

EJERCICIO PRÁCTICO

LECCIÓN 8. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA (I): CONCEPTO, RÉGIMEN JURÍDICO, COMPETENCIAS Y REQUISITOS PREVIOS

El presente Ejercicio Práctico debe ser elaborado de forma individual y podrá ser entregado en un único archivo a través de Aula Global hasta el día anterior al correspondiente a su corrección fijado en el cronograma. En la sesión correspondiente a su corrección deberán acudir a clase con una copia del mismo para tomar anotaciones.

Antes de resolver el Ejercicio deben estudiar la lección correspondiente en la documentación facilitada así como con los manuales recomendados apoyándose en la normativa aplicable al tema de que se trate.

Tras el estudio, pueden comenzar leyendo el Ejercicio Práctico por completo tratando de identificar a grandes rasgos los temas que subyacen a las preguntas y otros no planteados directamente pero que se encuentren presentes. Antes de afrontar la resolución es necesario haber comprendido el contenido del caso planteado y dominar las cuestiones teóricas que éste suscita.

Para afrontar la resolución concreta del Ejercicio Práctico es necesario identificar y obtener toda la normativa aplicable al caso concreto, y, en su caso, la jurisprudencia necesaria para interpretar dichas normas.

Aplicando la normativa y la jurisprudencia pertinente, y sobre la base de la teoría estudiada, deben contestar todas las preguntas de forma discursiva y razonada. No basta con responder simplemente a las preguntas sino que cada respuesta debe estar suficientemente argumentada. Se trata de demostrar lo que se ha estudiado del tema (por lo tanto no sirve transcribir los manuales u otros textos sino expresarlo en términos propios) y cómo se domina la materia aplicándolo a un caso concreto

En cuanto los casos prácticos admiten, en determinados aspectos, diversas interpretaciones, no se trata sólo de encontrar la respuesta correcta sino de demostrar un buen razonamiento en Derecho y el conocimiento y dominio de la materia. Se valorarán asimismo las aportaciones personales y la aplicación de todos los conocimientos relacionados con la pregunta.

No existe extensión máxima en el ejercicio a menos que se indique lo contrario. En el archivo que contenga el documento que presenten se debe identificar claramente en la primera hoja a la izquierda que se trata del Ejercicio Práctico X y a la derecha su nombre y apellidos.

El contenido y los nombres del caso planteado son completamente ficticios, cualquier parecido con la realidad es pura coincidencia.

Actividades:

- 1) Localizar y obtener una copia completa de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 21 mayo 2002 (Aranzadi: RJ 2002\4500)
- 2) Analizar los siguientes fundamentos jurídicos de la Sentencia y contestar las preguntas que se formulan en el epígrafe siguiente.

«CUARTO

De los hechos alegados y admitidos por las partes, así como de la prueba documental obrante en el expediente administrativo y de la aportada en este proceso, se deduce lo siguiente:

El denominado Plan Director del 1º) Sistema Aeroportuario de Madrid-Barajas, que se dice aprobado con fecha 26 de diciembre de 1990, al que se alude en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de junio de 1993, por el que se declara urgente la ocupación de los bienes y derechos

afectados por las obras de infraestructura del Aeropuerto de Madrid-Barajas, no es sino un documento interno bajo el título «asistencia técnica para planificar y programar las actuaciones necesarias en el Aeropuerto de Madrid-Barajas», que está fechado en diciembre de 1991 y que responde a una recomendación de la Organización Internacional de Aviación Civil, pero nunca fue aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 1990, dado que el Ministerio de la Presidencia ha informado el 3 de marzo de 1999 que en tal fecha no se celebró Consejo de Ministros. El acuerdo del Consejo de 2º) Ministros, adoptado en su reunión de 31 de julio de 1992 y denominado «acuerdo por el que se autoriza la realización de las obras de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas», no contiene en sus dos apartados tal autorización expresa, pues en el primero se limita a autorizar al Ministerio de Obras Públicas y Transportes a que, directamente o a través de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea y la Sociedad Estatal para la Promoción y Equipamiento del Suelo, participe en un consorcio con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Madrid para la ordenación y puesta en valor urbanístico de la zona de desarrollo creada en torno a la ampliación del Aeropuerto de Barajas con el fin de promover un entorno aeroportuario de servicios para la expansión de las áreas de actividad económica de Madrid, y en el segundo dispone que la ampliación del Aeropuerto de Madrid-Barajas será financiada íntegramente con cargo a los recursos de AENA, según se establezca en sus respectivos programas de actuación, inversiones y financiación, sin aportaciones de los Presupuestos del Estado, debiendo ser realizadas las inversiones con rapidez suficiente para evitar la saturación de ese Aeropuerto pero de forma gradual.

El día 8 de enero de 1993 el 3º) Director de la Unidad de Gestión Diferenciada de Aeropuertos Españoles aprobó, a efectos de iniciar el correspondiente procedimiento de expropiación forzosa, el proyecto básico «Ampliación y Desarrollo del Aeropuerto de Madrid-Barajas», que incluye los proyectos clave titulados: «Pista de vuelo O 1L-19R», «Calles de Rodaje», «Plataforma de estacionamiento de aeronaves» y «Edificio Terminal y Accesos», elaborado por la Dirección de Planificación de Sistemas Aeronáuticos (Documento remitido a esta Sala el 30 de diciembre de 1996 por la Oficialía mayor de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento unido sin foliar a los autos), cuyo Proyecto está dentro del Plan de Inversiones, según certificado de AENA, con un importe para las expropiaciones de veintidós mil millones de pesetas (22.000.000.000 de ptas.).

El aludido Proyecto Básico consta de los siguientes apartados y anexos: 4º)

Capítulo I.—Memoria: 1.1 Antecedentes Administrativos. 1.2 Justificación de la Solución Adoptada. 1.3 Situación Actual de la Zona Afectada. 1.4 Solución Adoptada. 1.5 Incidencia de las Obras sobre Operatividad del Aeropuerto. 1.6 Afecciones al Medioambiente y Dominio. 1.7 Expropiaciones. 1.8 Estimación del Coste de las Obras.

Capítulo II.—Planos: Núm. 1. Localización, Situación, Emplazamiento e Índice de Planos. Núm. 2. Estado Actual. Núm. 3. Topografía Zona Afectada. Núm. 4. Servicios Afectados. Núm. 5. Subfase Preliminar. Núm. 6.

Estado Definitivo (Primera Fase Máximo Desarrollo). Núm. 7. Reposición de Servicios. Núm. 8. Plano de Pendientes.

Anexos: Anexo 1. Previsiones de Tráfico. Distribución y Asignación. Anexo 2. Cálculo Justificativo de Longitud de Pista 36L-18R. Anexo 3. Real Decreto sobre Servidumbres Aeronáuticas. Anexo 4. Estudio sobre el Impacto Ambiental del Proyecto. Anexo 5. Optimización de Rasantes para Movimiento de Tierras. Anexo 6. Estudio Geotécnico Previo.

Dentro del Capítulo I, Apartados 1.6 y 1.7, centrados en el campo expropiatorio, se expresa: «Dada la gran magnitud y volumen de las obras y el desarrollo de éstas, prácticamente en la totalidad se realizarán fuera del límite de propiedad actual del aeropuerto, haciéndose necesario proceder a realizar las expropiaciones de las fincas afectadas por la ampliación del sistema aeroportuario de Madrid/Barajas».

La superficie de la zona a expropiar se estima en 857 ha, de las que, suponiendo un grado de parcelación de 1,5 parcelas/Ha, resultan del orden de 1.200 parcelas afectadas directamente (propietarios; arrendatarios; cultivadores; aparceros), y de sus planos se deduce que la superficie a ocupar es la misma que la contemplada en el aludido documento interno, titulado «asistencia técnica para planificar y programar las actuaciones necesarias en el Aeropuerto de Madrid-Barajas», sin que en el proyecto ni en el documento referido se mencione el yacimiento de sepiolita.

El Consejo de Ministros, mediante 5º) acuerdo de 11 de junio de 1993, declaró urgente la ocupación de los bienes y derechos afectados de expropiación forzosa para la realización de las obras de infraestructura del Proyecto «Aeropuerto de Madrid-Barajas». Expropiación de terrenos para desarrollo de nueva zona aeroportuaria: 1ª Fase: A.—«Pista de vuelo 01L-19R y Calles de Rodaje»; B.—«Plataforma de Estacionamiento Aeronaves. Edificio Terminal y Accesos», en los términos municipales de Madrid-Barajas y Alcobendas, en el que se recogen los motivos de tal declaración, entre otros, como ya hemos indicado, que las actuaciones están previstas en el Plan Director del Sistema Aeroportuario de Madrid-Barajas y en el Proyecto Básico elaborado por la Dirección de Planificación de Sistemas Aeronáuticos, aprobado con fecha 8 de enero de 1993 por el Director de la Unidad de Gestión Diferenciada de Aeropuertos Españoles.

No hay constancia en las 6º) actuaciones, a pesar de haberse solicitado de la Administración, de los cuatro proyectos clave titulados: «Pista de vuelo 01L-19 R» «Calles de rodaje», «Plataforma de estacionamiento de aeronaves» y «Edificio terminal y accesos», a que se alude tanto en el acuerdo referido de 8 de enero de 1993, por el que se aprueba el indicado Proyecto Básico para la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, como en el acuerdo del Consejo de Ministros que declaró la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por la ejecución del proyecto de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, de fecha 11 de junio de 1993.

Entre los documentos remitidos por 7º) la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid a esta Sala del Tribunal Supremo, a instancia de las entidades demandantes, consta la solicitud que el Presidente de AENA dirigió, con fecha 15 de febrero de 1994, a dicha Dirección General para la extinción de la concesión de la explotación minera de sepiolita, de la que es titular la entidad Minersa y arrendataria la

mercantil Sepiolsa, por ser incompatibles los trabajos tanto en mina como en cielo abierto, propios de la actividad de dicha explotación, con las obras de ampliación de aeropuerto Madrid-Barajas, a lo que, mediante resolución del Director General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid, no se accedió por considerar que no es posible legalmente proceder a la solicitud de caducidad (extinción) de las concesiones mineras situadas en la zona afectada por el futuro aeropuerto ni a la cancelación de otros derechos mineros pendientes de otorgamiento, ya que el organismo competente para realizar las correspondientes expropiaciones de los derechos mineros afectados por la ejecución de las obras de ampliación del aeropuerto Madrid-Barajas es el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Como admite la representación 8º) procesal de las entidades demandantes en el hecho quinto de su escrito de demanda, el 15 de febrero de 1994 les fue notificada a MINERSA y SEPIOLSA la resolución de 10 de febrero de 1994, dictada por el Servicio de Expropiaciones del Ministerio, dándoles cuenta de que pasaban a formar parte del expediente de expropiación forzosa del ente público AENA con los números 883 y 833-A respectivamente, de modo que a las sociedades demandantes les ha sido reconocida expresamente, tanto por la Administración expropiante como por el beneficiario, la condición de afectadas en el expediente exploratorio seguido para la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, quienes dejaron expresa constancia en dicho expediente de su condición de concesionarias y de las actividades que a tal fin venían desarrollando, solicitando el 19 de abril de 1994 que se les pusiese de manifiesto el expediente expropiatorio con inclusión del proyecto de obras cuya aprobación supuso en su día la declaración de utilidad pública, a lo que el Servicio de Expropiaciones del Ministerio dio respuesta el 5 de mayo de 1994, poniéndoles en su conocimiento que el expediente estaba a su disposición en las dependencias del Servicio, del que tomaron vista el día 20 de mayo del mismo año, con lo que observaron que en el Proyecto legitimador de la expropiación no se aludía a los yacimientos de sepiolita existentes en el subsuelo sino que se tiene en cuenta exclusivamente que el terreno para la ampliación del aeropuerto es rústico, por lo que Minersa y Sepiolsa presentaron el día 2 de junio de 1994 en el Registro del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente un escrito en el que, después de formular una serie de alegaciones, pedían la nulidad de la totalidad del expediente expropiatorio por estimar nulo de pleno derecho el proyecto básico, de cuya aprobación dimanaba la «causa expropiandi» justificadora de la privación de sus derechos, y, al no recibir respuesta alguna, han presentado el presente recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de aquella solicitud.

QUINTO

Las anteriores premisas fácticas nos permiten adentrarnos con conocimiento de causa en la cuestión planteada en este proceso, que no es otra que la nulidad radical del expediente expropiatorio incoado para ejecutar las obras del proyecto de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas por carecer de la imprescindible declaración de utilidad pública, al no haberse cumplido lo establecido por los artículos 9 y 10 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848; NDL 12531) , pues no basta para

tener por cumplido dicho requisito con la declaración genérica contenida en el artículo 46 de la Ley 48/1960, de 21 de julio (RCL 1960, 1041, 1259; NDL 22247) , sobre Navegación Aérea, según el cual «serán susceptibles de expropiación, de acuerdo con la legislación vigente, los bienes y derechos necesarios para el establecimiento e instalación de servicios de aeropuertos y aeródromos, así como de ayudas a la navegación aérea», ya que, de acuerdo con el citado artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, cuando por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, mientras que el acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1992 no constituye un reconocimiento expreso y concreto de la utilidad pública de las obras de ampliación del Aeropuerto de Madrid-Barajas y el Proyecto Básico aprobado no contiene mención alguna de los yacimientos mineros existentes en el subsuelo de la superficie que será ocupada por las obras de ampliación ni tampoco se ha acreditado que los cuatro proyectos clave, base de la declaración de urgente ocupación y legitimadores de las expropiaciones, se hubiesen aprobado cuando se declaró la urgente ocupación o después durante la sustanciación del proceso, pero, en cualquier caso, la Administración no ha realizado juicio alguno de ponderación para llegar a la conclusión de si la ejecución de la ampliación del aeropuerto ha de tener prevalencia sobre el interés, definido legalmente como prioritario, de una concesión minera para la explotación de un yacimiento de sepiolita.

SEXTO

Comenzando por esta última aseveración, es preciso recordar que, a pesar de que, conforme a la Ley 6/1977, de 4 de enero (RCL 1977, 43, 323; ApNDL 8903) , de Fomento de la Minería, hay materias primas minerales que son de interés nacional y la sepiolita es calificada como materia prima prioritaria por el Real Decreto 1303/1987, de 4 de septiembre (RCL 1987, 2305) , la declaración de utilidad pública de una concreta obra o actuación permite, según lo dispuesto concordadamente por los artículos 33.3 de la Constitución (RCL 1978, 2836; ApNDL 2875) , 349 del Código Civil y 9 de la Ley de Expropiación Forzosa, expropiar una concesión minera de sepiolita, como cualquier otro derecho, a fin de ejecutar la obra o el servicio declarado de utilidad pública, de modo que el conflicto suscitado se reduce, en definitiva, a decidir si concurre el requisito de la declaración de utilidad pública de la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, cuya ejecución, en opinión de los litigantes, es incompatible con la explotación del yacimiento de sepiolita existente en el subsuelo de los terrenos ocupados para la ejecución de dicha ampliación conforme al Proyecto Básico al efecto aprobado.

No cabe duda de que, concedora la Administración de la existencia del yacimiento, como lo demuestra la comunicación dirigida el 12 de noviembre de 1990 por la Dirección General de Aviación Civil a Sepiolsa, en dicho Proyecto Básico se debería haber recogido tal circunstancia a fin de ponderar las alternativas al emplazamiento de las nuevas infraestructuras aeroportuarias, pero su omisión no vicia de nulidad radical el expediente expropiatorio, sino que vendría a poner en entredicho la necesidad de ocupación de los terrenos que albergan el yacimiento, a pesar de lo cual no se ha ofrecido dato alguno del que pueda deducirse que otro

emplazamiento para la ampliación hubiese sido técnicamente correcto, permitiendo, a su vez, la explotación minera de la sepiolita.

Por el contrario, del Informe presentado como prueba documental por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, del que tuvo puntual constancia la representación procesal de las demandantes, se desprende que la explotación a cielo abierto de la concesión minera «Belén», coincidente con la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, es inviable desde el punto de vista económico, mientras que la alternativa de explotación subterránea es factible y compatible con la existencia de las nuevas instalaciones aeroportuarias.

Ciertamente, ese dictamen, aportado por el ente público codemandado al proceso como prueba documental, no ha sido sometido a la ratificación de quienes lo emitieron, lo que hubiera posibilitado la formulación de repreguntas por la representación procesal de las actoras a fin de salvaguardar íntegramente el principio de contradicción, pero no es menos cierto que sus conclusiones deberían haber sido objeto de algún tipo de consideraciones o de apreciación por aquélla, que ha guardado el más absoluto silencio al respecto, limitándose a oponerse a su admisibilidad como medio de prueba.

En cualquier caso, esas conclusiones de los peritos pudieran tener mayor transcendencia y ser discutidas al tiempo de fijar la correspondiente indemnización por la privación del derecho de las demandantes, que, según todas las partes admiten, ha resultado afectado por la expropiación para la ejecución de las obras de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, sin que, como hemos expresado anteriormente, se haya intentado justificar siquiera que otro emplazamiento hubiera sido posible técnicamente sin afectar al terreno con el yacimiento de sepiolita, de manera que con la aprobación del Proyecto Básico se produjo la declaración implícita de necesidad de ocupación, según establece el artículo 17.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, y otro tanto con la declaración de urgencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 52.1ª de la misma Ley, y, por consiguiente, se ha cumplido el requisito previo de la declaración de necesidad de ocupación, que, si bien no es el específico objeto del presente recurso contencioso-administrativo, es necesario poner de manifiesto su existencia, dado que se postula la nulidad de todo el expediente expropiatorio y concretamente del acuerdo aprobatorio del referido Proyecto Básico, que, como acabamos de indicar, no adolece de vicio alguno de nulidad radical ni tampoco de anulabilidad por no haber hecho mención del yacimiento de sepiolita.

SEPTIMO

Debemos ahora analizar la cuestión central del presente litigio relativa al defecto de previa declaración de utilidad pública.

El precepto contenido en el artículo 46 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, anteriormente transcrito, constituye una declaración genérica de utilidad pública, por lo que, conforme a lo establecido por el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, es necesario que su reconocimiento en el caso concreto de la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas se haga por acuerdo del Consejo de Ministros, lo que nos lleva a examinar si así lo decidió éste en su acuerdo de 31 de julio de 1992, invocado como tal por los demandados.

El contenido de este acuerdo quedó recogido en el apartado 2º de nuestro relato de hechos probados, donde declaramos que, a pesar de denominarse «acuerdo por el que se autoriza la realización de las obras de ampliación del Aeropuerto de Madrid-Barajas», no contiene expresamente dicha autorización por tener como exclusiva finalidad permitir una actuación concertada con otros entes territoriales para la puesta en valor urbanístico del entorno del aeropuerto, de forma que las plusvalías generadas por dichas actuaciones puedan ser utilizadas para la financiación de las infraestructuras de transporte terrestre necesario para complementar el desarrollo aeroportuario.

Este acuerdo del Consejo de Ministros no contiene, por consiguiente, la declaración de utilidad pública de las obras de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas requerida por el citado artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Es evidente, dado su alcance, que el impropriadamente denominado Plan Director del Sistema Aeroportuario de Madrid-Barajas, que no ha sido aprobado por el Consejo de Ministros, como documento interno, cuya redacción obedece a recomendaciones de la Organización Internacional de Aviación Civil, no es instrumento idóneo para declarar la utilidad pública de las obras de ampliación del Aeropuerto.

Cuando tal documento fue presentado (26 de diciembre de 1990), no se había promulgado el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre (RCL 1998, 2847) , en el que se exige (artículo 1) que en cada aeropuerto de interés general se apruebe un Plan Director que defina las grandes directrices de ordenación y desarrollo del aeropuerto hasta alcanzar su máxima expansión previsible, cuya aprobación, en cualquier caso, se efectúa por Orden Ministerial (artículo 5), de modo que tampoco serviría para cubrir el requisito formal de concreción de la utilidad pública.

No existe, pues, y en esto tiene razón la representación procesal de las entidades demandantes, un expreso reconocimiento por el Consejo de Ministros de la utilidad pública de las obras de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, por lo que tal requisito no cabe entenderlo cumplido en la forma dispuesta por el último inciso del repetido artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, en contra del parecer de las Administraciones demandadas.

OCTAVO

Debe entenderse, sin embargo, implícitamente declarada la utilidad pública en este caso con la inclusión de las obras de ampliación en un plan de obras del Estado, según lo establecido por el primer inciso del artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Este precepto se limita a las expropiaciones de inmuebles, naturaleza de la que participa la concesión minera, conforme a lo dispuesto por el artículo 334.8 y 10 del Código Civil, de modo que, si bien no existe un reconocimiento formal y expreso por el Consejo de Ministros de la utilidad pública de las obras de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, tales obras están implícitamente declaradas de utilidad pública, al estar contempladas en un plan de obras del Estado, en virtud de la aprobación del tantas veces citado Proyecto Básico de «Ampliación y Desarrollo del Aeropuerto de Madrid-Barajas», aprobado, conforme a lo dispuesto concordadamente en los artículos 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio

(RCL 1990, 1336, 1627) , 11 y 29 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio (RCL 1991, 1543, 1991) , por la Unidad de Gestión Diferenciada de Aeropuertos Españoles e incluido dentro del Plan de Inversiones con un importe para las expropiaciones de veintidós mil millones de pesetas».

PREGUNTAS:

- 1) Describir la operación expropiatoria a la que se refiere la Sentencia.
- 2) Identificar los elementos subjetivos del procedimiento expropiatorio al que se refiere la Sentencia indicando, en relación con el supuesto de hecho previsto en la Sentencia: (1) identificación su nombre, (2) tipo de elemento subjetivo, (3) criterio o motivo por el que debe considerarse parte del procedimiento expropiatorio, (4) derechos, deberes y responsabilidades que les corresponden como tal sujeto de la expropiación.
- 3) Señalar los elementos objetivos de la expropiación, y más concretamente: a) la causa de utilidad pública o interés social, b) bienes expropiados; c) daños, criterios de valoración aplicables, en indemnización.
- 4) ¿Por qué se discute la existencia de declaración de utilidad pública o interés social?
- 5) ¿Qué tipo de declaración es la prevista en el caso?