO DE TIEMPOS

El estudio de tiempos en esta IOS dirigida fundamentalmente a la agilización del procedimiento adquiere un protagonismo muy especial, protagonismo que se ha traducido en la realización de un examen de los tiempos empleados en las distintas fases del mismo, con especial hincapié en tres aspectos:

1. La duración global del procedimiento.
2. La incidencia, en la duración del procedimiento, del trámite correspondiente a la aprobación del expediente económico.
3. La repercusión de la intervención de los Jurados de Expropiación en la duración del procedimiento.

### 1. TIEMPOS MEDIOS GLOBALES

La investigación del primer punto exigió una previa definición de aque-

llos hitos del procedimiento que además de ser importantes eran fácilmente constatables mediante libros de registro, oficios de remisión, resoluciones, publicaciones en el BOE, certificaciones, relaciones de afectados, Actas, libramientos, etc., todos ellos documentos perfectamente identificables.

Del conjunto de circunstancias formales del procedimiento se seleccionaron 16, como puntos de referencia para efectuar no sólo un cómputo de tiempos global, sino también para realizar un estudio parcial de la importancia de los trámites intermedios en el conjunto del procedimiento.

Para realizar este estudio una vez seleccionados los centros, la investigación se centró en los expedientes tramitados en los cinco últimos años considerando que dicho período era suficientemente representativo.

El resultado de la investigación efectuada arrojó una duración media total de 3 años para el procedimiento de urgencia, de 4,6 años para el procedimiento ordinario y de 7,38 años para otros procedimientos (como grandes zonas, etc.).

## 2. TIEMPOS MEDIOS PARCIALES

### 2.1. Expedientes de gastos

La importancia de la incidencia detectada en la realización de este trámite ya quedó patente al examinar los datos parciales obtenidos en el estudio de duración media de los expedientes expropiatorios.

El examen se centró en dos centros gestores de uno de los Departamentos seleccionados por tener centralizada la aprobación de los expedientes económicos.

Este trámite adquiere mayor peso



CUADRO 2. Ficha de tiempos generales de expedientes de gasto de expropiación forzosa

Tipo expediente	Unidades periféricas	Núm. expediente	Tiempo parcial (meses)	Producto $\Sigma$ n. t.	Tiempo medio total (meses)
Mutuo acuerdo	A	126	10	1.268	7,73
	B	147	6,29	925	
	C	125	7,06	8,82	
Depósito previo	A	4	10	42	7,8
	B	—	—	—	
	C	6	6	36	
Interés demora	A	44	17	756	11,5
	B	22	10,13	223	
	C	47	6,9	324,5	

A. CENTRO GESTOR: Primero

B. PERIODO EXAMINADO: 1983-1987

C. NUMERO DE EXPEDIENTES EXAMINADOS: 521

D. TIEMPOS MEDIOS DE TRAMITACION POR TIPO DE EXPEDIENTE:

$$M. A. \frac{\Sigma \text{ n. t.}}{N} = 7,73 \quad D. P. \frac{\Sigma \text{ n. t.}}{N} = 7,88 \quad I. D. \frac{\Sigma \text{ n. t.}}{N} = 11,5$$

E. CONFIANZA: 100 %

e incidencia cuando en un mismo procedimiento pueden producirse y generarse varios expedientes de gasto por:

- Depósitos previos.
- Justiprecios.
- Cantidades concurrentes.
- Intereses de demora.
- Retasación, etcétera.

Que al no producirse de forma simultánea sino sucesiva, toda vez que no es regla general tramitar los intereses de demora con el justiprecio sino más bien lo contrario, nos encontramos ante un factor cuya eva-

luación real depende en cada caso concreto del número de expedientes económicos generados en cada expediente expropiatorio. De los datos obtenidos se pueden establecer las siguientes conclusiones:

a) El primer Centro examinado emplea 7,73 meses en la aprobación de los expedientes de gasto del justiprecio, invirtiendo 7,8 y 11,5 meses en los depósitos previos e intereses de demora, respectivamente.

b) El segundo Centro incrementa el tiempo empleado por el anterior en los expedientes de gasto del justip-

CUADRO 3. *Ficha de tiempos generales de expedientes de gasto de expropiación forzosa*

Tipo expediente	Unidades Periféricas	Núm. expediente	Tiempo medio parcial (meses)	Producto $\Sigma$ n. t.	Tiempo medio total (meses)
Mutuo acuerdo	A	434	12,65	5.490,1	
	B	84	7,24	608,2	12,25
	C	112	14,43	1.616,2	
	TOTALES	630	—	7.714,5	
Depósito previo	A	30	4,17	125,1	
	B	19	3,04	57,8	4,28
	C	98	4,56	446,9	
	TOTALES	147	—	629,8	
Interés demora	A	196	18,56	3.637,8	
	B	33	15,10	498,3	17,82
	C	247	17,16	4.347,2	
	TOTALES	476	—	7.907,20	

A. CENTRO GESTOR: Segundo

B. PERIODO EXAMINADO: 1983-1987

C. NUMERO DE EXPEDIENTES EXAMINADOS: 1.253

D. TIEMPO MEDIO DE TRAMITACION POR TIPO DE EXPEDIENTE:

$$M. A. \frac{\Sigma \text{ n. t.}}{N} = 12,25 \quad D. P. \frac{\Sigma \text{ n. t.}}{N} = 4,28 \quad I. D. \frac{\Sigma \text{ n. t.}}{N} = 17,82$$

E. CONFIANZA: 98 %

precio y de intereses de demora, en los que emplea 12,25 y 17,82 meses, respectivamente, mientras que en los depósitos previos rebaja el tiempo empleado por aquélla a 4,28 meses. (Ver cuadros 2 y 3.)

c) La fiabilidad de la muestra, del 100 por 100 en el primero y del 98 por 100 en el segundo, al haberse hecho un muestreo sobre el resto

de expedientes tramitados en España, pone de manifiesto las disfunciones de la centralización de la aprobación de los expedientes económicos en ambos, centralización que puede hacer insuficiente cualquier medida correctora que no modifique esta situación dada la importancia que este trámite tiene en el procedimiento.

## 2.2. Jurados Provinciales de Expropiación

La incidencia de la intervención de los jurados en el tiempo medio de tramitación de los expedientes de expropiación motivó la realización de un estudio específico (ver cuadros 4 y 5).

Este tratamiento sustantivo venía exigido por el peso parcial detectado al recoger los tiempos globales de los expedientes examinados.

Para ello se procedió a seleccionar 18 capitales de provincia en función del volumen de trabajo y de la importancia demográfica y económica de cada una.

Una vez seleccionados los gobiernos civiles se confeccionó una hoja de recogida de datos extendiéndose la muestra a la totalidad de los expedientes tramitados en los cinco últimos años, salvo en dos de ellos, en que se aplicó la técnica de muestreo aleatorio, examinándose en total 3.957 expedientes. El tiempo medio de tramitación ascendió a 9,96 meses, siendo de destacar como significativos los tiempos medios parciales empleados en dos jurados (13,16 y 15,4 meses), en cuanto que vienen a revelar hasta qué punto puede estar negativamente incidiendo en un procedimiento la intervención de un órgano cuya celeridad venía exigida por el artículo 34 de la Ley de Expropiación Forzosa al establecer un plazo de ocho o quince días, en función de la menor o mayor dificultad del expediente, plazo que ha venido a constatar hasta qué punto son desproporcionados en términos de eficacia los tiempos medios que actualmente emplean los jurados en el cumplimiento de su función.

## V. PROBLEMAS DETECTADOS EN EL ANALISIS DEL PROCESO EXPROPIATORIO Y SUGERENCIAS PARA SU SUBSANACION

La realización del análisis detallado en los distintos centros gestores antes citados ha permitido elaborar unas conclusiones predicables de la mayoría de los centros visitados y que abarcan las distintas fases del proceso expropiatorio.

### 1. CIRCUNSTANCIAS PREVIAS AL PROCESO

#### 1.1. Recogida de la información

1.1.1. La base de partida para efectuar una expropiación forzosa de terrenos rústicos y otros bienes anexos, es la averiguación de datos de propiedad de la tierra, en cuanto a situación de fincas; forma, dimensiones y superficie catastral de los mismos; uso, utilización y cultivo; nombre y dirección de su propietario, arrendador, etc. La casi totalidad de estos datos se obtienen en las Delegaciones Provinciales del Instituto Geográfico Nacional (antes catastral), o en las Gerencias Territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. La obtención de esta información ha presentado tradicionalmente dificultades, que se enumeran a continuación, y que son frecuentemente la causa remota de problemas y retrasos en el proceso que surgirán con ulterioridad.

1.1.2. En primer lugar existía una gran disparidad en la forma en que cada provincia disponía de sus fondos catastrales:

— Las mejor dotadas ofrecen en

CUADRO 4. Cuadro resumen tiempos jurados

Provincia	Datos	Período examinado	Núm. expedientes examinados	Plazo legal resolución	Tiempo medio tramitación (meses)	Tiempo medio empleado por el Vocal Técnico
A		83-87	143	8 días	7,82	5,59 meses
B		83-87	112	8 días	9,02	3,98 meses
C		83-88	653	8 días	14,68	7,76 meses
D		83-87	93	8 días	15,4	8,40 meses
E		83-87	43	8 días	7,18	4,08 meses
F		83-87	475	8 días	10,46	sin datos
G		83-87	58	8 días	8,48	3,04 meses
H		83-87	498	8 días	6,6	1,50 meses
I		83-87	299 (muestreo)	8 días	13,16	sin datos
J		83-87	262	8 días	9,95	1 meses
K		83-87	97	8 días	11,3	4,56 meses
L		83-87	123	8 días	8,85	sin datos
M		83-87	326	8 días	4,67	1,16 meses
N		83-87	25	8 días	11,6	5,00 meses
O		83-87	168 (muestreo)	8 días	6,46	1,68 meses
P		83-87	21	8 días	7,76	sin datos
Q		83-87	201	8 días	6,7	3,00 meses
R		83-87	360	8 días	8,68	sin datos
TOTALES			3.957		9,96	3,89 meses

primer lugar un plano clave de polígonos catastrales para cada término municipal y un plano parcelario de buena calidad para cada polígono, en el que las fincas se encuentran delimitadas y rigurosamente numeradas, así como los libros, de hojas intercambiables, que exponen la totalidad de los datos catastrales de cada parcela: numeración, superficie, propietario, calificación, etcétera.

— Si la oficina está bien dotada, existe un servicio mínimo de reprografía (reproductora de planos heliográfica y fotocopiadora electrostática) que a precio asequible y sin excesiva demora permite adquirir las copias de planos y fotocopias de las hojas del libro catastral, con comodidad y rapidez.

— Las peor dotadas disponen de originales de los planos aventajados y deteriorados y los libros catastrales confeccionados rudimentariamente, a mano y en hojas fijas, repletas de enmiendas y anotaciones posteriores.

— Si al propio tiempo no existen las facilidades mínimas de reproducción antes aludidas, o los planos son opacos, las hojas no separables o los formatos inasequibles, no queda más recurso que el documento gráfico y copiar a mano varias decenas de hojas.

1.1.3. Con independencia de lo anterior, la información disponible, tanto en cuanto al propietario de la finca (que ha podido ser enajenada, donada, heredada) como en cuanto a su superficie (que ha podido ser calificada u ordenada urbanísticamente), etc., está frecuentemente obsoleta, por lo que se precisa efectuar una actualización particularizada mediante el oportuno trabajo de campo.

1.1.4. En el caso de tratarse de terrenos urbanos, esta calificación puede ser de tipo fiscal o de carácter

de ordenación territorial, circunstancias que no siempre coinciden.

— En el primero de los casos la recogida de la información catastral es análoga a la descrita para terrenos rústicos. Sin más que acudir al catastro de urbana, y ello con la misma problemática ya indicada.

— En el segundo se hace imprescindible la consulta a la oficina urbanística municipal —lo que sólo existe en Ayuntamientos de cierta importancia— y comprobar la existencia de instrumentos de planeamiento vigentes, normas subsidiarias, plan general, planes parciales, etcétera.

1.1.5. En cualquier caso la mayoría de los planos parcelarios adolecen de escasa precisión, ya que generalmente han sido confeccionados mediante fotografías aéreas (de escala insegura en razón al procedimiento, con distorsiones y aberraciones ópticas fuera del núcleo de cada fotograma) con reconocimiento visual de las lindes de las fincas sobre la propia fotografía, y simple calcado de la parcelación así obtenida sobre vegetal, cuando no sobre ampliaciones fotográficas de los propios fotogramas.

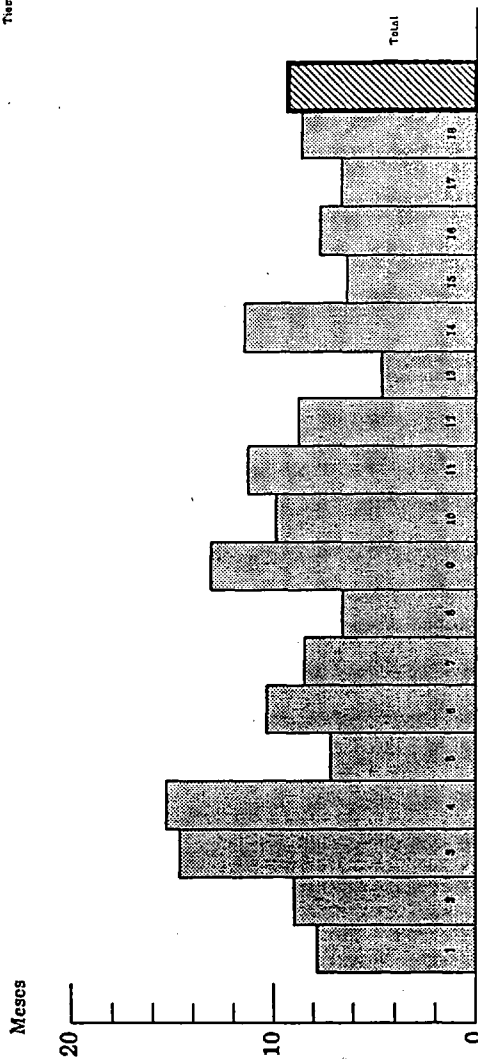
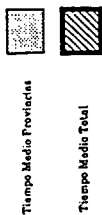
## 1.2. *El anejo de expropiación*

1.2.1. Todos los trabajos descritos han debido ser llevados a cabo al formular el denominado anejo de Expropiaciones del proyecto en que se fundamenta el expediente de expropiación, y por consiguiente las dificultades enumeradas han tenido que ser vencidas ya en esa fase de los trabajos.

1.2.2. Pero ocurre que este trabajo presenta deficiencias que se derivan de:

— El tiempo que transcurre des-

Tiempos Medios de Tramitación Jurados Provinciales Expropiación



- 1.- A
- 2.- B
- 3.- C
- 4.- D
- 5.- E
- 6.- F
- 7.- G
- 8.- H
- 9.- I
- 10.- J
- 11.- K
- 12.- L
- 13.- M
- 14.- N
- 15.- O
- 16.- P
- 17.- Q
- 18.- R

de que se redacta el proyecto hasta el momento que se inicia su realización (de lo que la expropiación es el primer paso ineludible), es dilatado y alcanza varios años, por cuya razón algunas de las circunstancias presentes en la fecha de redacción habrán cambiado en la fecha de acometer la expropiación.

— La probabilidad de que el proyecto redactado no llegue a realizarse nunca, ya que las estadísticas demuestran que: en razón a los cambios de circunstancias, coyuntura, opiniones personales, criterios preponderantes, etc., y el tiempo que consume la redacción del proyecto, la toma de decisiones, las posibilidades de inversión, la oportunidad política, los trámites administrativos, etc.; sólo un reducido porcentaje de los proyectos que se redactan llegan a convertirse en realidad.

— La frecuencia con que se introducen en el proyecto, después de que éste ha sido aprobado, adjudicado, e incluso iniciadas las obras, variaciones, cambios o correcciones que obligan a rectificar, sobre la marcha, las expropiaciones efectuadas, variando la superficie efectuada, produciéndose desafortunadamente o nuevas afectaciones (este último caso obliga a incoar expedientes complementarios de expropiación).

1.2.3. Como consecuencia de lo anterior, es práctica común que al iniciarse las tareas expropiatorias, el primer paso obligado a dar, en lugar de una simple comprobación de los documentos básicos del anejo de expropiaciones, esto es, el plano parcelario y la relación concreta e individualizada de bienes y derechos afectados, sea su reelaboración completa, en una duplicación de trabajo y un inevitable consumo de tiempo que cons-

tituye la primera demora en el proceso expropiatorio.

1.2.4. La constatación de esta práctica ha producido que en la práctica el anejo de expropiaciones, quede reducido al cumplimiento formal de incluir un plano parcelario y una relación de bienes y derechos, muy poco fiables en su conjunto.

## 2. PREPARACIÓN Y REALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

### 2.1. *Recursos humanos*

2.1.1. Los servicios de la Administración que tenían encomendada la facultad expropiatoria habían llegado a reunir equipos humanos que, bien por su preparación técnica, bien por la experiencia adquirida a lo largo de años, conciliaban la compleja mezcla de conocimientos, habilidades y tacto que requiere una actividad que necesariamente pone en juego el derecho de propiedad.

2.1.2. La frecuente movilidad y cambios en la organización de la Administración Pública, y especialmente la organización autonómica del Estado, ha comportado cambios en la facultad expropiatoria, transferencias de personal, asignación de nuevas competencias, modificación o anulación de las existentes, etc., sin que necesariamente se haya producido una renovación del personal que los desempeñaba, lo que ha trastocado profundamente la situación anterior, y sin que ello suponga que al cabo de un período de tiempo, llegue a recuperarse la situación de estabilidad.

2.1.3. Esta —y alguna otra circunstancia que se expondrá más adelante— son las causas de algunos de los retrasos y deficiencias en la tramitación, y una de las razones, aunque

no sólo la única, de la proliferación de las contrataciones de asistencia técnica en tareas expropiatorias.

## 2.2. *Trabajos de campo*

2.2.1. Paralelamente a la insuficiencia de personal, se han observado deficiencias en la dotación de medios imprescindibles para el desarrollo de los trabajos en el terreno, fuera de los locales del centro de trabajo; nos referimos a los medios de locomoción y el equipo instrumental de trabajo topográfico.

2.2.2. Los equipos expropiatorios, reducidos en tamaño y composición, tal como ya se ha indicado, aunque no en responsabilidad y volumen de trabajo (sobre todo en determinados períodos), no suelen tener asignados específicamente medios de transporte de forma permanente, tanto en lo que respecta a vehículos de turismo —para desplazar al representante de la Administración, mecanógrafas, asesor jurídico, auxiliares, etc.— en el levantamiento de actas, realización de pagos, etc., como en lo respectivo al personal topográfico —topógrafos, libretista, portamiras, etc.— y sus aparatos, en el levantamiento de lindes, comprobaciones sobre el terreno, etcétera.

Este sería un problema más en la correcta asignación de medios a las diferentes tareas de la expropiación, pero se señala aquí por la dificultad en la programación de las tareas —mediante citación oficial previa por oficios y publicaciones con la antelación suficiente para el cumplimiento de los plazos reglamentarios— cuando estos medios de transportes deben ser cedidos por otros servicios (Proyectos, construcción, conservación, etc.), que sólo lo pueden hacer en determinadas fechas.

2.2.3. Otro tanto cabe indicar en cuanto a los medios topográficos, tanto aparatos como topógrafos cualificados, que deben ser prestados para las tareas expropiatorias, por otras áreas del Servicio.

2.2.4. Todo ello redunda en un alargamiento del proceso expropiatorio cuantificable en días e incluso semanas, en el cómputo total; debe advertirse sin embargo que no es ésta la causa principal de las demoras globales, pero sí insumos apreciables en el retraso total.

## 2.3. *Trabajos de gabinete*

2.3.1. En cuanto a las tareas que se llevan a cabo en gabinete, la impresión general es que tanto las tareas preparatorias como las ejecutivas en las distintas fases del proceso, se suelen efectuar por procedimientos no sólo tradicionales, cuando no rudimentarios o claramente anticuados, que con frecuencia arrastran los vicios de la rutina.

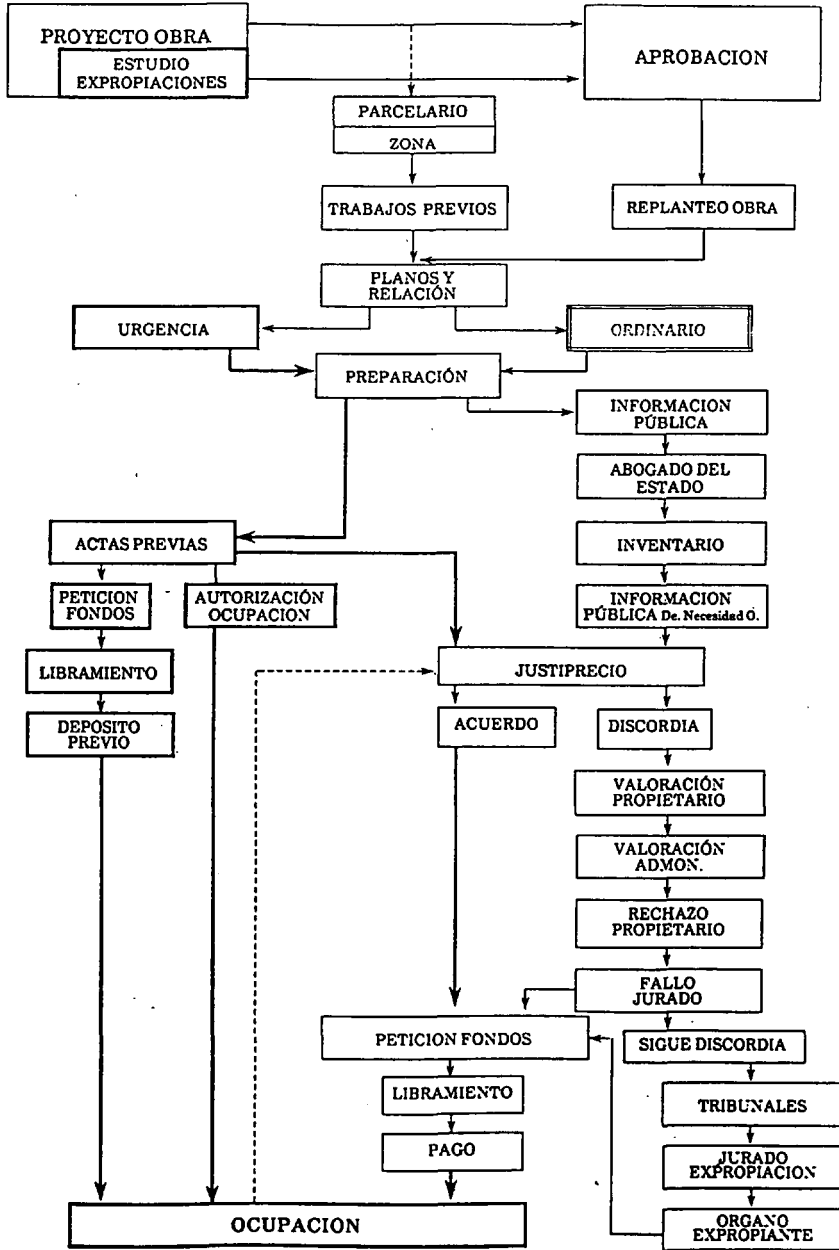
2.3.2. Se detecta la influencia preponderante, en cada centro, del funcionario encargado de la tarea expropiatoria, que impone su rutina personal, generalmente heredada, y los métodos de trabajo artesanales, transmitidos sucesivamente a través de generaciones de los diversos empleados que pasaron por el Servicio.

2.3.3. Se echa en falta una racionalización de los trabajos, una preparación previa de los formatos e impresos —modelos obsoletos que se eternizan con la ayuda eficaz de la fotocopiadora, hasta convertirse en ejemplares irreconocibles plagados de inexactitudes—, una organización racional de cuadros de control y seguimiento del proceso.

2.3.4. Abundando en lo anterior,



TRAMITES DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN



y con separación inevitable en otros aspectos del proceso —control, estadística, archivo, etc.—, se echa en falta un mínimo tratamiento informático del mismo.

#### 2.4. Relaciones con los afectados

2.4.1. Con independencia de lo anterior, y superponiéndose a la penuria de personal idóneo en los equipos expropiatorios, se detecta un déficit generalizado en el contacto personal de la administración, y más concretamente, el órgano expropiante, con los administrados.

2.4.2. Este contacto existe, pero de forma fugaz, y necesariamente presionado por la premura de tiempo, durante las citaciones conducentes al levantamiento de actas —previas, de ocupación, de pago, etc.—, pero es dificultoso para el administrado cada vez que éste se persona en los locales del órgano expropiante, con el fin de efectuar reclamaciones, presentar documentos, o simplemente, requerir información.

2.4.3. Se echa en falta la existencia de un mínimo servicio de información y relaciones públicas, posiblemente materializado en una única persona, con presencia permanente, enterada de la marcha de las tareas expropiatorias de todos los expedientes vivos, y con acceso a todos los documentos producidos o en trance de producirse durante el proceso expropiatorio.

2.4.4. Este servicio informativo debería estar encargado de proporcionar tanto la información de carácter general que paliase el desconocimiento generalizado a que antes se ha hecho referencia, como la información específica del momento procesal

en que se encuentra directamente interesado el requirente.

### 3. ASPECTOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS

#### 3.1. Declaración de utilidad Pública

3.1.1. Un primer aspecto jurídico frecuentemente vulnerado en la mayoría de las actuaciones expropiatorias es el requisito legal de la declaración de utilidad pública, o interés social, de una actuación, como paso previo a la puesta en marcha del mecanismo de la expropiación forzosa, si bien se constata que esta objeción no suele ser causa de impugnación por parte de los afectados que disponen de asesoramiento legal, cuanto menos por la gran mayoría que no disfruta del mismo.

3.1.2. La Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento preciben que la utilidad pública se entiende implícita en todas las actuaciones incluidas en Planes del Estado, Provincia y Municipio (y debe entenderse extendido a los elaborados por los entes autonómicos). Pero para ello se requiere que dichos planes estén formalmente formulados, expresamente definidos y legalmente aprobados.

3.1.3. Es frecuente que alguno de estos requisitos falte: planes genéricos que no precisan la relación de actuaciones, sin más formalidad que la expresión voluntarista del órgano de la Administración que los promueve, y sin la pertinente aprobación por el órgano competente (que en el caso de la Administración Central son las Cortes, en los entes autonómicos su órgano supremo: Junta, Generalidad, etc., y en el ámbito municipal, el Pleno).

3.1.4. En caso contrario, y para no permitir la válvula de escape de utilizar el grave mecanismo expropiatorio en cualquier actuación de la Administración, la legislación indica claramente que el reconocimiento de la utilidad pública se reserva al Consejo de Ministros mediante acuerdo expreso.

3.1.5. Pues bien, rara es la ocasión en que tal trámite se cumple, ni siquiera en los casos en que, tramitada la declaración de urgencia (lo que parece evidente que implica el reconocimiento indicado), tal declaración expresa se hace constar en el acuerdo del Consejo de Ministros que autoriza dicha declaración.

3.1.6. El paso siguiente exigido por la ley es la declaración expresa sobre la necesidad de ocupación, cuya expresión formal debería figurar en el escrito que constituye la orden de iniciación del expediente de expropiación, en cuyo texto, como consecuencia de la rutina y a veces de una tibia mecanización, generalmente se omite.

### 3.2. Procedimiento de urgencia

3.2.1. Pero el aspecto más preocupante de entre los de naturaleza jurídica es la degradación del espíritu de la ley en cuanto al tipo de procedimiento a emplear: normal o de urgencia (y en casos específicos el de grandes zonas).

3.2.2. De las investigaciones efectuadas se deduce que el procedimiento habitual, empleado para llevar a cabo un proceso de expropiación es el denominado de urgencia (3), mien-

tras el procedimiento normal es rara vez utilizado.

3.2.3. Debe empezar por reconocerse que entre ambos procedimientos, normal y de urgencia, existe una diferencia fundamental en cuanto al acto de la ocupación —que en definitiva es el que marca la factibilidad de ejecutar las obras proyectadas—: mientras en el procedimiento normal sólo se podrá ocupar cuando se haya alcanzado el justiprecio (y ello, en virtud de las cautelas y recursos con los que la ley protege al afectado, queda durante un largo período en manos de éste), en el procedimiento de urgencia la ocupación se independiza de éste, y puede obtenerse en plazo prudencial (por el contrario, las demoras en llegar al justiprecio y, por consiguiente, al pago compensatorio pueden demorarse excesivamente) (ver cuadro 1).

3.2.4. Pero lo expuesto en el apartado anterior no es óbice para reconocer la existencia de una flagrante y permanente conculcación de la Ley de Expropiación Forzosa, y no sólo en su espíritu, sino clarísimamente en su literalidad.

3.2.5. Así, la letra de la Ley (art. 52) dice «excepcionalmente, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros...», y su espíritu indica que la urgencia estriba en la realización de unas ciertas obras que, por las motivaciones que habría que aducir, no admiten demora.

3.2.6. Pero las estadísticas y la investigación realizada demuestran que la excepcionalidad no existe o en todo caso lo excepcional es utilizar el procedimiento ordinario. Por otro lado la declaración de urgencia, cuando es expresamente acordada por el Consejo de Ministros (lo que cada vez

(3) De 1.534 expedientes examinados, 1.409 se tramitaron por el procedimiento de urgencia y 125 por el procedimiento ordinario.

sucede con menos frecuencia, por lo que se expondrá a continuación), no se suele apoyar en una motivación de importancia equivalente al procedimiento que se pretende utilizar.

3.2.7. Tal parece indicar la incongruencia que representa la tardanza, observada en determinados casos, en llevar a cabo la expropiación, en licitar las obras, en adjudicarlas y, sobre todo, en terminar de realizarlas, con respecto a la fecha en que se solicitó y se obtuvo la declaración de urgencia.

3.2.8. Por otro lado la declaración de urgencia que el citado artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa exige clara y taxativamente para «la realización de una obra o finalidad determinada» viene aplicándose cada vez con más frecuencia, hasta el punto de constituir procedimiento legal e institucionalmente habitual, en forma global, para objetivos generalizados.

3.2.9. Esta práctica ya se venía produciendo hasta hace pocos años, constituyendo una innegable corruptela administrativa con respecto a las actuaciones que alguna vez pudieron estar comprendidas en los antiguos Planes de Desarrollo, no obstante su obsolescencia e inactualidad.

o grupos de bienes

3.2.10. Pero esta misma práctica está recibiendo, en los últimos tiempos, institucionalización legalizada por conjuntos, cada vez mayores, de actuaciones no concretas y determinadas. Ejemplo: la declaración de urgencia concedida de forma totalmente globalizada para los distintos tramos de la red de gaseoductos; la Ley de Ordenación de los Transportes terrestres para las actuaciones en el sector ferroviario; Decreto-ley 3/1988, de 3 de junio, para todas las obras comprendidas en el Plan Ge-

neral de Carreteras (plan definido por sus objetivos, sin especificación concreta de las realizaciones que lo componen).

### 3.3. Expropiación por zonas

3.3.1. Hasta aquí se han hecho diversas reflexiones de carácter general relativas al procedimiento de urgencia —generalmente utilizado por los servicios de carreteras y de transportes terrestres, tal como ya se ha dicho— otro es el caso del procedimiento denominado de expropiación por zonas o grupos de bienes utilizado por su naturaleza preferentemente por los servicios de Obras Hidráulicas en actuaciones relativas a embalses, que afectan a amplias superficies de terreno, englobando a veces varios términos municipales enteros.

3.3.2. La adopción de este procedimiento de expropiación por zonas debe ser acordado mediante decreto, en Consejo de Ministros.

3.3.3. En esta modalidad, la base de valoración se fundamenta en el establecimiento de unos topes máximos y mínimos, asignados en el correspondiente proyecto de clasificación, redactado por la Administración, sometido a información pública y al trámite de reclamaciones pertinentes, etcétera, y acordados como firmes por la Administración.

3.3.4. Pero aun admitiendo que en el establecimiento de este horquillado de precios máximo y mínimos el afectado queda suficientemente protegido por las cuatelas legales y reglamentarias, la propia Ley de Expropiación Forzosa prevé la posibilidad de que el Consejo de Ministros, con audiencia del Consejo de Estado, acuerde su revisión global o pormenorizada en casos de extraordinaria

alteración del valor de la moneda, dentro de los cinco años de vigencia establecido.

3.3.5. Este motivo de revisión es poco preciso y se reduce a un solo tipo de motivación, cuando la experiencia muestra que pueden presentarse otros en tan largo lapso de tiempo.

3.3.6. Por último, dado los dilatados períodos a que puede extenderse el proceso expropiatorio, mostrados por los muestreos estadísticos efectuados, puede suceder a veces que se rebasen los cinco años de vigencia, sin que esté previsto el procedimiento de revisión, sea ésta automática, en función de índices, o reestudiada de nueva planta, y sin estar establecido su revisión de oficio o a requerimiento de los afectados.

3.3.7. Una vez comentadas las principales objeciones de carácter general y, sin descender a detalles que harían aún más prolija la exposición, puede decirse que, si bien la sistemática global del proceso expropiatorio se cumple en líneas generales, se detectan rutinas, vicios o corruptelas que se siguen en cada servicio por tradición o costumbre.

3.3.8. Sí puede afirmarse que determinados plazos prescritos por la ley —por ejemplo, el impuesto al Jurado de Expropiación en algunas provincias en las que el número de expedientes anuales rebasa la capacidad resolutoria del mismo— se incumplen de forma frecuente y, en ocasiones, sistemática (ver cuadro 4).

#### 4.4. *Acreditación de la titularidad de la propiedad*

4.4.1. Como una causa más, productora de demoras en el pago, debe

mencionarse la insuficiencia —en algunas zonas geográficas, generalizada— de los documentos de titularidad de la propiedad; archivos perdidos por causa de guerra, transmisiones por herencia o compraventa no registrados, etc., suelen ser frecuentes. La formulación de expedientes de dominio, cuadernos particionales, escritura pública, etc., que requieren en estos casos ocasiones a los afectados molestias de gestión, desplazamiento y costes que resultan en algunos casos desproporcionados respecto de las cantidades que han de percibir como compensación a la expropiación.

4.4.2. Algunos de estos requisitos son tangencialmente obviados en determinadas fases del proceso expropiatorio, sustituyéndose los documentos de propiedad por actas de notoriedad expedidas por el Ayuntamiento y avaladas por vecinos y autoridad municipal, pero resultan evidentemente insuficientes en el más importante acto administrativo, desde el punto de vista del interés del afectado, que es el pago —sea éste de un depósito previo, de una cantidad recurrente o de un mutuo acuerdo o justiprecio establecido—, sin grave responsabilidad personal del funcionario representante de la Administración en el proceso expropiatorio.

4.4.3. Como medio eficaz para mejorar la mayor parte de las lagunas administrativas y jurídicas que se han detectado en la tramitación de los expedientes de expropiación forzosa, se surge la confección de un manual de procedimiento (4) en el que, después de un exhaustivo estudio de ra-

(4) El «Manual de Procedimiento de Expropiación Forzosa» ha sido publicado por el MAP en la colección Manuales. Como consecuencia de la IOS realizada.

cionalización del proceso se establezcan cada una de las tareas de cada fase del mismo, se proponga impresos y formatos de todos los documentos reglados e incluso textos redactados para cada uno de los trámites, conteniendo todos ellos la información susceptible de tratamiento informático mecanizado que permita un eficaz seguimiento, un control automatizado y la base para la formación permanente de un banco estadístico de gran utilidad.

#### 4. ASPECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS

4.1. El desconocimiento de sus derechos por parte de los afectados de actuaciones expropiatorias, y de las reservas cautelares y recursos que contiene la legislación específica de esta delicada actividad de la Administración, parece ser norma general, y produce consecuentemente en la práctica una acentuada indefensión del expropiado.

4.2. En ocasiones, la simple información, dada con la mejor buena fe, relativa a las demoras o alargamientos en la tramitación, consecuencia de decisiones del afectado —ejemplo: renunciar al depósito previo, rechazar la hoja de apremio del perito de la Administración, recurrir o no al jurado, etc., pudiera parecer, a los ojos del afectado, fórmula de presión para reducir su capacidad de resistencia.

4.3. Sólo en el caso de afectados dotados de formación y medios adecuados (profesionales o sobre todo entidades jurídicas) saben, mediante los asesoramientos pertinentes, hacer valer sus derechos.

4.4. Lo anteriormente expuesto en este sentido no es óbice para que, generalmente, el servicio expropiante adopte posturas exquisitamente imparciales frente al afectado; pero ello no impide que, como ya se ha indicado, la simple información de la cruda realidad respecto de plazos y posibilidades de recurso puede interpretarse se forma incorrecta por el administrado.

4.5. No se descartan, esporádicamente, actitudes prepotentes cuando la falta de hábito y tacto del personal expropiante coincide con presiones y urgencias acuciantes para llevar a cabo una determinada actuación.

4.6. Atención especial requieren las actuaciones expropiatorias que comportan traslado de población, para las que se echa en falta una normativa legal que garantice el alojamiento de la población desplazada simultáneamente a la ocupación y automática demolición de los edificios afectados.

4.7. La falta de dicha normativa conduce a dificultades insuperables o a situaciones de extrema conflictividad; para evitar las cuales se rehúye actuaciones que impliquen estos problemas, aun cuando ello suponga alternativas más heterodoxas o menos idóneas desde el punto de vista del interés público.

4.8. Se echa en falta la publicación de una guía, sucinta y de la más fácil comprensión, que proporcione al sujeto pasivo de la expropiación la información mínima de que generalmente carece (5):

— Razones por las que va a ser expropiado.

(5) El MAP ha publicado un folleto divulgativo donde se recogen los derechos y obligaciones del expropiado. Como consecuencia de la recomendación efectuada en la IOS.

— Fundamentos jurídicos y legales.

— Fases que van a producirse en el proceso expropiatorio, su significado y finalidad.

— Forma en que va a ser requerido, citado, informado, etcétera.

— Criterios de cuantificación y valoración de los bienes que se le van a expropiar.

— Posibilidades de recurso que la ley le ofrece y forma en que pueden utilizarlas.

— Mecanismos por los que va a ser indemnizado como compensación a los bienes y derechos expropiados.

4.9. Conviene aquí hacer una alusión a la importancia que tiene la corporación municipal, como entidad de gran incidencia en la buena o mala marcha de un proceso expropiatorio: no sólo por su participación directa en algunos trámites —firma de actas previas, de ocupación, de notoriedad, de pago—, sino fundamentalmente por la influencia que ejerce sobre la actitud de los afectados.

4.10. Así, en ocasiones, los buenos oficios y la mediación —como la antigua figura del «hombre bueno» en los litigios— de los representantes municipales —alcaldes, concejales, secretarios— ha ejercido una benéfica influencia en pro de la comprensión y aceptabilidad de las acciones expropiatorias.

2.11. Por el contrario, en otros casos, un cierto afán de protagonismo, la proximidad de una contienda electoral o incluso motivaciones personales han propiciado que la actuación municipal haya contribuido a enervar los ánimos o a inclinar la balanza de los indecisos en contra de la siempre impopular acción expropiatoria.

## 5. FASES DEL PROCESO

### 5.1. *Informaciones públicas*

5.1.1. La publicación de anuncios o convocatorias que la Ley de Expropiación Forzosa exige en determinadas fases del proceso expropiatorio presenta, con alguna frecuencia, ciertos problemas, no graves, pero que son causa en ocasiones de retrasos en la tramitación.

5.1.2. La publicación en prensa de textos relativos a la expropiación, y sobre todo, de extensas relaciones de afectados con expresión del bien a expropiar, su naturaleza, superficie, etcétera, ocupa extensa superficie del diario, que no puede admitir en un día determinado, por lo que se quiere esperar algunos días para encontrar el espacio disponible; a ello debe unirse el importante coste que supone, facturado a tarifa publicitaria, sobre todo cuando de un diario importante se trata. El pago de esta publicación requiere un expediente económico cuya duración será objeto de comentario en el apartado 3.5.

5.1.3. Este pago puede demorarse, siendo norma que los órganos de prensa admitan tales publicaciones «a fiado», confiando en la seguridad de pago de la Administración. Pero en ocasiones, dicho pago ha sufrido tan extensa demora, y —como sucede en la puesta en acción de determinados planes de actuación— se han solapado varias publicaciones y sus correspondientes expedientes de pago, que la deuda ha rebasado cotas considerables; en estas circunstancias, periódicos de reducida capacidad financiera han llegado a no admitir tales publicaciones, sin previo pago de su importe, con lo cual todo el proceso sufre el retraso de partida que supone

la tramitación del expediente de pago.

5.1.4. Otro es el caso de la publicación en el *BOE*, cuya acumulación de textos a publicar, y su carácter preferente, hace difícil la aceptación de las largas relaciones expropiatorias, que llegan a ocupar varias páginas del Boletín y que por esta razón suelen sufrir retrasos apreciables y de difícil predicción.

5.1.5. Estos desfases obligan a retrasar las fechas de convocatoria que algunos anuncios contienen, para asegurar el plazo prescrito por la ley entre la fecha de publicación y la del acto administrativo que se anuncia; en definitiva supone una fuente más de demora en el proceso expropiatorio.

5.1.6. Para reducir los costes y facilitar las publicaciones se recurre a veces a publicar solamente el texto del anuncio o resolución de que se trata, omitiendo la larga relación de afectados, y remitiendo al interesado a la expuesta en el tablón de anuncios del Ayuntamiento; práctica cuya legalidad es dudosa, ya que la ley dice explícitamente que «dicha relación habrá de publicarse en el *BOE* y en el de la provincia respectiva y en uno de los diarios de mayor circulación...».

## 5.2. Levantamiento de actas

3.2.1. Los actos administrativos de mayor trascendencia en el proceso expropiatorio se reflejan como es bien sabido en las actas correspondientes: actas previas, actas de ocupación, actas de mutuo acuerdo, actas de pago, etcétera.

5.2.2. Estas actas, como documentos formalistas que reflejan actos de la Administración totalmente reglados, deberían formalizarse sobre modelos impresos unificados, confeccionados como consecuencia de un estudio de racionalización, conteniendo todos los datos necesarios y nada más que los necesarios, colocados en forma coherente con la forma en que el documento es utilizado (6).

5.2.3. En los servicios que realizan expropiaciones suelen existir impresos preparados para estas actas, pero de una gran diversidad de modelos, y suelen adolecer de graves defectos desde el punto de vista de su uso práctico.

5.2.4. Así, a título de ejemplo, las actas previas a la ocupación y las actas de ocupación deberían constar de una sola hoja —doble hoja requiere varias maniobras en la máquina de escribir, sobre todo utilizando papeles de calco, en unas condiciones de trabajo generalmente no cómodas y presionados por la presencia de los afectados que aguardan— y disponer sus casilleros en el mismo orden lógico en que se produce la aportación de datos en el acto.

5.2.5. También a título de ejemplo, las actas de pago deberían ser unipersonales (para facilitar el archivo posterior), y en las mismas se deberían reseñar los datos mínimos de identificación de la actuación, la parcela, su propietario y superficie expropiada (esta última para evitar confusiones en el caso posible de que se produzcan expropiaciones complementarias por exigencias de la obra); por otro lado deberían disponer de casilleros previos adecuados para re-

(6) Este proceso de racionalización se ha efectuado en el «Manual de Expropiación Forzosa» ya citado, en donde se recogen de forma normativa el conjunto de documentos o actas que deben utilizarse.



flejar la pertinente diligencia cuando el afectado citado para cobrar no se presenta, o lo hace con documentación insuficiente en la acreditación de su titularidad (ya que el hecho tiene influencia en el cómputo de los intereses de demora).

5.2.6. Es corriente que en una única acta de pago, tras identificar las personas que intervienen en nombre del órgano expropiante (pagador, representante de la Administración y alcalde o secretario de la corporación municipal), se reseñen simplemente los números de las parcelas objeto de pago y los importes que por tal concepto se abonan; incluso en el mismo acta se agrupan pagos de dos o varias actuaciones distintas.

5.2.7. En el caso de mutuos acuerdos convendría que se especificase —a los efectos de transparencia administrativa— el método mediante el cual se ha conseguido la avenencia: acuerdo amistoso, aceptación por la Administración de la hoja de apremio presentada por el afectado, o aceptación por éste de la contrapropuesta efectuada por el perito de la Administración.

5.2.8. Aunque ya se ha mencionado en otro lugar, conviene insistir en la sugerencia de que en el mismo acta de pago de un justiprecio o principal, se incluya —puesto que el órgano expropiante dispone de todos los datos necesarios para su evaluación— el montante de los intereses de demora devengados; realizar este trámite, independientemente y a partir del momento de pago, produce la necesidad de otro expediente de pago, su demora correspondiente e incluso, moralmente, la creación de unos hipotéticos intereses de los intereses de demora.

### 5.3. *Justiprecio*

5.3.1. Se consideran suficientes los mecanismos previstos por la ley para garantizar la protección del afectado en la delicada fase del establecimiento del precio justo: intento verbal de acuerdo amistoso, valoración inicial del perito de la Administración, requerimiento al afectado para que formule su hoja de aprecio, aceptación o no de ésta por el perito de la Administración, hoja de aprecio del perito de la Administración, aceptación o rechazo de ésta por el afectado y remisión, en caso fallido, de todo el expediente acompañado de un pliego de razonamientos.

5.3.2. Tampoco parece que todos estos trámites consuman demasiado espacio de tiempo, siempre que se respeten los plazos legales estipulados —lo que generalmente no sucede por parte de la Administración y no tanto por parte de los afectados, a quienes se les suele aceptar fuera de plazo, en especial si se trata de respuestas positivas—. Convendría que la ley determinase asimismo algunos plazos, ya que en su redacción actual no se fijan o lo hace en forma difusa. Caso especial representa la fase del jurado de expropiación al que nos referiremos más adelante.

5.3.3. El problema principal reside en la forma de hacerse la valoración: en primer lugar, porque las actuaciones basadas en el líquido imponible o la renta líquida (como se prevén para el depósito previo) son normalmente bajas y alejadas de la realidad; en segundo lugar, porque la propiedad de la tierra tiene una valoración (no sólo subjetiva, sino de mercado), que pocas veces puede justificarse en su rentabilidad; en tercer lugar, porque suelen influir en mayor o menor medida expectativas que mu-

chas veces tienen una fuerte componente especulativa.

5.3.4. Con independencia de lo anterior, no puede negarse que por parte de la Administración adquirente existen diferencias considerables de apreciación dependiendo del uso que se va a hacer de los bienes expropiados:

— Puede ser extremadamente generosa si sólo precisa de una estrechísima franja de terreno destinada a alojar subterráneamente un gaseoducto.

— Pueden valorarse holgadamente franjas de terrenos no tan estrechas como en el caso anterior, pero de no excesiva anchura, en el caso de un ensanche o duplicación de calzada de una carretera; sobre todo si se considera que cualquier retraso en la disponibilidad del terreno ejerce un perjuicio económico (por razón del incumplimiento de plazos, de la adecuación de los programas a las variaciones estacionales, por la evolución de los índices de revisión de precios, etc.), superior a las diferencias de precios en discordia.

— No puede, so pena de perder el equilibrio económico de la actuación, ceder un ápice en la justa valoración en el caso de las extensas superficies de tierra requeridas por el vaso de un embalse.

5.3.5. Lo anteriormente expuesto explica en cierta medida la diversidad de criterios con que algunas veces se valoran las actuaciones en zonas geográficamente próximas, agrícolamente semejantes, y no distanciadas en el tiempo, pero no excusa la perplejidad que produce en los expropiados que difícilmente están capacitados para comprender estas diferencias, si es que realmente tienen justificación.

5.3.6. Sería muy conveniente, en este sentido, que al menos en cada

Departamento Ministerial existiese algún órgano de control de valoración de expropiaciones, que tuviese como misión establecer una homogeneización de criterios y evitar en lo posible las dispersiones injustificables.

#### 5.4. *Jurados Provinciales de Expropiación*

5.4.1. La composición del Jurado presenta un sobredimensionamiento de la representación de juristas en el mismo, frente a la escasez de vocales técnicos.

5.4.2. Esta primera cuestión merece especial atención, toda vez que el objetivo del Jurado se dirige exclusivamente a fijar una valoración a un bien o derecho, decidiendo de forma ejecutoria sobre la alternativa presentada por la Administración expropiante frente al administrado expropiado.

5.4.3. Esta decisión requiere fundamentalmente una preparación de índole técnica, que viene a colocar a los tres miembros natos y permanentes del Tribunal Presidente (Magistrado), Abogado del Estado y Notario en una difícil situación frente a los criterios eminentemente técnicos sobre los que debe versar la decisión final del Jurado.

5.4.4. El Jurado no puede, pues, entrar en valoraciones jurídicas del proceso en su conjunto, no puede dictaminar sobre deficiencias del procedimiento, únicamente puede determinar el precio que corresponde a un bien determinado. Para realizar esta tarea, cuenta, según el bien a valorar, con la intervención de una especialista, funcionario técnico, encontrándose «inerte» para contrarrestar y fundamentar su posible desacuerdo res-

pecto a la valoración técnica efectuada.

5.4.5. Esta situación se agrava cuando se trata de expropiaciones llevadas a cabo por Entidades locales, en cuyo supuesto la designación del funcionario técnico podrá recaer en el Arquitecto Municipal, reforzándose esta posibilidad cuando se realicen expropiaciones por razón de urbanismo, en cuyo caso el funcionario técnico será designado *necesariamente* por la entidad responsable, lo que dificulta la actuación del Jurado ante la difícil independencia del vocal técnico, toda vez que aún cuando al ser designado actúa en funciones de «Périto» del Jurado, su relación de dependencia funcional con el órgano expropiante, difícilmente le permitirá mantener ante el Jurado criterios de valoración distintos a los fijados por el órgano expropiante en las hojas de aprecio.

5.4.6. Estas circunstancias obligan a un replanteamiento de la composición del Jurado, de suerte que disponga de forma permanente de vocales técnicos adscritos al Jurado, con lo que se conseguiría un triple efecto:

1.º El Jurado dispondría de valoraciones técnicas independientes y precisas.

2.º Se conseguiría una dedicación completa por parte de los vocales técnicos.

3.º Se evitarían retrasos muy importantes en la tramitación que corresponde a los Jurados de Expropiación.

5.4.7. Existe una profunda desvinculación en el funcionamiento de los distintos Jurados, percibiéndose una falta de homogeneidad en la fijación de criterios de valoración, que genera un trato desigual entre los administrados.

5.4.8. Frente a esta situación de actuación independiente y dispersa, debe emprenderse una actuación de coordinación que podría concretarse en la celebración de una o dos reuniones al año de los responsables de los Jurados para establecer criterios homogéneos de actuación.

5.4.9. La actual situación de los miembros del Jurado, están caracterizadas en líneas generales por el desánimo que conlleva el ejercicio de una función añadida a su quehacer habitual que no goza de un trato económico compensatorio. Especialmente para los vocales técnicos que además de asistir a las decisiones del Jurado deben redactar sus informes, previo estudio del tema, visitas al campo, recopilación de información, etcétera.

5.4.10. Este desánimo constituye un elemento claramente disfuncional, que se ha ido agravando en los últimos años con la aparición del Real Decreto 1344/1984, de 4 de julio, modificado por el Real Decreto 446/1985, de 5 de marzo, en donde se trasladaba la competencia para fijar las dietas de los órganos colegiados al Ministerio de Hacienda a propuesta del departamento competente.

5.4.11. Esta nueva regulación no ha resuelto definitivamente el problema ante la escasa relevancia de las dietas fijadas, que asciende por sesión a 1.500 pesetas para el Presidente y 1.250 pesetas para los Vocales, sin que la cuantía a percibir mensualmente pueda exceder de 18.000 pesetas para el Presidente y de 15.000 pesetas para los Vocales, cualquiera que sea el número de dietas devengadas.

5.4.12. Existe la necesidad de dar tratamiento diferenciado a aquellos Jurados que por estar ubicados en capitales de provincia importantes, de-

ben atender un mayor volumen de trabajo, que a su vez exige un nuevo diseño de Jurado Provincial cuya infraestructura a cargo del Gobierno Civil, sea suficiente para permitir una resolución rápida de los expedientes.

5.4.13. Debe decirse que la rapidez de resolución de los Jurados de Expropiación es muy variable de unas u otras provincias, y esta variación está relacionada muy directamente con el volumen anual de expedientes que deben resolver, y en menor medida, pero también de forma indudable, con la composición del propio jurado (ver cuadros 4 y 5).

5.4.14. Así como en determinadas provincias basta con una reunión mensual del jurado (que sólo excepcionalmente durará más de un día) para llevar actualizada la cartera de expedientes, que así sufren dilación mínima, en otras provincias la carga de trabajo supone varios miles al año, rebasando ampliamente la capacidad de resolución.

5.4.15. Una cuestión aneja a los temas que venimos tratando, se refleja en la posible anomalía que pudiera estar derivándose de la existencia de un Jurado, que no recoge en su composición la nueva distribución de competencias surgidas al amparo del título VIII de la Constitución.

5.4.16. Llegados a este punto es preciso preguntarse sobre la viabilidad de un Jurado integrado por funcionarios de la Administración Central, que se convierte en instancia revisora de los actos administrativos emanados de los órganos expropiantes de las administraciones autonómicas.

Debe efectuarse un estudio en profundidad que permita adecuar la composición de los Jurados a la nueva distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas.

5.4.17. El artículo 34 de la Ley, regula de forma taxativa la intervención del Jurado respecto a los plazos de que dispone para dictar la resolución de justiprecio.

Estos plazos de ocho días y de quince, cuando la naturaleza de los bienes exigieran una previa inspección de los mismos, revelan una de las mayores desviaciones actualmente existentes en la Ley.

5.4.18. En efecto, y aún cuando no existe un estudio al respecto, que permitiera aventurar si alguna vez estos plazos fueron viables, evidentemente en la actualidad su cumplimiento constituye una utopía debido:

1. Al volumen de las expropiaciones existentes.

2. A la mayor disposición de los administrados a acudir a esta vía revisora.

3. A la atrofia operativa que ha sufrido este órgano adscrito al Gobierno Civil.

5.4.19. En consecuencia debe abordarse la modificación de este artículo, pues, aún cuando se acometa una potenciación de estos Jurados, los plazos mínimos deben ser de un mes y el máximo de dos, pues de lo contrario se estarían generando falsas expectativas.

## 5.5. *Pago de las expropiaciones*

5.5.1. En el análisis de cómputos de tiempo que se emplea para cada fase del proceso expropiatorio, según se deduce de las fechas en que se producen los distintos actos administrativos en los expedientes inspeccionados por muestreo, se observa, que en generales, que las principales demoras se producen en la fase de tramitación del expediente económico mediante el cual se efectúa el pago de

las expropiaciones (ver cuadros 2 y 3).

5.5.2. Esta fase de expediente económico, que se inicia cuando se solicita un crédito para pago de determinados gastos del proceso, y se termina con la recepción del libramiento, citación para pago y justificación del mismo, puede repetirse varias veces, cuando coinciden determinadas circunstancias:

— Para pago de los gastos en publicaciones de anuncios, convocatorias, resoluciones, etc., en la prensa diaria.

— Para pago de depósitos previos (si se utiliza el procedimiento de urgencia, no se ha logrado mutuo acuerdo y el afectado no renuncia al mismo).

— Para pago de cantidades concurrentes si al existir discordia entre las hojas de aprecio del perito de la Administración y del afectado, este último la solicita.

— Para pago del justiprecio una vez que éste se ha determinado y no ha sido recurrido.

— Para pago de los intereses de demora, calculados en la forma que establecen los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa.

5.5.3. Cada uno de estos expedientes de gasto vienen requiriendo unos plazos considerables en cualquier caso, si bien son menores cuando se trata de depósitos previos (impulsados lógicamente por la urgencia de la ocupación), de alrededor de un año en cantidades concurrentes y justiprecios, y de más de un año y medio en los intereses de demora.

5.5.4. El pésimo efecto que estos retrasos producen en el afectado se acentúa por el hecho de que esta fase del proceso se efectúa por medio de los órganos centrales, sin posibilidad

de intervención de los órganos periféricos que tratan directamente con los afectados, con el subsiguiente deterioro en la relación expropiante-expropiado.

5.5.5. Pueden hacerse diversas sugerencias relativas a reducir en forma parcial los retrasos producidos en los distintos tipos de expedientes económicos mencionados:

— Los gastos de publicación de anuncios de expropiación en diarios deberían poderse incluir en los presupuestos «a justificar» de gastos trimestrales de funcionamiento del servicio expropiante, siempre que éstos sean librados con regularidad, lo que produciría confianza y fiabilidad en los medios de comunicación social, que dejarían de exigir (como en ocasiones están haciendo últimamente) el pago previo a la publicación.

— Los depósitos previos (cuya estimación debería hacerse sobre bases más reales que el líquido imponible o la renta líquida) deberían poder tramitarse y pagarse en plazo inferior al trimestre, precisamente por su propia naturaleza de constituir un pago parcial, mínimo e indiscutible, que facilita el acto urgentemente perseguido por la Administración, esto es, la ocupación.

— Las cantidades concurrentes deberían ser abonadas de oficio, sin esperar a ser solicitadas o reclamadas por el expropiado por razones de estricta justicia, pues si pueden existir lógicamente diferencias de criterio en la valoración del bien, lo que da lugar al expediente en discordia, que en su día resolverán el Jurado de Expropiación, la Sala de lo Contencioso o el Tribunal Supremo, no existe ninguna duda que aquella cantidad en que concurren ambas valoraciones, la del expropiante y la del expropiado, es aceptable por éste y aceptada por

aquél, y el retraso en ser satisfecha no puede atribuirse más que a la excesiva inercia de los expedientes de gastos.

— Las valoraciones por mutuo acuerdo o justiprecio, al construir el principal de la deuda contraída por la Administración por el proceso expropiatorio, suponen la causa del mayor perjuicio económico por el retraso de su pago; la reducción de ese retraso será objeto de comentario más adelante.

— Los intereses de demora deben ser abonados al afectado, en primer lugar, de oficio (lo que se hace en algunos servicios, pero no en otros), sin esperar a que sean reclamados por el interesado; pero además deben ser tramitados simultáneamente al pago del principal, ya que no hay ninguna razón para introducir una nueva demora haciéndoles objeto de trámite independiente —otro expediente económico— que se inicia a partir del acta de pago del principal.

5.5.6. Entrando ya en la demora que se produce en la tramitación de los expedientes económicos de pago —sean éstos de la naturaleza que sean, como ya se han explicado— como consecuencia del proceso expropiatorio, y que son la causa de la mayoría de las quejas expresadas por conducto del Defensor del Pueblo, y por otros muchos canales.

5.5.7. La causa principal de dichos retrasos reside en que no existe previsión presupuestaria específica para el pago de las expropiaciones que llevan implícitas cada proyecto concreto que se pone en ejecución, que deje congelado su importe para su única aplicación a este objetivo concreto, análogamente a lo que sucede cuando se consigna el presupuesto de obra, una vez que su contrato de ejecución ha sido adjudicado.

5.5.8. La dificultad que podría aducirse para ello es la falta de conocimiento exacto de la cantidad requerida para este concepto en tanto no está ultimado el proceso expropiatorio —podría obviarse consignando bien el presupuesto estimado previsto en el proyecto para expropiaciones (a condición de que, por esta razón, se calculan con un mayor rigor), bien un cierto porcentaje del mismo dejando el saldo restante en concepto de ajustes e imprevistos para su cierre final.

5.5.9. Otro procedimiento podría ser la creación de un fondo común para pago de expropiaciones con dicho concepto presupuestario específico, dotado económicamente en forma proporcional a la inversión total prevista, de acuerdo con los datos estadísticos procedentes de las actuaciones en años anteriores.

5.5.10. En realidad, puede comprobarse que la exactitud del conocimiento de la inversión necesaria en obra, a la que antes se ha hecho referencia, también es sólo relativa, pues si es cierto que se conocen los presupuestos de adjudicación de los contratos, no lo es menos que, como consecuencia de las modificaciones de obra, los ajustes al terreno, las revisiones de precios y la liquidación final, previstos y acotados por la Ley de Contratos del Estado, precisan de los ajustes económicos correspondientes.

## 5.6. *Constancia de la labor expropiatoria*

5.6.1. Una vez realizadas las tareas expropiatorias, se echa en falta su remate mediante sencillos trabajos de delimitación material de los mismos efectuando el pertinente amojonamiento.

namiento de los terrenos expropiados, inmediatamente después de su ocupación, y reponiendo los mojones o hitos que pudieran haberse perdido durante la realización de las obras a su terminación; esta sencilla tarea debería ser una más de las exigibles en el momento de la recepción definitiva de las obras, a partir del cual ya existe un servicio al que se ha responsabilizado de su mantenimiento de forma permanente, dentro del cual la vigilancia y defensa del patrimonio de suelo es uno de sus muchos aspectos.

5.6.2. Por otro lado, se echa también en falta la existencia de registros administrativos de las propiedades de suelo adquirido por medio de las expropiaciones realizadas, en forma gráfica de planos taquimétricos de planta; no siempre se puede interpretar de forma excesivamente simplista que el terreno expropiado es el que ha sido ocupado físicamente por las obras realizadas, ya que existen sobrantes, bandas de dominio e incluso restos de parcelas enajenados por completo, según señala la Ley, etc., que si no se han llegado a utilizar, pueden ser de utilidad en actuaciones futuras, y ello debe ser fácilmente conocido por los servicios mediante su constancia gráfica, sin necesidad de tener que acudir al rompecabezas que suponen las actas de ocupación archivadas en los expedientes de expropiaciones realizadas.

5.6.3. Por último queda la constancia legal, consistente en la inscripción en el Registro de la propiedad de los terrenos que, por vías de la expropiación, han pasado a ser parte del Patrimonio estatal. Esta inscripción, y su correspondiente baja en el catastro (esta última generalmente asumida por el expropiado en beneficio de su interés fiscal), suele omi-

tirse con bastante frecuencia, por razones de dificultades en los preceptivos gastos económicos que implica.

5.6.4. Los tres tipos de constancia señalados, el físico, el técnico-administrativo y el registral, tienden a facilitar actuaciones expropiatorias sucesivas, y evitar que un mismo terreno sea expropiado y pagado varias veces, como a veces es de temer que pudiera llegar a suceder, cuando la existencia de superficies de propiedad estatal sólo pueda ser recordada por algún funcionario de memoria ágil, capaz de rebuscar los antecedentes pertinentes en los expedientes del archivo de expropiaciones, al que nos referimos más adelante.

## 5.7. *Archivo de expropiaciones*

5.7.1. Prácticamente todos los servicios inspeccionados presentan deficiencias generalizadas en la situación y organización de sus archivos de expedientes de expropiaciones; éstas deficiencias tienen dos orígenes:

— La movilidad o falta de permanencia de sus asentamientos.

— La ausencia de algunos de los documentos que debían figurar en el expediente y su falta de orden riguroso.

5.7.2. La causa principal de la primera es la serie continuada de reorganizaciones y reestructuraciones por los servicios en los últimos años: la escisión de un organismo en dos o varios de nueva creación o de nueva delimitación, o el agrupamiento de varios organismos en otro de rango superior, etc., no ha venido siendo acompañada de la acomodación paralela y adecuada de sus fondos documentales, entre los que destacan, en nuestro caso, los archivos de expedientes expropiatorios.

5.7.3. En ocasiones, sin necesidad de haberse producido las reestructuraciones mencionadas, o superponiéndose con ellos, se han efectuado traslados de locales, a espacios insuficientes o dispersos, con consecuencias análogas, a éstos. Como muestra merece citarse determinado organismo que ha cambiado cuatro veces de asentamiento durante el último quinquenio.

5.7.4. A la causa anterior se añade el hábito generalizado de que, efectuándose determinadas fases parciales del proceso expropiatorio, en servicios distintos del mismo organismo —de tipo técnico (planos parcelarios, superficies, calificaciones, peritaciones), jurídico (reclamaciones, recursos), administrativo (anuncios, citaciones, actas), económicos (nóminas de afectados, autorización de gasto, actas de pago), etc.—, los correspondientes documentos aparecen esparcidos en diversos archivos, con numeración, ordenación e identificación diferente. Sin que finalmente se constituya un expediente único y completo que, bajo la responsabilidad de un único funcionario (positivamente), deposite el citado expediente en el archivo general, asequible a la consulta o comprobación posterior por quien interese.

5.7.5. Generalmente determinados documentos sólo se localizan en ciertos servicios (por ejemplo, en pagaduría, los acreditativos de la petición del gasto, aprobación del mismo, notificación del libramiento y actas de pago; en el servicio que tiene encomendada la expropiación —y pueden ser varios en un mismo organismo—, los relativos a planos parcelarios, actas de ocupación, informes técnicos, etc.; en la Secretaría General, los relativos a convocatorias, anuncios, citaciones, comparecen-

cias, etc.; particularmente algunos documentos indicativos de determinadas fechas clave en el proceso, tales como oficios de remisión, e incluso la propia orden de inicio, suelen faltar, por haberse perdido o no conservado, en razón a su interés secundario, y no incidente en las partes vitales del proceso (valoración, citación, ocupación, pago, etc.).

5.7.6. No existe una diferenciación clara entre archivo muerto —el que almacena actuaciones expropiatorias ya realizadas y terminadas, y que sólo eventualmente ha de ser consultado para una comprobación o estudio posterior—, y archivo vivo —el que almacena expedientes aún no completados, y que aún debe seguir recibiendo documentos procedentes de las fases restantes del proceso—; podría pensarse en un tercer estadio: el de los expedientes de expropiación que, aún habiendo sido ultimados por completo, por encontrarse las obras todavía en curso, pudieran ser objeto de alguna reclamación.

5.7.7. Los locales en los que se aposentan los archivos de expropiaciones —algunos de cuyos expedientes son particularmente voluminosos— suelen estar repletos y ser insuficientes para albergar los expedientes más recientes, amén de situarse frecuentemente en locales lóbregos y acumuladores de polvo, haciendo difícil y molesta su consulta.

## VI. CONCLUSIONES

La IOS realizada ha proporcionado una extensa información sobre los problemas y deficiencias que están incidiendo negativamente en el proceso expropiatorio, lo que ha posibilitado la formación de un diagnóstico



de la situación actual que en síntesis se concreta en las siguientes conclusiones:

1.ª La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, aun reconociendo su adecuación inicial, no responde en la actualidad a las exigencias que demanda la sociedad, al contener mecanismos de actuación que entorpecen la agilidad exigible a un procedimiento de gran repercusión en los ciudadanos.

2.ª Los principios de celeridad y eficacia sobre los que se asentaba la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 se han transformado en la práctica en un proceso lento cuya duración media es:

a) En el procedimiento de urgencia: 3 años.

b) En el procedimiento ordinario: 4,60 años.

c) En el procedimiento de grandes zonas: 7,38 años.

3.ª El procedimiento ordinario, previsto como el mecanismo normal de actuación por la ley, se ha convertido en algo excepcional acudiéndose al procedimiento de urgencia como sistema habitual de actuación.

De 1.534 expedientes examinados, 1.409 se han tramitado por el procedimiento de urgencia y 125 por el procedimiento ordinario.

4.ª El procedimiento de urgencia, que ha pasado a ser el más utilizado como mecanismo de actuación, resulta, por una parte, lento al emplear tiempos de tramitación inadmisibles en un procedimiento que sólo se justifica por su celeridad, y por otra parte, injusto al ocupar los terrenos necesarios sin imprimir celeridad al pago del precio.

5.ª Los plazos de seis meses establecidos en los artículos 56 y 57 de la

Ley de Expropiación Forzosa para determinar y abonar el justiprecio se incumplen habitualmente, lo que da lugar a su vez al devengo de intereses. En efecto, la tramitación de los expedientes económicos para el abono del justiprecio y de los intereses de demora experimentan una duración media de diez y catorce meses, respectivamente.

6.ª La extremada lentitud del procedimiento de urgencia ha propiciado que en Leyes especiales como las de Ferrocarriles, Energía y Carreteras se supriman los requisitos exigibles en la Ley de Expropiación Forzosa para poder utilizar dicho procedimiento al declarar con carácter genérico la urgencia de las obras que se realicen en dichos sectores.

7.ª La complejidad del procedimiento expropiatorio hace difícil la accesibilidad del administrado a los datos fundamentales de la expropiación, poniéndose de manifiesto al mismo tiempo un desconocimiento generalizado de los derechos y posibilidades que le concede la ley frente a la actuación administrativa.

8.ª Los departamentos ministeriales y organismos expropiantes carecen de un sistema de información centralizada que coordine la ejecución del proceso y ejerza el seguimiento de sus trámites específicos, fundamentalmente los que afectan al cumplimiento de los plazos legales.

9.ª El Jurado Provincial de Expropiación presenta las siguientes deficiencias:

1) La labor a realizar constituye una función añadida y residual para los componentes del mismo.

2) La dotación de los jurados es uniforme sin tener en cuenta el volumen de trabajo que generan los distintos ámbitos territoriales.

3) La composición del jurado no responde a las necesidades reales de la institución (tres juristas y un solo técnico).

4) El tiempo medio empleado en la elaboración de los informes preceptivos por los vocales técnicos es de 3,89 meses.

5) Las dietas fijadas por asistencia están desactualizadas y son poco acordes con la importancia de la función realizada.

6) El plazo de ocho o quince días máximos establecido por la Ley de Expropiación en su artículo 34 para que los Jurados Provinciales de Expropiación resuelvan ejecutoriamente sobre la valoración de los bienes sometidos a su decisión se convierte en

la realidad en un período cuya duración media es de 9,96 meses.

A tenor de la conclusión a que se llega en la realización de esta IOS parece evidente la necesidad de abordar una urgente revisión de aquellos preceptos de la ley que dificultan la aplicación de este procedimiento, revisión que en todo caso debe asegurar:

1. La celeridad en la ocupación de los bienes a expropiar, incluso en el procedimiento ordinario.

2. La justa valoración de los bienes y derechos a expropiar.

3. La rápida determinación y abono del justiprecio al expropiado.

4. Una nueva configuración y funcionamiento de los Jurados Provinciales de Expropiación.

# Bibliografía

