

# La expropiación forzosa urgente, análisis

José Luis Fayos Apesteгуía

Sumario: INTRODUCCIÓN. PRECISIONES PRELIMINARES. ART. 52 GENERAL. EXAMEN DE SUPUESTOS JURISPRUDENCIALES QUE MOTIVAN DECLARACIÓN URGENTE OCUPACIÓN. A. Área de reserva viviendas. B. Carácter excepcional, motivación e interpretación estricta. C. Obra o finalidad concreta. D. Concepción negativa. E. La seguridad Vial como causa suficiente para la Declaración de Urgente Ocupación. F. Viales de comunicación de gran número de viviendas. ANÁLISIS DE LA MOTIVACIÓN DEL ACUERDO DE DECLARACIÓN DE URGENTE OCUPACIÓN. **Requisitos. Efectos de la falta de motivación.** POSIBLE SUSPENSIÓN CAUTELAR JURISDICCIONAL DE LA DECLARACIÓN DE URGENTE OCUPACIÓN. TOMA DE DATOS PARA ELABORACIÓN DE PROYECTOS O ESTUDIOS; NO JUSTIFICA DECLARACIÓN URGENTE OCUPACIÓN. CONCEPTO DE EXCEPCIONALIDAD; CONTRAPUESTO A DISCRECIONALIDAD. SÍNTESIS JURISPRUDENCIAL. CONSECUENCIA PRIMERA: DECLARACIÓN NECESIDAD OCUPACIÓN. CONSECUENCIA SEGUNDA: CITACIÓN ACTA PREVIA OCUPACIÓN. **Notificación a los interesados.** *Tiempo. Forma. Acto necesario. Notificación Personal Acto de Garantía. Límites / controles constitucionales de la potestad expropiante de la Administración. Límite cuantitativo. Límite cualitativo.* CONSECUENCIA TERCERA: ACTA PREVIA OCUPACIÓN. **Elemento personal. Elemento objetivo.** A. *Importancia y trascendencia de las cuestiones.* B. *Objeto y contenido del APO. Concreción del Elemento objetivo en dos supuestos.* A. *Terrenos cultivados.* B. *Fincas Urbanas. Concepto jurisprudencial del APO. «Lugar de reunión» Practica. Divergencia superficies, Registro Propiedad y APO.* CONSECUENCIA CUARTA: DEPOSITO PREVIO. **Concepto. Regulación legal.** CONSECUENCIA QUINTA: INDEMNIZACIÓN RÁPIDA OCUPACIÓN. CONSECUENCIA SEXTA: OCUPACIÓN DEL BIEN. **Teoría del título y del modo.** CONSECUENCIA SÉPTIMA: JUSTIPRECIO Y PAGO. **¿Preferencia? Referencia cronológica a la valoración del bien. Cálculo o base del premio de afección.** CONSECUENCIA OCTAVA: INTERESES. **Obligatoriedad. Base. Coordinación Art. 56 y 52-8. Fechas Inicial y final.** FALTA NOTIFICACIÓN APROBACIÓN PROYECTOS; EFECTOS.

## INTRODUCCIÓN

Las siguientes líneas se dedican a examinar el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, que regula el denominado procedimiento expropiatorio por vía de Urgencia, el cual permite la urgente ocupación de los terrenos afectados. Dicho análisis se estructura en nueve apartados; el primero dedicado al primer párrafo del citado artículo y los ocho restantes, cada uno de ellos analiza cada una de las ocho consecuencias recogidas en el art. 52.

## PRECISIONES PRELIMINARES

Previamente al análisis del art. 52 de la L.E.F. (Ley Expropiación Forzosa de 16 de septiembre de 1.954) deben realizarse las siguientes *Precisiones Preliminares*.

PRIMERA.—La competencia para realizar la Declaración de Urgente Ocupación, hoy está residenciada en las distintas Comunidades Autónomas, si bien en las Obras Públicas de gran envergadura que afectan a más de una Comunidad Autónoma, esta declaración será realizada por acuerdo del Consejo de Ministros, tal como establece el art. 52.

SEGUNDA.—Cuando el art. 52 se refiere a «los bienes afectados» hemos de ampliar esta expresión a los Bienes y Derechos afectados, porque, si bien es cierto que sólo los primeros (los bienes) pueden ser ocupados, no es menos real, que como consecuencia inmediata de la ocupación, los segundos (los derechos) procederán a extinguirse al quedar vacíos de contenido. Por otra parte, la consecuencia tercera del art. 52 contempla esta circunstancia y precisión al referirse a: «Los derechos afectados» y «El precio del arrendamiento o pactos de aparcería en su caso».

TERCERA.—Es una realidad cierta y notoria que actualmente, la inmensa mayoría de las expropiaciones tramitadas lo son, por el Procedimiento de Urgencia (baste para constatar este hecho el comprobar, en los Jurados Provinciales de Expropiación, los procedimientos tramitados y se demostrará como, una vez más, lo excepcional se ha convertido en ordinario y lo ordinario en excepcional. Además constituye actuación ordinaria, que antes de iniciar procedimentalmente una expropiación, para realizar determinadas obras, por quien corresponda ya se «guíe el expediente», a efectos de proceder a solicitar o obtener la Declaración de Urgente Ocupación correspondiente.

## TEXTO ART. 52 GENERAL

Art. 52. Excepcionalmente, y mediante acuerdo del 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:

La jurisprudencia, como quedará reflejado más adelante, reitera continuamente, en numerosos pronunciamientos, que para que la Administración pueda acudir o mejor dicho Declarar la Urgente Ocupación de los bienes afectados por una E.F. deberá cumplir *dos requisitos*, a saber:

PRIMERO.—Que la declaración de urgencia responda a hechos de urgencias reales y debidamente constatados y acreditadas en el expediente respec-

tivo, debiendo la declaración de urgencia referirse a una obra o finalidad concreta cuya realización vendrá a satisfacer o cubrir las necesidades urgentes que legitiman dicha declaración.

SEGUNDO.—Motivación acuerdo:. Que el acuerdo, que declare la urgencia, acuerdo que la Ley encomienda al Consejo de Ministros y hoy ya hemos expuesto corresponde, con las salvedades apuntadas anteriormente, a las C.C.A.A., esté debidamente motivado, con la exposición de circunstancias que lo justifiquen. Así el art. 56 del R.E.F. (Aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957) dispone:

«Art. 56.1. 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.

2. En estos casos no será procedente recurso alguno pero los interesados, una vez publicada la relación y hasta el momento del levantamiento del acta previa, podrán formular por escrito ante el Organismo expropiante alegaciones a los solos efectos de subsanar posibles errores que se hayan padecido al relacionar los bienes afectados por la urgente ocupación».

En este punto, resulta necesario apuntar ya una precisión, que se desarrollará con mayor detenimiento más adelante. Cuando el art. 56-2 dice «no será procedente recurso alguno pero...» se podría deducir que el acuerdo de declaración de urgente ocupación no es recurrible y veremos como el T.S. en sentencias de 21 de junio 1997, 18 de mayo 1993 y 9 de marzo 1993, declara que dicha declaración es recurrible y procede su anulación por los tribunales, si la misma no cumple los dos requisitos, a que nos acabamos de referir (circunstancias excepcionales y motivación acuerdo).

## **EXAMEN DE DETERMINADOS SUPUESTOS QUE MOTIVAN LA DECLARACIÓN DE URGENTE OCUPACIÓN A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA**

### **A. Área reservada a viviendas**

La sentencia de 14 de julio de 1998, citada, considera que la creación de áreas reservadas a viviendas para su pronta ejecución, ante el grave problema de la escasez de viviendas que sufre determinado municipio justifica y legitima el acudir al procedimiento de urgente ocupación, la citada sentencia, se refiere a un sistema de ejecución determinado; «Diferido» lo denomina, y para viviendas de promoción pública.

No se pronuncia la sentencia de si sólo es posible la Declaración de Urgencia en promociones públicas de vivienda. Entiendo que con las debidas garantías y cautelas a examinar y establecer en cada caso concreto, no debe cerrarse en principio esta posibilidad a promociones privadas en actuaciones públicas. Por ejemplo un determinado Instituto de la Vivienda de una C.C.A.A. adquiere por E.F. Urgente determinadas zonas para la construcción de viviendas, construcción que se desarrolla por la iniciativa privada, con determinadas condiciones.

Pues bien, la sentencia citada se limita a la promoción pública, sin que conste, salvo error y omisión, que en el TS se haya planteado la misma cuestión desde el punto de vista de una promoción privada, tal como ha quedado expuesta.

Por otra parte, simplemente haciendo un leve ejercicio de razonamiento, por la argumentación expuesta, no creo que exista una sola ciudad en España, que no pueda acudir a esta justificación, para argumentar una Declaración de Urgente Ocupación. Creo que la simple constatación del constante incremento del precio, de la propiedad inmobiliaria urbana, en torno a un 10-15% anual, argumentada, con la escasez de oferta de la misma, justificaría sobradamente, para no ser anulada por los tribunales, la correspondiente Declaración de Urgente Ocupación, salvando así el requisito de excepcionalidad que hemos expuesto:

«...la existencia de causas excepcionales de urgencia debidamente constatadas aparece como concurrente, pues como tal se tiene en cuenta por la sentencia la necesidad urgente de creación de áreas reservadas a viviendas autoconstruidas con sistema de urbanización diferida y para viviendas de promoción pública, con la finalidad de acabar con el problema de la escasez de alojamiento residencial que padece el municipio».

«Tampoco es de apreciar que la necesidad de viviendas tenida en cuenta constituya una circunstancia que no conlleve, por sí misma, la urgencia, pues la sentencia no se refiere a una necesidad genérica de viviendas, sino a una concreta situación, que califica de urgente, relacionada con la necesidad de acabar con la escasez de alojamiento residencial en el municipio afectado mediante un determinado sistema de urbanización y construcción encaminado directamente a dicha finalidad y termina afirmando que dicha situación está debidamente acreditada». Sentencia de 14 de julio de 1998. R. 6219.

## **B. Carácter excepcional, motivación e interpretación estricta**

El carácter excepcional de la E.F.U., implica que la interpretación y aplicación de sus presupuestos o requisitos, a los que nos hemos referido anteriormente, (la existencia real y constatada de circunstancias excepcionales y que el acuerdo que declare la urgencia, esté debidamente motivado con di-

chas circunstancias), debe ser una interpretación estricta, sin que sea legalmente posible, una interpretación analógica (forma de interpretación de las Leyes que consiste en extender a un caso no previsto, la regulación establecida para otro por razones de semejanza). Ni extensible, tal como recoge entre otras la sentencia de 23-enero de 1996, que más adelante se cita.

La excepcionalidad del procedimiento de urgencia, viene determinada porque este procedimiento supone una excepción a la regla común del procedimiento de E.F., de previo pago, siendo esta regla, no un mero requisito sino un principio sustancial de garantía del ciudadano, frente a la posición de poder de la Administración, impuesto por la Constitución Española.

En definitiva, el procedimiento legal de E.F. constituye para el ciudadano un sistema de garantía del mismo, frente al «Poder» o Administración, por el que esté, no puede privar a aquel de sus derechos de propiedad o de goce de la misma, sin el previo pago de la compensación económica respectiva. En la Expropiación Forzosa con Declaración de Urgente Ocupación, la garantía del previo pago, decae frente al poder de la Administración, y como examinaremos más adelante, puede incluso verse seriamente mermada su compensación económica, por no haber tenido el expropiado un comportamiento diligente, a la hora de extender la Administración el Acta Previa a la ocupación.

PRIMERO.—El Instituto de la Expropiación de Urgencia tiene como característica esencial su carácter excepcional. Sólo excepcionalmente y mediante declaración del Consejo de Ministros, en este caso del Consello de la Xunta, podrá declararse urgente una expropiación siempre que concurren los requisitos esenciales de hecho que justifiquen el correspondiente acuerdo. La exigencia de que se diera, necesariamente, los requisitos constitutivos de dicho carácter excepcional, para su aplicación y que sus presupuestos fueran de interpretación estricta no susceptibles de interpretaciones analógicas o extensibles.

### **C. Obra o finalidad concreta. No es suficiente un plan de obras genérico**

La propia excepcionalidad del procedimiento analizado, frente al sistema general del previo pago, conlleva y obliga a que la Declaración de Urgencia no pueda referirse a unas obras genéricas contenidas en un plan genérico de inversiones, que recoge obras a desarrollar en varios años; por ejemplo Plan de Instalaciones deportivas de la C.C.A.A. XX, Plan de Mejoras e Inversiones del Ciclo Hidráulico (captación-depósito y distribución) de la Provincia XX; por el contrario la declaración debe referirse a una obra concreta. Ejemplo: proyecto de polideportivo del Municipio de XX en la partida «El Pino».

«Enlazando esta cuestión (obra concreta) con la motivación del acuerdo de declaración urgente, esta no puede fundamentarse en una referencia globalmente

inconcreta de tratarse de «obras incluidas en un plan trienal de infraestructuras XX» pues la mera inclusión genérica en un instrumento de este tipo de una obra no justifica suficientemente la excepcionalidad que supone la declaración de urgencia que habilita la ocupación inmediata de las fincas afectadas.»

«Así la declaración de urgencia, como concepto jurídico indeterminado tiene unas connotaciones de excepcionalidad en la Ley de Expropiación Forzosa y en el Reglamento. Las declaraciones de urgencia deben responder a urgencias reales y constatadas a lo largo del expediente, suficientemente justificadas para que puedan servir de base a una excepción tan importante al sistema general como es la del previo pago. Por ello, tales declaraciones de urgencia, deben referirse a una obra o finalidad concreta y determinada no a las obras genéricamente aludidas de un determinado plan o proyecto.» Sentencia de 23 de enero de 1996. R. 369.

#### **D. Concepción, negativa o de exclusión, de circunstancias y causas excepcionales**

La jurisprudencia del T.S. ha procedido en diversos pronunciamientos a concretar y delimitar que debe entenderse o mejor dicho, que no debe entenderse por circunstancias y causas excepcionales, realizando así una concepción negativa o de exclusión de dicho requisito de la Expropiación Forzosa por el Procedimiento de Urgente Ocupación, actitud que, estimo, debe ser criticada, por la inseguridad a que puede conducir, considerando que ni la Administración, ni el ciudadano, podrán tener la seguridad de lo acertado de sus decisiones hasta que estas, en su caso, sean contrastadas por los Tribunales o por el propio T.S. Por ello, me permito apuntar, desde esta modesta posición, el siguiente concepto de circunstancia/s excepcionales, que legitiman acudir a la Expropiación Forzosa Urgente.

Serán aquellas circunstancias de hecho (no jurídicas), que impelen y obliguen a la Administración a la rápida e inmediata ocupación, de un bien o derecho, para la consecución, conservación o restitución, de un interés general predominante, que resultaría seriamente perjudicado, de demorarse dicha ocupación y actuación consiguiente, a los plazos y procedimiento ordinario fijado en la Ley de Expropiación Forzosa.

Este concepto excluiría de la Expropiación Forzosa Urgente motivos, tan peregrinos, como motivar esta urgencia en poder justificar unas subvenciones en plazo y no perder estas.

Con respecto a la Contratación por Procedimiento Negociado sin publicidad por razones de «imperiosa urgencia», letra C art. 141 Ley 13/1995, de 18 de mayo L.C.A.P., hoy Texto Refundido 2/2000 el T.S. ha entendido, que debe venir acreditada de la propia realidad objetivamente constatada, sin que haya lugar a apreciaciones subjetivas de ninguna clase, y que esta situación no venga provocada por la propia actuación (más posiblemente no actuación)

de la Administración, en este sentido se pronuncia la sentencia de 28 de Octubre de 1992, R 8369, y las sentencias del T.J.C.E. (Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) de 18 de marzo de 1992; Asunto 24/91 y 10 de marzo de 1987; Asunto 199/85.

Si extrapolásemos esta técnica de conceptualizar la urgencia y las circunstancias que la justifican a la Expropiación Forzosa Urgente podríamos avalar jurídicamente la anulación de Declaraciones de Urgente Ocupación realizadas sin necesidad.

Así, se puede defender, incluso que una Declaración de Urgente Ocupación, aunque válida y justificada en su principio o momento pueda devenir, en nula o anulable por el paso del tiempo y la inactividad de la Administración expropiante y anulada esta por los Tribunales, el afectado podrá reclamar la indemnización correspondiente, que habrá que reconducir a la vía de hecho.

Recapitemos sobre la base de un ejemplo práctico; de un caso, desgraciadamente, nada irreal.

1. Construcción un colegio.
2. E.F. Urgente justificada en la necesidad de las plazas escolares, acreditada con las ratios oportunas de:
  - Nacimientos.
  - Población escolar. Evolución.
  - Crecimiento municipio habitantes por desplazamientos.
  - Antigüedad e inadecuación de los centros existentes.
3. Declaración urgencia. Fecha hipótesis 1 de febrero del 2000.
4. Previa Ocupación 2 de marzo del 2000.
5. Depósito Previo e indemnización rápida ocupación 2 de abril del 2000.
6. Ocupación por Administración 17 de abril del 2000.
7. Fijar justiprecio y pago según procedimiento general.

A partir del «paso» 6, la Administración podía y debía acometer las obras, que justificaron acudir a la E.F., por el procedimiento de urgencia, por ello si transcurre el tiempo sin que la Administración inicie efectivamente la ejecución de la obra, habrá que concluir que esta no está revestida, de las razones o circunstancias de urgencia, que legitimaron la declaración de urgente ocupación, deviniendo esta en nula e ineficaz.

Llegados a este punto de la reflexión, falta por determinar o acotar el tiempo, que ha de estar inactiva la Administración, para que podamos defender

la anulación sobrevenida de la Declaración de Urgente Ocupación. Podríamos acudir en primer lugar a los plazos establecidos para la reversión, pero estos creo que son ampliamente excesivos, para hacer decaer una Declaración de Urgente Ocupación (D.Ur.O); por ello considerando, que el procedimiento de Urgente Ocupación supone un procedimiento excepcional, que debe estar justificado y acreditado por razones de urgencia, por el que se anticipa la ocupación de unos bienes y derechos, procedimiento excepcional que supone apartar el procedimiento ordinario, con mayores garantías para el afectado, debe ser este procedimiento ordinario quien nos ofrezca la pauta para deducir o intuir y en su caso, declarar el límite temporal, a que nos hemos referido, ya que si las obras no se inician, una vez ocupados los terrenos, fase 6ª que ya hemos citado, y transcurre un tiempo, igual o superior al que hubiese supuesto la tramitación de un procedimiento ordinario, la Declaración de Urgente Ocupación deviene innecesaria y anulable.

Reflejemos lo anterior en un esquema cronológico.

Procedimiento excepcional.

- A. 1-2-2000 Declaración urgente ocupación.
- B. Acta Previa Ocupación 2-3-2000
- C. Deposito Previo e Indemnización rápida ocupación 2-4-2000
- D. Ocupación 17-4-2000
- E. Fijar justiprecio y pago

Procedimiento general.

En síntesis, si un procedimiento ordinario, puede razonablemente tener una duración mínima de dieciocho meses, el plazo para que la Administración tramite un procedimiento de Expropiación Forzosa Urgente, e inicie las obras que legitiman la Declaración de Urgente Ocupación, no puede ser mayor que el apuntado en el procedimiento ordinario, ya que ello sería absurdo y las causas excepcionales no justificarían la urgente ocupación, porque esta ocupación si que se habrá anticipado en el tiempo, pero la ejecución de la obra que justificaba la misma no; por lo que procederá considerar dicha Declaración de Ocupación Urgente como nula y en consecuencia, nos encontraremos ante una vía de hecho con las consecuencias, que está conlleva. Hágase notar, que el plazo citado no se refiere a la mera ocupación de la finca, sino al inicio real y efectivo de las obras, para las que la finca se expropió y que revestían las características de urgencia, que legitimaron la Declaración de Urgente Ocupación de esta.

## **E. La seguridad vial como causa suficiente para la declaración de urgente ocupación**

El T.S. en la Sentencia de 26 de mayo de 1997 R. 3985, declara que sí es causa suficiente para acudir a la Expropiación Forzosa Urgente, evitar un grave peligro en la circulación rodada. A nadie escapa, que cualquier operador jurídico, a poco hábil que sea, siempre que se trate de obras que incidan en las vías de comunicación sabrá, siendo cierto o no, justificar la urgencia de las mismas en base a la tan traída y llevada hoy seguridad vial, por la alta sensibilización social que el tema conlleva.

«TERCERO.—El estrangulamiento que produce en la circulación rodada la franja de terreno afectada por la expropiación y el grave peligro que aquel estrechamiento conlleva para los usuarios de la vía, en cuanto rápida, constituyen desde luego motivación suficiente y justifican el excepcional procedimiento previsto en el artículo 52 de la Ley Expropiatoria para declarar urgente la expropiación a que da lugar la realización de la obra pública, según lo preceptuado en el artículo 56.1 del Reglamento de 26 abril 1957». Sentencia de 26 de mayo de 1997. R. 3985.

## **F. Sistemas de acceso de gran número de viviendas**

Así mismo el T.S. también ha considerado justificación suficiente para acudir al trámite de urgencia, el realizar las obras de construcción, de los viales necesarios, para comunicar un gran número de viviendas, construidas en el límite del casco urbano. Con ello, se habrá permitido que algún «avisgado» constructor o promotor no cumpla la legislación urbanística, que permite la urbanización y edificación simultánea, que algún Ayuntamiento, no caracterizado en este punto, por un diligente cumplimiento de sus deberes y obligaciones, sino más bien al contrario, costee de sus exiguas arcas las obras de urbanización, que otro debió realizar y no realizó, apropiándose sin lugar a dudas de un beneficio, que no le correspondía, en detrimento de la comunidad.

La sentencia a que nos referimos de 21 de Junio de 1.997 establece que:

«TERCERO.—No cabe duda que la jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 30 septiembre 1992, 3 octubre y 3 diciembre 1992, 9 marzo 1993, 19 septiembre 1994, 23 enero 1996, 16 marzo y 7 mayo 1996, y 21 diciembre 1996, interpretando lo dispuesto concordadamente por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56.1 de su Reglamento, ha declarado que debe existir justificación suficiente para acudir al trámite de urgencia y el acuerdo en que se decida ha de estar debidamente motivado con exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican tal procedimiento excepcional, pero ambos requisitos concurren en este caso, pues tanto el Ayuntamiento expropiante, al pedir la declaración de urgencia, como la Junta de Extremadura, al acceder a la misma, explican que la inexecución de la nueva calle

prevista en el planeamiento municipal impide la comunicación de gran cantidad de viviendas construidas en el límite del casco urbano con el resto de la población, y con su apertura se trata de evitar que algunos vecinos tengan que acceder por veredas a sus viviendas, sin que la propietaria recurrente haya acreditado que estas circunstancias no sean ciertas». Sentencia de 21 de junio de 1997.

## **ANALISIS DE LA MOTIVACION DEL ACUERDO DE DECLARACION DE URGENTE OCUPACION**

### **Requisitos**

«Para declarar la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación, a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada, conforme a lo establecido concordadamente por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su Reglamento es necesario, en primer lugar, que concurran circunstancias excepcionales que exijan acudir a tal procedimiento y, en segundo lugar, que el acuerdo, en que se declare dicha urgencia, esté debidamente motivado con la exposición de las indicadas circunstancias que lo justifican, cuyos requisitos o presupuestos faltan en este caso».. Sentencia de 11 de marzo de 1996. R.2386.

Doctrina que está consolidada por sentencias del Tribunal Supremo de 22 y 30 de septiembre de 1992 R. 6867, 3 de octubre y 3 de diciembre de 1992 R 7703 y 9788, 9 de marzo de 1993 R 1672 y 19 de septiembre de 1994 R. 6744.

### **Efectos de la falta de motivación**

La motivación del acuerdo que declare la Urgente Ocupación (segundo de los requisitos de la E.F.Ur.) no debe ser una mera declaración formal y abstracta, sino más bien, al contrario, debe contener la motivación expresa y suficiente que justifique la elección de este procedimiento excepcional frente al general u ordinario, por ello, no es suficiente motivación la mera manifestación de que las obras afectadas están incluidas en determinado plan de obras.

Por otra parte, la falta de la debida y suficiente motivación del acuerdo no constituye simplemente una simple y mera irregularidad sin efectos, es decir no invalidante, sino que constituye causa de anulabilidad Art. 48 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo y Art. 63 de la Ley 30/92 L.P.A.C., porque, la falta de motivación produce indefensión a los afectados, al desconocer estos las razones, motivos, de la Administración para la Declaración de Urgente Ocupación, no pueden examinar los mismos ni someterlos al prisma jurisdiccional que los valide o no, lesionándose así el contenido esencial del Derecho de Propiedad, tal como sostiene la sentencia de 16 de marzo de 1996. R.2386, que más adelante se recoge.

«...falta una motivación del acuerdo que no puede conducirse a una mera fórmula de cortesía o cumplimiento abstracto de un requisito formal. El Decreto impugnado no expresa ninguna motivación por lo que tiene razón la Sala cuando afirma que, en efecto, como motivación expresa y suficiente para estimar correctamente elegido el procedimiento excepcional expropiatorio no puede ser entendida la referencia a «tratare de obras incluidas en el Plan Trienal de Infraestructuras», que en absoluto justifica la elección efectuada y que, por el contrario, es aspecto perfectamente compatible con el procedimiento ordinario, sin que pueda entereerse el modo por el que la inclusión en el mencionado Plan justifique la ocupación inmediata y urgente de los terrenos afectados». Sentencia de 23 de enero de 1993. R. 369.

«...el segundo requisito de motivar debidamente el acuerdo que lo declare, según ordena el artículo 56.1 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, y cuyo defecto, en contra de la opinión de la representación procesal de la Administración recurrente, no constituye una mera irregularidad no invalidante del mismo sino una causa de anulabilidad conforme a lo dispuesto por el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (entonces aplicable), al producir indefensión porque impide a los interesados afectados conocer las razones justificativas de la necesidad de urgente ocupación y, por consiguiente, discutir o cuestionar ésta, con lo que se lesiona el contenido esencial de su derecho de propiedad, que, aunque susceptible de privación conforme a lo dispuesto en el invocado artículo 33.3 de la Constitución, debe serlo, según este mismo precepto establece, de conformidad con lo dispuesto en las leyes, las que, según acabamos de exponer, exigen inexcusablemente la adecuada motivación del acuerdo que declare la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación con exposición de las circunstancias que justifiquen tan excepcional procedimiento previsto en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, y, en consecuencia, al así declararlo la Sala de instancia, no ha infringido, sino cumplido fielmente, lo dispuesto por el citado artículo 33.3 de la Constitución». Sentencia de 11 de marzo de 1996. R. 2386.

## **POSIBILIDAD DE SUSPENSION CAUTELAR JURISDICCIONAL DE LA DECLARACION DE URGENTE OCUPACION**

La Declaración de Urgente Ocupación supone un procedimiento excepcional, que, en base a razones de urgencia debidamente acreditadas, permite la pronta o inmediata ocupación de unos terrenos, para la realización de unas obras, que resuelvan las necesidades urgentes que la legitiman. Por ello, en el supuesto en que un afectado por una Declaración de Urgente Ocupación recurra a los Tribunales de la J.C.A., se plantea la cuestión de si puede solicitar a la Sala la suspensión cautelar del acuerdo mientras se tramita y resuelve el R.C.A., ya que, de declararse por la Sala la suspensión del acuerdo, se produciría la paralización de la ocupación y obras a que nos hemos referido, deviniendo la declaración de urgente ocupación, en un acto materialmente ineficaz, por una mera medida cautelar como la suspensión.

Sobre esta cuestión en concreto, se ha pronunciado la citada sentencia de 16 de marzo de 1996, recogiendo las siguientes consideraciones, en el sentido de que **es posible la suspensión cautelar por la J.C.A. de una Declaración de Urgente Ocupación**, si bien, en el caso examinado en la sentencia, no procede la misma, por entender prevalente el interés público, sobre el privado.

Dicho interés general, prevalece sobre el de los propietarios, de los terrenos, en conseguir la suspensión de la ejecución del acto que impugnan, lo que en definitiva conduce a denegar la solicitud formulada por los recurrentes en la presente pieza separada

Dentro del análisis que el TS ha realizado de cuando debe entenderse que concurren circunstancias excepcionales, en la sentencia del 17 de diciembre de 1996. R. 8866, declara que la vigencia del segundo cuatrienio del P.G.O.U., como programa de unas obras a realizar no constituye razón bastante para la declaración de urgente ocupación.

El haberse iniciado el segundo cuatrienio de la vigencia del Plan General, durante el que habría de ejecutarse la actuación expropiatoria, fundamentos invocados por la Administración para la declaración de urgencia, no constituye motivo suficiente para acudir a este procedimiento excepcional. Sentencia de 17 de diciembre de 1996. R. 8866.

## **TOMA DE DATOS PARA ELABORACION DE PROYECTOS NO JUSTIFICA ACUERDO DECLARACION URGENTE EXPROPIACION**

Dentro de los supuestos en que el T.S. ha anulado la Declaración de Urgente Ocupación por no estar suficientemente justificada nos encontramos los casos de «toma de datos» para elaboración de Proyectos y Estudios, pues entiende, con buen criterio, que la Ley (Ordenamiento Jurídico) para estos supuestos contempla otras medidas menos drásticas, apareciendo así de nuevo la instrumentación excepcional que debe realizarse de la Expropiación Forzosa Urgente, por que así la contempla la Ley» (excepcionalmente...)

La sentencia de 7 de mayo de 1996 R. 4220 declara al respecto que:

«...I) El Consejo de Ministros,..... acordó..... declarar de urgencia la ocupación de los bienes y terrenos afectados por la ejecución del mismo, justificando esta declaración de urgente ocupación en «la necesidad inmediata de penetrar en los terrenos al objeto de que se pueda elaborar el Proyecto de las obras de construcción, cuya existencia es previa y preceptiva a la contratación de dichas obras, y ser imprescindible realizar el estudio geotécnico del suelo».

Un estudio geotécnico previo del suelo, lo cual requiere penetrar en los terrenos, pero estas tareas o trabajos «previos» no constituyen, por sí solos,

justificación de la urgencia en la construcción del Centro Penitenciario además, la Administración ostenta la facultad de ocupar temporalmente dichos terrenos con objeto de llevar a cabo estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración a fin de recoger datos para la formación del mencionado Proyecto (artículo 108.1 de la Ley de Expropiación Forzosa).

Puede considerarse plenamente consolidada la orientación Jurisprudencial de esta Sala, tendente a constreñir el procedimiento expropiatorio de urgencia, contemplado por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 a 59 de su Reglamento, a sus justos términos de excepcionalidad, y así se dice (Sentencias de esta misma Sección de 22 y 30 septiembre 1992 ,3 octubre y 3 diciembre 1992 9 marzo 1993 19 septiembre 1994, 23 enero 1996 y 16 marzo 1996 que «para declarar la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación, a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada, conforme a lo establecido concordadamente por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su Reglamento, es necesario, en primer lugar, que concurren circunstancias excepcionales que exijan acudir a tal procedimiento y, en segundo lugar, que el acuerdo, en el que se declara dicha urgencia, esté debidamente motivado con la exposición de las indicadas circunstancias que lo justifican».

## **CONCEPTO DE EXCEPCIONALIDAD CONTRAPUESTO A DISCRECIONALIDAD**

La misma sentencia al examinar el concepto la «excepcionalidad» como concepto jurídico indeterminado, lo contrapone con la discrecionalidad o la libertad de elección de la Administración en el procedimiento a seguir, así esta declara:

«Sin entrar, ahora, a examinar las vías o modos de control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa, lo cierto es que el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa requiere la concurrencia de circunstancias excepcionales, como acabamos de expresar, para que la Administración pueda hacer uso del procedimiento previsto por dicho precepto, y si bien la “excepcionalidad” es un concepto jurídico indeterminado, sin embargo es doctrina jurisprudencial (Sentencias, entre otras, de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, de fechas 24 abril, 18 mayo, 10 julio y 8 noviembre 1993 ,19 diciembre 1995 y 2 enero 1996) que «la inclusión de un concepto indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso, sino que aquélla viene obligada a la única solución correcta a la vista de los hechos acreditados». Sentencia de 7 de mayo de 1996.

## CONSECUENCIA 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.**

La declaración de Urgente Ocupación, acordada por el Consejo de Ministros (según la Ley, hoy órgano competente de las C.C.A.A.) previo cumplimiento de los requisitos a que nos hemos referido y analizado en el capítulo anterior (excepcionalidad, urgencia y motivación), conlleva o produce una serie de efectos, consecuencias, los denomina la norma, que el art. 52 ordena en ocho apartados, al primero de los cuales me voy a referir en las siguientes líneas.

Con la Declaración de Urgente Ocupación dice la L.E.F. que se entiende cumplido el trámite de la necesidad de la ocupación de los bienes a expropiar, según el proyecto y replanteo aprobados, así como de sus reformados posteriores, dando derecho a su ocupación inmediata.

A esta primera consecuencia que recoge el Art. 52, deben hacerse las siguientes *Precisiones*:

PRIMERA.—La mera Declaración de Urgente Ocupación por si sola no supone el cumplimiento del trámite de la necesidad de ocupación, sino que será requisito preciso e ineludible su publicación en el diario oficial correspondiente y así, el efecto a que nos referimos, necesidad ocupación, quedará diferido al momento en que se produzca dicha publicación, ya que hasta ese instante la misma no puede ser conocida por los afectados.

SEGUNDA.—Ya se ha hecho constar en el capítulo precedente como la Expropiación Forzosa por el Procedimiento de Declaración de Urgente ocupación, lejos de constituir un procedimiento excepcional, tal como lo configura la L.E.F art. 52 «excepcionalmente» y ha sido netamente precisado por numerosa jurisprudencia del T.S., constituye, hoy en día, el procedimiento normal u ordinario de Expropiación Forzosa, tal como se ha encargado, una vez más, la realidad de demostrar con la tozudez de los hechos. Así de unos 1.500 expedientes (1.534 exactamente), examinados por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, 1.409 se tramitaron por el Procedimiento de Urgente Ocupación y 125 por el procedimiento ordinario, (Manual E. F. López Nieto, página 119, nota 18), por descuido u olvido me atrevo a afirmar, ello supone con una simple regla matemática, que el 91,85 por ciento de los procedimientos de E.F. se tramitaron por el procedimiento «excepcional» de urgencia, por otra parte estos datos se refieren a 1993, hoy 1999-2000 no cabe la menor duda de que el porcentaje habrá aumentado, dentro del poco margen que le queda (8,15%).

Que consecuencias ineludibles se pueden deducir de esta situación de hecho incontrovertible, en principio, dos:

1.<sup>a</sup> El procedimiento de E.F. de Urgente Ocupación constituye hoy el procedimiento ordinario o normal.

2.<sup>a</sup> Cuando una Administración va a realizar una obra y necesita adquirir terrenos para la misma, antes de la Aprobación del Proyecto, ya se ha tomado la decisión de acudir a la Expropiación Forzosa Urgente para poder ocupar los mismos, por ello elaborado el proyecto técnico de obra y determinados los terrenos necesarios, al proceder a la Aprobación del mismo, se aprueba a la vez la Relación de Bienes y Derechos afectados, para su posterior exposición pública, notificación y solicitud de Declaración de Urgente Ocupación, por lo que cuando esta se produce y se pública, por la Administración expropiante, ya se ha cumplido con anterioridad la Declaración de Necesidad de Ocupación.

La primera consecuencia del art. 52, adquiere su valor para determinar el momento cronológico de iniciación del expediente de E.F., precepto que debe ser coordinado con lo que establece el Art. 21 de la L.E.F., según el cual «el acuerdo de necesidad de la ocupación *inicia* el expediente expropiatorio», así en esta labor de coordinación el T.S. tiene declarado que el criterio de preeminencia de norma a aplicar será aquella que resulte más favorable al afectado de modo y manera que el retraso imputable a la Administración expropiante no perjudique a este.

«c) Si bien esta Sala, en diversas sentencias, declara la procedencia de tomar como momento inicial del expediente de justiprecio aquel en que se dirige el requerimiento al expropiado para que presente la hoja de aprecio (Sentencia de 22 septiembre 1997, entre otras) o en que se comunica el acuerdo municipal de iniciación de gestiones para llegar a un mutuo acuerdo (Sentencia de 23 mayo 1997, entre otras), este criterio, en los casos de expropiación previa declaración de urgencia de ocupación de los bienes, sólo debe entenderse como aplicable —con preferencia al del momento de la ocupación que se infiere del artículo 52.7.<sup>a</sup> de la Ley de Expropiación Forzosa— cuando resulta más favorable al expropiado, por cuanto dicha preferencia responde a un retraso imputable a la administración expropiante entre el momento en que la administración debió iniciar el expediente de justiprecio y el momento en que efectivamente lo hizo (Sentencia de 21 junio 1997, entre otras), por lo que la administración no puede invocar en su favor su aplicación». Sentencia de 12 de mayo de 1998. R. 4639.

En la misma sentencia el T.S. declara que la regla del art. 52-1 tiene un mero valor subsidiario para el caso de que la necesidad de ocupación se haya acordado con anterioridad, lo cual ocurre en casi todos los supuestos de Urgente Ocupación, como se ha expuesto en líneas anteriores. Por lo que el art. 52-1 de la L.E.F. puede estar vacío de contenido.

## CONSECUENCIA SEGUNDA

**Se notificará a los interesados afectados, según los artículos 3.º y 4.º de esta Ley, el día y hora en que ha de levantarse el acta previa a la ocupación. Esta notificación se llevará a efecto con una antelación mínima de ocho días mediante cédula. Caso de que no conste o no se conozca el domicilio del interesado o interesados, se entregará la cédula al inquilino, colono u ocupante del bien de que se trate, sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5.º de esta Ley. Con la misma anticipación se publicarán edictos en los tablones oficiales y, en resumen, en el Boletín Oficial del Estado y en el de la Provincia, en un periódico de la localidad y en dos diarios de la capital de la provincia, si los hubiere.**

### Notificación a los interesados

El día y hora en que se va a levantar el Acta Previa a la Ocupación se notificará a los interesados, es decir al propietario de la finca, o al titular del derecho objeto de la expropiación.

La Administración considera propietario:

PRIMERO.—A quien con este carácter figure o conste en los registros públicos que producen presunción de titularidad (Registro Propiedad).

SEGUNDO.—A aquellas personas que aparezcan como propietarios en registros fiscales (Catastro IBI).

TERCERO.—A aquel que aparezca como propietario publica y notoriamente, aunque carezca de documentación que acredite su derecho de propiedad. Más adelante apuntaremos someramente los medios utilizados para remediar o paliar estas situaciones de carencia de documentación acreditativa de la propiedad.

Además del propietario, se considerarán también interesados a los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre el bien expropiable, entendiéndose también con ellos las diligencias si cumplen dos requisitos:

PRIMERO.—Que así lo soliciten, y entendemos que esta solicitud se puede formular a la Administración en cualquier momento del expediente.

SEGUNDO.—Que acrediten debidamente y con suficiencia su condición de titulares de tales derechos o intereses.

Especial consideración merece el supuesto de los arrendamientos, tanto se trate de fincas rústicas, como urbanas, ya que en este caso, para cada arren-

datario se iniciara el respectivo expediente incidental para determinar la indemnización, a la que pueda tener derecho.

En el supuesto de que en los registros a los que acude la Administración, para determinar los propietarios de los bienes afectados con los que entenderse, consten los titulares de derechos reales e intereses económicos, será obligatoria (preceptiva dice la L.E.F. art. 4) su citación en el expediente de E.F.

La notificación a realizar debe reunir diversos requisitos, que, a efectos de exposición vamos a clasificar en base a dos criterios (de tiempo y de forma).

1.º CRITERIO: DE TIEMPO: La notificación debe realizarse con una antelación mínima de 8 días, a aquel día señalado para levantar las Actas de Previa Ocupación, ocho días, que serán hábiles, excluyendo del computo los Domingos, y Festivos, según lo establecido en el Art. 48 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre, L.R.J.A.P y P.A.C., en la redacción de la misma, corregida por la Ley 4/1999, de 14 de enero.

2.º CRITERIO: DE FORMA PERSONAL - COLECTIVA:

a) *Notificación personal*

La notificación se entregará, en primer lugar, al afectado o interesado personalmente, a través de agente notificador con la correspondiente firma del «Recibí», o bien a través del correspondiente certificado con acuse de recibo.

Nada dice la Ley de los medios técnicos más actuales de Telex, Fax, etc...; si bien no se aprecia, en principio, mayor inconveniente ni dificultad legal en admitir los mismos a tenor de lo establecido en la Ley 30/92 L.P.A.C que dice:

«Artículo 59. *Práctica de la notificación.*

1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente».

Caso de no conocer el domicilio del interesado, la notificación se practicará al inquilino u ocupante del bien a expropiar, sin perjuicio de practicar la notificación al Ministerio Fiscal, si no comparecen los propietarios en el expediente o estos se encontrasen incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o bien la finca u objeto de la expropiación, su propiedad resultase litigiosa.

b) *Notificación colectiva o en medios públicos*

Notificación colectiva, cuya previsión legal supone una medida de garantía en dos frentes, frente a la Administración y frente al afectado, si bien ha de

resaltarse que esta notificación colectiva no puede sustituir a la primera o personal conociéndose a los afectados y así, algún pronunciamiento del TS, ha anulado un expediente de E.F. por haberse prescindido de la primera.

La notificación en medios «públicos» debe cumplir el mismo requisito de tiempo que la notificación personal, es decir practicarse con una antelación mínima de ocho días hábiles.

Los medios a través de los cuales esta se realiza, son los siguientes:

1. Edictos a publicar en los tablones oficiales de los Ayuntamientos en los que radiquen los bienes objeto de expropiación y de la Administración expropiante.
2. Anuncio resumido a publicar en el B.O.E, B.O.P., un periódico Local y en dos diarios de la capital de la provincia, si los hay.

### **Acto necesario no sustituible por otras informaciones públicas legales**

La información pública que requiere la legislación de E.F., sobre la necesidad de la ocupación de los Bienes concretos a expropiar, no puede ser sustituida, ni entenderse cumplida por la información pública, que se realiza con ocasión de la aprobación o modificación de los correspondientes instrumentos urbanísticos (P.G.O.U., P.P., etc...) y ello por las siguientes razones:

- 1.<sup>a</sup> La aprobación de un instrumento urbanístico, o su modificación conlleva implícitamente la utilidad pública y la necesidad de ocupación, pero esta última sólo globalmente considerada, porque no concreta ni singulariza los bienes determinados a expropiar.
- 2.<sup>a</sup> La información pública, que se practica en el ámbito urbanístico, con ocasión de la aprobación, modificación de instrumentos urbanísticos, no concreta los bienes afectados posteriormente, por la E.F. ni las personas a que pertenecen u ostentan derechos indemnizables sobre ellos, así la legislación se refiere a: «...Los bienes o adquirir los derechos que resulten estrictamente *indispensables* para ...» «...deberá formular una relación concreta e individualizada de los bienes y derechos...».
- 3.<sup>a</sup> La aprobación de un instrumento urbanístico legitima la posterior E.F., pero no inicia el expediente de la misma, para cuyo inicio es preciso e indispensable el acuerdo de la *necesidad de ocupar bienes concretos* y determinados.

«...el criterio de que la aprobación y publicación de los Planes Generales y lo mismo ha de predicarse de sus modificaciones, únicamente atribuye por vía legal el efecto legitimador a las expropiaciones que tengan su origen en el instrumento de

planeamiento, a través de entender implícitas con su definitiva aprobación la utilidad pública y necesidad de ocupación, pero sin concretar los bienes que deben ser expropiados, o dicho de otro modo, **la información pública practicada para la aprobación del instrumento de planeamiento no puede sustituir a la indispensable para acordar la necesidad de ocupación, pues la aprobación de aquéllos legitima la expropiación en cuanto existe la utilidad pública, pero no inicia el expediente expropiatorio**, para lo que se precisa o el acuerdo de seguir la ejecución del Plan por el procedimiento de expropiación y el cumplimiento de su tramitación o la declaración de necesidad de ocupación de bienes concretos y pertenecientes a personas determinadas, previa, en ambos casos, la información con posibilidad de alegaciones; el expediente expropiatorio se inicia cuando la Administración gestora del Plan decide emprender especialmente la actividad expropiatoria, comenzando el procedimiento con un explícito acuerdo de la necesidad de ocupar concretos y determinados bienes; sólo en éste momento puede mantenerse que ha existido el acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación del bien expropiado al que anteriormente no se había hecho específica y singular referencia». Sentencia de 18 de marzo de 1997. R. 1927.

La ausencia o falta de notificación al afectado del inicio del expediente de E.F. no constituye una mera infracción o irregularidad administrativa, sino que por el contrario **causa una verdadera indefensión, que como tal puede dar lugar a la anulación del expediente en vía jurisdiccional, con los efectos que ello comporta**. En idéntico sentido debemos pronunciarnos cuando la falta o ausencia de notificación se refiere a el día y hora para levantar el Acta Previa Ocupación ya que esta actitud o hecho **privará, ilegalmente, al afectado de intervenir en la realización de tan importante y trascendente documento**.

«En cuanto no se ha notificado a los verdaderos propietarios de la casa expropiada la iniciación del expediente administrativo **causando verdadera indefensión**, debiendo además añadir que igualmente ha de reputarse conculcado el artículo 52.2.<sup>a</sup> de la Ley Expropiatoria, habida cuenta que tampoco fue notificada a los interesados, como procedía, el día y hora en que había de levantarse el acta previa a la ocupación, cuya intervención en la misma pudiera ser trascendente». Sentencia de 18 de marzo 1997.

## **La notificación personal como acto de garantía del administrado**

**La notificación «personal» del acuerdo declarando la Necesidad ocupación, es un acto obligatorio y necesario para la Administración y un acto de garantía de conocimiento para el afectado**, de que, determinado bien o derecho de su propiedad va a resultar afectado por una actuación concreta de la Administración (realización obra, servicio...), **acto obligatorio** según estable la L.E.F. en su Art. 21 y 52-2 para el supuesto examinado.

Esta notificación personal, **no puede entenderse sustituida** por las publicaciones a realizar en los medios, a que nos hemos referido, (tablón, BOP, BOE, periódicos...), si el domicilio de los afectados es conocido para la Administración, o si pudiera llegar a ser conocido el mismo, con una mínima actuación diligente, por parte de la Administración expropiante.

Consecuencia y efecto inmediato de lo anterior, es que el plazo para interponer los oportunos recursos, no podrá empezar a computarse hasta que se haya practicado la notificación personal, quedando así abierta la vía de recurso, hasta que han transcurrido los plazos del mismo considerando como fecha inicial del computo aquella en que se ha practicado la notificación personal.

«...SEGUNDO.—Como bien se expresa en la sentencia apelada, el art. 21 de la Ley de Expropiación Forzosa, **impone la notificación personal del acuerdo de necesidad de ocupación**, a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio, exigencia también reproducida para el acta previa a la ocupación, en el art. 52.2 de la misma Ley, lo que no es, sino específica concreción del supuesto genérico contenido en el art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17-7-1958.

Constando, pues, el domicilio de la expropiada, **no cabe calificar como notificación válida y eficaz, la efectuada a través de anuncios publicados en Boletines Oficiales y tabloneros de anuncios de las entidades correspondientes**, como aquí se hizo, y no pudiendo perjudicar al interesado propietario expropiado cualquier notificación defectuosa, a efectos de la facultad de recurrir, ha de estarse a la fecha de la notificación personal o al momento en que conste con certeza la recepción por el interesado del contenido íntegro del acto a notificar, para el cómputo de los respectivos plazos señalados para la interposición del correspondiente recurso. Por ello, y de conformidad con lo ya expuesto en la sentencia apelada sobre este extremo, no es posible predicar de lo acabado de exponer la extemporaneidad del recurso de reposición». Sentencia de 9 de marzo de 1993. R. 1672.

El acuerdo de necesidad ocupación pese a ser un acto que inicia el expediente expropiatorio, no es un acto de tramite y en consecuencia es un acto sobre el que cabe interponer recurso administrativo de alzada o de reposición hoy Recurso Ordinario según L.P.A.C. (art. 21 y 22 L.E.F.). Por otra parte **contra la resolución del recurso interpuesto contra el acuerdo de necesidad de la ocupación, el art. 22.3 L.E.F. declara que no cabe recurso contencioso administrativo, vetando así el acceso a la vía jurisdiccional; veto que hoy hemos de entender suprimido o derogado por la Constitución Española, en base a lo dispuesto en el art. 24:** «1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión», y a mayor concreción en el art. 106: «1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican». Así la sentencia de 9 de marzo de 1993 R. 1672 establece:

«...**el acuerdo de necesidad de ocupación** —art. 21 LEF— si bien inicia el expediente expropiatorio **no es en realidad un acto de trámite** tal como se infiere que pone fin a la primera de las piezas separadas de que consta el procedimiento expropiatorio, aunque en rigor la tramitación de pieza separada sólo venga exigida de modo expreso para la pieza de justiprecio —art. 26.1 de la LEF—.

El art. 22 en relación con el 126.1 de la citada Ley son aleccionadores al respecto, ya que por no tratarse de un acto de trámite, **puede interponerse contra el acuerdo de necesidad de ocupación, recurso de alzada o reposición**, recursos ambos que por regla general no caben contra los actos de trámite —art. 113.1 de la LPA— y aunque contra la Orden Ministerial resolutoria del recurso de alzada o contra la decisión última municipal o provincial, **se cierra en los arts. 22 y 126.1, el acceso a la vía jurisdiccional, esta exclusión debe considerarse hoy virtualmente derogada por su incompatibilidad con el derecho fundamental reconocido a todos en el art. 24.1 de la Constitución**, al no existir, desde la promulgación de ésta —art. 106.1—, actos inmunes al control jurisdiccional, cuando se trata de enjuiciar la legalidad administrativa, entre los que desde luego han de incluirse los actos declarativos de la urgencia de la expropiación, que presuponen la posibilidad de inmediata ocupación del bien expropiado —art. 52.1 LEF— como emanación y consecuencia del acuerdo de necesidad de ocupación, que por ello es susceptible del control, directo y aislado, jurisdiccional».

## **Límites/controles constitucionales de la potestad expropiante de la administración**

### *Límite cuantitativo*

El Derecho de Propiedad, recogido en el Título V de la C.E. de 1.978, art. 33, constituye uno de los derechos básicos de los ciudadanos, por ello el ámbito o uso de la potestad expropiatoria, ha de estar limitado a los bienes estrictamente necesarios e imprescindibles para conseguir el fin de la E.F.; es decir, se ha de buscar de las posibles alternativas, aquella que implique el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada, por ello, la Administración en el momento de adoptar el acuerdo de la necesidad de la ocupación y determinar con el mismo los bienes y derechos a ocupar no goza de libertad ni de discrecionalidad, debe buscar el menor sacrificio del derecho de propiedad en su vertiente cuantitativa, lo que significa, que debe expropiar única y exclusivamente los bienes o la parte de ellos necesaria. Esta limitación cuantitativa se infiere del art. 15 de la L.E.F. al recoger el mismo: «Los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables y ha sido plasmada en diferente jurisprudencia 28 y 20 de enero de 1.999; 8 de junio de 1996; 30 de marzo de 1.991; 15 de febrero de 1996 y entre otras la de 9 de marzo de 1.993 R. 1672 dispone: así:

«CUARTO.—El instituto de la expropiación, en cuanto supone —art. 1.º LEF— la privación singular de la propiedad privada, o derechos o intereses patrimoniales le-

gítimos, acordada imperativamente, exige la plena justificación —art. 33.3 de la Constitución— de la utilidad pública concurrente en cada supuesto de expropiación, justificación extensible no sólo a la finalidad de la “causa expropriandi”, sino también a la concreción específica de los bienes expropiados, que han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, que **ha de lograrse con el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada**, reconocido constitucionalmente en el Título I de la Constitución, como uno de los derechos básicos de los ciudadanos, y de ahí el imprescindible control jurisdiccional de la posible extralimitación de la Administración en el señalamiento de los bienes expropiables, contenido en el acuerdo de necesidad de ocupación, porque el ordenamiento jurídico —STS 30-3-1990—, **no otorga a la Administración un pleno poder para expropiar sino una potestad limitada en cuanto a su ejecución».**

«Tal fijación **no puede quedar sometida al libre arbitrio de la Administración, ni a un margen de discrecionalidad exento de control jurisdiccional.** El bien elegido para la expropiación ha de ser siempre el que responda a la traducción más exacta y fiel de la finalidad perseguida, que en el supuesto de concurrencia de varias posibles soluciones de similar entidad expropiable, **ha de dirigirse la elección por la que represente el menor sacrificio del derecho de la propiedad privada».**

### *Límite cualitativo*

Junto al límite cuantitativo referido en líneas anteriores la jurisprudencia ha establecido otro límite, cualitativo en base a la siguiente argumentación:

Si el fin que se persigue con la E.F. y que legitima y justifica esta se puede lograr sin tener que proceder a la privación total de la propiedad sino que este se puede realizar simplemente limitando esta en algún aspecto o bien imponiéndole determinadas cargas, hemos de acudir a estas figuras alternativas. Ejem: servidumbres, sin necesidad de imponer el sacrificio total del derecho de propiedad, así entre otras, la sentencia ya citada de 9 de marzo de 1993 R. 1672.

«Si tal como establece el art. 33.2 de la Constitución, la función social del derecho de propiedad privada, delimita su contenido y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de tal función —art. 33.3— y siendo aquélla un derecho esencial de los ciudadanos —art. 33.1—, es claro que la armonización de todos los principios contenidos en el art. 33 de la Constitución, exige que el ejercicio de **la potestad expropiatoria no pueda tener por objeto la propiedad privada de los ciudadanos, cuando tal función sea susceptible de ser integrada, a través de la expropiación de otros derechos limitativos del derecho de propiedad, sin llegar a la total privación del contenido de dicho derecho.»**

## CONSECUENCIA TERCERA

**En el día y hora anunciados se constituirán en la finca que se trate de ocupar el representante de la Administración, acompañado de un perito y del Alcalde o Concejal en que delegue, y reunidos con los propietarios y demás interesados que concurren, levantarán un acta, en la que describirán el bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones y datos que aporten unos y otros y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquellos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Tratándose de terrenos cultivados se hará constar el estado y la extensión de las cosechas, los nombres de los cultivadores y el precio del arrendamiento o pactos de aparcería en su caso. Si son fincas urbanas se reseñará el nombre de los arrendatarios, el precio del alquiler y, en su caso, la industria que ejerzan. Los interesados pueden hacerse acompañar de su peritos y un Notario.**

1. El examen de la consecuencia tercera del Art. 52 de la L.E.F., nos permite, a efectos meramente didácticos, el dividir esta en tres apartados, a saber:

PRIMERO: Elemento personal.

SEGUNDO: Elemento objetivo.

TERCERO: Concreción del elemento objetivo en dos supuestos:

A) Terrenos cultivados.

B) Fincas urbanas.

Realizadas las notificaciones, a que nos hemos referido en el capítulo anterior, de acuerdo con las mismas, el día y hora señalados se reunirán «*en la finca que se trate de ocupar*», dice la L.E.F. (art. 52-3<sup>a</sup>) las personas a que nos referiremos más adelante.

En primer lugar, hacer constar que, pese a que la Ley dice en la finca que se trate de ocupar, es norma de funcionamiento y práctica habitual, que el levantamiento del Acta Previa a la Ocupación, se realice en el Ayuntamiento (Casa Consistorial) en el que radican los bienes a expropiar y no en la finca afectada.

### **PRIMERO: Elemento personal**

Se reunirán en la finca afectada, (según la Ley), Ayuntamiento según la práctica habitual, las siguientes personas:

1. El representante de la Administración expropiante.
2. Un perito de la Administración expropiante.

3. El Alcalde o Concejal en quién delegue.
4. El propietario y demás interesados (expresión que nos reenvía de nuevo a los art. 4 y siguientes de la L.E.F.), que pueden ir acompañados o asistidos, si así lo desean, por su perito correspondiente y por un notario.

La legislación expropiatoria sólo contempla en el elemento personal la posible ausencia del Alcalde o su Delegado, así como los efectos de dicha ausencia. Esta, dará lugar a la suspensión del levantamiento del Acta Previa a la Ocupación y a realizar una nueva citación con la misma antelación de ocho días, así como comunicar al Gobernador Civil, figura hoy denominada Subdelegado del Gobierno en base a la Ley 6/1997 de 14 Abril de Organización y Funcionamiento de las Administración General del Estado (Disposición Transitoria 2º), la ausencia producida, para que este (dice el REF. art. 57) ordene al Alcalde que atienda debidamente la nueva citación, asistiendo al acto convocado, advirtiéndole, además, de las responsabilidades en que puede incurrir caso de desobedecer la «atenta instrucción» del Gobernador Civil hoy Subdelegado de Gobierno.

Siendo hoy las A.A.L.L. independientes, no sé como se puede desobedecer a quien no se tiene la obligación de obedecer, sería cuestión de analizar los tipos penales de desobediencia, lo que en principio excede de estas líneas.

Nada dice el R.E.F. de la ausencia o incomparecencia, al Acta Previa a la Ocupación, del afectado, porque esta ausencia no paraliza ni suspende la practica de la misma, bien entendido que, cautelarmente habremos de revisar, que la notificación personal consta en el expediente y ha sido debida y legalmente practicada, con respecto al beneficiario, dice el R.E.F. que deberá asistir, en todo caso, por lo que no es posible su ausencia, cuestión lógica, si examinamos la cuestión desde el punto de vista de posición de las partes (expropiante - expropiado) y desde el punto de vista practico, en tanto en cuanto, el beneficiario de la Expropiación Forzosa aporta al acto de levantamiento de las Acta Previa a la Ocupación ,estas, ya bien totalmente confeccionadas o bien preimpresas a falta de hacer constar las manifestaciones del expropiado y proceder a la firma por todos los comparecientes.

## **SEGUNDO: Elemento objetivo**

Antes de examinar propiamente dicha notificación, vamos a detenernos en el análisis del Acta Previa a la Ocupación, tratando de apuntar tres cuestiones sobre la misma cuales son:

- A) Importancia y trascendencia del Acta Previa a la Ocupación.
- B) Objeto y contenido del Acta Previa a la Ocupación.
- C) Concepto del Acta Previa a la Ocupación.

### A) *Importancia y trascendencia de la cuestión*

La importancia del Acta Previa a la Ocupación viene determinada por la cuestión o circunstancia de, que este será el único documento en el que constará, o puede constar, descrito con mayor o menor fortuna y acierto, el bien (generalmente terreno) objeto de la E.F., así como aquellos elementos del mismo, que pueden o deben influir en la determinación del justiprecio por el J.P.E.F. (Jurado Provincial de E.F.). Pensemos que en un orden meramente cronológico, realizada el Acta Previa de Ocupación, inmediatamente se procede a las Hojas de Deposito Previo, y previa notificación al efecto al Acta de Ocupación y a la ocupación inmediata del bien objeto de E.F. que deberá producirse en el plazo máximo de 15 días, tal como establece el nº 6 del art. 52, que será objeto de análisis más adelante, tramitándose a continuación la fase de justiprecio y pago. En consecuencia, cuando se vaya a valorar la finca objeto de expropiación es probable y muy posible que esta ya haya sido ocupada y «transformada» por la Administración actuante, habiendo desaparecido los elementos necesarios para hacer una correcta valoración, por ejemplo arbolado en producción, vallados, sistemas de riego, bien tradicionales, acequias, bien modernizados, como instalaciones de gomas por goteo, casetas de control de presión de riego, balsas, manantiales, pozos de captación emparrado de cultivos, sistemas de distribución de abonos químicos, cobertizos para guarda de maquinaria agrícola, cuadras propias de ganadería con sus instalaciones, etc... depósitos de agua, grano, etc. y si estos elementos o instalaciones no constan debidamente detallados y especificados en el Acta Previa a la Ocupación, no serán objeto de valoración, ni de pago de la correspondiente indemnización, así **el T.S., en numerosas sentencias, que más adelante se reflejan, se remite a la hora de determinar los elementos a valorar a los que consten reflejados en el Acta Previa a la Ocupación,** por otra parte, hay que considerar, que por termino medio, desde que una E.F. tramitada por el procedimiento de urgente ocupación, (más del 90% tal como se ha reflejado en páginas anteriores), se presenta en el J.P.E.F., (transcurren aproximadamente seis a ocho meses y el recurso Contencioso Administrativo que sobre la resolución que este dicte, tarda en tramitarse y resolverse dieciocho a veinticuatro meses, en conclusión ante Tribunal Contencioso-Administrativo **no podrá examinarse físicamente la finca objeto de la E.F.,** porque esta en su estado primitivo habrá desaparecido, pero el J.P.E.F. es muy probable o casi seguro que tampoco podrá por sí, o por sus técnicos o peritos, examinar la finca en su estado primitivo por lo que **la valoración de la misma se realizará sólo sobre una base totalmente documental, cuyo principal elemento lo constituye el Acta Previa a la Ocupación, como posible único documento, firmado por la Administración expropiante y el afectado.**

## B) *Objeto y contenido del acta previa a la ocupación*

El Acta Previa a la Ocupación como documento, en el que se hace constar la finca que, total o parcialmente, va a ser objeto de E.F., a efectos de describir su contenido, vamos a dividirla en siete apartados, alguno de los cuales será objeto de posteriores divisiones en subapartados.

### PRIMER APARTADO: *Titulares*

En él se harán constar los propietarios de la finca expropiable y aquellas personas físicas o jurídicas, que puedan ostentar derechos sobre o en la misma. Ejemplo: arrendatarios, con expresión de su identidad (nombre y dos apellidos) domicilio, N.I.F., derecho que ostenta sobre la finca, (propiedad, arrendatario, titular derecho real e interés económico directo; art. 4º L.E.F.), haciéndose constar los mismos datos del cónyuge, en el supuesto de que la finca sea un bien ganancial.

### SEGUNDO APARTADO: *Personas que comparecen en el acta previa a la ocupación y calidad en la que las mismas actúan*

Deben comparecer en el Acta Previa a la Ocupación:

- A) El representante de la Administración expropiante.
- B) El perito de la Administración expropiante.
- C) El Alcalde - Presidente del Ayuntamiento y en el que radiquen las fincas objeto de E.F.
- D) El propietario/s y titular/es de derechos sobre la finca.

Se hará constar nombre y dos apellidos de las personas citadas.

### TERCER APARTADO: *Acreditación de la titularidad*

El tercer apartado puede ser dividido en dos subapartados:

#### A) *Documentación acreditativa derecho:*

En este punto se constatará el documento, o documentos, en los que el afectado justifica su derecho de propiedad, o de otra índole, sobre la finca, debiéndose describir, con la mayor precisión posible, estos, siendo aconsejable aportar, para su incorporación al expediente, copia diligenciada de dichos documentos, así como, si ello es posible, la remisión a archivos oficiales, en que dichos documentos consten. Ejemplo: protocolo o archivo notarial XX, cámara propiedad urbana XX. Ejemplo: compraventa ante notario XX, en XX, protocolo XX/AA.

### C) *Datos registrales*

En el que constará, el Registro de la Propiedad en el que se encuentre inscrita la finca, libro, tomo, folio, finca número y número inscripción.

#### CUARTO APARTADO: *Datos catastrales*

En los que, en primer lugar, se establecerá si la finca esta catastrada como rústica o urbana y de la ficha particular de esta, se harán constar los siguientes datos:

1. Naturaleza o clase: Urbana  
Rústica
2. Referencia catastral.
3. Situación o emplazamiento
4. Superficie catastral total.
5. Valor del suelo según catastro, referido a:
  - A) Valor del suelo de la finca en concreto.
  - B) Valor hectárea según/ ponencia valores.
6. Superficie catastral a expropiar.
7. Linderos a: Norte, Sur, Este y Oeste; se recomienda referir los mismos a fincas con su numeración, según planos del proyecto técnico aprobado que legitima y concreta la E.F.

#### QUINTO APARTADO: *Datos urbanísticos y usos actuales*

##### A) *Datos urbanísticos*

En los cuales se expresara el instrumento urbanístico que afecta a la finca objeto de E.F.; entiendo, que debe citarse aquel instrumento urbanístico. más detallado o que con mayor precisión recoge la finca a expropiar, con los datos necesarios para su perfecta identificación, tales como, tipo de instrumento, denominación, fecha de aprobación definitiva e incluso instrumento urbanístico. de carácter superior del que trae causa o desarrolla.

Por ejemplo:

P. General Ordenación Urbana, aprobado definitivamente el DD de MM de AA.

P. Parcial denominado «Casas Altas» aprobado definitivamente el DD de MM de AA.

Proyecto urbanización «Casas Altas» aprobado definitivamente el DD de MM.MM de AA.

B) *Usos actuales*

Se determinará el uso que el planeamiento fija para la finca a expropiar, con la clasificación de suelo y su calificación, por ejemplo: Clasificación: S. urbano.

Calificación: vial sistema general.

SEXTO APARTADO: *Superficies*

En el que se detallará la superficie total de la parcela; así como de la superficie afectada por la Expropiación Forzosa.

SÉPTIMO APARTADO: *Alegaciones*

En el que se hará constar todos los demás datos, no recogidos en los apartados anteriores y que sean de utilidad para determinar todos los derechos afectados. No sólo el de propiedad, así como, los perjuicios o daños ocasionados por la rápida ocupación de los bienes.

Entiendo, que en este apartado se consignarán, con toda la precisión posible todas aquellas circunstancias, que puedan influir en la valoración del bien a expropiar, tales como las mejoras de la finca, sus instalaciones construcciones anexas, estado de la explotación, etc... en definitiva las instalaciones y circunstancias que han quedado recogidas en el epígrafe A). «Importancia, transcendencia de la cuestión» tratado al principio del presente capítulo, al que nos remitimos íntegramente, para evitar repeticiones innecesarias, no sin insistir y hacer constar de nuevo, que aquello que no conste en el acta previa a la ocupación, será muy difícil, sino imposible, que sea valorado e indemnizado, por las razones ya expuestas.

TERCERO: *Concreción del elemento objetivo en dos supuestos*

A continuación el art. 58-3 de la L.E.F. singulariza o concreta el contenido del Acta Previa Ocupación. en los dos supuestos más comunes, tales como:

A. Terrenos cultivados.

B. Fincas urbanas.

A. Con respecto al *primer supuesto* «*Terrenos cultivados*» hemos de entender que el mismo, por contraposición al segundo apartado «*Fincas urbanas*», se refiere, no sólo a los terrenos cultivados, sino tam-

bién a todos los terrenos que no tienen la calificación de urbanos, a la vista del P.G.O.U. o instrumento urbanístico vigente que regule u ordene su situación urbanística.

En este supuesto, deberá hacerse constar:

- A-1. Estado y extensión de las cosechas, con expresión del tipo, número de árboles, cepas, etc... edad, etc...
- A-2. Cultivadores: persona o personas que se dedican a la explotación agrícola de la finca en cuestión.
- A-3. Precio de los arrendamientos, que pudieran existir o pactos de aparcería en su caso. Por el contrato de aparcería rústica el titular/es de una finca cede temporalmente a otro/s el uso y disfrute de aquella o alguno de sus aprovechamientos, conviniendo en repartirse los productos por partes alcuotas, equitativamente, en proporción a las aportaciones de cada uno.

B. *Segundo supuesto: Fincas urbanas*

Se hará constar, además de los datos a que nos referimos en el contenido u objeto del Acta Previa a la Ocupación, los siguientes, según el art. 52—3, que en este punto parece, a mi juicio, reiterativo:

- B-1. Arrendamientos existentes.
- B-2. Precio alquiler.
- B-3. Industria que se ejerza en dichas fincas urbanas.

### **Concepto jurisprudencial del acta previa a la ocupación**

El Acta Previa a la Ocupación constituye un documento cuyo objetivo es describir el bien objeto de expropiación, con todos los datos y circunstancias útiles para fijar su valor y determinar el justiprecio, por el J.P.E.F. (Jurado Provincial de E.F.) y este será el único documento, que el mismo examine para valorar el bien a expropiar, por ello es tan importante y necesario hacer constar en el Acta Previa a la Ocupación todas aquellas circunstancias que deban valorarse posteriormente, para fijar el justiprecio, porque aquellas que no tengan su reflejo en la misma no serán valoradas por el J.P.E.F., trasladándose así a este ámbito **el principio o practica procesal de que «lo que no esta en el sumario (Acta Previa a la Ocupación) no existe.»**

Así la Sentencia de 19 de septiembre de 1997 1997 R. 6919 dispone que:

«..., la pretensión referida a la compensación económica por razón de la urgente ocupación respecto de la pérdida de la producción agrícola y venta acelerada de ganado y utillaje tampoco puede ser acogida por la razón de que en las actas previas a la

ocupación de las fincas expropiadas en ningún momento se hace constar indicación alguna reveladora de los pretendidos perjuicios ocasionados por la rápida ocupación respecto de cosechas pendientes u otros conceptos igualmente justificados, la doctrina reiterada de esta Sala y Sección (por todas, Sentencias de 17 octubre y 29 noviembre 1994 que se refiere **al acta previa a la ocupación, con carácter general, como el documento que, conforme a la regla del 52.3 de dicho Texto Legal, tiene por objeto describir el bien o derecho expropiable con todos los datos que sean útiles para determinar su valor** y, más concretamente, por lo que respecta a las expropiaciones por el procedimiento de urgencia, la finalidad del acta previa a la ocupación consiste en constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados, para de tales datos configuradores de la realidad material de los bienes y derechos extraer las consecuencias valorativas para la ulterior determinación del justo precio.»

En idéntico sentido se pronuncia la sentencia del TS de 29 de noviembre de 1994 R. 8958, en la que encomienda al Acta Previa a la Ocupación la **«exacta descripción del bien expropiado»**.

«la finalidad del acta previa a la ocupación es la de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados.»

En las expropiaciones de urgencia el acta previa a la ocupación puede suplir la exacta descripción del bien expropiado y éste es el cometido que la ley le asigna, «Lugar de reunión». Práctica habitual y posición jurisprudencial.

En líneas anteriores hemos reflejado como es práctica habitual el citar o convocar a los afectados en el Ayuntamiento donde radiquen los bienes, en lugar de convocarlos y constituirse en la finca afectada; lo cual no impide ni menoscaba que, a petición de los afectados y reunidos en el Ayuntamiento, o donde hayan sido convocados, todas las partes se desplacen a la finca a expropiar, por ser este, un derecho que asiste al afectado.

En la siguiente sentencia del TS de 27 de enero 1996, se examina un caso, en que los propietarios, debidamente convocados en el Ayuntamiento para el Acta Previa a la Ocupación, acudieron directamente a la finca a expropiar y, acompañados de un notario, levantaron acta de la no comparecencia de la Administración Expropiante, la cual en el Ayuntamiento, levantó la correspondiente Acta Previa a la Ocupación, haciendo constar la ausencia de los afectados. El TS no admite el recurso de estos afectados, y además califica su conducta y actuación como de *mala fe* o conducta incompatible con la buena fe, pese a lo cual no se produce la condena en costas.

Sentencia de 27 de enero de 1996. R. 1689:

«En consecuencia, **la actuación de los propietarios no estuvo inspirada en la buena fe** sino que emplearon un subterfugio para no asistir al levantamiento del acta previa sin acudir al lugar de la citación, se personan con un Notario en la propia finca, en la que por los términos de la indicada citación sabían que no se constituirían

los representantes de la Administración por no ser el lugar de la convocatoria. Conducta esta incompatible con las exigencias de la buena fe y que, según lo dispuesto por el artículo 7.1 del Código Civil, no permite amparar el derecho que los propietarios invocan, lo que obliga a desestimar también este motivo de casación y el subsiguiente basado en que la Sala de instancia ha infringido la Jurisprudencia de esta Sala interpretativa del artículo 52.3, a) de la Ley de Expropiación Forzosa.»

Ausencia de los afectados en el acta previa a la ocupación se examina a continuación un supuesto en el que el TS declara:

- 1.º La presencia de los afectados en el acto de redactar o levantar Acta Previa a la Ocupación no es necesaria, su ausencia no suspende la práctica de este trámite.
- 2.º La presencia del Alcalde o delegado al efecto sí es necesaria y su ausencia suspende el acto o imposibilita su inicio, debiendo proceder según establece el Art. 57 del REF., al que nos hemos referido en páginas anteriores, a las que me remito, para evitar repeticiones innecesarias.
- 3.º La citación o notificación personal a los interesados sí es necesaria e ineludible, porque su omisión origina al afectado una situación de indefensión, que provoca una disminución efectiva real y trascendente de garantías con grave merma en el derecho de defensa del particular afectado, que origina la anulación del expediente expropiatorio.

Sentencia de 11 de noviembre de 1996. R. 7937.

«La doctrina contenida en la Sentencia de 23 enero 1980 de la antigua Sala Quinta de este Tribunal Supremo, al señalar que es dato digno de ser destacado, desde un primer momento, el relativo a que **la presencia de los interesados afectados en el momento de extensión del acta previa no se configura como inexcusable**, pues tal carácter sólo viene referido al Alcalde o Concejal en quien delegue, cuya ausencia lleva aparejada la suspensión de la diligencia, según previene el art. 57.1 RE, requiere la adecuada convocatoria o citación de los afectados por la expropiación a efectos de su asistencia al acto. El propietario del bien expropiado, quien no compareció al acto, tal como se puede comprobar en la propia acta previa a la ocupación en la que no consta su concurrencia a dicho acto; pero es que además, **tampoco existe constancia en las actuaciones de su citación** a tal efecto del acta previa a la Ocupación, por lo que habría que considerar **tal defecto formal como originador de indefensión del particular expropiado de acuerdo con lo dispuesto en este sentido en la norma básica contenida en el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958,**a la sazón vigente. **E igual solución invalidante ha de predicarse de la no concurrencia a dicho levantamiento del acta previa del Alcalde del término municipal donde radican los bienes expropiados,** quien también estuvo ausente del referido acto, infringiéndose de esta manera lo dispuesto en el artículo 57.1 del REF hace evidente **declarar la anulación del expediente**

**expropiatorio** de conformidad con lo establecido en el artículo 48.2 de la LPA de 1958 citado, pues los vicios o infracciones cometidos en el procedimiento expropiatorio, tal como han quedado expuestos, tienen la entidad jurídica suficiente para amparar la pretensión anulatoria que en esta alzada se ejercita por la propiedad por causa formal en la medida en que los mismos suponen una disminución efectiva, real y trascendente de garantías con la subsiguiente merma en el derecho de defensa del particular afectado por la expropiación, según doctrina reiterada de esta Sala y Sección (por todas, Sentencias de 1 marzo 1991 y 15 abril 1996)».

Divergencia superficies fincas registro propiedad, acta previa a la ocupación efectos: solución.

Dentro de los datos que debe contener el Acta Previa a la Ocupación, está la superficie de las finca/s afectadas, este dato consignado, previas las mediciones técnicas oportunas, que se hayan realizado, bien sobre proyecto, bien sobre la realidad física, **goza de presunción de veracidad y exactitud**, no siendo oponibles a las mismas, los datos físicos que sobre las fincas afectadas consten en el Registro de la Propiedad, ya que éste careciendo de la base física suficiente, no extiende su fe pública a los hechos materiales o físicos y así la SENTENCIA de 24 de Mayo de 1.996 R. 4516 declara:

«...el acta previa a la ocupación es el documento que, conforme a la regla 3.ª del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, tiene por objeto describir el bien o derecho expropiable, con todos los datos que sean útiles para determinar su valor «la documentación aportada a las actuaciones consistente en copia de la certificación expedida por el Registro de la Propiedad relativa a la finca registral número 3.564 carece de esa virtualidad de prueba suficiente a los efectos indicados pues, como es reiterada doctrina de la Sala Primera de este Tribunal Supremo, **el Registro de la Propiedad carece de una base física fehaciente**, ya que reposa sobre las simples declaraciones de los otorgantes y, así, caen fuera de la garantía que presta cuantos datos registrales se correspondan con hechos materiales o físicos, tanto a los efectos de la fe pública, como de la legitimación registral, sin que, por tanto, la institución responda de los datos y circunstancias de puro hecho ni, por consiguiente, de los datos descriptivos de las fincas, como son los referentes a su superficie (Sentencias, entre otras, de 13 noviembre 1987, 1 octubre 1991, 6 julio 1992 3 febrero 1993 y, más recientemente, 1 julio 1995)».

Acta previa a la ocupación no es un documento cerrado. Posibilidad de incorporar documentos complementarios.

El Acta Previa a la Ocupación debe contener la exacta descripción del bien a expropiar, pero esto no significa que este documento quede totalmente cerrado el mismo día en que se extiende, porque la L.E.F. y su R.E.F. no prohíben, que después de redactada el Acta Previa a la Ocupación, puedan aportarse documentos complementarios que puedan servir de base para la hoja de depósito previo a la ocupación, y para la mejor valoración del bien afectado, así la sentencia de 24 de abril de 1997 R.2758, permite conceder un tiempo

determinado (1 mes) al afectado, para que justifique determinadas características del bien a expropiar (Ejem.: arbolado - n.º árboles); justificación que se incorporara al Acta Previa a la Ocupación.

Sentencia de 24 de abril de 1997. R. 2758.

«Ante la manifestación de la propietaria acerca de la imposibilidad de reflejar de modo instantáneo y con exactitud el número de árboles existentes en la finca, la Administración le concedió el plazo de un mes con el fin de que pudiera documentalmente acreditar su existencia.

Sin quebrantar la letra de la ley, se hizo lo necesario para que las circunstancias de los bienes expropiados quedaran reflejadas con la máxima fidelidad, incluso mediante la concesión de un plazo amplio a la expropiada para que tuviera oportunidad de aportar la constancia documental que nadie mejor que ella podía preparar velando por su interés y derecho.»

## CONSECUENCIA CUARTA

**A la vista del acta previa a la ocupación y de los documentos que obren o se aporten en el expediente, y dentro del plazo que se fije al efecto, la Administración formulará las hojas de depósito previo a la ocupación. El depósito equivaldrá a la capitalización, al interés al interés legal del líquido imponible, declarado con dos años de antelación, aumentado en un 20 por 100 en el caso de propiedades amillaradas. En la riqueza catastrada el importe del depósito habrá de ser equivalente a la cantidad obtenida capitalizando al interés legal del líquido imponible o la renta líquida, según se trate de fincas urbanas o rústicas, respectivamente. En los casos de que la finca en cuestión no se expropie más que parcialmente, se prorrateará el valor señalado por esta misma regla. Si el bien no tuviera asignada riqueza imponible, servirá de módulo la fijada a los bienes análogos del mismo término municipal. La cantidad así fijada, que devengará a favor del titular expropiado el interés legal, será consignada en la Caja de Depósitos. Al efectuar el pago del justiprecio se hará la liquidación definitiva de intereses.**

### Concepto

El art. 58-4ª de la L.E.F. se dedica al Depósito Previo a la ocupación, estableciendo que realizada el ACTA PREVIA A LA OCUPACIÓN se procederá por la Administración a redactar las hojas de Depósito Previo a la Ocupación.

El Depósito Previo constituye o es una cantidad que, calculada en la forma prevista en el artículo analizado, debe pagarse al afectado o consignarse en la Caja General de Depósitos, si aquel se negara a su recepción, y que habilita o permite a la Administración proceder a la ocupación de la finca.

En la hoja de Deposito Previo extendida por la Administración y firmada por el representante de la misma, en el proceso expropiatorio se harán constar los siguientes datos o extremos:

1. Obra que legitima la E.F.
2. Datos de la finca a expropiar:
 

Rústica: <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Municipio</li> <li>B. Partida</li> <li>C. Polígono y parcela</li> <li>D. Superficie total</li> </ol>	Urbana: <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Municipio</li> <li>B. Situación</li> <li>C. Ref. catastral</li> <li>D. Superficie total.</li> </ol>
---	---
3. Acuerdo del Gobierno que declara la urgente ocupación
4. Superficie afectada por la E.F.
5. Cálculo del Deposito Previo.
6. Ofrecimiento al afectado de cobro inmediato o de consignación en su caso.
7. Cautelarmente, caso de varios propietarios (bienes gananciales) advertencia de que aporte autorización escrita el que vaya a cobrar el D.P., sino acuden a cobrar todos.
8. Cautelarmente advertencia de que el Deposito Previo no vincula el justiprecio final, si bien, sí se descontará de este.

## Regulación legal

El Art. 58-4 a la hora de establecer el cálculo del Deposito Previo, parte de una división inicial, distinguiendo entre:

- A. Fincas no catastradas.
- B. Fincas catastradas (riqueza catastrada dice la L.E.F.)

Como regla general de cálculo el Deposito Previo equivale a la capitalización al interés legal, del liquido imponible, declarado con dos años de antelación.

En el supuesto de que las fincas estén amillaradas, esto es, incluidas en una lista o padrón de bienes, en lugares donde el centro de gestión catastral, no ha realizado el catastro, el Deposito Previo se aumentara en un 20%.

Debemos hacer constar en este punto las siguientes cuestiones:

PRIMERA: Según información facilitada por el servicio de documentación de la Subdirección General de Catastros Inmobiliarios, actualmente todos los bienes inmuebles, existentes en España, salvo error u omisión, se encuentran catastrados, independientemente de que su valoración respectiva, este revisada o no.

SEGUNDA: Sólo existe un Municipio en España, Cangas de Morrazo, en la provincia de Pontevedra, cuyo catastro no está en vigor conservando el instrumento fiscal del «amillaramiento», que constituye una especie de catastro sin planos, en una definición rápida y en realidad, es un registro literal de fincas.

A continuación, y para ilustrar esta figura, reproducimos el registro de dos fincas, tal como constan en dicho amillaramiento que data de 1946.

### *Reproducción fotográfica*

#### *Cangas*

En las fincas catastradas (riqueza catastrada como lo define la L.E.F.) se establece la distinción entre urbanas y rústicas. En las urbanas, el Depósito Previo se calcula capitalizando al interés legal el líquido imponible. Y en las rústicas el Depósito Previo se calcula capitalizando al interés legal la renta líquida.

Lo que resulta inadecuado, por no decir imposible y ello se debe a que los conceptos que utiliza la Ley, líquido imponible y renta líquida, han sido eliminados por la actual regulación del Impuesto de Bienes Inmuebles, desde la Ley Reguladora Haciendas Locales 39/88 de diciembre de 1.988. Por ello al calcular el Depósito Previo no podemos acudir a las reglas antes reflejadas, debiendo hacer constar, que hoy, existe un total vacío legal en esta cuestión, que será preciso atender en próximas reformas, pudiendo acudir a fijar un tanto por ciento 10, 25, ó 30 % sobre el valor catastral, práctica que hoy en día es aplicada ya en la Administración, según información que hemos podido recabar y constatar.

En el supuesto de que la Expropiación Forzosa sea sólo de parte de la finca, se realizará el correspondiente prorrateo.

La Ley contempla el supuesto de que el bien no tuviese asignada riqueza imponible, resolviendo la cuestión, diciendo que se acuda a bienes análogos, hoy, tal como ya hemos dicho, no existen bienes que no estén catastrados.

El Depósito Previo se consignará en la Caja de Depósitos, generando los correspondientes intereses o se hará efectivo al afectado a elección de este.

# DECLARACION JURADA DE FINCAS RUSTICAS

Municipio de Cangas Parroquia de Alto AMILLARAMIENTO

Núm. de entrada ..... Orden alfabético ..... Núm. de orden 3283 Núm. de fincas 8  
 Declaración Jurada que presenta D. Josefa Menduina Interores vecino de la calle o barrio de Santos de dicha parroquia, municipio de Cangas las fincas rústicas que viene poseyendo en concepto de propietario de las mismas, o que cultiva en concepto de simple utilitario, cuya propiedad corresponde a D. .... vecino de ..... municipio de ..... ; bajo la responsabilidad que por ocurrencia establecen las leyes vigentes y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de 26 de Septiembre de 1941, instrucción de 23 de Octubre del mismo año y O. M. de 13 de Marzo de 1942, en concordancia con la Ley de 18 de Junio de 1885 y R. D. L. de 30 de Septiembre del mismo año.

Editorial Compostela, S. A. -304

DESCRIPCION DE LA FINCA		CULTIVO A QUE SE DEDICA	REGADIO		SECANO		INCULTO		LIQUIDO		
N.º	Nombre		Canes	Arves	Arves	Centifreos	Arves	Centifreos	Arbolar	Ptas.	Cts.
1	<u>Xmas</u> <u>Santos</u>	<u>Labradío</u>									
Situada en	<u>Ángel Pardavilla</u>	<u>Reg</u>	3		5	95				30	15
N.º	<u>Se ignora</u>	<u>3 Q</u>	3								
S.º	<u>República Bapmino</u>										
E.º	<u>Camino</u>										
O.º											
Título			TOTALES								
Contribuye n.º D.											
Observaciones											
2	<u>Xmas</u> <u>Santos</u>	<u>Labradío</u>					74				
Situada en	<u>Lucinda Bapmino</u>	<u>3 Q</u>	3							3	70
N.º	<u>Valledo</u>		3								
S.º	<u>Jose Menduina</u>										
E.º	<u>Se ignora</u>										
O.º											
Título			TOTALES								
Contribuye n.º D.											
Observaciones											
3	<u>Valledo</u>										

El Depósito Previo supone un pago o consignación previa, que debe hacer la Administración antes de ocupar el bien expropiado, **constituye así, un requisito inexcusable**, no bastando la mera tramitación parcial del expediente de Expropiación Forzosa Urgente., para ocupar la finca por la Administración.

Si este requisito no ha sido cumplido y la Administración ocupa la finca el afectado podrá defender su posesión **acudiendo a la vía interdictal ante el Juez Civil**, que continuará conservando, en estos casos (falta D.P.) su competencia para reponer al afectado en su posesión.

Así el TS en sentencia de 20 Diciembre de 1.991 R. 7069 declara que:

«El expediente de expropiación forzosa por razones de urgencia, regulado en los arts. 52 de la Ley de 16-12-1954 y 56 y siguientes de su Reglamento de 26-4-1957 ,autoriza la ocupación del bien expropiado con anterioridad a la determinación del justo precio y a su pago, pero precisamente por ello y **como garantía del expropiado, se impone a la Administración, como requisito inexcusable, la obligación de constituir el depósito previo a la ocupación**, trámite que fue incumplido en el presente caso»

«...la mera referencia a la tramitación de un expediente expropiatorio resulta insuficiente para desapoderar al Juez civil de su jurisdicción.»

«La infracción denunciada -ocupación de la finca con anterioridad a la constitución del depósito previo exigido por el art. 52.4.º y 6.º de la Ley de Expropiación Forzosa- reviste, en principio, gravedad suficiente a los efectos de poder merecer **la calificación de vía de hecho.**»

La Administración expropiante en el supuesto de que sobre la finca objeto de expropiación, haya varios interesados y existiese litigio entre ellos, deberá consignar la cantidad a que ascienda el Depósito Previo y posteriormente el Justiprecio. En el supuesto de que iniciado un expediente de Expropiación Forzosa, habiéndose aprobado, previa la tramitación oportuna la relación de bienes y derechos afectados se produce reclamación sobre una finca, entablándose litigio, la Administración consignará el Depósito Previo, si la reclamación o litigio no afecta a la totalidad de la finca, sino solo a parte de la misma, por ejemplo un tercio, la Administración realizará dos Depósitos Previos, uno por dos tercios de la finca afectada cuya titularidad es pacífica y otro Depósito Previo por un tercio de la finca, que es objeto de litigio, procediendo a su consignación. Planteada la cuestión de que si en el caso expuesto la actuación de la Administración descrita es correcta, así como si esta debe modificar y volver a tramitar y aprobar la Relación de Bienes y Derechos afectados, la sentencia del TS de 5 de junio de 1994 R. 5583, ha resuelto ambas cuestiones, en el sentido de calificar como correcta y ajustada a derecho la actuación descrita y no considerar necesaria la modificación de la Relación de Bienes y Derechos, así dicha sentencia dispone:

«Cuando la Administración, después de iniciar el expediente de justiprecio, que es posterior al acuerdo sobre necesidad de ocupación, ha comprobado la existencia de una reclamación de propiedad y una titularidad litigiosa sobre parte de la finca designada en el Proyecto de expropiación como «8 bis», ha procedido conforme a derecho, dividiendo dicha finca, a efectos del procedimiento expropiatorio, en dos partes distintas, una afectada por la reclamación y el proceso civil entablado acerca de su propiedad y otra no comprometida por dicho proceso, **realizando dos depósitos previos diferentes en la Caja General de Depósitos**, que respondían a la nueva situación constatada al tramitar el procedimiento expropiatorio y sin que para ello fuese necesario, ni en virtud de Norma Legal ni como consecuencia del propio desarrollo del procedimiento, que antes se modificase la relación de bienes sujetos a

expropiación y de propietarios individualizados aprobada al iniciar el expediente, ya que la modificación deriva del desenvolvimiento de los trámites y de la comprobación de la reclamación y de la situación litigiosa producida.»

## CONSECUENCIA QUINTA

**La administración fijará, igualmente, las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendientes y otras igualmente justificadas, contra cuya determinación no cabrá recurso alguno, si bien, en caso de disconformidad del expropiado, el Jurado Provincial reconsiderará la cuestión en el momento de la determinación del justiprecio.**

La Ley dice que la Administración fijara, igualmente, las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendientes y otras igualmente justificadas...

Esto quiere decir, que la Administración, **obligatoriamente, debe fijar una cantidad que indemnice los daños causados por la rápida ocupación.** La obligatoriedad, que hemos apuntado, se deduce netamente desde dos consideraciones:

PRIMERA: Del término imperativo «fijará», y de la ausencia de precisiones tales como «en su caso» «si procediese», etc. a las que nos tiene tan acostumbrado el legislador.

SEGUNDA: Del término «igualmente» que quiere decir «de manera igual». ¿De manera igual a qué? es la pregunta. De manera igual a como se ha pagado o consignado el Depósito Previo, a que nos hemos referido en el capítulo anterior.

Y en el citado capítulo ha quedado claro que el Depósito Previo no es una mera formalidad que pueda excusarse la Administración a su capricho, sino que por el contrario constituye un requisito, cuyo cumplimiento necesario, permite a esta la inmediata ocupación física del bien, sin que el propietario pueda oponer la vía interdictal contra la desposesión que sufre.

En consecuencia fijar la indemnización por rápida ocupación, e incluso hacer constar que esta no ocasiona daños y no ha lugar a ningún tipo de indemnización, constituye una actuación obligada para la Administración y que debe ser debidamente cumplimentada por esta, con el mismo, igualmente dice la Ley, grado de obligatoriedad que el Depósito Previo.

La realidad por el contrario tristemente es muy otra. La Administración si no es requerida por el propio afectado, no fija la indemnización alguna por la rápida ocupación, y no advierte al afectado de la posibilidad de esta, por

lo que en la casi totalidad de los casos, éste desconociendo la misma, la perderá y si por otra parte a mayor, abundamiento, no se hace constar esta circunstancia, daños por la rápida ocupación, en el ACTA PREVIA A LA OCUPACIÓN, tal como ya se ha desarrollado en la consecuencia tercera, con el análisis de la sentencia del TS de 19 de Septiembre de 1.997 R.6919, páginas a las que me remito para evitar repeticiones no precisas, la pérdida será irreparable.

Contra el importe que la Administración fije como indemnización por los daños ocasionados por la rápida ocupación, no es posible interponer recurso alguno (de momento), no obstante, si el afectado no esta conforme con la misma, el Jurado Provincial analizará la cuestión manteniendo o aumentando el importe, en el momento en que determine el Justiprecio.

Sentencia de 9 de diciembre de 1998. R. 10179.

«...la regla quinta del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, según la cual en los procedimientos de urgencia deben ser fijados igualmente las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendientes igualmente justificadas, resulta improcedente, por cuanto si de una parte la parte expropiada ya recibió, como resulta del acta de pago suscrita el 31 de mayo de 1991, del representante o mandatario de la Junta beneficiaria 150.000 pesetas por los perjuicios derivados de la rápida ocupación (gastos de traslado y gastos de reinstalación), es de observar, de otra, cómo el Jurado de Expropiación reconoce también 73.831 ptas., por «demoliciones y traslados», cuyas indemnizaciones, bien pueden entenderse al menos en parte como derivadas de la «rápida ocupación», pues tal concepto revisten los traslados indemnizados, frente a los cuales y según se consigna en la sentencia recurrida no existe el más mínimo sustento probatorio determinante del incremento pretendido, de todo punto necesario para rectificar la valoración del Jurado.»

## CONSECUENCIA SEXTA

**Efectuado el depósito y abonada o consignada en su caso la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, lo que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea admisible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar.**

Una vez pagado o consignado el depósito previo y la correspondiente indemnización por los perjuicios ocasionados por la rápida ocupación, la Administración expropiante debe proceder a ocupar y tomar posesión de la finca objeto de la E.F., en el plazo de 15 días como máximo, dice la Ley, lo que no especifica la Ley es que consecuencias tiene el incumplimiento de dicho plazo «de ocupación» y en principio podemos decir que la consecuencia de dicho incumplimiento es ninguna, si bien esta afirmación radical debe atem-

perarse con determinados pronunciamientos jurisprudenciales (sentencia 19 de Julio de 1.997) a que nos referiremos más adelante.

La ocupación de la finca expropiada, que en este momento procedimental realiza la Administración, una vez cumplidos todos los requisitos y pasos expuestos debe ser una posesión pacífica esto es que no puede ni debe ser alterada por nadie, ni siquiera por el propietario «desposeído», por ello la Ley declara que contra la «inmediata ocupación» y posesión del bien no caben ni es posible interponer las medidas, que el ordenamiento jurídico prevee para defensa del poseedor (propietario expropiado - arrendatario - inquilino - cultivador - colono) desposeído esto es vetar la vía interdictal (Art. 446 CC en conexión con los art.1652 y siguientes de la L.E-C. (Ley Enjuiciamiento Civil).

Es incorrecta la Ley cuando cita los «interdictos de *retener* y *recobrar*». Porque en el supuesto examinado sólo se podría utilizar el de *recobrar*, no el de *retener*. Profundicemos en la cuestión. El interdicto de *retener* la posesión se entabla en el supuesto en que un poseedor que conserva la posesión (su finca - bien no ha sido todavía ocupada), pero ha sido perturbado en la misma por actos que manifiesten la intención de inquietarle o de despojarle de ella y teniendo la conciencia de que así será, acude al Juez para que éste le mantenga en su pacífica posesión y requiera a quien le esté alterando o perturbando, en la misma, para que paralice tal perturbación presente y futura.

Pensemos en que un propietario afectado por una Expropiación Forzosa, interpone un interdicto de *retener* la posesión, antes de llegar al trámite procedimental del que estamos hablando, porque entiende que su pacífica posesión hasta entonces, esta siendo perturbada y corre serio peligro de ser desposeído, peligro cierto. ¿Que ocurriría? siguiendo el cauce legal, que un Juez requeriría al perturbador (Administración expropiante) de que paralice su acción perturbadora, esto es que no notifique, ni tramite el expediente de Expropiación Forzosa, lo cual es absurdo, por no decir hilarante. Porque pensemos que hasta realizado el depósito previo y la indemnización por rápida ocupación es posible entablar interdictos, dice la Ley, interdicto debería decir, *de retener* y *recobrar*, dice la Ley, de *recobrar* debería decir solamente, en mi opinión.

### **Adquisición de la propiedad del bien expropiado. Traslación jurisprudencial de la teoría civilista del título y el modo**

La Administración expropiante, debe tomar posesión del bien expropiado, para adquirir la propiedad del mismo, siendo así necesaria dicha toma de posesión, no constituyendo esta un acto meramente formal; si no por el contrario **un requisito imprescindible y necesario**, para la adquisición plena de la propiedad del bien expropiado.

El Tribunal Supremo en la sentencia que citaremos, ha trasladado al Instituto de la Expropiación Forzosa la teoría o tesis civilista del «título y el modo».

## Teoría del título y del modo

El art. 609 del Código Civil dispone que: «La propiedad se adquiere por la ocupación. La propiedad y los demás derechos sobre bienes se adquieren y transmiten por Ley, por donación, por sucesión, testada e intestada, y por consecuencia de ciertos contratos mediante la **tradición**. Pueden también adquirirse por medio de la prescripción.

En el D. Romano Primitivo la transmisión dominial se realizaba por medio de actos solemnes y rituales, ejem: mancipatio, in iure cesio... Posteriormente la adquisición de la propiedad y la traditio o transmisión de derechos reales se unió a la posesión en sí y era el traspaso de esta lo que originaba la transmisión.

La teoría del título y el modo nace de la concepción romana de «La Traditio» que reposa en nuestra legislación civil fundamental (C.C.).

Así «NUNQUAM NUDA TRADITIO TRANSFERT DOMINIUM SED ITA SI VENDITIO AUT ALIQUA IUSTA CAUSA PRAECESSERIT». «La traditio por si sola no sirve para transmitir el dominio, sino va precedida de un negocio jurídico antecedente, que justifica la transmisión. Se establece así la necesidad de que concurren dos elementos:

- A. El Contrato antecedente. Causa. Título.
- B. El traspaso posesorio. Modo.

Sólo la concurrencia de ambos produce la transmisión. La tradición sustancialmente consiste en la entrega del bien transmitido que se realiza entre dos sujetos, el tradens y el accipiens en la terminología del D. Romano, se requiere así la común concurrencia de dos voluntades:

- A. La de transferir.
- B. La de adquirir.

Al respecto el Art. 1462 del C.C. establece:

«Cuando se haga la venta mediante escritura publica el simple otorgamiento de esta equivaldrá a la entrega de la cosa objeto del contrato, si de la misma escritura no resultare o se dedujere claramente lo contrario».

La tradición en su evolución histórica, ha tenido la siguiente evolución:

- 1.<sup>a</sup> La aprensión corporal.
- 2.<sup>a</sup> La traditio longa manu según la cual el vendedor enseña desde una posición elevada al comprador los límites de la finca vendida.

- 3.<sup>a</sup> Traditium clavium apud horrea; entrega de llaves.
- 4.<sup>a</sup> Traditio brevi manu; el comprador ya tenía la posesión del bien.
- 5.<sup>a</sup> Constitutum possessorium; el transmitente sigue poseyendo el bien pero por otro título diferente a la propiedad (Ejem: alquiler)
- 6.<sup>a</sup> Traditio instrumentorum; entrega títulos propiedad.

Las formas de «Traditio» de nuestro C.C. se encuentran reguladas en los Art. 438 y 1462 a 1464 y en síntesis son:

- 1.<sup>a</sup> Traditio real
- 2.<sup>a</sup> Traditio simbólica (llaves - títulos)
- 3.<sup>a</sup> Acuerdo partes.
- 4.<sup>a</sup> Otorgamiento escritura pública.
- 5.<sup>a</sup> Uso consentido (el uso del D. que hace el adquirente con consentimiento del transmitente).

Sentencia de 19 de julio de 1997. R. 6837.

«La Administración demandada sostiene que el acto de la ocupación tiene un mero carácter formal, porque la expropiación se había consumado con el pago del justiprecio.

Esta tesis no es admisible por no ajustarse ni al sistema de adquirir la propiedad, establecido por el Código Civil, ni al regulado para la privación forzosa de aquélla por la Ley de Expropiación Forzosa.

Es imprescindible en nuestro ordenamiento civil (artículo 609, párrafo segundo, del Código Civil) la concurrencia del título y el modo para adquirir la propiedad, viniendo éste constituido por la entrega de la posesión o “traditio”, que se considera legalmente producida por determinados medios simbólicos o por el otorgamiento de escrituras públicas (artículos 1462 y 1463 del Código Civil).

Es evidente que en este caso la Administración actuante no entró, antes de revizarse el planeamiento, en la posesión de la finca, que continuó ininterrumpidamente en poder de su titular incluso algún tiempo después de haberse producido la citada revisión del planeamiento urbanístico, con lo que, conforme al indicado régimen de adquisición de la propiedad, **la Administración, que tenía un título legítimo para haber tomado posesión de la finca y no lo hizo sino cuando dicho título había desaparecido por la desafectación de aquélla en virtud del cambio del planeamiento, no devino titular dominical de la misma.** Es decir que, mientras válidamente la Administración hubiese podido adquirir la propiedad, completando el título con el modo, se abstuvo de ocupar la finca para venir a hacerlo cuando carecía de título por haber desaparecido la “causa expropiandi”.

Exigiendo inexcusablemente para ello la toma de posesión sus artículos 51 y 52.6.<sup>a</sup>, que no consideran ésta, en contra del parecer del representante procesal del

Ayuntamiento demandado, como **un acto meramente formal**, sino como requisito **imprescindible para la transmisión del dominio**, según los artículos 53 de dicha Ley y 52.2 y 55 de su Reglamento de manera que, **si no se ocupa el bien, objeto de expropiación, no cabe considerar consumada ésta**».

En la sentencia citada. La Administración expropia una finca pero no procede a su ocupación, posteriormente cambia el planeamiento urbanístico, que en su día legitimó la expropiación y el Tribunal declara la Expropiación Forzosa nula, calificando la actuación como vía de hecho, con las consecuencias que tal declaración comporta, así como a declarar subsistente el derecho de propiedad del expropiado y la facultad de este de recuperar el bien con la obligación de restituir el precio pagado por la Administración al expropiar.

Ha de resaltarse en este punto, que el expropiado debe devolver o restituir a la Administración el precio pagado por la Administración, pero sólo, exclusivamente ese concepto, es decir, entiendo que el administrado no deberá reintegrar otros conceptos como por ejemplo la indemnización percibida por los daños ocasionados por la rápida «desocupación» que haya tenido que realizar, aunque posteriormente la Administración no haya ocupado realmente la finca.

«En el caso enjuiciado, la ocupación administrativa se produce cuando ha desaparecido la declaración implícita de utilidad pública y necesidad de ocupación, que conllevaba la aprobación del planeamiento revisado, y, por consiguiente, cuando se efectúa aquélla no existe, en virtud del cambio de planeamiento, tal declaración implícita de utilidad pública ni necesidad de ocupación, por lo que **la Administración no estaba legitimada para llevarla a cabo, siendo, por ello, según el artículo 47, c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, radicalmente nula al tratarse de una actuación de hecho**, y, en consecuencia, procede estimar la pretensión formulada en tal sentido por la representación procesal de los demandantes, declarando su derecho de propiedad sobre la finca y su obligación de restituir el precio pagado por la Administración en su día».

## CONSECUENCIA SÉPTIMA

**Efectuada la ocupación de las fincas, se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la regulación general establecida en los artículos anteriores, debiendo darse preferencia a estos expedientes para su rápida resolución.**

### **Tramitación «preferente» justiprecio-juicio crítico de la preferencia**

Previo cumplimiento de todos los trámites, que en páginas anteriores han quedado expuestos y realizada la ocupación de la finca, dice el Art. 52-7, se

tramitarán las fases de justiprecio y pago, según lo establecido en los Art. anteriores, teniendo estos expedientes *preferencia* para su rápida resolución.

En este punto y antes de seguir adelante, se plantean las siguientes cuestiones previas:

¿Cuándo la Ley dice «realizada la ocupación de la finca» se esta refiriendo a la ocupación física y real de esta o por el contrario basta la mera ocupación ficticia de la misma a través de la firma de un documento o acta de ocupación? A tenor de lo establecido en el número 6 del art. 52, parece netamente deducirse, que la Ley se esta refiriendo en este momento procedimental **a la ocupación física y real de la finca**, en base a la previsión que realiza el mismo precepto de la no admisibilidad de los interdictos.

Dice también la Ley que estos expedientes tendrán **preferencia para su rápida resolución**. Tramitación preferente o con preferencia significa que estos expedientes se adelantarán en su tramitación a otros expedientes, saltándose así la ordenación cronológica que se haya establecido. La cuestión es ¿qué expedientes serán los que sufrirán el atraso que supone la preferencia y qué expedientes serán los que gocen de esta ventaja temporal? y lo que es más importante ¿Cuántos expedientes serán «atrasados»? y ¿Cuántos expedientes serán adelantados?

Las respuestas al primero y segundo interrogante no plantean problema alguno, serán «atrasados» los expedientes tramitados por el procedimiento ordinario de la L.E.F., porque la preferencia para determinar el justiprecio y pago sólo se podrá establecer entre expedientes de E.F. ordinaria y expedientes de E.F. con declaración de urgente ocupación. Si bien se plantea la cuestión de que *la preferencia en el pago*, también podrá operar sobre otros expedientes que generen pago y no sean de expropiación forzosa.

El tercer y cuarto interrogante y sus respuestas nos conducen una vez más al vaciado de la norma, a su falta de virtualidad, a su no aplicación en la practica, ¿Por qué? Porque **el Procedimiento de Urgente Ocupación configurado en la Ley como excepcional, se ha convertido en el ordinario y este en excepcional**, volvamos la vista a las primeras páginas de estas reflexiones y recordemos como el 91,5% de los procedimientos se tramitaron por el procedimiento de urgente ocupación en el año 1.998, y el (8,5 % ), por el procedimiento ordinario. ¿Estos porcentajes que significan? Que 1.400 expedientes tiene preferencia sobre 125 expedientes. Por lo que una simple deducción nos hará comprender, que la preferencia establecida por la Ley, queda reducida a la nada, por la práctica que hemos expuesto.

## Referencia cronológica a la valoración del bien

Según la Ley, en las E.F. tramitadas por el procedimiento de urgencia la valoración del bien objeto de E.F., ha de estar cronológicamente referida a

la fecha en que se realiza la Hoja del Depósito Previo, ya que efectuado este se procede a la inmediata ocupación del bien por la Administración en el plazo máximo de 15 días, según establece la consecuencia sexta del Art. 52, ya analizada en el capítulo anterior.

Sentencia de 12 de mayo de 1998. R. 4639.

«a) Esta sala tiene declarado que para las expropiaciones precedidas de declaración de urgencia en la ocupación de los bienes la regla 7.ª del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que efectuada la ocupación de las fincas se tramitará el expediente expropiatorio en sus fases de justiprecio y pago, por lo que a este momento debe referirse la valoración (vgr., Sentencia de 4 febrero 1997)».

La valoración de los bienes en el supuesto de E.F. urbanísticas debe realizarse de acuerdo con tales criterios, o mejor dicho según lo establecido en la Ley del suelo o el ordenamiento jurídico urbanístico, hoy complejo, a resultas de los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (sentencia de 20 de marzo de 1.999 n.º 61), que comporta la necesidad de la utilización conjunta y en la medida de lo posible armónica de distintas leyes, superpuestas unas sobre otras, incidiendo en el mismo objeto normativo y ello sin computar las posibles normas autonómicas al respecto.

«Tratándose de una expropiación urbanística, la valoración de los terrenos ha de efectuarse atendiendo a lo dispuesto en el Título II, Capítulo IV de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1976) y en el Título IV del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto. De acuerdo con estas normas debe atenderse al valor urbanístico de los terrenos si éstos están clasificados en el plan como suelo urbano, determinado con arreglo al valor fijado a efectos de la contribución territorial urbana. Si ello no fuese posible —cómo en el caso enjuiciado ocurre— la valoración habrá de hacerse, con auxilio técnico, determinando el aprovechamiento concedido por el plan que se ejecuta de acuerdo con alguno de los métodos de cálculo aceptados por la jurisprudencia». Sentencia de 7 de octubre de 1997. R.7394

## Cálculo o base del premio de afección

El premio de afección (5%) debe calcularse exclusivamente sobre el justiprecio, sólo sobre el justiprecio, de los bienes y derechos objeto de expropiación y no sobre el importe de otras indemnizaciones, como por ejemplo la indemnización por la rápida ocupación, o la indemnización por la depreciación del resto del terreno no expropiado.

«...Es doctrina jurisprudencial que el cinco por ciento por **premio de afección ha de aplicarse exclusivamente sobre el justiprecio de los bienes o derechos de los que es privado su titular sin que lo sea sobre las demás indemnizaciones que correspondan al propietario** por los perjuicios causados en los que continúan en su

poder (Sentencias, entre otras, de 8 mayo 1987, 10 mayo 1993 , 26 marzo 1994 9 mayo 1994, 17 junio 1995, 28 octubre 1995 y 28 octubre 1996), por lo que, en este caso, el cinco por ciento de premio de afección sólo debe computarse sobre el justiprecio del terreno expropiado (4.610.443 ptas.) y no sobre las indemnizaciones que proceden por la disminución de valor del resto del terreno no expropiado (2.722.437 ptas.)». Sentencia de 21 de junio de 1997. R. 6272.

## CONSECUENCIA OCTAVA

**En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de esta Ley con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.**

### **Intereses: Obligatoriedad, base, coordinación arts. 56 y 52-8 L.E.F., fecha inicial y final**

La consecuencia 8.<sup>a</sup> del art. 52 constituye la disposición de dicho art. sobre la que más recursos se han planteado y sobre la que más jurisprudencia existe, esta la podemos en principio estructurar sobre cuatro ideas básicas a la hora de realizar una exposición ordenada.

Estas cuatro ideas básicas, que tratare de desarrollar con detalle son las siguientes:

**PRIMERA:** Obligatoriedad del pago de intereses para la Administración, en virtud de la cual, el administrado-expropiado no necesita solicitar a la Administración su pago, porque **esta de oficio debe proceder a su abono a favor del mismo.**

**SEGUNDA:** **Los intereses** recaen mejor dicho se devengan sobre el justiprecio y **solo sobre el importe del justiprecio**, no sobre otras cantidades o importes dimanantes de conceptos distintos del justiprecio como por ejemplo la indemnización abonada por los daños y perjuicios ocasionados por la rápida ocupación (art. 52-5<sup>a</sup>) o las posibles indemnizaciones pagadas como consecuencia del demerito o depreciación sufrida o originada por la E.F., en el resto de la finca no afectada por esta, tal como ya se ha apuntado en paginas anteriores.

**TERCERA:** Coordinación intereses previstos en art. 56 L.E.F. (intereses por demora culpable), y los previstos en el art. 52-8<sup>a</sup>.

**CUARTA:** Determinación de la fecha inicial y fecha final para el cálculo de los intereses y precisión o corrección de dicha determinación por la jurisprudencia.

Pasamos a continuación a exponer con detalle cada punto, si bien no necesariamente con sujeción estricta al orden diseñado en líneas anteriores a efectos de recalcar la reiterada jurisprudencia al respecto.

## **Jurisprudencia y comentarios. Fecha inicial**

La fecha inicial para el cálculo de los intereses es desde el día siguiente a los seis meses del Acuerdo de Necesidad de la Ocupación, de donde se deduce que la fecha determinante es la del citado acuerdo, no la de su notificación o publicación, evitándose así que actuaciones «sospechosas», de expedientes de E.F. que aparecen y desaparecen, como un conocido río español, puedan alterar los derechos económicos de los afectados.

Sentencia de 16 de enero de 1998. R. 298.

«...que son debidos intereses al expropiado, en el procedimiento de urgencia, desde el día siguiente a aquel en que se cumplan los seis meses siguientes a contar desde la fecha del acuerdo de necesidad de ocupación, si ésta no se produce efectivamente dentro de dicho plazo, y hasta que el justo precio fijado definitivamente en vía administrativa se paga o deposita, sin solución de continuidad...»

En el supuesto, a mi entender «poco probable», de que no conste la fecha del acuerdo de necesidad de ocupación, ni de aprobación del proyecto respectivo, el T.S. declara que habrá que acudir a la fecha de publicación de la relación de bienes y derechos afectados, como fecha inicial. Poco probable entrecomillaba en líneas anteriores porque si se conoce la fecha de publicación del anuncio de la relación de bienes y derechos afectados, se conoce el anuncio y en este vendrá reflejado que órgano acuerda dicha relación y en que fecha, con lo que tendremos la fecha del acuerdo.

Sentencia de 10 de noviembre de 1998. R. 9872.

«...la declaración de urgencia, pero, según se declara probado por el Tribunal «a quo» en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida, la relación de bienes y derechos a expropiar fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de abril de 1987, fecha en la que lógicamente ya se habría aprobado el proyecto de obras, cuya aprobación, conforme al artículo 17.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, conlleva la declaración de necesidad de ocupación que, según el citado artículo 21.1 de esta Ley, inicia el expediente expropiatorio, por lo que, en virtud de la interpretación concordada que esta Sala del Tribunal Supremo ha realizado de los artículos 52.8.º y 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, el devengo de los intereses de demora en la tramitación del justiprecio, si la ocupación de los bienes y derechos expropiados se produjese transcurridos seis meses de la iniciación legal del expediente expropiatorio, ha de comenzar al día siguiente de haber transcurrido tal plazo de seis meses para no hacer de peor condición al expropiado por el trámite de urgencia que al que lo fuese por el ordinario (Sentencias de esta Sala y Sección de 17 junio y 18 noviembre 1995, 20 junio 1996, 21 junio, 15 y 25 noviembre 1997, 23 marzo, 14 abril, 18 mayo y 27 junio 1998.»

Sentencia de 24 de noviembre de 1998. R. 9582.

«La fecha inicial para el cálculo de los intereses en la E.F. tramitada por el procedimiento de urgencia viene alternativamente determinada por dos momentos: La ocupación de la finca o el plazo de seis meses desde el inicio del expediente de E.F., si en el plazo citado de seis meses no se ha producido la ocupación de la finca.»

El T.S. en su jurisprudencia muestra una constante preocupación porque el expropiado por un Procedimiento de Urgencia no reciba un trato peor que el expropiado en un Procedimiento Ordinario, como muestra de esta preocupación citaremos en las paginas posteriores la sentencia de 26 de Octubre de 1.992 - R.7984.

Sentencia de 26 de noviembre de 1998 R. 9463.

«DÉCIMO.—En cuanto al abono de los intereses, se ha infringido el artículo 52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues este Tribunal ha declarado **que tratándose de una expropiación declarada urgente y no obstante lo dispuesto en el artículo 52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa, si transcurren seis meses desde que se inicia el expediente expropiatorio sin que haya tenido lugar la ocupación, se devengan los intereses del artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa hasta que tal ocupación tenga lugar, enlazando a partir del día siguiente a ella, con los del artículo 52.8 de la misma Ley hasta el completo pago o consignación del justiprecio**, como tuvieron ocasión de señalar las Sentencias de 28 abril 1986 26 junio 1986, 15 octubre 1987, 16 octubre 1989, 9 y 14 abril 1990, 15 junio y 30 octubre 1992 y 22 marzo 1993.»

**El pago de los intereses** por la administración constituye para esta **una obligación legal que viene impuesta por la ley** y en consecuencia no se necesita reclamación alguna por parte del afectado debiendo la Administración **proceder a su pago de oficio**, tal como declara la sentencia analizada al precisar que:

«Así, la obligación de pagar intereses de demora constituye una obligación impuesta por la ley que no requiere reclamación alguna al respecto, como han reconocido las Sentencias de 29 enero, 5 febrero y 18 julio 1990, y, 17 julio 1993, 4 febrero 1995, 23 noviembre 1996 y 1 febrero 1997 y no estando ante un supuesto del artículo 1109 del Código Civil, como hemos declarado en las Sentencias de 28 marzo 1989, 29 enero y 25 febrero 1990 y, 26 octubre 1993, 21 marzo, 29 marzo y 30 abril 1994 y 26 noviembre 1996»,

«...la obligación de satisfacer dichos intereses es un crédito accesorio de la indemnización principal y una obligación legal del artículo 1108 del Código Civil, por lo que en el caso de incurrirse en morosidad, produce la correspondiente obligación de indemnizar y estos intereses se continuarán devengando desde el «dies a quo» hasta el completo pago de la obligación».

## Determinación de las fechas inicial y final

Sentencia de 2 de julio de 1998. R. 5649.

«...la expropiación que nos ocupa fue declarada urgente, por lo que, en cuanto al devengo de intereses de demora en la fijación y pago del justiprecio es aplicable la doctrina jurisprudencial interpretativa de lo dispuesto en los artículos 52.8.ª, 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de 22 marzo de 1993 (Recurso de Apelación 4867/1990, fundamento jurídico undécimo), 3 abril 1993 (Recurso de Apelación 1772/1990), 17 julio 1993 (Recurso de Apelación 2234/1991), 4 diciembre 1993 (Recurso de Apelación 1286/1991, fundamento jurídico noveno), 26 marzo 1994 (Recurso de Apelación 2284/1991, fundamento jurídico octavo), 17 junio 1995 (Recurso de Apelación 5245/1991, fundamento jurídico noveno), 28 octubre 1995 (Recurso de Apelación 1242/1990, fundamento jurídico sexto), y en el Auto de 8 noviembre 1995 (Recurso de Apelación 9999/1992).

Conforme a la doctrina declarada en las citadas sentencias de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, en las expropiaciones de carácter urgente, como la que nos ocupa, la determinación del «dies a quo», a efectos del cómputo de intereses de demora en la fijación del justiprecio, se produce, como norma general, el día siguiente de la fecha de la efectiva ocupación de los bienes o derechos (artículo 52.8.º de la Ley de Expropiación Forzosa) hasta que el justiprecio fijado definitivamente en vía administrativa se paga, deposita o consigna eficazmente, sin que, por tanto, exista solución de continuidad entre los intereses de los artículos 56 (demora en la fijación) y 57 (demora en el pago) de la Ley de Expropiación Forzosa debido a la disposición por parte del beneficiario de los bienes o derechos sin previo pago y, cuando el justiprecio se modifica en vía judicial, el período de devengo es el mismo pero sobre la cantidad determinada en sentencia firme, liquidándose con efectos retroactivos.»

Establecido el momento en que se inicia el devengo de intereses por la alternativa de:

- A. Por momento de la ocupación.
- B. Por el transcurso de seis meses desde el acuerdo de declaración de urgencia.

Es necesario fijar el momento final en que los intereses dejan de devengarse y este será cuando se produzca el total y completo pago del justiprecio, porque si este pago es parcial seguirán devengándose intereses por el importe pendiente de pago.

Sentencia de 26 de octubre de 1992. R 7984.

«estableciéndose en el artículo primeramente citado (52) y en su regla 8.ª: “En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el art. 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente, la siguiente a

aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata". No obstante esta expresa dicción ello no debe de impedir que en el caso de que de realizarse la ocupación cuando haya transcurrido el plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de la declaración de urgencia y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, la expropiante no esté obligada al pago de intereses por demora en la fijación del justo precio, desde el transcurso del indicado plazo, pues de lo contrario el afectado por una expropiación de urgencia sería de peor condición que el expropiado por el procedimiento normal, pues mientras uno cobra intereses desde los seis meses siguientes a la iniciación del expediente expropiatorio, el otro no tendría respaldo legal para percibir los precedentes durante el tiempo que mediere entre la declaración de urgencia y la realización efectiva de la ocupación.»

## **FALTA NOTIFICACIÓN APROBACIÓN PROYECTO-EFECTOS**

La falta de notificación a los propietarios afectados de la aprobación de un proyecto que legitima y sirve de base a una posterior expropiación es una irregularidad o un defecto que no anula el expediente de E.F. porque el T.S. entiende que este defecto no produce indefensión a los afectados ni impide que el acto afectado, aprobación del proyecto, alcance su fin.

Sentencia de 17 de septiembre de 1998. R. 6832.

«...proclamada en el artículo 47.1, c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 exige desde luego la prescindencia total y absoluta de los trámites establecidos legalmente para conformar la voluntad administrativa y garantizar los derechos de los ciudadanos interesados, en tanto que la mera anulabilidad por defectos formales sólo se produce cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados, entendida ésta como real quebrantamiento del derecho de defensa que tiene el administrado al modo que establece el artículo 24 de la Constitución, advirtiendo respecto a este segundo supuesto, que la mera omisión de algún trámite, procedimental no basta para la producción de la consecuencia jurídica expuesta, sino que también ha de ser considerada, según apuntábamos, su trascendencia en el derecho de defensa de los interesados e incluso en el propio acto».

«...aunque sea cierto que el Proyecto de Construcción de la Variante fue aprobado sin dar audiencia a los afectados ni notificarles personalmente la aprobación, acordada por el MOPU el 4 de mayo de 1990 como acto previo al procedimiento expropiatorio propiamente dicho, no lo es menos que tales circunstancias no pueden determinar la invalidez e ineficacia que se aduce, habida cuenta que aquel acto administrativo, comprensivo del desarrollo completo de la solución óptima enderezado precisamente a concretar el definitivo trazado de la variante, y determinante en concreto de los bienes afectados, ni carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin ni causó la indefensión al interesado, visto que de inmediato, con fecha 28 de iguales mes y año se acordó por la Demarcación, notificándose el 2 de junio siguiente, el día y hora en que había de levantarse el acta previa a la ocu-

pación, (a cuyo levantamiento concurrió el propietario), según prescribe el artículo 52.2.ª de la Ley de Expropiación Forzosa».

## **SUPUESTO ESPECIAL EN AA.LL. Y OTRAS**

En las Expropiaciones Forzosas por Procedimiento de Urgencia promovidas por Administraciones que no tienen la potestad de acordar la urgencia, la situación descrita se altera, pongamos un ejemplo: El Ayuntamiento XX quiere realizar una determinada obra para la que necesita adquirir unos terrenos.

Los pasos a dar serían los siguientes:

1. Aprobar Proyecto y Relación de Bienes y Derechos de Necesaria Ocupación.
2. Exposición pública y notificación afectados.
3. Resolución alegaciones y Aprobación Definitiva Relación de Bienes y derechos afectados y solicitud a C.C.A.A. de declaración de urgente ocupación.
4. Elevar el expediente al órgano competente de la C.C.A.A.
5. Acuerdo de la C.C.A.A. declarando la urgente ocupación.

Será el paso n.º 5 el que determinará el inicio de los seis meses para el devengo de intereses y entre el paso 1 y 5 pueden transcurrir de cuatro a cinco meses, con lo que el expropiado en un procedimiento de urgencia sí sería de peor condición que el expropiado en procedimiento ordinario.

El plazo de cuatro a cinco meses citado no es una mera estimación gratuita porque entre el paso 4º elevar expediente al Órgano competente de la CCAA y el paso 5º acuerdo de la CCAA declarándola de urgente ocupación pueden transcurrir tres meses para que la solicitud se entienda desestimada según lo establecido en el art. 42 de la ley 30/92 de 26 de noviembre de 1992, modificado por la Ley 4/1999 de 13 de enero y la remisión que el mismo efectúa a la norma reguladora del correspondiente procedimiento, y subsidiariamente en defecto de previsión respectiva tres meses.

Los intereses aplicables a los expedientes de E.F. no son los intereses previstos en la Ley General Tributaria, sino el interés básico del Banco de España, fijado cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sentencia de 25 de junio de 1992. R.4719

«... la correcta determinación de los intereses de demora que la Administración del Estado habría de abonar al expropiado, por la ocupación de la parcela núm. 20, sería la cantidad resultante de aplicar a la base o justiprecio antes indicado, de dos

millones cuarenta y siete mil trescientas noventa y cinco pesetas (2.047.395 ptas.), el tipo de interés legal correspondiente a cada anualidad o parte de la misma fijado en la respectiva Ley General de Presupuestos del Estado, como interés básico del Banco de España».

### **III. Crónicas y Documentos**