

INDEMNIZACIONES POR TRASLADO DE POBLACION EN LAS EXPROPIACIONES MASIVAS MOTIVADAS POR EMBALSES

Por MARIANO PALANCAR PENELLA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Las grandes obras hidráulicas de regulación dan lugar a expropiaciones masivas que frecuentemente afectan a la totalidad de uno o varios pueblos, y es normal que el coste de las expropiaciones e indemnizaciones iguale o supere el coste de las obras de ingeniería civil, por lo que está justificado el estudio a fondo de este tema.

Así, como las expropiaciones dan lugar a una actuación pericial de expertos en los diferentes asuntos a tratar, el caso de las indemnizaciones por traslado de población es diferente, y a este tema vamos a referirnos a continuación.

Consideramos que puede tener interés, a modo de introducción para aquellos que no han tenido experiencia en estos problemas, hacer un breve resumen de los preceptos legales en que se basa el traslado de una población.

La vigente Ley de expropiación forzosa dedica su capítulo V a la "expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones", siendo las disposiciones principales las siguientes:

Artículo 86. — "Cuando fuere preciso expropiar las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio o de una Entidad local menor, el Consejo de Ministros acordará, de oficio o a instancia de las Corporaciones públicas interesadas, el traslado de la población.

Los preceptos del presente capítulo serán de aplicación en los casos de expropiación de instalaciones industriales, siempre que concurren las circunstancias que en este artículo se requieren."

Artículo 87. — "La expropiación se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, y se extenderá no sólo a las tierras de necesaria ocupación, sino a la totalidad de los bienes inmuebles que estén situados en el territorio de la Entidad afectada, salvo que los interesados soliciten que la expropiación se limite a aquéllas."

Artículo 88. — "Los vecinos de la Entidad Local tendrán derecho a una indemnización por los perjuicios que les ocasione el traslado y a ser instalados en una porción de terreno de características similares al territorio de la Entidad afectada."

Artículo 89. — “A los efectos del artículo anterior, se estimarán como perjuicios indemnizables los definidos en los conceptos siguientes:

- A) Cambio forzoso de residencia:
 - a) Gastos de viaje por traslado familiar.
 - b) Transportes de ajuar y elementos de trabajo.
 - c) Jornales perdidos durante el tiempo a invertir en los referidos transportes.
- B) Reducción del patrimonio familiar, referido a las bajas en la producción agropecuaria por mermas de la superficie personalmente aprovechada en los aspectos de propiedad, arrendamiento y derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad.
- C) Quebrantos por interrupción de actividades profesionales, comerciales y manuales ejercidas personalmente por el interesado en el lugar de su residencia.”

Una vez acordado por el Consejo de Ministros el traslado de la población, se constituye una Comisión gubernativa formada del modo siguiente (Art. 107 del Reglamento de la Ley):

- Un representante del Gobernador Civil de la provincia.
- Un ingeniero de la Jefatura Agronómica.
- El Alcalde de la Entidad afectada.
- Un representante de la Organización Sindical.
- Un representante del beneficiario de la expropiación.

Esta Comisión propone unos tipos de indemnización a la aprobación del Consejo de Ministros, previo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

Fijados los tipos de indemnización, se publican para que los interesados soliciten la indemnización a que crean tener derecho, precisando sus fundamentos.

Presentadas las solicitudes, la Comisión fija las indemnizaciones a cada interesado, y contra este acuerdo se puede reclamar ante el Jurado Provincial de Expropiación “cuando se hayan aplicado indebidamente los tipos aprobados por el Consejo de Ministros.”

Al mismo tiempo que solicitan la indemnización, los vecinos podrán solicitar su instalación en un nuevo poblado, misión ésta encomendada al I.N.C.

Creemos interesante subrayar los siguientes aspectos:

El traslado de población sólo puede proponerse cuando es preciso expropiar las tierras que sirvan de base principal de sustento a “todas” o “a la mayor parte de las familias” de una Entidad.

La expropiación afectará a la totalidad de los *bienes inmuebles* sitios en el territorio de la Entidad.

Solamente los vecinos tienen derecho a la indemnización por los perjuicios que ocasione el traslado.

La fijación de las indemnizaciones no tiene carácter pericial ni de acuerdo entre partes, sino que es fijada por una Comisión de 5 "hombres buenos".

* * *

Comentaremos, a continuación, los problemas que, usualmente, se presentan en estos casos.

1. El primero es, naturalmente, la propuesta de traslado al ser indeterminado el argumento fundamental de "expropiarse las tierras que sirvan de base principal de sustento a la mayor parte de las familias".

No prevé la Ley el caso de un traslado parcial de población, que sería indudablemente interesante, pues existen casos en que un porcentaje apreciable del pueblo, por ejemplo un 30 por 100, no queda afectado y esto bastaría para vivir en él una parte de los vecinos.

Hubiese sido preferible que la Ley estableciese la expropiación total sólo cuando fuera imposible la subsistencia de un grupo apreciable de vecinos.

Conviene resaltar que en las circunstancias actuales de emigración rural los pueblos tienden a forzar la expropiación total, y si bien en obras estatales una mayor amplitud de criterios puede considerarse, simplemente, como una actuación de tipo social; en obras del sector privado podría llegarse a hacer antieconómica una obra de interés general.

2. Otro problema inicial es la determinación de las personas con derecho a indemnización.

El criterio seguido hasta ahora en la Cuenca del Duero ha sido considerar exclusivamente a los vecinos de la Entidad por pensar que esta legislación es específica para ellos, considerando como tales, de acuerdo con el Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales "todos aquellos que residan habitualmente en un término y estén inscritos con este carácter en el Padrón municipal".

Cualquier otra interpretación más amplia daría entrada a otro tipo de intereses distinto al que ha querido defender el legislador (por ejemplo, industriales forasteros con clientela en la zona, propietarios ausentes, veraneantes, etc.) en detrimento de los verdaderos y profundamente afectados que son los vecinos que, como tales, viven habitualmente en la población cuyo traslado se ha decidido.

Este criterio mantenido en la Confederación del Duero ha sido ratificado por la Sección de Expropiaciones del Ministerio de Obras Públicas.

Es evidente, que pueden existir vecinos de otros pueblos que resulten perjudicados pero, en principio, no les es aplicable esta legislación teniendo posibilidad de acudir al artículo de la Ley.

No obstante, en casos excepcionales claramente asimilables a los vecinos para los que se acuerda el traslado de población, puede ser una solución práctica aplicar a estos vecinos de otros pueblos los mismos criterios.

3. Entrando ahora en el tema de la fijación de los tipos de indemnización y tras poner de manifiesto la falta de medios de todas clases de la Comisión gubernativa, aspecto que no trata el Reglamento de la Ley, diremos lo siguiente:

Grupo A. — Cambio forzoso de residencia

a) Gastos de viaje por traslado familiar.

Se considera al vecino cabeza de familia y se establece un desplazamiento tipo para cada miembro de la misma, considerándola compuesta por el cabeza de familia y los que habitualmente conviven con él. Suele calcularse el viaje, bien a la capital de provincia o más frecuentemente a Madrid, para tener más garantía de cubrir estos gastos.

Es una indemnización de poca importancia.

b) Transportes de ajuar y elementos de trabajo.

Refiriéndose al conjunto de muebles y enseres propios de una familia se considera también al cabeza de familia y se suele fijar una cantidad global por el conjunto más unos tipos para cabeza de ganado y maquinaria agrícola grande (tractor, cosechadora, etc.).

c) Jornales perdidos durante el tiempo a invertir en los referidos transportes.

Con una interpretación estricta de este apartado se deben abonar solamente los jornales durante los pocos días que puede durar el traslado.

Es una indemnización de poca importancia.

Grupo B. — Reducción del patrimonio familiar "referida a las bajas en la producción agropecuaria por mermas de la superficie personalmente aprovechada en los aspectos de propiedad, arrendamiento y derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad".

A pesar de la extensión de la definición del concepto, hay que reconocer que no está nada claro.

Vamos a diferenciar dos aspectos de estas indemnizaciones: la reducción del patrimonio familiar propiamente dicha y la pérdida de derecho de disfrute de terrenos comunales.

Realmente no entendemos bien el concepto de "reducción del patrimonio familiar". Parece lógico que se refiera a los perjuicios que se ocasionan a un vecino que ha cobrado el justiprecio de sus bienes en tanto que rehace una nueva actividad con ese dinero cobrado.

Parece también que si a estos vecinos se les instala en nuevos territorios, el perjuicio es mínimo y que incluso podría no existir perjuicio si la explotación agropecuaria anterior a la expropiación fuese antieconómica.

Hemos apreciado en los antecedentes consultados de varios embalses, que el criterio generalmente seguido ha sido fijar un porcentaje (del 20 al 30 por 100) del valor de las fincas, rústicas y urbanas, y en algunos casos fijar además una cantidad por cabeza de ganado.

En los arrendamientos de fincas rústicas, generalmente, se distribuye la indemnización con un 80 por 100 para el arrendatario y un 20 por 100 para el propietario.

Estos criterios, aunque poco razonados, parecen más lógicos en el caso de fincas rústicas que urbanas, pues dada la emigración rural y el hecho de que, generalmente, los vecinos no desean instalarse en poblados del I.N.C. sino emigrar a la ciudad, parecería más adecuado fijar unas cantidades concretas, independientes del valor de las edificaciones y función de las necesidades familiares.

Entendemos que sobre este concepto de las indemnizaciones, sería muy útil una fijación de criterios por parte de la Administración.

El tema de los derechos comunales, aunque más claro de enunciado, presenta difíciles problemas de aplicación por lo complejo de la legislación forestal y la diversidad de tipos de aprovechamientos existentes.

Da lugar además a problemas adicionales en la posterior explotación de los bienes comunales en cuestión.

Entendemos que la solución más clara para estos problemas, consistiría en autorizar por ley la expropiación de los bienes comunales — sean montes de U.P. o no — por la Administración — preferiblemente por el Patrimonio Forestal del Estado — estableciendo el porcentaje a repartir entre los vecinos y el que debería quedar para mejoras del monte, debiendo de ser de cuenta de la entidad beneficiaria de la expropiación solamente el importe del porcentaje destinado a los vecinos.

La situación actual en los montes de Utilidad Pública es la siguiente:

a) El monte fuera del embalse no puede expropiarse por la Ley de Montes.

b) Aunque se lograra desafectar y expropiar el monte, su importe no puede repartirse entre los vecinos, en el caso frecuente de montes de "propios", por la Ley de Administración Local.

c) Si a través de las indemnizaciones del grupo B de traslado de población se compensa a los vecinos por pérdida de sus derechos, el beneficiario de la expropiación que ha pagado esos derechos no adquiere la propiedad del monte, que será agregado a un municipio vecino (que no ha sido afectado en modo alguno por la expropiación) y se encuentra así con un regalo gracias a la Ley de Administración Local.

Se comprende que la situación no es buena y que convendría legislar para mejorarla.

Grupo C. — Quebranto por interrupciones de actividades profesionales, comerciales y manuales ejercidas personalmente por el interesado en el lugar de su residencia.

Usualmente se fijan unos tipos para cada profesión y actividad o grupos análogos de las mismas, sin que existan criterios generales — al menos no los conocemos —. Generalmente, a los obreros fijos se les indemniza con doce meses de jornal y, a los eventuales, con seis meses, y este criterio podría servir de referencia para otras actividades.

Es natural que los profesionales planteen situaciones muy dispares, desde las que corresponden a profesionales liberales con amplia clientela en que los perjuicios son máximos, a los funcionarios con facilidad o preferencia en los traslados, en que los perjuicios tienen menos importancia.

Sería interesante una disposición de carácter general para los funcionarios (médicos, maestros, funcionarios de administración local, etc.) que les asegurase la debida preferencia en los traslados.

Dentro de este apartado de perjuicios se han incluido — a veces a nuestro juicio equivocadamente — las indemnizaciones por industrias y comercios, estableciendo unas fórmulas en función de la cuota industrial.

Consideramos que esto puede estar justificado en el caso de actividades comerciales o manuales ejercidas personalmente por el interesado, pero que no puede ni debe extrapolarse a las industrias y comercios más importantes, cuya indemnización tiene otros caminos más adecuados, con garantía de valoración pericial y de recursos en caso de disconformidad.

De estos rápidos comentarios se deduce que no existe todavía un cuerpo de doctrina para la aplicación de estas normas legales del Capítulo V de la Ley de Expropiación Forzosa, y por ello, sería muy interesante que el Ministerio de Obras Públicas, con la experiencia ya adquirida, estudiase unas normas y criterios generales de actuación, cuya trascendencia económica y social se comprende fácilmente si se piensa que un embalse importante puede ocasionar el traslado de miles de personas y suponer centenares de millones de pesetas de indemnizaciones.

También deseáramos, con esta modesta aportación, animar a todos aquellos que han tenido experiencia en estos problemas a colaborar con sus sugerencias y comentarios al perfeccionamiento en la aplicación de este capítulo de la Ley de Expropiaciones.