

REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS

PUBLICACION TECNICA DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS.

DIRECTOR

D. MANUEL MALUQUER Y SALVADOR

COLABORADORES

LOS INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

SE PUBLICA LOS JUEVES

Dirección y Administración: Plaza de Oriente, 6. primero derecha.

Cómo puede y debe aplicarse la ley de Expropiación forzosa.

La expropiación forzosa por causa de utilidad pública es principio aceptado desde los orígenes del Derecho como una necesidad imprescindible para la vida y progreso de las naciones. Entre nosotros vino aplicándose de modo consuetudinario hasta la instauración del régimen constitucional, publicándose en 1836 la primera ley regulando tal facultad del Estado, ley que encomendaba la tramitación de los expedientes á las Autoridades gubernativas, y con más ó menos dificultades pudo llenar las necesidades del período siguiente: Y así llegó la Revolución de 1868 triunfando las ideas, entonces dominantes, de la escuela completamente individualista y refractaria á toda intromisión del Estado en los bienes y derechos de los ciudadanos. Estas ideas estaban encarnadas, entre otras, en personalidades tan esclarecidas de nuestro Cuerpo como D. José Echegaray y D. Gabriel Rodríguez; consiguieron que la Constitución de 1869 pusiera las expropiaciones al cuidado del Poder judicial, disponiéndose, en su consecuencia, que quedando vigente la ley de 1836 las tasaciones se efectuaran por los Jueces, asimilando la de cada finca al caso de un juicio declarativo.

Cada tasación se convirtió así en materia de un pleito civil ordinario, originándose con su acumulación tal caos y confusión, que el Gobierno de la Restauración se vió precisado á devolver los expedientes á la jurisdicción gubernativa, autorizado al efecto por la nueva Constitución política de 1876. El propio Gobierno, que codificó, corrigió y publicó una legislación completa sobre obras públicas, puso en vigor la ley vigente de Expropiación de 10 de Enero de 1879 que, con su Reglamento de 13 de Junio del mismo año, continúa aún en vigor, salvo algunas limitadas modificaciones posteriores.

Esta ley y su Reglamento no pueden dar satisfacción á las necesidades actuales, como hemos de demostrar. Efectivamente, lo mismo que la ley del 36 establece en todo expediente de expropiación cuatro períodos: 1.º, declaración de utilidad pública de la obra; 2.º, declaración de la necesidad de la ocupación del inmueble; 3.º, tasación; 4.º, pago y toma de posesión de la finca ó porción expropiada.

El primer período—declaración de ser la obra que se intenta de utilidad pública—sólo es exigible para aquellas obras no ordenadas por otras disposiciones, ya generales, ya particulares; los otros tres períodos del expediente son necesarios en todos los casos, y de esos tres períodos, tanto el 3.º como el 4.º, están perfecta y claramente defuados: hay que tasar las fincas, hay que pagarlas, hay

que posesionarse de ellas, y para estas operaciones la ley y Reglamento establecen trámites más ó menos expeditos pero lógicos y factibles; pero no sucede lo mismo con lo establecido para el período 2.º, que siendo ya en la ley un conjunto de dificultades, vino después el Reglamento á ampliarlas de modo verdaderamente inextricable. Basta decir que la declaración de la necesidad de la ocupación de las fincas ha de hacerse dos veces: una antes de nombrar los peritos, y refiriéndose á la afectación de la finca en general; otra con asistencia de los peritos para saber si se ha de expropiar toda la finca, parte ó partes de ella; cada uno de estos dos sub-períodos requiere los mismos trámites, unos exigidos tanto por la ley como por el Reglamento; y otros, sólo por éste. Los trámites consisten en doble publicación en el *Boletín Oficial* de los propietarios, la segunda de ellas con notificación individual, informes dobles generalmente de la Comisión provincial del Ingeniero-Jefe y del representante de la Administración y dos resoluciones del Gobernador con derecho á dos alzadas ante el Ministro. Todo esto, si los propietarios se lo proponen, dura fatalmente varios meses y aun años sin que á nadie le sea dado remediarlo, y como mientras tanto no se puede entrar en el período 3.º del expediente, no puede llegar tampoco el caso de poder ocupar la finca mediante el depósito de cantidades fijadas según el art. 29 de la ley. Y todavía puede venir después otra parte lastimosa si por cualquier circunstancia ha dejado de incluirse en las relaciones alguna finca: ha de repetirse respecto de ésta la misma interminable tramitación. Y la inutilidad de toda esta complicación es facilísimo de demostrar; supongamos que en cada Gobierno civil entre carreteras, caminos vecinales, ferrocarriles, concesiones, minas, etc., sólo se incoen al año diez expedientes de expropiación, y que cada uno sólo contenga diez propietarios, serán así anualmente unas 5.000 fincas expropiables en toda España. Pues bien, la *Gaceta* publica al año ocho ó diez resoluciones de alzadas ante el Ministro sobre los acuerdos de Gobernadores recaídos en este período del expediente y salvo excepciones raras, ninguna alzada resulta interpuesta por el representante de la Administración ó concesionario, y ninguna es derogatoria de la providencia afirmativa del Gobernador. Esto prueba que las ocupaciones de fincas propuestas por el representante de la Administración se decretan íntegramente, salvo raras excepciones, resultando inútil perder tanto tiempo para esta formalidad. Y se comprende que sea así; la ley (art. 14) declara á la Administración única competente para fallar sobre la necesidad de la ocupación de una finca, sea en totalidad, sea en parte: no admite sobre estos extremos recurso contencioso; el Ministerio tiene ordenado (Real decreto 20 Septiembre 1910.—*Gaceta* 23) que para oponerse á la

declaración de la necesidad de la ocupación de los inmuebles debe entenderse que en los recursos que presenten los propietarios se precisen las razones técnicas y económicas que aconsejen la variación del trazado proyectado, y no las que sólo sean de su conveniencia particular; por otra parte, ¿cómo sería posible entablar una discusión con cada propietario sobre la colocación de cada una de las estacas que señalan un trazado? Esto sería verdaderamente anárquico, y no queda otra solución que declarar la plena facultad de los agentes de la Administración para replantear las obras, sin otra responsabilidad que ante la propia Administración. Esto no quiere decir que no vengan obligados los encargados del replanteo a tomar en consideración las observaciones que se les hagan por parte de los propietarios acerca de ligeras variantes en planta, ó perfil, ó de reducción ó ampliación en ciertos puntos de la amplitud de la zona expropiada.

Y tan evidente es la razón que tenemos contra este famoso período segundo, en la forma hoy vigente, que al encontrarse el Gobierno con la necesidad de construir urgentemente el ferrocarril de Ponferrada-Villablino, obtuvo de las Cortes la ley de 23 de Julio del año anterior, por cuyo art. 3.º se reducía el dicho período á sus justos límites, suprimiendo todos los trámites anteriores al nombramiento de peritos.

Terminado el período segundo y empezado el tercero, no puede ocuparse la finca más que en virtud del art. 29, esto es, una vez planteada y no resuelta la divergencia entre ambos peritos, divergencia que si se empeñan en dilatar los interesados exige también plazo largo para su planteamiento; también la misma ley especial citada autoriza la ocupación, mediante el depósito de cierta cantidad, evaluada en la forma que indica.

Con solo estas dos reformas, si fuesen generales, de la ley de 1879, se abreviarían para tomar posesión de las fincas, no sólo meses, sino años; pero esto no basta, pues quedan vivos todos los inconvenientes del tercer período, ó sea el de la tasación.

No es suficiente poder ocupar una finca cuanto antes; es necesario también que una vez ocupada y ejecutada la obra, el Estado ó la Empresa no corran el riesgo de verse obligados en su día por resolución ó por sentencia firmes al pago de cantidades exorbitantes, que en ocasiones pueden destruir ó alterar la economía de la obra ó del negocio; no siendo tampoco suficiente para evitarlo toda la rectitud de funcionarios y Tribunales, si los procedimientos á que han de ajustar sus acuerdos no llevarán ya en sí las necesarias garantías. Para conseguirlas, hay que limitar en primer término la absoluta libertad é impunidad de que en la práctica disfrutaban los peritos para calcular las tasaciones: el perito no debe ser un mandatario del dueño; para eso se le exige título profesional; así es que no deben rectamente producirse esos casos en que la tasación de un perito es cinco, diez ó más veces la del otro, con el objeto manifiesto de que al intervenir después el tercero, el Ingeniero-Jefe y el Gobernador, por consideraciones que parezcan de equidad, se adopten términos medios entre ambas tasaciones que resultarán también exorbitantes, y lo que es peor, irreformables. En estos casos procedería el cambio de los peritos por otros distintos, y debe procurarse que el propietario se encuentre por regla general asistido de un perito competente, sea ó no el primitivo.

La inclusión ó no en el expediente de las parcelas pequeñas sobrantes debe ser dejada para la resolución al final del mismo, y al efecto se harán tasaciones dobles, con ó sin parcelas, en todos aquellos casos en que durante la práctica del art. 23 de la ley no hubiera conformidad entre ambos peritos ó entre el propietario y el representante de la Administración. De este modo no se interrumpirá el expediente durante varios meses, y la resolución final del Gobernador adoptando una de las soluciones

conjuntamente con la aprobación de todo lo actuado será la primera y única contra la que existirá el recurso de alzada ante el Ministro.

El Ministerio deberá completar el texto de la ley, con una instrucción técnico-legal, dando instrucciones sobre la manera de conocer, emplazar y oír á los que tengan derechos reales inscritos sobre las fincas; y reglamentando con carácter general, aunque con la necesaria flexibilidad, el modo de capitalizar las rentas en cada caso, según la naturaleza, situación y demás circunstancias de las fincas y la manera de tener en cuenta las mejoras públicas en realización ó aprobadas definitivamente; los casos en que el importe de la expropiación no pueda ser entregado al propietario, sino debidamente depositado ó alianzado, y todos aquellos en que no quepa admitir interdictos por los Tribunales de Justicia.

Como el representante de la Administración, ó el concesionario, en su caso, son los más interesados en la rapidez de los trámites, ha de atribuirse á aquéllos la mayor cantidad posible del trabajo de los expedientes, dejando reducido el papel de los peritos á lo más indispensable, así como limitando y hasta suprimiendo la intervención en las diligencias de las Autoridades locales, siempre rebeldes y perezosas, y contra las que la ley Municipal no da medios rápidos de acción. Habrá también que suprimir los viajes continuos del expediente y de las comunicaciones del representante de la Administración al Ingeniero-Jefe, de éste al Gobernador, de éste á los Alcaldes, y así sucesivamente; y, por último, las notificaciones individuales, y los edictos en las Casas Consistoriales deben reducirse también á lo más estrictamente preciso.

Las ocupaciones temporales han de poderse concretar con toda la urgencia que en muchísimos casos es indispensable. Ahora bien, es sabido las grandes dificultades con que en España tropieza toda obra legislativa, y, por otra parte, sería extraño legislar por decreto en esta materia tan delicada.

Como hemos dicho antes, el Reglamento empeora y confunde los preceptos de la ley, ya de por sí bastante detallada; lo primero que habría que hacer es derogar por completo tal Reglamento. En segundo lugar, existe la ley de 23 de Julio de 1918 que deja reducido á sus justos límites el 2.º período de la ley de 1879, que adelanta la aplicación del art. 29 de la ley, y que tácitamente deja para el final del expediente las divergencias que se susciten sobre la inclusión de parcelas. Unas mismas leyes deben regir para toda España, y lo que el legislador, de acuerdo completamente en este caso con el sentido común y con las conveniencias públicas, ha encontrado justificado para una obra determinada, ha de aceptarlo indudablemente para todas, y en su virtud, no debe existir inconveniente alguno en introducirse por el Gobierno en la ley de 1879 las reformas enumeradas en el art. 3.º de la de 1918.

La relación de los propietarios ó dueños de fincas y derechos reales deberá presentarse al Gobernador por el representante de la Administración, completamente comprobada, rectificada y autorizada por los Registros de la Propiedad y del amillaramiento. Si los datos de estos Registros se han de unir por los peritos á la relación general del art. 23, ¿para qué se ha de perder el tiempo encomendando á los Alcaldes parte del trabajo para cumplir los artículos 16 y 17 con la desventaja de que el Alcalde, con toda seguridad, y digan lo que quieran los teóricos, lo hará tarde y mal, y sin garantías fidedignas? Por tanto, bastará el V.º B.º del Alcalde al pie de la relación presentada por dicho representante, junta con los certificados ó notas para que dichos artículos 16 y 17 de la ley puedan y deban considerarse cumplidos.

Actualmente las diligencias de los expedientes se efectúan mediante órdenes y acuerdos y notas de las Jefaturas de los Gobiernos civiles y comisiones dadas á los Alcaldes de los términos

donde radican las fincas. El Ingeniero-Jefe ha de tramitar todos los expedientes de expropiación que se incoan dentro de la provincia, no sólo para obras del Estado, sino para todas las de concesionarios y toda clase de servidumbres para agua y electricidad; ha de atender además á su verdadero servicio propio de construcción, explotación é inspección de obras y servicios.

Despacha además todos los expedientes de concesiones de aguas y reformas de las mismas. Los Gobernadores están generalmente muy atareados con las múltiples atenciones del cargo de modo que si los Alcaldes que constituyen la tercera rueda no andan, es completamente imposible expropiar con rapidez. El expropiar lentamente se traduce al fin y á la postre en tener que pagar á mayor precio las fincas, aunque no sea más que por quitarse de delante los expedientes alguna vez. Nuestra práctica de treinta años de expropiante particular, de expropiante del Estado ó de Jefe de Obras públicas nos ha enseñado que no ha existido jamás Alcalde que cumplimente las diligencias más que á fuerza de tiempo, de recordatorios y de imponerle sucesivamente la amonestación. El apercibimiento y la multa, y aun así no obedece, y en cuanto á la pena de suspensión, ni qué pensar en ella siquiera. Así sucede que un expediente dura varios años sin necesidad de que propietarios y peritos sean difíciles, que si lo fueran, hay tela cortada para rato, á no ser que se pague á cada uno lo que se le antoje y haya que darle las gracias encima porque no pida más. El Alcalde es un sér intangible dentro de nuestra organización política; el Gobernador firma y despacha cuando quiere ó cuando puede; los Centros consultados como la Comisión provincial se reúnen semanalmente y á lo mejor dejan varias sesiones; los asuntos sobre la mesa: el Ingeniero-Jefe no tiene siempre tiempo, ni atención, ni paciencia para estar hecho un verdadero dómine con los Alcaldes; el propio Ministro despacha las alzas cuando puede, pues no hay más que leer la *Gaceta*: los recursos para cuya resolución la ley le concede treinta días se publican al cabo de diez, veinte ó más meses; el propio Tribunal contencioso necesita grandes lapsos de tiempo para sentenciar, y en estas condiciones ¿cómo es posible llegar siquiera á la aplicación del artículo 29 de la ley, ocupando las fincas? Es inútil empeñarse en seguir eternamente con este sistema, y más inútil aún establecer en la ley plazos y responsabilidades que ni se han cumplido, ni se cumplen, ni se cumplirán nunca.

No hay más que una solución práctica: ¿Quién es aquí el interesado verdaderamente en que los expedientes marchen, lo que se traduce en ahorrar gastos de adquisición? El representante de la Administración, y á su cargo debe correr la instrucción del expediente, sin más intervenciones de las Jefaturas, Gobernadores y Alcaldes; que aquellas que den fe de la verdad de las diligencias, y en su aprobación; una vez el expediente terminado en la forma establecida, nada de esto se opone á la ley; hechas las notificaciones, y hechas de modo eficaz y fehaciente, nada importa el detalle de la forma en que ha de intervenir la Autoridad local. Queda en esto de las notificaciones y publicidad del expediente un punto que origina graves dificultades en la práctica, la cuestión de los propietarios menores, é incapacitados, ausentes, de ignorado paradero ó desconocidos.

Los menores é incapacitados representados por sus tutores ó por el Fiscal municipal deben considerarse en el mismo plano que los propietarios capaces; para los otros la ley de 1879 exige un previo anuncio en la *Gaceta de Madrid* con cincuenta días de anticipación. No es justo de ninguna manera que gentes que se ausentan de su país no sólo no contribuyan al progreso del mismo, sino que vengan á constituir una de sus mayores rémoras; como ahora sucede; á nuestro entender, el anuncio debe publicarse en la *Gaceta* desde el primer momento, de un modo gené-

rico; en tal forma que cada interesado que lo lea pueda formarse perfecto juicio de si su finca ha de estar ó no probablemente comprendida en la expropiación que se intenta. Se continuarían después de cincuenta días con resultado negativo las diligencias con el Fiscal, sin perjuicio de que el propietario recobre sus derechos en cualquier estado del expediente en que se persone.

Otro punto interesantísimo es el relativo á los peritos. Entendemos que deben ser nombrados de primera intención por los propietarios durante el plazo que se les señale; pero que esto no debe obstar para que el propietario que no haya nombrado perito pueda asistir á la toma de datos asesorado por el técnico que tenga por conveniente, así como ya está admitido por el Ministerio y el Tribunal Supremo que el propietario sin perito puede utilizar uno durante el periodo de tasación.

Ha de puntualizarse cuando incurren en responsabilidad los peritos. Si las tasaciones del uno y del otro son disparatadas entre sí, tanto el representante de la Administración como el propietario vendrán obligados, á requerimiento del Gobernador, á designar nuevos peritos, á ser posible de categoría técnica superior. Y si la tasación que en definitiva se apruebe pone de manifiesto que los aprecios primeros fueron lesivos para una ú otra parte, deberá imponerse al perito negligente ó culpable la corrección que proceda.

Introducidos los principios anteriores en bases reglamentarias para la aplicación de la ley vigente, creemos se prestará un servicio evidente al país sin necesidad de alterarla ni en su estructura ni en sus fundamentos, ni de recurrir al Poder legislativo, salvo á lo sumo con una somera autorización.

Con esto, y con que el Ministerio redacte y publique instrucciones, formularios é impresos claros y precisos podrá en nuestro país expropiarse fácilmente, sin tener que doblegarse á exigencias inmorales ni encontrarse con dificultades gravísimas para la marcha de las obras públicas.

J. BORRÉS ROMERO,
Ingeniero de Caminos.

Refuerzo y sustitución de tramos metálicos.

(CONTINUACIÓN) (1)

Se apoyaron debidamente todos estos tramos sobre los estribos y pilas y se dió paso por los nuevos tramos, de un modo provisional y sobre tacadas de madera.

Se riparon los tramos antiguos lateralmente, aguas arriba del río, lo necesario para poder dejar en su sitio los nuevos tramos, en los cuales se colocaron los paseos, largueros protectores, barandillas, etc., restableciéndose la circulación sin limitación de velocidad, tan pronto quedó arreglada la vía en su posición y trazado definitivo.

Los tramos antiguos han sido desguazados rápidamente, utilizando como procedimiento para el troceo el corte con el soplete oxidrico, comenzando por el extremo Córdoba y avanzando en volado hacia Manzanares, preparando un ligero andamio en el primer tramo, para su desguace.

Para esto fué preciso recrecer considerablemente el terraplén lado Manzanares, en una longitud de unos 400 metros, con un recrecido medio de 1,80 metros, habiéndose por esta causa removido y vertido unos 13.000 metros cúbicos de tierra.

La rasante en los tramos antiguos se encontraba en horizon-

(1) Véase el número 2270.