

I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

UNA SENTENCIA INTERESANTE SOBRE EXPROPIACIÓN FORZOSA

SUMARIO: 1. Declaración de urgencia.—2. Validez de la declaración de necesidad de ocupación acordada por el Ayuntamiento.—3. Notificación de los nombres de los miembros del Jurado.—4. La no presentación por el expropiante de su hoja de precio.—5. Actos de mero trámite no susceptibles de recurso.

Es ya muy abundante la jurisprudencia elaborada por la Sala Quinta, especialmente sobre expropiación forzosa, aunque principalmente sólo han adquirido divulgación las sentencias recaídas sobre puntos neurálgicos del justiprecio. También aquí podemos decir que apasiona más el problema económico, que el meramente jurídico, el cuánto de la indemnización o de las cantidades complementarias que la entidad expropiante debe pagar, sea en concepto de justo precio de intereses, sea en compensación por daños, etc.

Hoy recogemos la sentencia de 23 de diciembre de 1960, en la que precisamente se omite considerar el justiprecio para ocuparse, en cambio, de diversas cuestiones que ofrecen un indudable interés, que la Sala Quinta ha planteado y resuelto con bastante exactitud y con buena técnica. Fué Ponente de esta sentencia el señor Cerviá; en ella, revocando en parte la que dictara el Tribunal Provincial de Badajoz en el recurso formulado contra acuerdos del Ayuntamiento de Puebla de Alcocer, se sienta doctrina sobre los extremos siguientes:

Primero. Declaración de urgencia de una obra.

Sobre este punto concreto declara la sentencia que anotamos:

Que es fundamental distinguir entre la declaración de urgencia de una obra y el subsiguiente acuerdo de ocupación de los inmuebles de que se trate, pues sin negar la facultad municipal para adoptar esta última decisión—como se deduce del artículo 3.º de la Ley de 7 de octubre de 1939, en el que se expresa que «adoptado el acuerdo de ocupación por el Ministerio o Corporación...», así como del artículo 2.º de

la propia Ley, en que se atribuye a «la Administración la facultad de ocupar los inmuebles», empleando dicho término genérico, en cuanto a quién pueda ejercer tal potestad, sin distinguir entre la Administración local o estatal—, no es menos innegable que esta posibilidad de ocupación, el mencionado artículo 2.º le relega a «una vez declarada la urgencia de la obra», y que el artículo 1.º de la Ley de referencia expresamente consigna que sus preceptos sólo podrán aplicarse a «las obras cuya ejecución se declara urgente por Decreto aprobado en Consejo de Ministros», añadiendo que esta «declaración de urgencia lleva aneja la necesidad de ocupación» de los bienes que hayan de ser expropiados, pudiendo «hacerse en cualquier momento», por lo que requisito previo y esencial para que el Ayuntamiento pudiera ejercitar el derecho de ocupación de los terrenos a expropiar de la recurrente era el que anteriormente se hubiere declarado la urgencia de la obra por quien tuviera facultades para ello, lo que, conforme a los preceptos antes citados, sólo era el Consejo de Ministros; y este criterio legal se encuentra ratificado por la vigente Ley de Expropiación de 16 de diciembre de 1954, la cual, en su artículo 52, reserva también al Consejo de Ministros el que «excepcionalmente» pueda «declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación».

Que aplicando al caso lo expuesto anteriormente, el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento, en cuanto que declaró de urgencia la ocupación de la finca a expropiar, carece de validez, por no poseer las Corporaciones municipales facultades legales para imponer a los propietarios la privación de sus bienes, en tanto no se hubiere ultimado el expediente de expropiación o se establezca que es de urgente necesidad de ocupar mediante el preceptivo Decreto acordado en Consejo de Ministros, y como consecuencia de ello si es nulo en este extremo el mencionado acuerdo, también han de serlo todas las subsiguientes actuaciones llevadas a efecto para su ejecución, es decir, cuantas constituyen el expediente o pieza de ocupación provisional, hasta su finalización e incluyendo también, por tanto, la misma acta en que se llevó aquélla a cabo; pero sin que esta nulidad de actuaciones afecte al expediente de expropiación, ya que queda limitada exclusivamente a las constitutivas de la pieza sobre la ocupación referida.

Que lo estatuido en el artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa sobre que las que se lleven a cabo «por las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local ... y en lo no previsto ... al contenido de la presente, con las modificaciones» que detalla, la tercera de las cuales dice que «las facultades atribuidas por esta Ley a la Administración o autoridades gubernativas que en ellas se mencionan, corresponderá íntegramente, en los asuntos de las Corporaciones locales, a éstas ... y sin limitación de la autonomía que se les concede en las disposiciones vigentes», no cabe sea interpretado como contradictorios de lo preceptuado en el artículo 52 de la misma Ley, puesto que el transcrito artículo 85 es una normativa de carácter general, la cual, con lógico criterio, en los expedientes de expropiación que tramiten las Corporaciones locales, atribuye a éstas la adopción de

las medidas para llevarlos a cabo y la obligación de cumplir los trámites o requisitos legales preceptivos, correspondiéndoles cuanto concierne con la aprobación de los proyectos y ultimación de las actuaciones expropiatorias, por lo que era ineludible que las facultades que la Ley de Expropiación daba a las autoridades estatales pasara a las Corporaciones, pero bien entendido que en cuanto concierne a la general o normal tramitación de las expropiaciones, pero no en lo que constituye un precepto específico de índole especial, con norma específica constituida por el artículo 52, que, concretamente, requiere un Decreto acordado en Consejo de Ministros, formalismo legal que las Corporaciones locales no pueden llenar y el cual tiene entidad suficiente para entender el artículo 52 con substantividad propia y no comprendido en lo que el artículo 85 de la propia Ley establece.

Reafirma aún más este criterio, sobre improcedencia de estimar otorgados a las Corporaciones locales, la facultad de declarar la urgente realización de una obra e inmediata ocupación de las fincas afectadas, el hecho innegable de que si conforme una de las Leyes fundamentales, cual es el Fuero de los Españoles, en su artículo 32, nadie podrá ser expropiado, sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización, han de entenderse siempre con criterio restrictivo cuantos preceptos pudieran constituir una norma excepcional dicho fundamental principio.

El procedimiento de urgencia fué instaurado formalmente en nuestra patria por la Ley de 7 de octubre de 1939. Lo impuso un imperativo político, revelador de un noble afán de reconstruir cuanto antes la España devastada, habilitando así un instrumento que permitiese al Servicio de Regiones Devastadas especialmente, adelantar en su tarea de reconstrucción de tantos pueblos y ciudades más o menos destruidos. Bien claramente expresaba esta finalidad la Exposición de Motivos de dicha Ley, en la que se decía :

«La velocidad que el Gobierno quiere imprimir a las obras de reconstrucción nacional exige que para éstas y las demás que tengan carácter de urgente se simplifique el procedimiento que las Leyes de expropiación forzosa vigentes, hasta llegar al momento de la ocupación...»

Había que salvar el obstáculo que la legalidad clásica ofrecía no sólo para la reconstrucción de «pueblos adoptados por el Caudillo», sino, en general, para otras obras, sobre todo para muchas obras públicas, especialmente las hidráulicas, reconstrucción de industrias, etc., y ciertamente lo logró la Ley de 7 de octubre de 1939.

¿Debió mantenerse este procedimiento excepcional en la nueva Ley de 16 de diciembre de 1954? El legislador meditó sobre el particular; noblemente lo confiesa en la Exposición de Motivos de la nueva Ley de Expropiación, en la que, refiriéndose a la de 1939, dice: «Justificada esta Ley en las circunstancias de excepción en que surgió, no puede ser generalizada sin grave detrimento de garantías del máximo interés. El legislador la consideró desde su promulgación como un instrumento normativo de utilización excepcional por razones de urgencia, ya que

para todos los demás puestos se mantuvo el pleno vigor en la Ley de 1879.»

En efecto, en el artículo 52 de la nueva Ley se ha consagrado el sistema de la expropiación urgente, en la forma en que fué configurado por la Ley de 1939, como atinadamente afirma el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, completando eficazmente su sistema de garantía (1) y, sobre todo, mejorando su terminología y dando una mayor exactitud de concepto. La nueva Ley sustituye la expresión un tanto vaga de «urgencia en la ejecución de las obras», por la más específica de «urgencia en la ocupación de los bienes afectados por la expropiación».

El procedimiento de urgencia, como observa GARCÍA DE ENTERRÍA, se concreta únicamente en la excepción del principio del carácter previo del pago de la indemnización expropiada. Excepción verdaderamente trascendental que había de someterse a unas formalidades también excepcionales. Precisamente por su trascendencia concretada en una grave limitación del derecho de propiedad no puede ser atribuida a otros Organismos distintos del especialmente mencionado por la Ley.

El artículo 51 de la nueva Ley, taxativamente preceptúa, desarrollando doctrina constitucional clásica y moderna, que no podrá ocuparse la finca por vía administrativa sin que se hubiese hecho efectivo el justo precio, siempre que no se hubiera hecho en virtud del procedimiento excepcional regulado en el artículo siguiente. En efecto, el artículo 52 preceptúa que *excepcionalmente*, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada.

Se reserva al más Alto Organismo de la Administración española la declaración «de urgencia» de una obra, y esto tratándose de toda clase de expropiaciones, cualquiera que sea el Organismo expropiante que la lleve a efecto.

Por eso nos parece muy acertada la doctrina que establece la sentencia en cuestión y muy ajustada la interpretación que se hace del artículo 85 de la nueva Ley de Expropiación, precepto de carácter genérico que mantiene la especial vigencia de la legislación de régimen local para las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que de cualquier otra realicen las Entidades locales; norma genérica que no puede alterar o modificar un precepto especialísimo y concreto, cual es el citado artículo 52, que exige, para *el procedimiento excepcional de urgencia*, el acuerdo del Consejo de Ministros. El razonamiento que sobre el particular hace dicha sentencia es contundente, y aunque en algún momento parece oscuro, es indudable que se asienta en una base legal solidísima, pues no hay duda que a la vista de los textos legales invocados y tan minuciosamente analizados, sólo el Consejo de Ministros, mediante Decreto, podrá acordar el procedimiento de urgencia expropiatorio.

(1) *Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid, 1956, pág. 116.

Segundo. Validez de la declaración de necesidad de ocupación acordada por el Ayuntamiento.

Se pretendió en este recurso la nulidad de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de las fincas de la recurrente, alegando defectos procesales, cuyo detalle no interesa, que la sentencia rechaza en los siguientes términos:

Que son hechos incontrovertidos que aprobados por la Corporación municipal los proyectos, planos y presupuestos para la construcción de las escuelas, con sus campos de recreo y deportes, tras información pública subsiguiente, el Gobernador Civil aprobó el expediente y declaró la necesidad de ocupación, promovándose contra ella recurso de alzada ante el Ministerio de Educación Nacional, que lo declaró improcedente, ya que tratándose de un expediente municipal no era necesario el trámite de aprobación por la Autoridad gubernativa, acordándose tramitar el oportuno expediente para determinar el justiprecio; por lo que partiendo de estos hechos, si bien conforme los artículos 22 de la Ley de 1954 y del Reglamento de 26 de abril de 1957, contra el acuerdo de necesidad de ocupación se dará recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, el cual «surtirá efectos suspensivos hasta tanto se dicte resolución expresa», es de tener en cuenta que tratándose de asunto municipal, como declaró el Ministerio de Educación, no era factible legalmente aquella alzada, ya que conforme el artículo 143 de la Ley de Régimen Local, la aprobación que presten los Ayuntamientos a los proyectos implica la declaración de necesidad de ocupación y de utilidad pública, sin que establezcan alzada gubernativa alguna, ni quepa ésta en buena sistemática jurídica ante la autonomía administrativa que disfrutan las Corporaciones, por lo que siendo firmes tales acuerdos no existía recurso de alzada válido que pudiera paralizar el expediente expropiatorio del Ayuntamiento, y por ende, nada puede detener el expediente de justiprecio, cuyo comienzo tuvo lugar cuando no existían efectivos suspensivos alguno, ya que la alzada había sido declarada improcedente dos meses antes.

Era necesaria esta declaración jurisprudencial para fijar el alcance del artículo 22 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, ya que con frecuencia, la práctica nos lo ha demostrado, venía siendo objeto de errónea interpretación, sobre todo al impugnarse expropiaciones acordadas por la Autoridad municipal.

Ciertamente que el artículo 22 de la nueva Ley establece que contra el acuerdo de necesidad de ocupación se dará recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, que podrán interponer los interesados en el procedimiento expropiatorio, así como las personas que hubieran comparecido en la información pública; pero, naturalmente, este precepto se refiere a los casos en que las normas legales de aplicación tengan establecido el recurso de alzada contra las resoluciones administrativas de las autoridades que tramiten dicho expediente expropiatorio y contra la declaración de necesidad de ocupación tengan estable-

cido recurso de alzada al superior jerárquico, como, por ejemplo, ocurre con las decisiones de los Ingenieros Jefes de Obras Públicas, etc.

Este precepto no tiene, por tanto, aplicación tratándose de expropiaciones forzosas en las que la declaración de necesidad de ocupación emana de la autoridad local, ya que, conforme al artículo 85 de esta Ley, las facultades atribuidas en ésta a la Administración o Autoridades gubernativas que en ella se mencionan, corresponderán, íntegramente, en los asuntos de las Corporaciones locales, a éstas o a los Organismos especiales que en los mismo intervienen, y sin limitación de la autonomía que se les concede en las disposiciones vigentes.

Por otra parte, no puede olvidarse que según el artículo 386 de la Ley de Régimen Local, los actos y acuerdos de las autoridades locales, con excepción de aquéllos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causarán estado en la vía gubernativa, y por ende, hoy por hoy, en la generalidad de los casos, contra la resolución de la autoridad local, no cabe recurso de alzada, aun cuando el asunto que motive la expropiación guarde relación directa con un servicio del Estado, como acontecía en el caso del pleito resuelto por la sentencia anotada, que se expropiaba para edificios escolares viviendas y campo escolar. Bien es verdad que, dada la variabilidad constante de nuestra legislación, el principio de substantividad de las resoluciones municipales va quebrando y subordinando la efectividad de los actos administrativos municipales, bien a la superior ratificación de Organos de la Administración estatal, o abriendo vía gubernativa contra los mismos, verbigracia, como ha ocurrido con la Ley del Suelo y otras de reciente elaboración.

Es verdad que estas frecuentes desviaciones procesales que la práctica nos muestra no tienen razón de ser, dado el rigor con que la nueva Ley de Procedimiento administrativo, lo mismo que los Reglamentos de Procedimiento municipal, han cuidado de imponer en las diligencias de notificación de sus resoluciones la indicación de los recursos procesales pertinentes, aun cuando son corrientes los casos en que desentendiéndose los particulares de las advertencias que a tal efecto se les hace, se inclinan a promover recurso de alzada confiados en un amparo político, en que el favor ministerial puede llegarles a conceder por la vía fácil, aunque improcedente de un recurso de alzada, lo que la Corporación local les negó, o al menos alguna resolución que sin acoger por su notoria improcedencia tal recurso, contenga intimidación o advertencia para la Corporación local. Dejemos sentado que la doctrina de la sentencia que anotamos nos parece irreprochable y muy acertada, al definir la improcedencia de recurso gubernativo alguno contra la declaración de necesidad de ocupación, que la Autoridad municipal dictara.

Tercero. Notificación de los nombres de los miembros del Jurado.

Se alegaba como defecto procesal para solicitar la nulidad del expediente, la infracción del artículo 33 del Reglamento de 26 de abril

de 1957, sobre conocimiento de los miembros del Jurado de Expropiación, a los fines de posible recusación de los mismos.

La sentencia rechaza tal alegación, ya que es de observar que dicho precepto no establece la obligación por parte de la Corporación expropiante de efectuar notificación alguna especial, la cual, además de no estar impuesta, es lógico no se exija, desde el momento que la designación de los componentes de aquél no corresponde a cada una de las Entidades que tengan interés expropiatorio o sigan algún expediente de esta índole, sin que sus nombramientos se produzcan en cada caso, sino que son de carácter general para la totalidad de los asuntos, que en orden a expropiaciones, puedan presentarse en la provincia, por lo que siendo conocidos, ante su continuado actuar, pudo recusárseles previamente si existían méritos para ello, y aun con posterioridad también cabría tal acción en cualquier momento del expediente e incluso finalizado el mismo, al notificarse el acuerdo sobre justiprecio adoptado, en el que figuran los nombres de los componentes de dicho Órgano, produciendo, en último caso, las pertinentes alegaciones sobre recusación ante el Tribunal Provincial de esta Jurisdicción, el cual pudo conocer sobre ella y resolver en cuanto a la procedencia de la misma, pero como quiera que la accionante sólo planteó ante éste la falta de una notificación previa de los componentes del Jurado, no exigible legalmente, para poder ejercitar la recusación si fuera oportuna y la misma no se ha producido en ningún momento de los procedimientos administrativo o jurisdiccional, es forzoso concluir que no se le ha considerado adecuado por la parte actora, por no existir seguramente ninguna de las motivaciones que la Ley señala para que pueda producirse, y en su consecuencia, la alegación del supuesto defecto debe tomarse más como pretensión dilatoria de la final resolución del expediente, que como verdadera causa de falta de garantía en éste, que privara a la demandante y apelante de aquéllas que la Ley le otorga, puesto que ni siquiera se ha apuntado la existencia en cualquiera de los integrantes del Jurado, en una determinada motivación legal que lo hiciera recusable.

La Sala ha captado perfectamente la finalidad dilatoria que supone esta pretendida nulidad de actuaciones, por el hecho de no haber sido notificado a la parte recurrente los nombres de los miembros que integraban el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. Tal formalidad no viene impuesta en ningún precepto legal ni tiene tampoco razón de existir, sobre todo si se tiene en cuenta la pretendida rapidez que a estas actuaciones quiere imprimirse, precisamente para evitar el excesivo alargamiento que han tenido estos expedientes en épocas pasadas. La nueva Ley de Expropiación Forzosa ha recortado los términos que la legislación clásica señalaba en los distintos trámites del proceso expropiatorio, y de ahí que prescindiera de toda diligencia o formalidad meramente dilatoria, cual sería el tener que hacer formal notificación de los nombres de los funcionarios que en cada momento integran el Jurado.

Ocurre con frecuencia que cuando se impugna una resolución administrativa, se acumulan todos los imaginables defectos que con un extremado formalismo se estima oportuno combatirla, para de esta forma

detener, al menos, por un largo período, la actividad administrativa.

Algo de esto sucedió en el caso de autos, al pretender la nulidad por una omisión formal totalmente inexistente, pues, como decimos, no hay ningún precepto legal ni reglamentario que haga obligatoria la notificación de quiénes son los miembros integrantes del Jurado, ya que, por su carácter institucional y público, este Organismo lo integran los titulares de una función pública perfectamente conocidos, y por otra parte el trámite de recusación tiene cauce perfectamente legal para que la parte interesada pueda hacer valer su derecho a la recusación de cualquiera de dichos miembros, si estima que concurren las circunstancias necesarias para ello. A lo largo del expediente administrativo no se hace la más leve insinuación en orden a la concurrencia de ningún motivo racional para la recusación de ninguno de los funcionarios miembros de dicho Jurado; ello, no obstante, se alega como motivo de nulidad del expediente, el que no se hubiese practicado la notificación personal de los miembros del citado Jurado, alegación que no prevalece, y que, como antes decimos, la Sala, con acierto, califica de mera dilación procesal.

Cuarto. No presentación por el expropiado de su hoja de aprecio.

Sobre este particular se contiene en la sentencia que anotamos una declaración tajante, reiteradora de criterio consagrado en varias sentencias. La omisión, dice, de presentación por la parte demandante de la tasación de su perito en las actuaciones expropiatorias practicadas no puede significar una conformidad o acatamiento ante el justiprecio que fije la Administración, sino solamente la pérdida del derecho al ejercicio del trámite que no cumplió el interesado, pues si bien en la antigua Ley de 1879, en su artículo 30, sólo cabía la intervención de perito tercero en caso de disparidad de valoraciones entre los peritos de la Administración y el particular, de donde podía deducirse que si tal disconformidad no se producía, expresa y documentalmente, ante la carencia de justiprecio contradictorio del formulado por el expropiante, existía una aceptación implícita en cuanto a éste, por el aquiescencia que se producía ante el mismo, criterio que parece contenerse en la sentencia de este Tribunal, de 20 de junio de 1959, por lo contrario, no puede mantenerse tal doctrina ante la redacción dada al procedimiento expropiatorio en la vigente Ley de 16 de diciembre de 1954, pues en ella no se contempla la remisión de las actuaciones al Jurado Provincial de Expropiación sólo en el caso de diferencias de criterio entre los peritos del particular y de la Administración, quedando consuetudinario a desenvolverse dentro de los límites apreciados por ambos, sino que, según se deduce de los artículos 24 y siguientes de esta Ley, el trámite final de valoración de todo expediente de expropiación se fija por dicho Jurado. De donde resulta que ni cabe suponer terminadas las actuaciones por sólo la valoración administrativa, cuando el particular se niega a aportar su justiprecio o se le pasa el plazo para ello,

ni tampoco es factible estimarle conforme con aquélla; y de acuerdo con este criterio mantenido en la sentencia de esta Sala del 2 de junio de 1960, en la que se declara que «el texto de los artículos 29 y 30 de la Ley de Expropiación no contienen expresión alguna que autorice a presumir que el propietario de los bienes expropiados se conforme con la valoración que después haga la Administración, ni ésta con la realizada por aquél, en los casos en que uno y otra no presenta la suya respectiva en el plazo de veinte días, ni es dado inferir tan grave consecuencia para el derecho de las partes sin una norma jurídica concreta y explícita que así lo provea, pues si bien ello acontecía en la legislación anterior por imperativo del artículo 43 del Reglamento de 13 de junio de 1879, hay que tener presente que dicho texto fué expresamente derogado por la disposición final primera del vigente Reglamento de 26 de abril de 1957, como ya lo había sido genéricamente por la Ley actual en todo lo que se opusiera a sus disposiciones; debiendo añadirse a mayor abundamiento de lo expuesto que tampoco cabe presumir la conformidad de referencia al amparo del silencio positivo, ya que éste, como después de haber recogido el artículo 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo que rige actualmente, sólo en los casos concretos previstos en una disposición expresa que así lo autorice. puede estimarse concurrente», fué correcto lo actuado administrativamente, al remitirse el expediente de justiprecio de la finca expropiada al Jurado provincial correspondiente.

Muy interesante es el pronunciamiento que se deduce del razonamiento anterior. Es preciso acabar con estas dudas y vacilaciones que unas veces confunden a los particulares y otra, no pocas, a los propios Organismos de la Administración.

A la fase que objetiviza el bien expropiado, y que concluye con la *declaración de necesidad* de la ocupación de bienes o derechos expropiables, sigue la de fijación del justo precio. A este fin manda la Ley en su artículo 26 que se abra «un expediente individual» a cada uno de los propietarios, y se requiera a éstos «para que en el plazo de veinte días presenten hoja de aprecio en la que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia», según dispone el artículo 29.

La Administración expropiante, dice el artículo 30, habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días. Si la acepta se entenderá determinado definitivamente el justiprecio; si lo rechaza, la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto expropiado, que notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla; en este último supuesto se pasará, dice el artículo 31, el expediente de justiprecio al Jurado de Expropiación.

Es decir, que la aceptación por una u otra parte tiene que ser expresa, y no cabe, dados los términos de la Ley, hablarse de aceptación tácita, por el hecho de que bien el expropiante o el expropiado deje pasar los plazos fijados para pronunciarse sobre la hoja de aprecio que presentara una u otra parte. La omisión de la formulación del precio justo por una u otra parte, no puede tener otro alcance que el de perder ese

trámite y desaprovechar la oportunidad para razonar y defender la justa valoración de lo que va a expropiarse.

Cierto que la expresión empleada en el artículo 31 de la Ley es un tanto imperfecta, pues al decir «si el propietario rechaza el precio fundado...» parece exigir una declaración expresa de voluntad, de contradicción, al precio fundado ofrecido por la Administración, pues no puede equipararse el mero silencio, la actitud pasiva que un propietario puede adoptar, a la exigencia de tener que pronunciarse en el sentido de *rechazar* el precio que la Administración ofreciese.

Hubiera sido conveniente que el artículo 34 de la Ley de Expropiación en vez de limitarse a decirnos que el Jurado, «a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración», decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio, para el caso de que alguna de las partes no hubiese formulado tal valoración, se le facultara para coactivamente exigir de la parte interesada que hubiera omitido la formulación del justo precio, en un plazo breve y prudencial, subsanase tal omisión que, en definitiva, priva al Organo llamado a decidir, de un elemento de juicio interesante y muy útil para con pleno conocimiento de causa fijar el justo precio.

Lo que indudablemente la nueva Ley no permite es que, bien por descuido del Organo administrativo al no extender hoja de aprecio o por rebeldía o negligencia del propietario expropiado al no rechazar el precio ofrecido por la Administración, se llegue a la conclusión de que el justo precio coincide con la hoja de valoración presentada por la parte que cumplió dicho trámite, argumentando torcidamente que hay una aquiescencia y una aceptación tácita por parte de quien no presentara dentro de los plazos legales su hoja de valoración. Esto es contrario a la nueva normativa, y de no existir una aceptación expresa en definitiva, una coincidencia de voluntades del organo expropiante y del expropiado, necesariamente el Jurado de Expropiación debe actuar y decidir sobre el justo precio según preceptúa el artículo 34 de la citada Ley.

Quinto. Actos de mero trámite no susceptibles de recurso.

Declara la inatacabilidad ante esta jurisdicción de los actos, de iniciación de la pieza de justiprecio y del acuerdo del Ayuntamiento aprobando la hoja de su perito que a la vez invitaba a la recurrente a presentar su hoja de aprecio, por cuanto son meros actos administrativos de trámite que ni deciden la cuestión de fondo ni ponen término a la misma, por lo que según el artículo 37 de la Ley de 1956, no cabía la acción ejercitada contra ello en esta vía jurisdiccional, lo cual, incluso era igualmente evidente cuando se impugnaban actos de mera ejecución de resolución anterior, sobre aceptación del valor fijado por el Jurado, depósito de esta cantidad y ocupación definitiva de la finca expropiada, lo que carece de substantividad propia, teniendo que estar en su virtualidad y eficacia a las resultas de la resolución de la cual

traen causa y más aún era manifiesta la improcedencia de hacerlo, tratándose de expropiaciones forzosas, en cuya legislación específica existen preceptos concretos, como el artículo 126 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 y el artículo 140 de su Reglamento, que sólo autorizan el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que pongan fin a los expedientes de expropiación, o alguna de sus piezas separadas, pudiendo entonces impugnarse el acuerdo final de éstos, tanto por disconformidad en el justiprecio, como por vicio en el procedimiento seguido; con la idéntica salvedad, en lo que afecta a la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, ya que si los mismos pueden ser objeto de alzada cuando han sido adoptados por alguna Autoridad estatal y carecen de ella si son resolución municipal, en ningún caso cabe, contra la decisión final que en tal materia se adopte, «reclamar en la vía contencioso-administrativa» por así establecerlo el artículo 22 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, en su párrafo 3.º; siendo de señalar, entre la reiterada doctrina jurisprudencial acorde con este criterio, las sentencias de 19 de mayo de 1958, referente al acuerdo sobre prosecución de expediente expropiatorio; la de 21 del mismo mes y año, relativa a aprobación de proyecto de obras y declaración de utilidad pública de las mismas, y la de 13 de mayo de 1959, concerniente a acuerdo invitando al propietario a que señale la cantidad que desea para su finca o el justiprecio de ésta.

Ocurre con frecuencia en los expedientes de expropiación forzosa seguidos por la Autoridad local, que meras diligencias de iniciación o sencillos actos de trámite son combatidos ante esta jurisdicción de lo contencioso por una generalización simplista inadmisibles de lo preceptuado en el artículo 386 de la Ley de Régimen Local, al establecer que los actos y acuerdos de las Autoridades locales con la excepción de aquellos a los que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causan estado en la vía gubernativa. De ahí que nos parezca acertada la resolución de la Sala 5.ª, al limitar las posibilidades impugnatorias exclusivamente a los actos finales, es decir, a los resolutivos de las distintas piezas del expediente de expropiación forzosa, pero cerrando esta vía jurisdiccional para acuerdos o resoluciones meramente preparatorias de tales acuerdos, como son los que inician y dan comienzo a las distintas piezas del proceso expropiatorio.

No hay duda que el requerimiento que la Administración hace al propietario de unos predios que precisa expropiar, para que presente la hoja de aprecio de los mismos, por ser un acto meramente de iniciación procesal meramente de trámite, no reúne las condiciones mínimas que la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 exige para que puedan ser traídos a revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa y lo propio cabe decir de otras diligencias y de otras actuaciones que el Organismo administrativo ha de adoptar de modo reglado, sin que ello suponga la impunidad para los vicios o defectos que tal actuación pueda tener, pues ésta puede ser denunciada y sometida a revisión cuando ultimado el conjunto de diligencias que integran una

de las partes o fases del proceso expropiatorio, se dicte la resolución final susceptible de impugnación ante lo contencioso-administrativo.

Los preceptos de la nueva Ley de Expropiación Forzosa son sobre este particular claros y precisos, y sobre ello proyecta luz clara y diáfana la brillante Exposición de Motivos de la propia Ley, en la que razonadamente se justifica cuáles son los actos susceptibles de impugnación ante esta jurisdicción y los fundados motivos para que no puedan serlo las meras diligencias preparatorias del acto principal, o las actuaciones de mero trámite, como son aquellas en las que se decide iniciar o concretar el expediente para la evacuación de los trámites peculiares de un expediente de expropiación o para la constancia formal de cualquier actuación propia de tal expediente.

En resumen, la sentencia que anotamos la consideramos de gran interés; acusa una gran técnica en su elaboración y suma atención sobre los distintos extremos que ofrecía el recurso de apelación promovido contra la que dictó el Tribunal Provincial de Badajoz. Sus Considerandos recogen cuidadosamente el sentido de los preceptos de la nueva Ley de Expropiación Forzosa y cuidadosamente mencionan otras decisiones jurisprudenciales recaídas sobre los temas debatidos. Bien puede decirse que esta sentencia de 23 de diciembre de 1960 nos ofrece una síntesis actual de la doctrina jurisprudencial sobre estos diversos problemas que ofrecen especial interés.

Además, la sentencia en cuestión deslinda con bastante precisión y exactitud el campo de acción de la actividad expropiatoria de los Organos de la Administración estatal, de la que es propio y peculiar de los entes locales, y aunque en algunos de sus Considerandos se advierte alguna oscuridad, en la argumentación, bien examinado, no hay tal, pues la precisión de conceptos prevalece y queda perfectamente deslindada la esfera de acción municipal de la asignada a la Administración estatal.

Como antes decimos, las abundantes citas de sentencias que la propia Sala 5.^a había dictado ya sobre estas cuestiones nos prueba cómo en la práctica se incide en los errores interpretativos que ahora esta sentencia aclara y fija con exactitud y precisión admirables.

CIRILO MARTÍN-RETORTILLO,

Abogado del Estado.