

## ***¿Una nueva Ley de expropiación forzosa?***

Mercedes Fuertes  
Catedrática de Derecho administrativo  
Facultad de Derecho  
Universidad de León

Nada debe sorprender la pregunta de si necesitamos una nueva Ley de expropiación forzosa. Estamos acostumbrados a una zozobra permanente de reformas legislativas, a la preparación de sucesivos estudios y proyectos que mantienen una agitación afanosa, a las continuas modificaciones que parecen competir por su breve vigencia porque pronto son corregidas y sustituidas. Nadie pone en duda la vitalidad que exhibe la iniciativa legislativa. Incluso parece que el tensiómetro para advertir el buen estado del pulso de muchos gobiernos y asambleas se cifra en cuantificar el número de nuevas normas, de enmiendas y modificaciones. Así se presenta en los estudios estadísticos de las instituciones legislativas y de los gobiernos: número de iniciativas, número de proyectos, número de enmiendas... Por ello, ante esa visión sesgada enmarcada principalmente por conocer la expresión numérica de esa actividad, sin atender en modo alguno a su calidad ni, mucho menos, a sus efectos ¿por qué no aprobar una nueva Ley de expropiación forzosa?

Junto a esa laboriosidad normativa se invoca, además, otra idea: esa Ley ha cumplido más de medio siglo y mantiene en gran parte la redacción originaria. Es cierto que ha sufrido algunas modificaciones, pero realmente escasas a lo largo de estos más de cincuenta años de vigencia.

Y es que no llegan a la decena las leyes que han incidido a lo largo de estas décadas sobre el texto primigenio y se puede decir, además, que de manera algo sobria. Hagamos recuento: para exigir que en las declaraciones de urgencia constare la retención del crédito suficiente para satisfacer el justiprecio (lo que se introdujo en la Ley de medidas presupuestarias de 27 de diciembre de 1996); para modificar el régimen de la reversión (Ley de ordenación de la edificación de 1999); para suprimir el plazo para que los Jurados provinciales de expropiación fijaran los justiprecios, previsión que reconocía la absoluta inaplicación de la previsión inicial y que trató con ello de incorporar un periodo de tiempo más realista para que se adoptara una decisión (Ley de acompañamiento del año 2000) o la derogación de los criterios de valoración de los inmuebles al fijarse por la Ley del suelo.

La Ley de expropiación es así una de las pocas que subsiste entre aquellas que se publicaron en la década de los cincuenta asentando las bases de nuestra disciplina, impulsadas por varios maestros del Derecho administrativo. Una legislación notable, técnicamente correcta y que, en medio de un régimen de dictadura militar, contenía la semilla para el reconocimiento de ciertos derechos o garantías a favor de los particulares en la necesaria lucha contra el abuso del poder público. El resto de ese grupo de leyes, que fijaron bastantes pilares para la

edificación de la ciencia del Derecho público (la ley de entidades estatales autónomas, la del suelo, la del régimen jurídico de la Administración pública, la del procedimiento administrativo, la de la jurisdicción contenciosa), han quedado ya totalmente postergadas en el baúl del Derecho histórico al aprobarse otra nueva regulación. Esta circunstancia, que sea la Ley de expropiación forzosa la única que todavía subsiste de ese grupo de clásicos textos legales que podrían conformar el Antiguo Testamento del Estado de Derecho constitucional, se ha convertido en una idea repetitiva para proponer y exigir la reforma de la Ley. Es un argumento reiterado ese carácter preconstitucional.

Este adjetivo de “preconstitucional”, que quizá contenga un automático e inconsciente “desdoro”, aparece no sólo en los trabajos y artículos doctrinales, sino también con frecuencia en los fundamentos de las sentencias (por ejemplo, varias del Tribunal Constitucional como las núms. 251/2006 de 25 julio; núm. 313/2006 de 8 noviembre; 364/2006 de 20 diciembre...)

Por eso creo que hay que preguntarse primero: ¿hay que proponer la reforma de la Ley de expropiación forzosa simplemente porque se trata de un texto cincuentenario, preconstitucional, olvidando su buena estructura y configuración técnica? Rechazo esta apelación a la edad para proponer una reforma. Y no por un espíritu conservador, que en absoluto caracteriza mi visión de la sociedad, sino por un reconocimiento al hecho de que el texto originario se fraguó con una buena técnica normativa y ofreció el papel pautado para poder componer una melodía mínimamente armónica del ejercicio de la potestad expropiatoria. Por supuesto que todo es mejorable, pero no quiero dejar de recordar que algunos de los cambios y modificaciones de las instituciones y figuras contenidas en otras leyes no pueden presumir de haber conseguido un honroso resultado.

Si volvemos a repasar la evolución de la regulación de los sectores afectados por esas leyes que he calificado como clásicas de la década de los años cincuenta del siglo pasado ¿encontramos sólo mejoras y avances en los derechos y garantías de los ciudadanos, en la mejor gestión de los asuntos públicos y en su control? ¿Nos hemos olvidado ya de la entropía introducida por la Ley de procedimiento administrativo con la regulación de los plazos de tramitación y el régimen del silencio administrativo? ¿de la exuberante procreación de entidades “autónomas” que han generado una selva de Administraciones institucionales y del sector público con sus riesgos de despilfarro y dilapidación de fondos públicos, de exenciones de control financiero...? ¿Adónde nos ha llevado el big-bang de la normativa urbanística? En fin, de algunos avances podemos estar orgullosos porque han consolidado el Estado democrático y social de Derecho, con más garantías y participación ciudadana, con nuevos controles del poder público; pero de otras nuevas regulaciones y modificaciones, con sus oscuridades expresivas hay que tomar nota para tratar de no caer en intrincadas regulaciones que tanto perjudican la seguridad jurídica y, al cabo, los derechos de los ciudadanos.

Además de este argumento temporal, de ansias de renovación de una Ley cincuentenaria, es cierto que muchos son los dedos doctrinales que, de manera certera, han apuntado durante años defectos y abusos que, al amparo de esta legislación, se han consumado. A estas denuncias sí hay que prestar atención.

Sería largo recordar ahora la cita de trabajos críticos de profesores de Derecho administrativo que han alertado con buen sentido a lo largo de estos decenios sobre algunas deficiencias de la Ley de expropiación forzosa y que tanto nos han ayudado a muchos a aprender a mirar por detrás de las regulaciones, darles la vuelta, buscar perspectivas variadas e intentar mantener un espíritu crítico en defensa del Derecho y la Justicia.

Sirva un primer recordatorio a los estudios de E. García de Enterría (*Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*), A. Nieto (“Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa”); S. Muñoz Machado (*Expropiación y jurisdicción*), los artículos publicados en un número especial de la *Revista Documentación administrativa* bajo la dirección de J. Bermejo Vera, etc. Seguro que queda algunos en el teclado. Muchos trabajos se han publicado con posterioridad, la cita completa sería más larga que este texto, y de ahí que sólo recoja algunos en la referencia bibliográfica final.

Junto a estudios jurídicos agudos, debe recordarse también la trascendencia que tuvo un trabajo de investigación realizado desde la Inspección de servicios de la Administración del Estado y que mostró un desolador panorama al analizar la actuación de las Administraciones y el funcionamiento de algunos Jurados provinciales de expropiación forzosa. Parte del mismo se publicó por su responsable, A. Guillén Zanón, dentro del número monográfico sobre este instituto jurídico de la *Revista de Documentación Administrativa*. En fin, también los últimos Informes del Defensor del Pueblo han dirigido algunas críticas frente a las actuaciones expropiatorias.

Y es que cuando se menciona esta clásica técnica jurídica de la expropiación, parece que únicamente se está de acuerdo en su esencia, esto es, que la necesidad de realizar una obra pública o la instalación de un servicio de interés general puede llegar a sacrificar derechos o intereses particulares y esa inmolación tiene que tener una compensación. A partir de ahí, de ese núcleo esencial sobre el que existe un unánime parecer, giran ya otros elementos, como los presupuestos para el ejercicio de una expropiación, los trámites procedimentales o, de manera especial, la valoración del perjuicio para satisfacer la justa reparación, asuntos cuya regulación y, sobre todo, su realidad práctica ofrecen notas disonantes. Aunque sean por todos conocidos, quizá convenga reiterar una vez más algunos de estos graves yerros denunciados por la mejor doctrina que podrían justificar, quizás, la demanda de reformas.

## **1. Algunos abusos cometidos al amparo de la Ley**

### **a) Las opulentas declaraciones implícitas y las fingidas prisas**

El presupuesto básico para legitimar el ejercicio de esta potestad tan contundente es que concurra una causa justificada de “utilidad pública o interés social” y que esa causa esté acogida en una Ley. Como sabemos, esa incorporación legal podía realizarse de manera genérica, para grupos o categorías de “determinadas obras, servicios o concesiones” (art. 10 LEF) o bien, en cada caso concreto de una obra pública o nueva instalación del servicio esencial. Las declaraciones

“genéricas” han proliferado. Hay muchas categorías de obras públicas, de instalaciones de servicios esenciales (líneas eléctricas, gasoductos...) cuya necesidad vital permite calificar, *ope legis*, su trascendencia para poner en marcha una expropiación.

Sirva un ejemplo, entre otros muchos, el artículo 40 de la Ley gallega de residuos que “declara de utilidad pública e interés social, a los efectos de la legislación de expropiación forzosa, el establecimiento o ampliación de instalaciones de gestión de residuos” (Ley gallega 3 de noviembre de 2008)

Pero incluso, esa declaración genérica arropa como un manto a otras muchas actuaciones que se desarrollen en espacios protegidos, siguiendo la tendencia expansiva del concepto de expropiación forzosa como tempránamente nos alertó Alejandro Nieto.

La declaración de un parque nacional lleva aparejada la declaración de utilidad pública o interés social de todas aquellas actuaciones que realicen las Administraciones públicas para “la consecución de los objetivos de la Red de parques nacionales” (art. 13 de la Ley de 3 de abril de 2007).

La práctica habitual no ha sido que cada fin expropiatorio se encuentre de manera singular, concreta o con suficiente precisión amparado en una Ley específica. Como también sabemos, desde el primer momento se facilitó este requisito previo al establecerse que se entendería implícita tal declaración con la aprobación del plan de la obra o servicio público por la Administración competente. A raíz de esa previsión muchas leyes insistieron y ampliaron esas implícitas declaraciones.

Sería demasiado larga la cita. Sirva sólo el recordatorio de algunos ejemplos: muchas obras ferroviarias (construcción de cruces, mejora de los pasos a nivel) son consideradas de utilidad pública en la Ley del sector ferroviario (art. 8 de la Ley de 17 de noviembre de 2003); la aprobación de “directrices de ordenación de ámbito subregional” por la Comunidad autónoma de Castilla y León (como prevé el artículo 16 de su Ley de ordenación del territorio de 5 de diciembre de 1998); el transporte por cable (Ley catalana de 14 de julio de 2002), etc...

¿Supuso ya esa inicial previsión una quiebra de las garantías de los afectados? *Prima facie* parece que el “género” de algunas obras y actividades son de muy relevante, cuasi indiscutible, interés y utilidad pública. Casi por “definición”. ¿Cómo rechazar que una depuradora de aguas residuales, un nuevo trazado de vía férrea, una vía de comunicación, un tendido eléctrico... y tantas instalaciones de servicios públicos esenciales y tantas obras de uso común puedan quedar privadas de esa calificación “de utilidad pública”? Por tanto, el problema no está, en principio, en el “género” de la obra o servicio público, sino en la “concreta o específica” obra o servicio. Y es que son conocidos los ejemplos de instalaciones en los que ha quedado manifiesta su inutilidad o inoperancia una vez realizadas.

Ahora nos alertan de que hay autopistas por las cuales no transitan coches, o lo hacen en un número tan escaso e insuficiente que resulta imposible amortizar las cuantiosas inversiones que se realizaron. Caso de la que une Cartagena con Vera, Ocaña a La Roda o las llamadas “radiales de Madrid”, cuya situación financiera se ha agravado por el notable

incremento del justiprecio expropiatorio que han fijado los Tribunales de Justicia. Las estadísticas muestran el reducido número de automóviles que circulan anualmente, cifras muy alejadas de las iniciales previsiones y que mantienen una tendencia descendente (las últimas reflejan un escueto 30% de tráfico frente a las iniciales previsiones). Incluso, una de las empresas concesionarias ha estado ante las puertas para abrir un procedimiento concursal. Un acuerdo con los bancos, la modificación de algunas condiciones de la concesión para aumentar las compensaciones económicas (Real Decreto 907/2011, de 24 de junio), la aprobación de préstamos participativos del Gobierno cuando el importe del justiprecio superara en un 175% de la cantidad prevista por la empresa concesionaria (disposición adicional cuadragésimo primera de la Ley 26/2009, que aprobó los presupuestos generales del Estado para 2010), así como la creación de una “cuenta de compensación” para las empresas concesionarias de las autopistas del Estado, que apareció en una norma muy apropiada, a saber, en la disposición adicional octava de la Ley que regula el servicio postal universal (Ley 43/2010, de 30 de diciembre), todo ello parece haber evitado ese proceso. Y es que frente a los casi trescientos millones previstos inicialmente por el Gobierno para satisfacer los justiprecios, las cantidades finales han rondado los dos mil millones de euros.

Otro problemático ejemplo que pone en cuestión los estudios y proyectos sobre obras públicas que generan expropiaciones son los nuevos trayectos ferroviarios de alta velocidad. Tras muchos documentos, procedimientos, obras e inauguraciones, algunos trayectos han durado... meses. Tal ha sido el caso de la conexión Toledo-Cuenca-Albacete, que alcanzó la media de nueve pasajeros/día y suponía unas pérdidas operativas de 18.000 euros cada jornada, sin incluir, según recogen estudios económicos, la amortización de la inversión. Su construcción costó 3.500 millones y Adif canceló el servicio el pasado mes de julio.

Y qué decir de las expropiaciones que exigieron las ampliaciones de las instalaciones aeroportuarias de Huesca, Lérida, Ciudad Real, León...; o de las que se realizaron para levantar grandes museos y palacios de congresos que han quedado inutilizados en los últimos años tras la “quiebra” de tantas Administraciones públicas...

En otras palabras, una cosa es que en términos teóricos, abstractos una obra pública parezca plausible (una vía férrea de alta velocidad, un aeropuerto...), otra es si en todo caso, en toda localidad es “necesaria” esa nueva obra. Por ello, mucha razón tenía la Ley de expropiación forzosa al exigir que la declaración de utilidad pública se realice de manera específica y singular para poder advertir mejor su menester y conveniencia. Y esa necesidad debe ser la conclusión de un estudio suficientemente meditado que acoja muchas perspectivas, entre las que no deben faltar la ponderación de los costes y la consideración de futuros efectos y beneficios que la obra o el servicio generará. Aspectos ya subrayados hace décadas por la doctrina del Consejo de Estado francés como nos explicó Cruz Ferrer.

A mi juicio, las declaraciones de utilidad pública implícitas no deberían suscitar un especial problema si en los procedimientos para perfilar el proyecto de la obra o instalación existen trámites en los que se documente de manera suficiente la necesidad de la obra, su posible asunción económica y los futuros beneficios. Del mismo modo, trámites para que los afectados y otros interesados puedan exponer su parecer y hacer reconsiderar la conveniencia y sensatez del proyecto. Recuerdo ahora lo conveniente de esta participación ciudadana porque la realidad nos muestra la distinta reacción social ante unas y otras obras públicas. Mientras unas gozan de una bula de pública aceptación, otras generan una inconsciente

antipatía. Los planes de infraestructuras aprobados desde el año 2000 para ampliar la red de trenes de alta velocidad, de autopistas han sido no sólo consentidos, sino también muy aplaudidos por la sociedad. Escasa contestación tuvieron las nuevas líneas de ave, las ampliaciones de aeropuertos o nuevos trayectos de autovía... En esta sociedad que aspira a la celeridad todas estas infraestructuras de transporte rápido son celebradas.

Esa bula de complacencia no beneficia, sin embargo, a otras obras que generan expropiaciones. Los proyectos que pretenden trazar nuevas líneas de alta tensión han sido objeto de gran polémica, impidiendo la tramitación de las expropiaciones como hemos explicado F. Sosa Wagner y yo en nuestro libro *“El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica”*. Y veremos lo que puede suceder con la decisión del Gobierno al señalar después de ocho años de conflictos la localización de los terrenos para construir el almacén de residuos radiactivos... Volveré sobre este asunto *infra*.

Pero avancemos en este epígrafe en el que he bautizado a las declaraciones implícitas como opulentas porque, además de diluirse ese primer requisito en otro acuerdo, los legisladores han avanzado de manera más arrolladora al engullir otros trámites minorando con ello las garantías previstas en la Ley. Tal es el caso de la declaración de la necesidad de ocupación o de la declaración de urgencia. Lo que según la Ley debía conseguirse de manera sucesiva a través de tres acuerdos independientes, con sus oportunos pasos, de manera expedita se aúnan en un “tres por uno” para sorprender como si la Administración actuara con gran celeridad y eficacia. Como en un salto acrobático de varios obstáculos.

Lástima que estas previsiones no aspiren a satisfacer los principios de eficacia y economía procesal, pues a partir de ese momento, como conoce cualquier persona que haya estado relacionada con un expediente expropiatorio, arraiga la parsimonia, cuando no la parálisis (¿quizá sea esa la consecuencia del salto acrobático?). Lo cierto es que se instala sobre el procedimiento un ánimo cansino impidiéndole avanzar a un ritmo adecuado. No se entiende cómo esa agilidad inicial se ha transformado en desesperante lentitud, lo que permite dudar de las iniciales intenciones. En todo caso, lo preocupante es que origina una privación de garantías de los afectados.

Entre las últimas leyes ambiciosas a la hora de tragarse garantías recuerdo, por ejemplo, la Ley de desarrollo sostenible del medio rural que, después de prever que las Leyes de presupuestos generales del Estado pueden declarar obras de infraestructuras interés general, como los transportes, telecomunicaciones, energía, etc..., afirma que esa previsión implicará tanto la declaración de utilidad pública como la de necesidad de ocupación de los bienes afectados (art. 18 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre); o la Ley que regula el almacenamiento geológico de dióxido de carbono que concluye con la siguiente previsión: *“...la declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados, e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa”* (art. 10 de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre). Lo que sigue la estela de la previsión similar contenida ya en el artículo 54 de la Ley del sector eléctrico (Ley 54/1997, 27 de noviembre).

Y en la misma voracidad incurren muchas leyes autonómicas, al devorar varios trámites mediante un único acuerdo. Por ejemplo: la aprobación de instalaciones de energía eólica porque *“la declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes y la adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de la Ley del Sector Eléctrico”* (art.44 de la Ley gallega, núm 8/2009, de 22 de diciembre, que regula el aprovechamiento eólico); al aprobar las obras hidráulicas (art. 29 de la Ley gallega de aguas, Ley 9/2010, de 4 de noviembre); en la delimitación de las áreas de rehabilitación (art. 18 de la Ley andaluza de la vivienda, núm. 1/2010, de 8 de marzo); en el mismo sentido se prevé en la Ley de urbanismo de Aragón (art. 97 de la Ley aragonesa 3/2009, de 17 de junio); para la eliminación de barreras arquitectónicas en la Comunidad foral de Navarra (art. 55 de la Ley foral 10/2010, de 10 de mayo); en la ampliación de las instalaciones de servicios sociales (disp. adic. 3ª de la Ley balear 4/2009, de 11 de junio), etc... E, incluso, se prevén efectos retroactivos: así en la Ley de medidas de Galicia (Ley 15/2010, de 28 de diciembre), que añade una nueva disposición a la Ley gallega de ordenación del territorio (Ley 10/1995, de 23 de noviembre) se establece: *“La declaración de utilidad pública o de interés social y la necesidad de ocupación implícitas en la aprobación de un plan o de un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal, acordadas en sustitución de otro total o parcialmente anulado, retrotraerán sus efectos a la fecha de la aprobación del citado plan o proyecto anulado si la aprobación comprendía dichas declaraciones o, en otro caso, retrotraerán sus efectos a la fecha de inicio del procedimiento de expropiación. Todo esto en relación con aquellos bienes y derechos cuya descripción física y jurídica individualizada constase ya en aquellas fechas”*. Lo que también ha recogido la legislación estatal. Así, mediante la Ley de residuos y suelos contaminados (Ley 22/2011, de 28 de julio), se han convalidado muchas obras realizadas al amparo de un Real Decreto de 2005 y que fueron anuladas por el Tribunal Supremo. Pues bien, mediante esa disposición adicional se convalidan las obras y se insiste en que todo ello lleva implícito *“la declaración de utilidad pública, a los efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación”*.

¿Puede un beneficiario desear algo más? Quizá sólo falte que esa declaración incluya la consignación de una escuálida parte de un justiprecio a pagar en el próximo milenio.

Es cierto que los Tribunales de Justicia hace años se muestran rigurosos y analizan de forma cabal si esos saltos que permiten la omisión de trámites, por facilitar los sobreentendidos, pueden minorar de algún modo las garantías judiciales o los intereses de los afectados. De ahí que se repita la necesidad de que en el procedimiento se justifique de manera adecuada la *“idoneidad, necesidad y proporcionalidad”* de la expropiación forzosa.

Así, la sentencia del Supremo de 30 de enero de 2007 (RJA 330) confirmó que un *“proyecto de remodelación”* municipal no podía equipararse a un plan general de ordenación urbana para incluir las declaraciones de utilidad pública y de necesidad de ocupación, cuando en el planeamiento general no existían las previsiones detalladas que permitieran comprender las futuras obras e instalaciones de interés general. De manera similar se pronunció el Supremo en la sentencia de 30 de marzo del mismo año (RJA 3302). O la más reciente de 22 de marzo de 2010 (RJA 4447) que acoge el recurso del afectado porque la declaración del Consejo de Ministros sobre una instalación eléctrica que implicaba de manera conjunta, como he recordado, la declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación y urgencia, carecía de justificación alguna sobre su real necesidad, al tratarse de un proyecto no definitivo.

Pero si ésta práctica legislativa no fuera ya preocupante, la lectura de las sentencias de los Tribunales de Justicia pone de manifiesto la realización de

mayores abusos. Si ya se presume que con un sólo acuerdo se declara la utilidad pública, la necesidad de ocupación y la urgencia de una obra o instalación, asombra advertir el descaro al ignorar otras garantías mínimas de los ciudadanos como, por ejemplo, la falta de notificación de quedar afectado por una expropiación e, incluso, el clásico trámite de la información pública.

Lo que se advierte tras la lectura de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2009 (RJA 4049), en la que la declaración de utilidad pública de una nueva línea eléctrica, que incluye la declaración de necesidad de ocupación y la declaración de urgencia, como prevé la Ley del sector eléctrico, se salta la mínima garantía de notificar personalmente dicha expropiación a los ciudadanos afectados. Además, como quedó acreditado en el trámite de prueba, no concurría realmente la necesidad de ocupación de esas fincas al existir otras alternativas menos gravosas para la instalación eléctrica. En el mismo sentido se pronuncia el Supremo en otra sentencia, al anular la declaración administrativa que incluye la consideración de urgente, al saltarse el trámite esencial de la información pública con la relación de bienes afectados (sentencia de 17 de febrero de 2010, RJA 3372); o por ser el anuncio de la información pública insuficiente al no aludir con detalle a las obras ni recoger la necesaria relación de bienes afectados (sentencia de 18 de febrero de 2011, RJA 1232).

También se ha insistido por la doctrina en los múltiples abusos realizados por las Administraciones, bien de oficio o impulsadas por impacientes beneficiarios, al declarar la urgencia de las expropiaciones. Mucho se ha denunciado ya este exceso y bien han corregido los Tribunales algunos desafueros, lástima, que muchos años después.

Entre los últimos pronunciamientos que he leído sirva el recordatorio de dos conflictos. Por un lado, la estimación de nulidad de la declaración de urgencia de una obra, cuya premura se había justificado con cláusulas generales e invocando los intereses sociales y económicos. En realidad, como se acredita durante el proceso, no existía tal imperiosa necesidad que justificara acudir a un procedimiento excepcional y eludir el ordinario: *“...La declaración de urgencia no se justifica sin más en los intereses de orden público y utilidad pública respecto a la obra o actividad a desarrollar, dado que esa justificación irradia sobre la propia existencia de la institución expropiatoria, ... el decreto recurrido da razones de distinta índole, incluso de carácter sociolaboral y económica, pero no se justifica que siguiéndose las pautas del procedimiento ordinario, no se alcanzara la finalidad perseguida, sin que debemos olvidar que estamos ante un supuesto excepcional, ante circunstancias excepcionales que deben quedar cumplidamente acreditadas por la administración expropiante a la hora de tomar la vía del procedimiento excepcional de urgencia”* (sentencia del Supremo de 18 marzo 2009 RJA 2283, que cita otras anteriores que acordaron también la nulidad de la declaración de urgencia). También la sentencia del Supremo de 26 de abril de 2011 (RJA 3672) que confirma la nulidad de la declaración de urgencia de la ampliación de una vía pública porque *“la Sala de instancia, en el fundamento de derecho segundo, considera que las razones que se dieron para declarar la urgencia, que eran las de mejorar la funcionalidad de la carretera, no justifican la utilización del procedimiento de urgencia por lo que declara la nulidad de la declaración de urgencia...”*. Lástima que el tiempo transcurrido hiciera imposible ya la restitución de los bienes expropiados y lo que se discute es tan sólo la cuantía de una indemnización sustitutoria.

b) Acuerdos que se encumbran en una Ley para que resulte inalcanzable su discusión por los ciudadanos.

Hace años denuncié a través de algunas “tesis” que reclamaban salvar la dignidad de la Ley (RAP núm. 177) cómo se está abusando de la inclusión en



normas con rango de Ley de acuerdos administrativos para dificultar su impugnación judicial. Proliferan leyes que acogen un acuerdo o medida con su propia declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación. El acto administrativo queda dentro del envoltorio legal privando de las mínimas garantías a los ciudadanos afectados. Surgen así “leyes falsas” bien peligrosas cuando afectan a los derechos de los ciudadanos.

Hay desgraciadamente bastantes ejemplos: leyes de ordenación económica de La Rioja que declaran el interés general y la utilidad pública y urgente ocupación de fincas para ejecutar varias obras hidráulicas; leyes en Castilla y León que anuncian una “Ciudad del Medio ambiente” o la localización de un centro de residuos urbanos en la localidad de Gomecello (Salamanca)...

A diferencia de la protección que ofrece la Constitución alemana no existe en nuestra Constitución un precepto que impida con rotundidad que una Ley incluya un acto administrativo singular que afecte a los derechos de los ciudadanos. Pero aunque no exista ese explícito recordatorio constitucional, debemos insistir en que deben ejercerse con responsabilidad las funciones públicas por los distintos órganos constitucionales para que no se dinamite la estructura del edificio del Estado constitucional de Derecho. No es ningún capricho la división de poderes ni sus delicados mecanismos de controles y contrapesos. El hecho de que muchos gobiernos mantengan un abrumador predominio en las Asambleas legislativas autonómicas no debe llevarles a confundir las funciones.

Bien recuerda Santiago Muñoz Machado la argumentación de C.Schmitt: “si el legislador usara la Ley para expedir órdenes, dictar actos administrativos o sentencias, toda la estructura del Estado y su funcionamiento estarían abocados al caos. Se generaría una especie de despotismo del legislativo que extinguiría la esencia de la división de poderes”, porque, en su brillante expresión, la intervención en la libertad y en la propiedad no se produce por la Ley sino con base a una Ley (*nicht durch Gesetz, sondern auf Grund eines Gesetzes*).

### c) La morosa lentitud de algunos procedimientos.

Uno de los aspectos más preocupantes en la práctica diaria de los procedimientos expropiatorios es que muchos pugnan por ser eternos. Se alargan morosamente en el tiempo. Ya he aludido a las incomprensibles dilaciones de procedimientos que gozaban de la declaración de urgencia. Prisas iniciales que descansaban luego en una actividad tarda. Pero hay otro aspecto en el que resalta esa morosa dilación. En el Informe que publicó el Servicio de Inspección de la Administración del Estado hace ya casi veinte años, ofrecía datos prácticos sobre los tiempos medios que tardaban las Administraciones en fijar el justiprecio. Unos dos años de media frente a los menos de dos meses que inicialmente consideró la Ley. No cuento ahora con otros datos, más que los que se deducen de advertir cuán rápido pasa el tiempo, a veces hasta decenas de años, en la descripción de los hechos que dan origen a un conflicto expropiatorio.

Esta impresión la corroboran también los Defensores del Pueblo. En las Memorias que publican se incluye un apartado sobre las quejas en los procedimientos

expropiatorios. Se insiste en que el mayor número de reclamaciones ante estas instituciones derivan de *“las dilaciones excesivas... que, en la mayoría de los casos son debidas a la inactividad o lentitud administrativa”*. Incluso, para tratar de ruborizar a la Administración responsable se citan algunos casos bochornosos.

Tal ocurre en la Memoria de 2010 del Defensor del Pueblo, que deja constancia de un procedimiento en el que se dilató durante 19 años la remisión del expediente por la Demarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Oriental al Jurado Provincial de Málaga, que dictó resolución fijando el justiprecio de la finca expropiada en noviembre del 2009, sin que el importe del mismo se haya pagado al afectado cuando se publica ese documento. O en la Memoria de la misma institución del año anterior donde también se cuenta el caso de un ciudadano cuyas fincas fueron expropiadas a finales de los años ochenta “intentándose, sin resultado, la adquisición del bien de mutuo acuerdo en el año 1989, y hasta febrero del 2008 la Delegación de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de A Coruña no reanudó el expediente, sin que desde este momento haya tenido noticia del estado de su tramitación”.

¿Causas de estos retrasos? Los funcionarios que tramitan algunos expedientes insisten en la complejidad de precisar una hoja de aprecio bien justificada por parte de la Administración en el escueto plazo de veinte días. De ahí que ese plazo se estire y estire... Otro motivo: el amplio periodo de tiempo que tardan los Jurados de expropiación en adoptar un acuerdo sobre el justiprecio. Son muchos los expedientes se acumulan y poco el tiempo y los medios de los que se dispone. Entramos ya en el busilis de la expropiación, la valoración. De ahí que sea conveniente separar el epígrafe.

d) El avispero de la valoración del justiprecio.

Lo he recordado más arriba. Quizá el único aspecto en el que exista cierta avenencia al atender al instituto expropiatorio es que esa potestad ablatoria ha de generar una justa compensación. Sin embargo, una vez confirmada esta idea básica, identificar los soportes que permitan edificar una adecuada construcción doctrinal de la compensación expropiatoria ha sido un largo debate en el que no se ha ahorrado ningún elemento de discusión. Todo ello, además, amplificado por las disparidades de criterios de valoración que ofrecen los conflictos reales. Un ingrediente que pone de manifiesto las desigualdades que pueden padecer los ciudadanos expropiados por las mismas causas y con bienes análogos.

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza jurídica del “justiprecio expropiatorio”. Asunto ciertamente capital porque inclinarse por la calificación de carga o, por el contrario, de indemnización trae ínsito el conflicto de haberse decidido por su configuración o no como presupuesto básico de una expropiación forzosa. Esto es, exigir su fijación y pago previo; o, por el contrario, si se considera otro elemento más de ese instituto, permitir el pago con posterioridad a la ocupación de los bienes o privación de los derechos.

Conocidos son los términos de estos debates, pues están recogidos en muchos trabajos doctrinales, así como en los fundamentos esgrimidos en la jurisprudencia de los Tribunales, incluso en sentencias del Constitucional. En este momento simplemente quiero señalar que, a mi juicio, las razones expuestas hace decenios

por García de Enterría para aclarar cómo debía interpretarse la expresión “*mediante la correspondiente indemnización*” que acoge el texto constitucional en su artículo 33 no han sido totalmente contestadas. Que sigan existiendo excesos no debe nublar el juicio ni aquietar las denuncias. Que las Administraciones abusen de la invocación a razones de urgencia para evitar el previo pago, que algunas sentencias amparen interpretaciones permisivas de la urgencia, porque no resulta fácil invalidar decisiones cuyos efectos se han ejecutado, debe ser contestado y combatido. Es necesario exigir una correcta actuación en el ejercicio de la potestad expropiatoria para no generar situaciones injustas ni desfavorables a algunos ciudadanos, así como para mantener la legitimidad de las decisiones públicas. Por ello definiendo la naturaleza del justiprecio como carga, como presupuesto previo para la ocupación o privación, sin perjuicio de que existan lógicas excepciones ante situaciones concretas. Pero su percepción nunca debe aumentarse con una lupa que termine por distorsionar la realidad y conducir a facilitar a las Administraciones una actuación que no sea de imperiosa necesidad. Resulta bien complejo, cuando no muy difícil, reparar después los abusos cometidos.

Mayores problemas con relación al justiprecio han surgido a la hora de precisar los criterios de valoración. También la historia de las reformas normativas y, sobre todo, de la disparidad de soluciones que acogían los Tribunales de Justicia, en especial, al atender a la compensación por la privación de bienes inmobiliarios, es bien conocida. La intención inicial de la Ley de expropiación forzosa de fijar unos criterios objetivos quedó abatida por la tensión entre las referencias fiscales y los poderosos imanes del mercado, al que se le atribuye el poder de fijar los precios. El criterio que aparecía como residual en el artículo 43 de la Ley, el llamado “estimativo”, consiguió el triunfo de su aplicación mayoritaria ante las permanentes discusiones de las valoraciones. El casuismo hizo fracasar la imposición de criterios objetivos. Es más, como bien sabemos, todo ello se agravó con relación a los bienes y derechos inmobiliarios por la dicotomía generada por la finalidad de la expropiación: ¿se trataba de una expropiación urbanística o común?, para aplicar la legislación o no del suelo. Sucesivas reformas de esta legislación sectorial incorporaban matices y técnicas para, por un lado, tratar de luchar contra la especulación inmobiliaria y contener las tensiones y vaivenes del mercado, a la vez que se acogían las expectativas rentables que originan el desarrollo urbano.

Muy bien denunciaron muchos autores esa dualidad que generaba una injusta desigualdad de las valoraciones y que, incluso, conseguía arruinar la esencia del Derecho: su seguridad jurídica. Se ha escrito sobre la “lotería” (por todos, sirva la referencia a la obra de J.R. Fernández Torres) que implicaba quedar o no excluido de nuevos polígonos y unidades de actuación urbanística que se delimitaban por la autoridad urbanística originando una marca de desigualdades: los criterios de valoración eran distintos, así como las cargas para discutir ante los Tribunales de Justicia las valoraciones urbanísticas que trataban de congelar el ardor de la tensión especulativa inmobiliaria.

Desde la reforma urbanística aprobada en los años 90 se ha tratado de disolver

esa dicotomía y, así, las sucesivas leyes del suelo han acogido la idea de fijar unos únicos criterios para determinar el justiprecio de los derechos inmobiliarios. Y recientemente se ha aprobado un nuevo Reglamento de valoraciones (Real Decreto de 24 de octubre de 2011). Es decir, que intentos han existido. Cosa distinta es que las precisiones que han pretendido fijar las normas sean claras y sencillas o aparezcan en la maleza de otras disposiciones escondidas dispensas de cómo valorar los bienes que figuran en algunos balances empresariales (caso, por ejemplo de la Orden del Ministerio de Economía de 27 de marzo de 2003 que precisa algunas normas de valoración de bienes inmuebles para determinadas entidades financieras). Igualmente, los criterios que ha ido decantando la jurisprudencia de los Tribunales ha incrementado la preocupación sobre las valoraciones, al multiplicar en muchos casos el justiprecio inicial acordado (entre otros supuestos, es bien conocido el caso de las autopistas radiales de Madrid o de las expropiaciones derivadas de la ampliación de la terminal número cuatro del aeropuerto de Barajas).

Pero me pregunto: toda esa densa jurisprudencia ¿facilita las expropiaciones? ¿permite precisar la mínima satisfacción que debe compensar a los expropiados? A mi juicio, no. De ahí que me atreva a formular unas observaciones heterodoxas porque, quizá, la compleja maraña de los criterios que se formulan en los textos legales se apoye en un paradigma que debamos a reconsiderar.

La Ley de expropiación pretendió que los criterios de valoración fueran “objetivos”. Y eso empiezo ya a discutirlo. Yo quiero que las Administraciones públicas actúen por supuesto con objetividad, con neutralidad e imparcialidad, de manera razonable y sin desviaciones de poder, etc., pero los criterios de valoración no pueden ser todos “objetivos” cuando el justiprecio ha de conseguir paliar el daño originado al expropiado, esto es, alcanzar una cierta sustitución patrimonial. Y ahí está la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha analizado recientemente J. Barcelona Llop.

Se me recordará que esos daños subjetivos ya se encuentran acogidos en la normativa a través del denominado “premio de afección”. Pero se cifra sólo en un cinco por ciento, lo que en muchos casos resulta insuficiente. Como prueba hay que ponerse en la piel de un expropiado: ¿representa sólo el cinco por ciento del precio de adquisición o de reposición de la vivienda ese valor añadido?

No postulo que el justiprecio se fije a través del criterio meramente subjetivo que ofrezca el expropiado. Ninguno de los dos extremos considero adecuado.

Entrar en el avispero de apuntar el valor de un bien o derecho expropiado exige la prudencia de atender a varias pautas, algunas que busquen un engarce en elementos generales y abstractos (el coste de su reposición, el precio de venta en el mercado, la localización...) y otros elementos particulares y subjetivos que traten de equilibrar las declaraciones emocionales de los expropiados con sus pasadas declaraciones fiscales. La composición de cuadros económicos que permitan comparar varios datos: el precio medio de mercado, el coste de reposición, el valor declarado en el catastro, el valor considerado por el

expropiado, coeficientes de ponderación según las rentas reales y potenciales, según la localización..., puede permitir enfocar el perfil desdibujado de la valoración de la expropiación.

Pero hay otro elemento que considero mucho más importante que la fijación de estos criterios. El plazo máximo en el que se realiza el pago. Si se mantiene la práctica actual según la cual han de transcurrir varios años para que los expropiados reciban una mínima compensación se seguirá distorsionando la petición de los afectados, que agrandarán sus demandas y, con ello, se multiplicarán las posibilidades de conflictos jurídicos. La mirada a un horizonte temporal más alejado por el lento actuar de muchos Tribunales, como ha estudiado E. Cobreros, puede originar más estrabismo en la valoración de los bienes.

Por tanto, un cambio de los criterios de valoración, pero antes un cambio radical en el tiempo para fijar y pagar el justiprecio.

No quedan localizados los problemas que suscita el justiprecio expropiatorio en este avispero donde zumban los criterios de valoración.

Otro grave problema denunciado por la doctrina ha sido el del procedimiento para la determinación de la compensación.

La idea de la Ley de expropiación forzosa era nítida: desterrar el anterior sistema de un "tercer perito" designado por el Juez para que ofreciera otra visión frente a los pareceres de las partes. La Ley trató de insistir en las ventajas de conseguir un acuerdo amigable y, en su defecto, acudir a un órgano de composición mixta (de carácter público y privado; de matiz jurídico y económico) que arbitrara una justa decisión. Sin embargo, la experiencia ha mostrado la gran distancia que puede existir entre un casi puro diseño teórico y las situaciones reales trufadas de tantos matices y problemas, por lo que la mirada hacia la ley parecía casi un referente utópico.

Y es que la práctica ha desvelado la aparición de problemas que han crecido de la semilla de la existencia de estos Jurados provinciales de expropiación: se ha insistido en su marcado carácter jurídico frente a la necesidad de acoger de manera preferente conocimientos económicos cuando su función es fijar el justiprecio; se ha denunciado la posible parcialidad de los vocales que representaban a la Administración; se ha advertido la acumulación de expedientes para que se resolvieran por un órgano colegiado integrado por personas con otras importantes responsabilidades como para que le pudieran dedicar el tiempo mínimo suficiente a esta tarea; se ha subrayado la falta de apoyos y medios técnicos ante los numerosos expedientes que generaban las obras públicas, así como la falta de instrumentos de comunicación entre jurados provinciales que facilitarían el conocimiento de los criterios utilizados en expropiaciones que traían la misma causa de una obra pública; han aparecido nuevos jurados de expropiación al amparo de leyes autonómicas de muy discutida composición... en fin, estas y otras causas han dado lugar a que muchos expedientes tardaran en

resolverse más del tiempo razonable y que se propusieran otros sistemas para determinar el justiprecio.

No extraña que todo ello haya sido objeto de estudios y de propuestas de una nueva redacción legislativa. Algunas conocemos gracias al relato de T.R. Fernández Rodríguez y a su artículo me remito. Únicamente recuerdo en este momento algunos aspectos de esa propuesta de reforma del sistema de los jurados en el Anteproyecto que se redactó en el año 2003 para aprobar una nueva Ley general de expropiación forzosa porque quiero realizar algunos comentarios sobre la misma. Quienes integraron el grupo de trabajo en el seno de la Comisión general de codificación, presididos por el Prof. García de Enterría, eran bien conscientes de que uno de los mayores problemas de la Ley era el prolongado retraso para fijar las indemnizaciones porque los expedientes maduraban demasiado en los jurados de expropiación y luego se iniciaba otra larga caminata mediante recursos judiciales que llegaba a ocupar muchos años.

Alargar la discusión sobre el justiprecio agrava tanto la posición de los expropiados como de las arcas públicas. El retraso en el pago incrementa en mucho la cuantía del justiprecio. Pero eso es lo común como prueban los conflictos que resuelven los Tribunales. Atender a los hechos ofrece la visión vertiginosa de cómo varios años se condensan en unos pocos trámites que se resumen en unas líneas. Sirva sólo el recordatorio de las sentencias ya citadas supra, los Tribunales se pronuncian entre cinco años (STS de 18 de marzo de 2009, RJA 2283), nueve, once o quince años (sentencia de 18 de febrero de 2011, RJA 1232).

Cuenta T.R. Fernández que ese grupo de trabajo intentó averiguar el número de recursos contencioso-administrativo sobre justiprecios expropiatorios y que se encontró con que no existían estadísticas. Pero como conocedores del Derecho y de los conflictos judiciales, advertir que casi una sección de la Sala tercera del Supremo está dedicada a la expropiación forzosa da ya idea del volumen de recursos en esta materia. Es más, a través de las bases de datos de jurisprudencia podemos intuir las enormes dimensiones de conflictos expropiatorios. Por ejemplo, de un sólo año, el de 2010, figuran recopilados (por tanto no están todas) más de diecisiete mil autos y sentencias. De esa inmensidad de conflictos que se produce cada año estamos hablando.

De ahí que, con la idea de introducir un mecanismo que ofreciera cierta presteza y ahorrara muchos trámites, esa Comisión propusiera la remisión del expediente al Juzgado provincial de lo contencioso-administrativo una vez advertidas las discrepancias entre las hojas de aprecio formalizadas por el expropiado y la Administración. El Juez debería designar un perito que emitiera un dictamen. A su vista, las partes podían acoger su parecer o recurrir si existía una gran diferencia con su inicial posición ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia.

Esta propuesta ofrece la ventaja aparente de reducir en mucho el tiempo de pendencia del procedimiento, al suprimir toda la tramitación en los actuales Jurados de expropiación. Sin embargo, mantengo alguna duda sobre la bondad de su incorporación para minorar el plazo de fijación del justiprecio. Y no sólo porque me recuerde al sistema establecido en la Ley de expropiación de 1879 (en concreto a su artículo 49), sino porque la idea de llevar los expedientes de fijación del justiprecio a los órganos judiciales quizá suponga incrementar los recursos ante los Tribunales Superiores de Justicia que no andan, por cierto, escasos de

trabajo.

Que las diferencias de las hojas de aprecio sean vistas por otro especialista parece una buena idea, pero no es necesario que esa tarea sea dirigida por un juez. A mi juicio, dentro de la Administración existen funcionarios con conocimientos sobrados para emitir su opinión. Y de ahí que, proponga como alternativa a los actuales Jurados de expropiación, con esa integración tan variopinta y atractiva en teoría pero que ofrece tantas disfunciones en la realidad, la creación de una dependencia o sección en el seno de las delegaciones de la Agencia Estatal de la Administración tributaria. Es cierto que este singular organismo centra su responsabilidad en la administración del sistema tributario (art. 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre). Pero, del mismo modo que tiene suscritos convenios para el auxilio del Ministerio fiscal o de Juzgados y Tribunales en la represión de delitos, considero que puede recibir una nueva atribución o encomienda para arbitrar en los procedimientos de valoración de los bienes expropiados a la vista de las hojas de aprecio. Cuenta este organismo con economistas, arquitectos, ingenieros y otros funcionarios bien acostumbrados a valorar los bienes y derechos. Por ello, a mi juicio, se puede configurar una dependencia o sección con esas funciones arbitrales sin mayores costes y con muchas garantías de profesionalidad.

En fin, podrían recordarse algunas otras críticas a la legislación de expropiación forzosa como las relativas a las retasaciones o el conflicto de las reversiones que no he mencionado. Pero creo que ya es suficiente en este momento para advertir cuánto se ha debatido sobre la expropiación forzosa y se ha justificado su reforma.

Dejando para más adelante mi opinión sobre qué podría o no modificarse del texto vigente, sí quiero dejar ya apuntada una idea, a saber: que la mayoría de las denuncias no tienen su origen directamente en el texto legal. A mi juicio, muchos defectos derivan de abusos de poderes públicos y autoridades, de escudarse en una Ley para contrarrestar la oposición a una expropiación forzosa, de no analizar bien los proyectos ni los costes de las infraestructuras, de la desidia de algunos funcionarios que retrasan la tramitación de los expedientes, del colapso de los Tribunales de Justicia... es decir, que sigo creyendo que la Ley de 1954 es un importante instrumento normativo, que edificó con buena técnica jurídica y redacción clara una institución capital en el actuar de las Administraciones públicas. Sin embargo, ese edificio presenta un aspecto algo ruinoso debido a unas considerables grietas que no proceden de sus propios defectos de construcción. Siguiendo con el símil arquitectónico: han sido originadas por algún terremoto legislativo, por el mal mantenimiento y cierta desidia de las Administraciones, así como por los verdaderos boquetes producidos por las bombas argumentativas expuestas en los conflictos judiciales. El aspecto es algo crítico y de ahí el acierto de quienes rigen esta Asociación para suscitar el debate sobre una nueva Ley de expropiación forzosa. Pero, a la hora de pensar sobre la reforma de esta regulación hay una perspectiva, a mi juicio más importante, que no debe desatenderse y es la que paso a considerar.

## 2. Las expropiaciones en el contexto de la crisis económica.

Las consideraciones sobre una reforma de la Ley de expropiación forzosa no deben concluir una vez que se recuerdan todas las críticas ya vertidas por la doctrina. Creo que hay que tener muy en cuenta, en el juicio de la Ley, la situación actual que vivimos con profundas crisis: crisis financiera, crisis económica, pero también y son bien preocupantes, la crisis institucional y política. Esta realidad quizá llegue a producir cambios de paradigma, como hace años algunos han apuntado. En todo caso, en el momento que corrijo estas líneas sigue la zozobra sobre la crisis financiera y económica y creo que ello debe tenerse en cuenta al afrontar cualquier estudio. Siempre ha recomendado R. Martín Mateo no hacer trabajos sólo de flexo y mirar un poco por la ventana para ver cómo se desenvuelven las figuras e instituciones en la realidad. Porque la autopsia de un cuerpo inerte, de una figura jurídica, aislada en una mesa camilla, pueda ofrecer un análisis frío y seco. Los esquemas formales pueden inclinar la mirada hacia un sesgo irreal que dificulte la correcta comprensión de los problemas y, por ello, de ofrecer alternativas y soluciones.

En concreto, a los efectos que en estos momentos nos interesan, el análisis del instituto expropiatorio, la crisis económica afecta al comportamiento de las Administraciones públicas. Y es que la “*bancarrota del Estado*”, como hemos titulado nuestro libro F. Sosa Wagner y yo, incide de manera importante en una institución que se apoya en la disponibilidad de fondos públicos.

Hablamos de “bancarrota” porque junto a la primera acepción semántica que se viene a la cabeza, la de la quiebra comercial, hay otros significados que recogen los diccionarios como los de “ruina económica” o “desastre, hundimiento, descrédito de un sistema o doctrina”, y eso creemos que ocurre en la situación actual. Y esa situación es la que aparece tras leer, por ejemplo, los datos de los Informes económicos y estadísticos del Banco de España. El porcentaje de deuda pública supera el setenta por ciento del producto interior bruto, las cifras de la deuda viva de las Comunidades autónomas superan los cien mil millones de euros, la de las empresas públicas, más de veinte mil millones...

El estallido de la crisis financiera ha desvelado la debilidad económica de muchas Administraciones públicas. Sus ansias de presencia con la multiplicación de órganos e instituciones, su permanente y, a veces, frenética actividad ha llevado a descuidar la atención a las cifras de su déficit. Es cierto que esa “distracción” pudo deberse a que durante algunos años era bien cómoda y asequible la obtención de crédito y la cuantía total de la deuda pública viva parecía asumible. Sin embargo, cuando se cerraron los grifos del crédito las debilidades quedaron al descubierto. Y es que las otras fuentes de financiación de las economías públicas distintas de esa apelación al crédito, en especial, los ingresos tributarios, son escasos para financiar tanto gasto público y han disminuido de manera muy significativa como consecuencia lógica de la crisis económica.

Esta situación de bancarrota no es nueva. De manera detallada recordamos en el primer capítulo de nuestro último libro los avatares de la hacienda española. Sin embargo, hoy día ofrece unos elementos muy distintos a los vividos en los pasados siglos por una singularidad nada baladí: la pertenencia de España a la



Unión Europea y a la “eurozona”. Es esta circunstancia de utilización del euro como moneda única, que no puede ser manipulada de manera singular por un sólo Estado, la que diferencia de épocas pasadas la crisis de las finanzas públicas, del Estado deudor como ha descrito A. Jiménez Blanco. Y es que el Derecho europeo priva a las autoridades españolas de adoptar medidas de política monetaria y, sobre todo, impone a los poderes públicos el cumplimiento de unos compromisos de responsabilidad en el gasto y de lealtad de comportamiento con los otros países europeos.

Los Tratados de Maastricht y Amsterdam generaron el denominado “Pacto de estabilidad y crecimiento” con la finalidad de coordinar las políticas económicas de los países integrados en la zona euro y, de manera especial, evitar la aparición de déficits presupuestarios excesivos. El valor de referencia es conocido: el límite del 3% del producto interior bruto. Esta previsión está también recogida en el Tratado de Lisboa, así como en importante Derecho derivado. Cuando corrijo estas líneas se está discutiendo recordarla en otro nuevo Tratado que suscribirán 26 de los países de la Unión Europea.

Pues bien, la pertenencia a la Unión europea impone no sólo la reducción del déficit público a unos porcentajes razonables con la actividad económica, sino que las soluciones giren sobre el radio de la actividad económica interna de la propia estructura pública, el control de sus gastos y la atención a ingresos. Y es en este ámbito, en el control de los gastos, en donde esta situación de crisis de las finanzas públicas afecta al instituto expropiatorio y abre varios interrogantes: ¿seguirán expropiando las Administraciones públicas ante las dificultades de financiación y los necesarios controles de gasto público? ¿De dónde saldrá la compensación? ¿Aparecerán o pedirán paso otras técnicas y figuras como alternativas para tratar de aunar la consecución del interés general y el necesario sacrificio particular, sin que padezca tanto el erario público?

Conviene avanzar distinguiendo algunas situaciones.

a) Paralización y retraso de expropiaciones.

Si hay dificultades para que las Administraciones se financien, parece lógico pensar que habrá también dificultades para que afronten inversiones en nuevos proyectos de infraestructuras públicas. Nuevos aeropuertos, líneas de tren de alta velocidad, nuevas autovías, grandes palacios de congresos, museos de arte moderno y otras muchas ideas de nuevas instalaciones y edificios que afectan a propiedades privadas deberán quedar en el cajón de los futuros proyectos hasta que las arcas públicas presenten un aspecto recuperado.

Quizá si se repiensen proyectos y se analiza bien su coste se adopten decisiones que supongan su contención. Es más, en una sociedad tan rica como la que en estos tiempos vivimos -sin desconocer las desigualdades y diferencias que existen- la reiteración de algunas infraestructuras no supera el examen del coste-beneficio.

Pero además de la paralización de iniciativas, desde que se admitió la grave situación económica de las finanzas públicas es posible también advertir los

recortes en planes de infraestructuras ya aprobados, así como proyectos que estaban ya en marcha, que contaban con sus correspondientes informes y que habían encendido el motor para la realización de expropiaciones. Muchos planes, proyectos y trámites se ven señalados por la batuta de la moderación. Bien a través de que no encuentran acomodo en partidas concretas de los presupuestos públicos aprobados para el próximo año, bien porque acuerdos explícitos ordenan la paralización de las expropiaciones.

Ejemplos concretos encontramos en acuerdos de las autoridades que se notifican a los interesados, así como en las noticias que publican algunos medios de comunicación. Así, en los últimos presupuestos aprobados por el Parlamento andaluz han disminuido las partidas previstas para pagar las expropiaciones que exigían algunas instalaciones de los planes metropolitanos del transporte aprobados en 2006. La Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias del Ministerio de Fomento paralizó hace semanas el proceso de firma de actas previas para la expropiación de los terrenos afectados por los proyectos de una estación de tren de alta velocidad y una subestación eléctrica que afectaba a fincas situadas en los términos municipales de Cernadilla, Mombuey, Otero de Bodas, Palacios de Sanabria... No han tenido continuidad los anuncios de nuevas variantes y obras de circunvalación a algunas localidades que exigían la expropiación de nuevos terrenos (casos en Benidorm, Guadalajara, Siles...).

Más ejemplos se advierte en las actuaciones urbanísticas municipales. No se llevan a cabo planes de reforma interior que exigen la expropiación de terrenos para la alineación de calles y fachadas, la expropiación de edificaciones fuera de ordenación, la recuperación de edificios tradicionales o que cuentan con cierta singularidad...

El Ayuntamiento de Málaga ha descartado ya la expropiación de un palacete (el denominado Cortijo Jurado) a pesar de su ruinoso apariencia y de la inexecución de las obras para su restauración y conversión en un hotel. En Llodio se ha acordado la paralización de un plan de viviendas por las discrepancias de seguir adelante o no con las expropiaciones necesarias para encauzar un arroyo. En Vigo se ha anunciado la reducción del proyecto de la Ciudad de la Justicia para reducir el ámbito de los bienes a expropiar.

Es cierto que estas situaciones no son enteramente una novedad. En el ámbito local los tiempos de actuación de la gestión urbanística han sido siempre algo peculiares: unidades y polígonos que se urbanizaban con cierta agilidad y otros que, sin embargo, dormitaban por desconocidas causas. Lo que ahora quiero destacar es que estas situaciones de retraso de iniciativas, de paralización de proyectos, de suspensión de expropiaciones se están generalizando y son frecuentes las declaraciones de concejales de la oposición municipal que critican la reducción de partidas presupuestarias para atender a los proyectos de urbanización y a las expropiaciones planificadas.

Es más, quizá esta situación de bancarrota de muchos Ayuntamientos conduzca a reconsiderar la planificación urbanística y no incluir de manera irreflexiva tantas reservas de suelo para dotaciones públicas que después de decenios no se realizan y que sin embargo conllevan, según algunas legislaciones autonómicas, el derecho a que sus titulares soliciten la expropiación de sus propiedades. Esas previsiones están llevando a que muchos Ayuntamientos estén prenotando cantidades voluminosas en su presupuesto municipal para tratar de hacer frente a las solicitudes de los vecinos.

Y es que, por ejemplo, la Ley urbanística de la Comunidad valenciana reconoce el derecho a solicitar la expropiación forzosa cuando hayan transcurrido cinco años sin que se haya ejecutado programa alguno de actuación urbanística y su propiedad esté destinada a una dotación pública (art. 184 de la Ley de la Comunidad valenciana de 30 de diciembre de 2005). De ahí que muchos Ayuntamientos mantengan millonarias deudas con expropiados.

Pero no por ello desaparecerá del mundo de las relaciones jurídicas la expropiación forzosa. Y una prueba es el siguiente epígrafe.

b) Los pagos en especie.

Desde la legislación urbanística de 1976 se permitió que el justiprecio pudiera también satisfacerse en especie. La asequible adquisición por la Administración municipal de bienes inmuebles a través de las cesiones obligaciones de actuaciones urbanísticas facilitaba una vía cómoda para satisfacer el justiprecio en especie. Esa alternativa al pago monetario se ha acogido en todas las leyes de urbanismo y del suelo y, lógicamente, se ha difundido en muchas expropiaciones como bien ha explicado L. Montañés en una obra monográfica sobre este asunto. Además de explícitos acuerdos de expropiación, las autoridades urbanísticas consiguen inmuebles necesarios para afrontar la ejecución de los diseños de planes y proyectos mediante reparcelaciones, permutas y ocupaciones directas en las que el espíritu de las expropiaciones se mantiene por incluir como contraprestación de los titulares de otros bienes, derechos, aprovechamientos futuros o fincas virtuales. ¿Hay algún problema? No, siempre que se cumpla lo dispuesto por el Ordenamiento jurídico. Y es en este punto donde la jurisprudencia nos trae ecos de otras actuaciones municipales, no necesariamente expropiaciones, pero que pueden servir de pauta para preocuparse de que la melodía del pago no resulte desafinada. Porque a través de convenios urbanísticos podría articularse ese pago en especie y en el seno de esos convenios es donde ha de tenerse cierta precaución para no acoger entre sus cláusulas previsiones ilegales.

Se confirmó la actuación municipal, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2004 (RJ 1721) que declara que no ha lugar el recurso de casación presentado por una empresa, que había padecido la expropiación de sus instalaciones y que el Ayuntamiento quería reubicar en unas fincas que, inicialmente no permitían la edificación. La revisión del planeamiento para admitir el aprovechamiento urbanístico fue aceptado por el Tribunal juzgado como medio de *ius variandi* para acoger el efectivo pago en especie del justiprecio. También en la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo número 3 de Oviedo de 31 de julio de 2007, que confirma que la modificación de un convenio urbanístico no se apartaba del inicial en el que los expropiados habían aceptado el pago en especie a través de unas viviendas de futura construcción.

Otros pronunciamientos judiciales nos relatan convenios urbanísticos donde se habían alojado cláusulas ilegales: cesiones de terrenos por propietarios a cambio de parcelas inedificables que infringen el planeamiento; o de compromisos de revisión de planeamiento para facilitar la edificabilidad de otras fincas; o de incluir el pacto según el cual el Ayuntamiento no otorgara futuras licencias para la instalación de nuevos establecimientos (en este sentido pueden verse las sentencias del Supremo de 2 de junio de 1999, RJ 3650; del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de marzo de 2003, RJCA 286; del

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 6 de septiembre de 2001, RJCA 12219). En el momento en que escribo estas líneas se ha difundido la noticia de un convenio para “legalizar la situación de una gran urbanización” en el Ayuntamiento de Miño y que estaba paralizada ante los múltiples conflictos judiciales suscitados por el Plan parcial que acogía la urbanización, los procedimientos de expropiación, adjudicación de las obras y las nuevas valoraciones fijadas por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (muchas son las sentencias pronunciadas sobre estos conflictos. Quizá entre las más significativas pueden verse las de 25 de octubre de 2007, RJCA 2737, 12 de marzo de 2008, RJCA 21603; varias de 22 y 29 de septiembre de 2010...).

Más problemas suscita que el pago del justiprecio no se materialice en una finca futura, sino en otras contraprestaciones. Por ejemplo, el caso de la suscripción de la ejecución de un contrato de obra o la concesión de un servicio público. A mi entender, creo que estos contratos infringen la normativa de contratación pública sustrayendo las garantías de publicidad y concurrencia. Aspecto en el que también ha insistido J.M<sup>a</sup> Gimeno Feliú.

Es cierto que su validez ha sido admitida, en ocasiones, por los Tribunales. Tal fue el caso del contrato suscrito entre un Ayuntamiento y una empresa, de tal modo que el Ayuntamiento cedía una parcela desafectada a un empresario para que en la misma construyera un frontón y plaza pública y, además, un establecimiento comercial y varias plazas de garage, lo que pasaría a propiedad del contratista, en ese caso el Tribunal Supremo calificó como contrato administrativo especial (sentencia de 23 de septiembre de 2003, RJ 7310).

Considero que esos contratos encierran una auténtica adjudicación directa de un contrato administrativo, ya sea de obra o de concesión de servicios y que, por ello, no debería admitirse como medio de pago de un justiprecio expropiatorio. Se anularía toda la arquitectura levantada para garantizar mínimamente la transparencia de la contratación pública. La preocupación que manifiesto no es teórica. Una noticia algo reciente me ha refrescado la memoria. Merece la pena conocer el conflicto bautizado como el del “palacete de Villa Magdalena” pues vuelve a poner de manifiesto cómo los responsables públicos tratan de malear las instituciones jurídicas para ir tapando agujeros de deudas, algunas incrementadas por irresponsables decisiones o negligentes actuaciones.

Existe en el centro de Oviedo un coqueto palacete propiedad del Ayuntamiento, fruto de una expropiación en los años noventa. Desde entonces mantiene vivo un conflicto sobre el justiprecio a abonar al propietario. De la documentación que analizamos para estudiar la “Bancarrotita...” concretamos los siguientes datos bien significativos: tras varias propuestas de convenio entre el Ayuntamiento y la empresa propietaria del palacete se realiza la expropiación del mismo con una tasación aproximada de lo que hoy traduciríamos en unos seis millones de euros (año 1997). El recurso del propietario es estimado por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias que lo eleva a unos once millones de euros. Lo que confirma el Supremo. Los años han pasado y los intereses han elevado la deuda municipal. En diciembre de 2007 el Ayuntamiento abonó al propietario alrededor de 16 millones de euros. Sin embargo, con antelación a ese pago, el propietario había solicitado la retasación del palacete, pues el Ayuntamiento no había consignado ninguna cantidad. Para tratar de solucionar el conflicto las partes suscribieron un convenio en abril de 2010 en virtud del cual se cedió la propiedad del subsuelo del entorno al campo de San Francisco con el fin de construir mil quinientas plazas de aparcamiento, además de un solar para construir 230 pisos y garajes, así como el compromiso de no construir en un radio de cerca de doscientos metros más plazas de garage.

Colectivos y partidos políticos presentaron recursos contenciosos en los juzgados y

denuncias ante las instituciones europeas. Muchas eran las irregularidades que saltaban a la vista: de carácter urbanístico y de la legislación de contratos al promover obras públicas sin ningún expediente previo que garantizara la publicidad y concurrencia. Mientras en Bruselas se archivaban las denuncias, el triunfo de esa oposición se alcanzó en los juzgados. Una sentencia de julio de 2011 declaró la nulidad del convenio porque, entre otras consideraciones, la magistrada resaltó el incumplimiento de la normativa urbanística muy afectada por los acuerdos alcanzados, en especial, porque, no habían seguido los mínimos trámites de publicidad que requiere todo convenio urbanístico. En el momento que corrijo estas líneas se ha conocido la nueva valoración que ha realizado el Ayuntamiento que, me atrevo a pronosticar, se discutirá por el expropiado al no alcanzar las expectativas que hace años ya manifestó.

### c) Alternativas a la expropiación forzosa.

Las dificultades financieras de las Administraciones públicas pueden permitir que, a la hora de afrontar los proyectos de nuevas infraestructuras e iniciativas públicas que exigen la ocupación de espacios o afecten a derechos privados, se aguce el sentido para considerar otras posibilidades que no exijan el desembolso económico que las expropiaciones forzosas conllevan. Alternativas que no se habían considerado, entre otras razones, por la galbana que crea la comodidad de imponer una expropiación forzosa y posponer el efectivo pago del justiprecio. Y es que el ejercicio del poder puede llevar a obnubilar la vista y desatender los principios básicos de buena administración: que toda actuación administrativa ha de ser proporcionada, que cualquier medida de intervención ha de producirse en sus justos términos respetando el principio “pro libertate”, que muchas veces es mejor llegar a acuerdos cuando un proyecto afecta a varios interesados que imponer la voluntad y sembrar la semilla de posibles conflictos... Criterios elementales, normas de conducta sensatas que no necesitan acudir a la explicación económica de la teoría de los juegos, ni a la mera comparación entre el coste y el beneficio, para reconocer que pueden seguirse distintos procedimientos, además del expropiatorio, para alcanzar un objetivo público.

R. Fernández Bautista recoge en su monografía *“Alternativas a la expropiación forzosa”* algunas de esas vías al analizar la legislación catalana sobre vivienda que fomenta políticas de alquiler de las viviendas desocupadas; los sistemas de actuación urbanística de naturaleza privada o mixta, que deben ser preferentes al ejercicio de la potestad expropiatoria; o la constitución de un derecho de superficie.

A mi juicio, tres ideas sería necesario subrayar para que la autoridad administrativa mejorara su comportamiento. La primera, insistir en que toda expropiación forzosa debe ser una medida excepcional que, en consecuencia, ha de utilizarse en sus justos términos, precisando con rigor “la necesidad concreta” de los bienes y derechos afectados “que sean estrictamente indispensables”. La segunda, que los beneficios de la obra o instalación deben ser superiores al coste de los derechos privados que hayan de sacrificarse. Ese análisis reconduciría su ejercicio y quizá se introduzca si se realiza de manera adecuada una evaluación a través del “informe o memoria de sostenibilidad económica” que exige la Ley del suelo. Y la tercera, recordar que los negocios jurídicos, los convenios pueden integrar cláusulas y compromisos muy variados y dotar de flexibilidad muchas situaciones. Porque *“en los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al*

*interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración”* (art 25 del nuevo Texto refundido de la ley de contratos del sector público).

En consecuencia, creo que algunas infraestructuras, algunos servicios públicos pueden materializarse sin la total privación de los derechos privados o a través de pactos que sustituyan esos derechos mediante permutas voluntarias u otros compromisos.

No obstante una precisión más quisiera hacer, para evitar que de la utilización abusiva del ejercicio de la potestad expropiatoria no caía en la tendencia extrema opuesta, como si la Administración siguiera el movimiento del péndulo. Me refiero al riesgo de generalizar convenios para evitar expropiaciones.

Así, no se debería permitir un adelgazamiento de las Administraciones públicas de tal modo que sus bienes y servicios estén en manos privadas al amparo de los ahora famosos convenios de colaboración público-privada. Hay bienes y servicios que, desde mi punto de vista, deben ser siempre públicos y, si su establecimiento afecta a los bienes privados de tal modo que haga imposible su aprovechamiento o desenvolvimiento, debe procederse a su expropiación. Apunto un ejemplo. Prefiero que haya algunos aeropuertos públicos a que todos sean propiedad privada. Considero que las pistas de despegue y aterrizaje de un aeropuerto público deben mantener la condición de bienes demaniales en lugar de pertenecer a empresas aeronáuticas porque se facilita el interés público, el interés general en la gestión y la seguridad aeroportuaria. Y lo mismo pienso con relación a muchos servicios públicos como la sanidad o la educación. Las variadas fórmulas de gestión de los servicios públicos ofrecen posibilidades diversas antes de afrontar un cambio en la titularidad de la propiedad. Han de convivir prestaciones privadas pero también públicas. Entramos en cuestiones que tienen un palpito ideológico. Pero hay que saber los riesgos de los movimientos pendulares que caen en las posibilidades más extremas, en este caso, frente al uso abusivo de la potestad expropiatoria, el riesgo está en encauzar toda actividad pública hacia la nueva tendencia -tan nueva, tan vieja- de la colaboración público-privada.

#### d) Otras dificultades añadidas

Además de la profunda crisis económica, otras circunstancias externas a la consideración teórica de la normativa han de atenderse, porque también inciden en el desenvolvimiento concreto y efectivo de muchos procedimientos expropiatorios. Me refiero a las situaciones que se suscitan cuando existe una fuerte oposición de grupos sociales a los proyectos que, incluso, llegan a originar conflictos de orden público con la ocupación física de los bienes afectados por la expropiación. Los desórdenes públicos tienen sus instrumentos de solución, pero si los recuerdo en esta sede es porque llegan a incidir de tal modo en los procedimientos administrativos que, en ocasiones, consiguen no sólo retrasar durante años los proyectos públicos, sino también alterar las decisiones iniciales.

Muchos conflictos han contribuido a incrementar el peso de los tomos de la jurisprudencia

de los Tribunales y nos han hecho a muchos pensar y reflexionar sobre cuestiones jurídicas. Recuerdo ahora sólo dos ejemplos de los muchos que podrían mencionarse. El primero, el derivado de la construcción del embalse de Itoiz, donde algunas asociaciones ecologistas consiguieron modificar el proyecto inicial por afectar a zonas especiales de protección de las aves y que después se complicó por la actuación legislativa de la Comunidad Foral de Navarra al aprobar una Ley que implicaba la inejecución de las sentencias judiciales. Pero ahí entramos en otros problemas sobre los límites de la potestad legislativa y el derecho a la ejecución de las sentencias que he abordado en otras sedes. El segundo ejemplo, la fuerte oposición a tantos proyectos de instalación de nuevas líneas de alta tensión eléctrica. En el libro que escribimos Sosa Wagner y yo, *“El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica”* recordamos varios conflictos en que algunos Alcaldes no permitían el acceso a las casas consistoriales para que se pudieran firmar las actas previas de ocupación de los terrenos expropiados; las manifestaciones, concentraciones y acampadas que entorpecían el inicio de las obras, al impedir el paso de las excavadoras; los actos de sabotaje; las diversas sentencias que han tratado de solucionar estos conflictos, así como las reformas normativas y de alteraciones de proyectos que se han sucedido.

Por ello, si han fracasado determinadas expropiaciones habrá que analizar su porqué, así como poner remedio para que no se repitan los posibles errores cometidos. Si se quiere mejorar la aplicación de la normativa sobre expropiación forzosa para agilizar los procedimientos administrativos o para la adecuada consecución de proyectos de utilidad pública habrá que tener en cuenta estas realidades.

Es cierto que el Ordenamiento jurídico ya acoge técnicas para tratar de disolver futuros conflictos. Una de las más importantes, como es bien sabido, es el procedimiento de declaración de impacto ambiental. A través del mismo pueden ya los interesados y, sobre todo, las asociaciones ecologistas más conscientes de la protección ambiental que muchas empresas beneficiadas por la expropiación, explicitar las razones para la oposición o cambio de los proyectos. Pero hay que saber que, a pesar de estas técnicas jurídicas que ofrecen un importante cauce de participación, la oposición a los proyectos no siempre se mitigan.

Uno de los conflictos que más me ha sorprendido en los últimos años es el suscitado a raíz del proyecto de reforma de la estación central de ferrocarril de Stuttgart (conocido como Stuttgart21) dentro del magno proyecto de línea de ferrocarril París-Bratislava. Después de varios procedimientos administrativos para aprobar la nueva estación, el soterramiento de algunas vías, la noticia del inicio de las obras que afectan a la estación actual levantó la contestación ciudadana. Con brevedad recuerdo alguno de sus hitos porque es un asunto que exigiría una tesis doctoral: se acordó un arbitraje designándose a H. Geissler mediador; se redactó un nuevo proyecto; hubo nuevas concentraciones; se celebraron elecciones regionales en el Land de Baden-Württemberg; el nuevo gobierno integrado por una coalición de verdes y socialdemócratas convocó una consulta popular en la que se obtuvo un resultado favorable al proyecto (alrededor del 60% de los votos válidamente emitidos con una participación escasa porque no llegó a la mitad del censo); se iniciaron los trabajos, pero recientemente una medida cautelar del Tribunal superior contencioso administrativo de Baden Württemberg lo ha paralizado...

En fin, creo que si realmente una Administración llega a la convicción de la necesidad de utilizar esta fuerte potestad para la consecución de una finalidad pública debe estar bien pertrechada de argumentos sólidos que justifiquen la necesidad de ocupar bienes o suprimir derechos u otros

intereses patrimoniales; que a esa decisión se haya llegado a través de un procedimiento transparente en el que se haya dado la posibilidad de participar a los interesados y que se les haya contestado de manera mínimamente razonable sus quejas y reparos. El fracaso de algunos proyectos, la evaporación de algunos procedimientos expropiatorios supone, a mi juicio, una cierta fisura en el objetivo que debe presidir la actuación administrativa y que justifica la atribución de autoridad: su buena gestión.

### **3. ¿Se puede concluir con alguna propuesta?**

Termino ya. ¿Qué responder a la pregunta de si hace falta una nueva Ley que regule las expropiaciones forzosas?

He recordado algunos defectos que se suscitan en los procedimientos expropiatorios, pero sigo en la idea de que, más que de la Ley, esos vicios y abusos provienen de malas prácticas legislativas, administrativas y judiciales. Es decir, que respondo del mismo modo que uno de los personajes de una viñeta de un conocido humorista español. Lo recuerdo: en el dibujo aparecían dos personas de las cuales la primera preguntaba: “¿y tú qué cambiarías de la Constitución?”, a lo que la segunda respondía: “... a nosotros.” Yo propondría pocas modificaciones de la Ley y muchas del actuar legislativo, administrativo y judicial.

Soy consciente de que la fuerte marea de reformas legislativas no se puede contener y, por ello, llevada por esa fuerte corriente mi propuesta iría por admitir algunas modificaciones apoyadas en algunas de las ideas señaladas. Y ello en la medida en que subsista la potestad expropiatoria tal como la hemos venido conociendo pues, ciertamente con la crisis económica, habrá de sufrir una mutación importante.

No pondría sobre la mesa un nuevo texto legislativo, preferiría que las modificaciones necesarias se hicieran sobre la Ley ahora vigente. Sé que ésto suena a gran heterodoxia, pero tiene algunas ventajas. También un nuevo texto ofrece ventajas, se me dirá, ... y riesgos. Pienso en la cantidad de energía que consumirá la redacción de borradores, anteproyectos, proyectos, informes, iniciativas, enmiendas... y luego vendrían nuestros comentarios firmados por todos nosotros. Me gustaría ahorrar la perturbación que padecen algunos para escribir tanto artículo que sea evaluado por las agencias en lugar de dirigir los esfuerzos a un sólo trabajo más denso. Pero me preocupa más la longitud del nuevo texto, los riesgos de una peor redacción, la incorporación de palabros... A mi juicio, intentar acomodarse al marco ya establecido de la Ley vigente puede traer alguna ventaja como contener la pluma legislativa a lo indispensable, no incluir preceptos vacuos, así como intentar que la expresión sea clara, concreta y concisa.

¿Qué modificaciones mínimas introduciría? De algunas de las preocupaciones arriba apuntadas resaltaría lo siguiente.

1º.- Trataría de impedir que mediante futuras leyes se consideraran implícitas en un sólo acto administrativo todas las declaraciones de utilidad pública, necesidad



de ocupación y urgencia; y, sobre todo, evitar que futuras “falsas-leyes” declararan esas situaciones para impedir la impugnación ciudadana.

No estoy en contra de que la Administración agilice los trámites, ni de la economía procesal, pero cuando cada decisión tiene su sentido y puede ser discutida y generar otras alternativas, la inclusión de “tres efectos en uno” distorsiona el posterior debate. No es fácil atraer la atención del juzgador sobre la inexistencia de una suficiente “utilidad pública” o la existencia de otras alternativas, cuando la Administración o un beneficiario de manera atropellada y como empujando han querido que un plan incluya ya la expresión de la utilidad pública, de la necesidad de ocupación y la imperiosa necesidad que llega a la urgencia de actuación. Es más, esos atajos luego han conducido a tener que sortear las dificultades de una oposición ciudadana más crecida por haberse sentido defraudada ante el discutido proceder administrativo.

La consideración de ese nuevo precepto como “básico” podría impedir esas actuaciones abusivas.

2º.- Insistiría en que esas declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación o los proyectos que los amparan hubieran seguido una tramitación transparente, con trámites para facilitar la información pública y fases de explicación a los interesados de la transcendencia de las obras.

3º. Con relación a las expropiaciones urgentes, incorporaría una cláusula invalidante de la declaración si no se inician las obras en un plazo breve y si no se concluyeran en el tiempo inicialmente previsto, salvo causas de fuerza mayor.

4º. Por lo que afecta a las valoraciones, propongo como alternativa a los Jurados de expropiación la creación en la Agencia Tributaria de una dependencia o sección integrada por funcionarios públicos especialistas en valoraciones para dictaminar sobre el justiprecio en el plazo máximo de tres meses.

5º. Introduciría algunos matices en los criterios para valorar los bienes expropiados, de manera especial, cuando se trate de propiedades en las que desarrollan su vida los expropiados.

6º. Establecería mecanismos para que los procedimientos de fijación del justiprecio y su completo pago se ultimaran en plazos razonables.

En fin, éstas serían las modificaciones sustanciales que trataría de incorporar a una futura reforma de la Ley de expropiación forzosa. Pero ya he adelantado que preferiría que, como en la viñeta nos reformáramos nosotros y que hubiera un cambio en los comportamientos para evitar abusos legislativos, mala gestión administrativa y retrasos judiciales.

### Bibliografía

- D. Aguado Fernández, “La valoración del suelo. Las dificultades para llegar a un acuerdo sobre los criterios a utilizar”, *RUE*, núm. 10, págs. 15 y ss.
- V. Álvarez García, “Las garantías constitucionales de la expropiación forzosa”, *RGD* núm. 16.
- J. Barcelona Llop, “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio europeo de Derechos humanos”, *RAP* núm. 185, págs. 49 y ss.
- J. M<sup>a</sup> Baño León, “Las valoraciones del suelo”, *RGDA* núm. 15.
- J. Bermejo Vera, “Análisis previo de la expropiación forzosa”, *DA* núm. 222, págs. 5 y ss.  
 - “Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente”, *DA* núm. 222, págs. 149 y ss.  
 - “Expropiación, justiprecio y control jurisdiccional”, *REDA* núm. 97, págs. 85 y ss.
- A. Blasco Esteve, “La impugnación jurisdiccional del acuerdo de necesidad de ocupación”, *REDA*, núm. 29, págs. 382.
- R. Bustillo y J.R. Cuerno, Los convenios urbanísticos entre las Administraciones locales y los particulares, Pamplona, 3<sup>a</sup> ed. 2001
- J de la Cruz Ferrer, “Una aproximación al control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance costes-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa”, *REDA* núm. 45, págs. 71 y ss.
- R. M<sup>a</sup> Díaz Fernández, “La utilización de la expropiación urgente como fórmula de legalización a posteriori de situaciones que en su inicio se perfilan como auténticas vías de hecho”, *REDA* núm. 89, págs. 107 y ss.
- F. J. Enériz Olaechea, “Una reforma necesaria: el procedimiento de expropiación forzosa. Especial referencia a la expropiación urbanística”, *RVAP* núm. 41, págs. 565 y ss.
- V. Escuín Palop, Comentarios a la Ley de Expropiación forzosa, Madrid, 2<sup>a</sup> ed. 2004.
- T.R. Fernández Rodríguez, “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *RAP* núm. 166, págs. 7 y ss.  
 - “Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los Jurados autonómicos de expropiación”, *RAP* núm. 153 págs. 91 y ss.
- J.R. Fernández Torres, Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas, Pamplona, 2<sup>a</sup> ed. 2007.  
 - “¿Alguien cree de verdad que es conforme a la Constitución la regulación de los Jurados autonómicos de expropiación forzosa? (A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional 251/2006, de 25 de julio, 313/2006, 314/2006 y 315/2006, de 8 de noviembre). *RUE* núm. 14, págs. 97 y ss.
- M. Fuertes, “Once tesis y una premática para salvar la dignidad de la Ley”, *RAP* núm. 177, págs. 119 y ss.  
 - “Intereses expropiatorios: ¿burla o retribución?”, en el Libro homenaje al Prof. Ramón Martín Mateo, Valencia, 2000, págs. 1511 y ss.
- E. García de Enterría, Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa, Madrid 1984  
 - “Las garantías de la expropiación según el Derecho europeo”, *DA* núm. 222, págs. 25 y

ss.

- "La Ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después", *RAP* núm. 156, págs. 251 y ss.

F. García Gómez de Mercado, *Problemas procesales de la impugnación de los acuerdos de los Jurados de expropiación*, Madrid, 1997.

- *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Granada, 6ª ed., 2005

J.M Gimeno Feliu, "El contrato público de permuta por obra futura y su problemática jurídica. ¿Contrato de permuta o precio de la obra?", *RUE* núm. 15 págs. 55 y ss.

S. González Varas, *Urbanismo y ordenación del territorio*, Pamplona, 2ª ed. 2005.

A. Huergo Lora, *Los convenios urbanísticos*, Madrid, 1998

A. Jiménez Blanco, "Expropiaciones urbanísticas y valoraciones", *RCGC* núm. 17, págs. 29 y ss.

- "Estado deudor, Estado integrado en el euro: reflexiones sobre algunas implicaciones constitucionales", en la obra colectiva *Bicentenario de la Secretaría y del cuerpo de Letrados de las Cortes*, Madrid, 2011, págs. 509 y ss.

F.J. Jiménez de Cisneros y J. Agudo González, *Expropiaciones y grandes infraestructuras. El debate jurídico sobre la valoración de los terrenos*, Madrid, 2003.

F. López Menudo, J.A. Carrillo y E. Guichot, *La expropiación forzosa*, Valladolid, 2006.

M. Lora Tamayo, *El urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar. Análisis comparado desde las aportaciones de G.E. Haussmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá*, Madrid, 2002

R. Martín Mateo, "Las valoraciones de las expropiaciones urbanísticas", *DA* núm. 222, págs. 79 y ss.

S. Martín Valdivia, *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Madrid, 1998.

A. Menéndez Rexach, "Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas", *RDU* núm. 200, págs. 135 y ss.

L.Y. Montañés Castillo, *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pago en especie*, Pamplona, 2007

S. Muñoz Machado, *Expropiación y jurisdicción*, Madrid, 1976.

- *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Madrid, 2009.

A. Nieto, "Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa", *RAP* núm. 38, págs. 67 y ss.

R. Parada, Evolución y crisis del instituto expropiatorio, *DA* núm. 222, págs. 41 y ss.

T. Quintana, *Los patrimonios municipales del suelo*, Madrid, 2007

- "La inactividad del jurado provincial de expropiación: acto administrativo presunto? : sentencia del Tribunal Constitucional 136/1995, de 25 de septiembre), *La Ley* núm. 2 de 1996, págs. 1593 y ss.

J.A. Razquin Lizarraga, "La naturaleza y el cumplimiento efectivo de los convenios expropiatorios", *RVAP* núm. 14, págs. 57 y ss.

J.A. Santamaría Pastor, "Perspectivas de reforma de la legislación expropiatoria", *RGDA* núm. 1, 2002, págs. 2 y ss.

J.M. Serrano Alberca, El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo, Pamplona, 2ª ed. 2003.

F. Sosa Wagner y M. Fuertes, El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica, Madrid, 2011

- Bancarrotas del Estado y Europa como contexto, Madrid, 2011

F. Sosa Wagner, L. Tolivar, T. Quintana y M. Fuertes, Comentarios a la Ley de expropiación forzosa, Pamplona, 2ª ed. 2003.

J. Suay, "La expropiación por incumplimiento en la nueva Ley del suelo. Su carácter sancionador y sus consecuencias jurídicas", *RDU* núm. 123, págs. 71 y ss.

J.A. Tardío Pato, Expropiación forzosa y acciones civiles, Pamplona, 2000

L. Tolivar Alas, "Expropiación para cementerio: indemnización del perímetro inedificable" *REDA* núm 37, págs. 287 y ss.