

---

## Las actas previas a la ocupación

Francisco Castillo Martín

Secretario de Administración local, categoría superior.

Secretario de la Comisión Provincial de Valoraciones de Granada

1. **Antecedentes, centrando el tema**
2. **Concepto, objeto y finalidad del Acta previa de ocupación (APO)**
3. **Acto de trámite**
4. **Garantías del APO: publicidad y emplazamiento**
5. **Las partes intervinientes. Especial consideración del representante municipal**
6. **Lugar del desarrollo y levantamiento del APO**
7. **Contenido del APO**
8. **Efectos derivados del APO. Especial indicación de las superficies**
9. **Conclusiones prácticas**

### 1. Antecedentes, centrando el tema

Los expedientes de expropiación forzosa por vía de urgencia del artículo 52 de la Ley de expropiación forzosa (LEF) se caracterizan, ante la existencia de razones de eficacia, porque se altera el normal desarrollo del procedimiento expropiatorio, de manera que primero se ocupan los terrenos objeto de expropiación, y después se inician las obras y simultáneamente se abre la pieza separada de valoración o justiprecio del bien afectado a tenor del artículo 52 regla 7.ª LEF. Se invierte, pues, el procedimiento normal de que mientras no esté debidamente valorado, pagado o consignado el bien objeto de expropiación, este no puede ser ocupado, y, por tanto, no pueden comenzar las obras de interés general o utilidad pública. Razones de interés general y eficacia de la Administración Pública, exigen que en casos "excepcionales" se arbitre la vía de la expropiación por urgencia. Pero una vez más lo excepcional se convierte en lo habitual, y lo que debe ser ordinario en lo excepcional. Es más, la exigencia de la auténtica excepcionalidad ha decaído en un mero trámite administrativo ausente de toda lógica y justificación, consecuencia de la nula planificación pública y la rutina administrativa, y desgraciadamente después se constata que, efectivamente, ni el expediente de expropiación por urgencia se lleva a cabo con la rapidez que a priori se reclamó (dura este varios años en su tramitación, con excesivos tiempos muertos), ni las obras se ejecutan con la celeridad que se demandaba.

Pero además, en la mayoría de los casos, la Administración Pública expropiante y/o Beneficiaria, una vez ocupadas las propiedades de los particulares, ejecuta las obras, y, una vez concluidas estas (a veces pasan varios años), es cuando inicia los trámites de valoración del justiprecio, consignación o pago de las propiedades, incumpliendo de forma flagrante la regla 7.ª del artículo 52 LEF.

Ante este panorama se encuentra el artículo 33 de la Constitución española (CE), que configura el derecho a la propiedad como un derecho fundamental, en el que toda actuación pública debe velar por la garantía de los derechos de los ciudadanos, y compatibilizarlo adecuadamente con las exigencias de eficacia y de interés público de la Administración Pública (artículo 103.1 CE).

Si razones de urgencia demandan reducir el derecho a la propiedad con más premura de tiempo, es decir, si existen razones de función social para delimitar más intensamente el contenido de dicho derecho, por contra se debe ser más exigente en las garantías patrimoniales de los afectados, en su aplicación y concreción.

Una de las consecuencias del principio de que a más intensa limitación del derecho dominical, más garantías de protección en el derecho de los afectados, estriba en que la configuración de la tramitación formal del procedimiento expropiatorio de urgencia requiere mayor nivel de exigencia en el respeto a las debidas formalidades procedimentales, que se configuran en

garantía y defensa del derecho a la propiedad, que se ve seriamente afectado. Así, la pieza esencial en la expropiación por vía de urgencia del artículo 52 LEF es el Acta previa de ocupación (APO), eje de todo el sistema, y al que con mucha frecuencia no se presta la debida atención.

La jurisprudencia viene a decir, desde hace muchos años [STS de 15 de febrero de 1985 (1985/747)], que:

“En materia restrictiva de los derechos individuales como es la expropiación, el cumplimiento de las formalidades legales es ineludible para garantizar que la actuación administrativa no vulnera el derecho de los expropiados.”

Otras sentencias exponen que es necesario motivar las resoluciones, notificar los actos a los interesados, preservar la presencia de los afectados a lo largo del procedimiento, velar por la ausencia de defectos formales que originen indefensión a los particulares expropiados, etc. (STS de 22 de diciembre de 1997, 1997/8790). No puede perderse de vista que el Acta de ocupación es título suficiente para inscribir o inmatricular la finca en el Registro de la Propiedad y demás registros públicos, y tomar razón de la transmisión de dominio a nombre de la Administración que expropia, y esto antes incluso de que se haya valorado y pagado el justiprecio a los expropiados. Por todo ello, el Acta previa de ocupación y posterior Acta de ocupación se erigen en pieza esencial del sistema.<sup>1</sup>

## 2. Concepto, objeto y finalidad del Acta previa de ocupación (APO)

El Acta previa de ocupación es un documento administrativo oficial que, de forma concreta, por una parte, describe y delimita el bien que es objeto de expropiación, y de otro lado, describe las afecciones concretas que comporta la expropiación, y que encabeza la pieza separada del justiprecio. En la misma se hacen cons-

tar todas las manifestaciones y datos que las partes aporten y que sean útiles, entre otros extremos, para determinar el valor de lo que se expropia y los posibles perjuicios ocasionados por la rápida ocupación.<sup>2</sup>

La sentencia de 8 de febrero de 2005 (RJ 2005/1888) y que recoge la STS de 6 de abril de 2011 (RJ 2011/2965), define el APO de forma descriptiva afirmando:

“Cumple con un fin esencial, como es el de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados por la decisión administrativa de expropiar que se plasma en el expediente expropiatorio, para tomando en consideración los datos que configuran la realidad del bien que se expropia, extraer de ahí las oportunas consecuencias en orden a que como expone la regla 3.<sup>a</sup> del artículo 52 de la Ley, se describa el bien o derecho expropiable y se hagan constar todas las manifestaciones y datos que aporten quienes intervienen en el expediente y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquellos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación.”

Por tanto, el APO no cumple con la función de fijar cuál haya de ser la valoración de los bienes y derechos expropiados, sino aquella que recoge las circunstancias a tener en cuenta para proceder a la valoración de los mismos.

Una de las características principales del APO es la participación contradictoria de todos los interesados, mediante la cual, y con las manifestaciones de todos ellos, se describe el bien que es objeto de expropiación, sea total o parcial. Esta descripción debe ser detallada, concreta y precisa. Al mismo tiempo, se describen las concretas limitaciones que la expropiación comporta para el derecho dominical (expropiación de dominio, ocupación temporal, daños por la rápida ocupación, indemnizaciones derivadas de la expropiación, superficies afectadas, etc.); cuantos más datos se reflejen, mejor. Todos estos datos son, en principio, determi-

1. Así lo pone de manifiesto la unanimidad de la doctrina, por ejemplo LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, Miguel, en *Expropiación Forzosa. El Justiprecio*, Editorial Colex, 2.<sup>a</sup> edición, Madrid, p. 88. La jurisprudencia también se hace eco de la importancia del APO. Así, la STS de 6 de noviembre de 1984 (1984/5383) expresa “documento de indudable trascendencia en el expediente expropiatorio”; o “cumple con un fin esencial”, como dicen las SSTs de 8 de febrero de 2005 (RJ 2005/1888) y 6 de abril de 2011 (2011/2965).

2. SSTs de 22 de junio de 1994 (1994/4887); 29 de noviembre de 1994 (1994/8958); 8 de febrero de 2005 (RJ 2005/1888); 24 de mayo de 1996 (1996/4516); 17 de octubre de 1992 (1992/7974). Desde hace mucho tiempo es pacífica la consideración y objeto de las actas previas a la ocupación de las expropiaciones por vía de urgencia. Así, la STS de 23 de enero de 1980 (1980/57) expresaba: “La extensión del documento denominado ‘Acta previa a la ocupación’, en el procedimiento expropiatorio de urgencia, va dirigida a la finalidad de constatar el estado físico y jurídico de los bienes o derechos afectados por la medida expropiatoria, para de tales datos configuradores de la realidad extraer las oportunas consecuencias valorativas, en orden a la formulación de las hojas de depósito previo, determinación de los perjuicios por rápida ocupación y ulterior fijación del definitivo justiprecio, una vez ocupada y quizá alterada la finca en su destino y características.”

nantes para los trámites posteriores: consignación de depósito previo, indemnización por rápida ocupación, Acta de ocupación y valoración del justiprecio por las partes implicadas a través de sus respectivas hojas de aprecio, y, en su caso, la valoración definitiva del justiprecio por parte de los Jurados Provinciales de Expropiación o Jurados Territoriales Autonómicos. Solo en determinadas circunstancias, que ahora veremos, puede modificarse el contenido del APO.

### 3. Acto de trámite

Resulta chocante que a pesar de la importancia que tiene el APO, sin embargo, tiene la consideración de "acto trámite", aunque, obviamente, no de "mero trámite", pues su ausencia comporta la nulidad del procedimiento de expropiación. Pero la jurisprudencia habla de que se trata de un acto trámite no susceptible de impugnación autónoma, salvo que se justifique, en el caso concreto, que dicho acto decide directa o indirectamente el fondo del asunto, que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, que produce indefensión, o que causa un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, todo ello como exigen el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), y el artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (STS de 8 de febrero de 2005, FJ 4, RJ 2005/1888).

La STSJ de Madrid de 21 de febrero de 2003, FJ 4, JUR 2004/45921, citando la STS de 11 de marzo de 1997, JUR 1997/1897, expone que es lógico que la interposición de un recurso de reposición no pueda suspender un acto administrativo debidamente convocado y citado, y reafirma que las APO constituyen actos de mero trámite no impugnables directamente en la vía contencioso-administrativa, en cuanto no

pueden considerarse resoluciones administrativas con propios efectos jurídicos, constituyendo un "acto de constancia", y por tanto no un acto resolutorio que, como norma general, puede ser impugnado independientemente.

### 4. Garantías del APO: publicidad y emplazamiento

Una de las garantías clave del APO es la publicidad y emplazamiento individual de los interesados para el levantamiento del Acta.

Primero, la publicidad en diferentes medios: 1. Tablones de anuncios de los ayuntamientos de los términos donde radiquen los bienes. 2. BOE. 3. BOP. 4. En un periódico de la localidad de ubicación de los bienes, si lo hubiere, lógicamente. 5. Y en dos diarios de la capital de la provincia, si los hubiere (artículo 52.2.ª LEF).

En segundo lugar, la notificación personal a los interesados, que debe realizarse con una antelación mínima de ocho días. Entiendo que el cómputo es de días hábiles, puesto que no se dice el sentido del plazo en el precepto de la LEF, y en aplicación del artículo 48.1 LRJPAC y del artículo 24.1 del Reglamento de la Ley de expropiación forzosa (REF) debe interpretarse en el sentido de días hábiles, máxime teniendo en cuenta la finalidad de dicho acto, y la necesidad de que las partes se preparen adecuadamente y con el tiempo suficiente<sup>3</sup> no solo la documentación que necesitan aportar, sino también sus alegaciones y manifestaciones, y se hagan acompañar, en su caso, por perito y notario.

Dicha notificación tiene carácter administrativo, y deberá regirse en su desarrollo por lo previsto en la LRJPAC, artículo 58 y siguientes, y por tanto practicarse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción. La falta de citación personal de los interesados constituye un defecto formal susceptible de generar indefensión.<sup>4</sup>

3. No obstante, algunos autores mantienen la postura de días naturales en aplicación del artículo 57.1 REF, que en relación con la citación del alcalde o su delegado, expresa que se hará "también con antelación a ocho días naturales...". Véase AA. VV., *Manual de Expropiación Forzosa*, Abogacía del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Edit. Thomson/Aranzadi, 1.ª edición, 2007, p. 437.

4. STS de 23 de septiembre de 1997, RJ 1997/6479. Y la STS de 19 de julio de 1997, RJ 1997/6732, expone que la consecuencia de la falta de notificación es la anulación de la expropiación, cuando los interesados son conocidos.

De otra parte, ante las notificaciones defectuosas, el interesado puede optar por la pura inactividad, y si la Administración intenta atribuir algún efecto al acto objeto de la notificación defectuosa, el interesado puede confrontar el carácter de notificación defectuosa privando de eficacia a la actuación administrativa, como expresa ESCUÍN PALOP, Vicente, en *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Editorial Thomson/Civitas, 2.ª edición, 2004, p. 595.

La exigencia de notificar a los interesados el lugar, día, hora en que se procederá al levantamiento del APO, no solo viene recogida en el artículo 52.2.<sup>º</sup> LEF, sino que también deriva de lo previsto en el artículo 21.3 LEF, que exige notificar individualmente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio.<sup>5</sup>

## 5. Las partes intervinientes. Especial consideración del representante municipal

Las personas que deben ser citadas al acto de levantamiento de las APO, son las siguientes:

1. Un representante de la Administración que expropia, acompañado de un perito.

Si no asiste, no se puede celebrar el acto, puesto que es quien debe redactar y cumplimentar el Acta, al ser un expediente que se incoa de oficio. En este caso se extiende diligencia de suspensión [STS de 23 de enero de 1980 (1980/57)].

2. En su caso, un representante de la Beneficiaria de la expropiación.

3. Los afectados por la expropiación, que pueden asistir acompañados de perito/s y notario.

Necesaria su notificación reglamentaria pero no su asistencia. La trascendencia del acto determinó el interés de que el legislador de la LEF incluyera la posibilidad de que el expropiado se hiciera acompañar de peritos y un notario, por la razón de que es muy difícil posteriormente verificar las alegaciones y manifestaciones del interesado al producirse la transformación física del bien para cumplir con el fin de la expropiación. Ahora bien, el hecho de que el expropiado no comparezca al acto de levantamiento del APO, no supone para él la aceptación de su contenido (STS de 9 de marzo de 1995, RJ 1995/1935).

4. El alcalde del Ayuntamiento donde radican los bienes inmuebles, o concejal en que delegue.

En la redacción literal del precepto se concluye que es necesaria su presencia. Así se desprende de SSTs como las de 19 de diciembre de 1996, RJ 1996/9630, 17 de febrero de 1997, RJ 1997/984, y 23 de septiembre de 1997, RJ 1997/6479.

En relación con la asistencia del alcalde, el artículo 57.1 REF indica el alcalde o su "delegado", que es una

expresión más amplia que la de la LEF, pues ese delegado no tiene por qué ser necesariamente un concejal. No obstante, según la normativa de régimen local (artículo 23.4 LBRL), el alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en miembros de la Junta de Gobierno Local, en tenientes de alcalde, y, para cometidos específicos, puede realizar una delegación especial en cualquier concejal del Ayuntamiento, que sería el caso.

Ahora bien, no se trata de delegar una atribución de competencia local, sino de designar un representante del alcalde en el ejercicio de una función atribuida legalmente, que es ajena al ámbito competencial local. Algo similar a lo que ocurre con lo previsto en el artículo 49 del Código Civil en la redacción dada por la Ley 35/1994, de 23 de diciembre, de que los matrimonios civiles pueden contraerse ante el alcalde, y este delegar en los concejales.

En este sentido, la STS de 4 de noviembre de 2002, RJ 2002/2219, expresa que no nos encontramos ante un supuesto de delegación en sentido técnico del artículo 13 de la LRJPAC, sino "*ante lo que en la terminología al uso se llama comisión o representación en sentido impropio (representante es el significante que emplea ese artículo 52.3 [se refiere al 52.3 LEF] para referirse a quien actúa en nombre de la Administración, y su función es la misma que cumple el que lo hace en nombre del Ayuntamiento). No estamos –esto es innegable– ante una transferencia del ejercicio de una competencia del alcalde, sino de suplir a este (sustitución personal por tanto) en el desarrollo de unas actuaciones, ciertamente necesarias y, en su caso, trascendentes, pero que jurídicamente son meros actos trámite...*". Por ello, no se ve la objeción para que se nombre delegado de la Alcaldía a una autoridad administrativa o funcionario público.

De todos modos, dada la importancia que atribuye el REF a la asistencia del alcalde o delegado del mismo, expone el artículo 57.1 de dicho texto legal que, en caso de incomparecencia del mismo, se suspenderá el acto de levantamiento del APO, acordándose inmediatamente una nueva citación y dándose cuenta al gobernador civil de la provincia para que ordene a la autoridad municipal la asistencia al nuevo acto, con prevención de las responsabilidades en que, caso de desobediencia, pueda incurrir. Sobre esta redacción, que data del año 1957, es claro que no puede

5. Así lo recoge expresamente la STS de 9 de marzo de 1993, RJ 1993/1672.

mantenerse la “orden” de asistir imperativamente a la primera autoridad municipal o su delegado o representante. Debe entenderse derogada, por resultar frontalmente contraria a la autonomía municipal (artículo 140 CE).<sup>6</sup> En una hermenéutica correcta, es lógico que en tiempos de la redacción de la LEF y su Reglamento de desarrollo se diese importancia y solemnidad al acto del levantamiento del APO, que conllevaba el que estuviese presidido por la autoridad municipal y en clara dependencia del gobernador civil de la provincia. Pero actualmente, y en previsión de legislación futura de *lege ferenda*, bastará que se aclare que entre los participantes esté algún representante municipal en el acto, por razón de los datos y conocimientos que pueda tener de los terrenos objeto de expropiación (urbanísticos, fiscales, domicilios de interesados y notificaciones, afecciones públicas municipales, etc.).

## 6. Lugar del desarrollo y levantamiento del APO

Respecto al lugar del levantamiento del APO, en coherencia con la finalidad del Acta previa es lógico que la LEF determine que dicho acto se realice en la propia finca rústica o urbana afectada por la expropiación. Pero no deja de ser cierto que, por razones de comodidad, celeridad y costumbre, dicho acto se suele realizar en dependencias municipales cercanas o próximas a las fincas; piénsese por ejemplo en expropiaciones de grandes obras públicas donde los titulares son muy numerosos, o que razones de alteración del orden público aconsejan la celebración del acto en un local seguro. De todos modos, si alguno de los comparecientes solicita que el acto tenga lugar en la propia finca, resulta obligado acceder a su solicitud;<sup>7</sup> en caso contrario, si por ello se causa indefensión, puede ser motivo de nulidad. Y también cabe que se personen primero en las fincas para inspección ocular y toma de fotografías, datos, etc., y posteriormente se desplacen a las dependencias municipales para redactar y levantar el APO.

## 7. Contenido del APO

Respecto del contenido del APO, dado que la finalidad que se persigue es la de servir de base para determinar el justiprecio, lo esencial es la correcta descripción del bien o derecho objeto de expropiación, recogiendo, por tanto, todas las manifestaciones, alegaciones y documentos que sirvan para ese objetivo, y que hoy día con los medios técnicos y tecnológicos son más fáciles de aportar. Deben aportarse también los elementos que sean relevantes para determinar los derechos afectados. Es decir, una vez descritas las características físicas y jurídicas del bien, deben especificarse las concretas afecciones que conlleva la expropiación en relación con el bien previamente descrito, pues representan la clave para inmediatamente determinar qué valor debe atribuírsele, así como los posibles perjuicios por la rápida ocupación que se va a hacer y otros perjuicios que deriven directamente de la expropiación. Por tanto, es fundamental que los interesados realicen cuantas manifestaciones tengan oportuno para facilitar la futura valoración de las limitaciones y afecciones que la expropiación pueda producir en el derecho a la propiedad. Y también que se pongan de manifiesto los defectos en que pueda incurrir la Administración o Beneficiaria a la hora de realizar la expropiación y la ejecución de las obras y que afecten a la valoración del bien.

En concreto, la regla 3.<sup>a</sup> del artículo 52 LEF expone: “describirán el bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones y datos que aporten unos y otros que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquellos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Tratándose de terrenos cultivados, se hará constar el estado y extensión de las cosechas, los nombres de los cultivadores y el precio del arrendamiento o pactos de aparcería en su caso. Si son fincas urbanas se reseñará el nombre de los arrendatarios, el precio del alquiler y, en su caso, la industria que ejerzan”. Se trata, obviamente, de una relación abierta a otras muchas consideraciones.

Ahora bien, una vez redactada y firmada el APO, en principio, es inamovible, aunque se permite añadir

6. Véase AA. VV., *Manual de Expropiación Forzosa*, citado anteriormente, p. 440. Es más, consideran que, ateniéndose al sentido común, la reiterada incomparecencia del representante del Ayuntamiento en el levantamiento del APO no puede implicar la paralización de las actuaciones, debiendo entenderse cumplido el requisito mediante el segundo llamamiento, sin que sean necesarios terceros o posteriores llamamientos, salvo causa justificada.

7. STS de 4 de noviembre de 2002, RJ 2003/2219.

documentos anexos o complementarios posteriormente en determinadas circunstancias, pues así lo permite expresamente la regla 4.ª del artículo 52 LEF: “A la vista del Acta previa a la ocupación y de los documentos que obren o se aporten en el expediente, y dentro del plazo que se fije al afecto, la Administración formulará las hojas de depósito previo a la ocupación”. Esta posibilidad queda circunscrita a un momento procesal determinado, que va desde la confección del APO al levantamiento del Acta de ocupación. Espacio de tiempo breve considerando el carácter de expropiación urgente, pero flexible según los casos.<sup>8</sup> La cuestión es si se permite posteriormente modificar los datos del APO, adjuntando documentos anexos o complementarios a la misma que completan o modifican los datos contenidos en la propia Acta previa y en el Acta de ocupación. La STS citada de 6 de abril de 2011 permite “manifestaciones anexas” al Acta previa. Es cierto que el artículo 15 LEF establece que la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir derechos debe ser solo de los que “sean estrictamente indispensables” para el fin de la expropiación, pero, acto seguido, el propio precepto abre la posibilidad de que en el correspondiente acuerdo se puedan incluir, entre los bienes de necesaria ocupación, los que “sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate”, y, por otra parte, el punto 3 de artículo 16 REF establece que: “Cuando la ejecución de la obra o servicio requiera la comprobación previa de los bienes que hayan de resultar afectados por la ocupación, la relación se formulará una vez realizadas las operaciones que permitan la individualización concreta de las cosas o derechos necesarios...”. Pero a pesar de ello, llegamos a la conclusión de que no siempre coinciden los datos superficiales y características de los bienes objeto de expropiación afectados por el proyecto expropiatorio en la relación concreta e individualizada (artículo 17 LEF y 16.1 REF) con los que finalmente resultan realmente afectados; y esto puede ocurrir por dos motivos: o bien como consecuencia de las previsi-

bles ampliaciones, o bien como consecuencia de que en la ejecución de las obras se ha ocupado una superficie de suelo diferente de la prevista inicialmente, en más o menos metros cuadrados, o se han afectado plantaciones, instalaciones, edificaciones, que inicialmente no estaba previsto afectar. Y no es usual, sino más bien habitual, que, incumpliendo lo previsto en el artículo 52, regla 7.ª, LEF, una vez ocupadas las fincas de los particulares, la Administración expropiante o Beneficiaria no abre inmediatamente la pieza separada del justiprecio, sino que espera a que estén concluidas las obras (a veces pasan 3 o 4 años) para realizar las hojas de aprecio, conociendo los datos definitivos de los elementos que se han afectado, tanto en la expropiación como en la ocupación temporal, y es muy frecuente que se tomen cifras y datos totalmente distintos de los que aparecen en el APO, porque las ejecuciones de las obras nunca coinciden con lo inicialmente previsto y proyectado.

Efectivamente, para el supuesto de previsibles ampliaciones que ya se constatan al inicio del proceso y así se prevé expresamente en los correspondientes proyectos o planes, existe una justificación legal para realizar unos documentos anexos o actas complementarias que avalen dichas ampliaciones, siempre que las mediciones o datos se tomen en documentos confeccionados reglamentariamente que sirvan como prueba en contrario de lo fijado en las APO, al tener carácter de certeza *iuris tantum*.

El problema surge cuando no se establecen previsibles ampliaciones, sino que el resultado final de las obras lleva a ocupaciones de bienes que en algunos casos son totalmente distintas de las que se recogen en la relación individualizada y concreta y en el APO; entonces aparecen unos documentos llamados “actas complementarias” o en las hojas de aprecio se valoran unos datos totalmente distintos a los que aparecen en las APO. En estos supuestos, dichos documentos complementarios deben confeccionarse siguiendo los mismos trámites que las APO para poder desplegar

8. En la STS de 24 de abril de 1997, RJ 1997/2758, se expone un caso en el que ante la manifestación de la propiedad acerca de la imposibilidad de reflejar de modo instantáneo y con exactitud el número de árboles existentes en la finca, la Administración le concedió el plazo de un mes con el fin de que pudiera documentalmente acreditar su existencia. Ante la aseveración de la parte apelante de que el Acta previa de ocupación no contenía los bienes y derechos afectados, como establece el artículo 52 LEF, lo que conlleva la nulidad, la Sala refleja que la pretensión de la apelante estaba apoyada en un exagerado e inadmisibles formalismo, pues existía constancia de que, “sin quebrantar la ley, se hizo lo necesario para que las circunstancias de los bienes expropiados quedaran reflejadas con la máxima fidelidad, incluso con la concesión de un plazo amplio a la expropiada para que tuviera oportunidad de aportar la constancia documental que nadie mejor que ella podía preparar velando por sus intereses y derecho”.

efectos jurídicos; de este modo, no pueden ser elaborados de forma unilateral por la Administración expropiante o Beneficiaria como si se tratase de rectificar meros errores materiales de hecho o aritméticos en base al artículo 111 LRJPAC, sino que debe convocarse a los particulares interesados para su comparecencia y precisión del contenido de forma contradictoria, o, al menos, posibilitar la intervención de estos, pues lo que no puede hacer la Administración es modificar unilateralmente el contenido del APO una vez que ha sido levantada, “la Administración no puede desde luego alterar ‘per se’ la calificación jurídica de los bienes afectados o su constatación en el terreno para, con base en ello, modificar el contenido de las actas extendidas”.<sup>9</sup>

También se puede fundamentar el proceder correcto de la Administración, considerando que se ha levantado una nueva APO que requiere anular la anterior si se ha modificado el trazado de las obras (STS de 15 de febrero de 1985, 1985/747).

## 8. Efectos derivados del APO. Especial indicación de las superficies

En cuanto a los efectos que se derivan del APO, podemos destacar los siguientes:

1.- Debe existir entre el APO y el Acta de ocupación absoluta identidad en la definición y concreción del bien expropiado objeto de ocupación, como se pone de relieve en la STS de 26 de septiembre de 1979 (1979/3122), y en tal sentido debe estar perfectamente concretado dicho bien, para no dar lugar a interpretaciones diversas, pues la debida claridad es esencial en garantía del expropiado. La inconcreción del objeto de expropiación choca con lo dispuesto en los artículos 15 y 17 LEF, lo que supondría una grave amenaza para los derechos de los expropiados.

2.- El contenido del APO da fe de certeza *iuris tantum*. La presumible certeza y exactitud de concretas

determinaciones sobre las cualidades físicas o jurídico-valorativas, puede ser destruida cuando se acredite fehacientemente la diferente realidad de alguna de sus determinaciones.<sup>10</sup> Al estar presentes todas las partes, los datos que allí consten serán considerados como válidos si no se ha manifestado oposición alguna. Se basa en el principio de que a nadie le es lícito ir contra sus propios actos cuando el Acta se ha extendido con todos los requisitos legales (*venire contra factum proprium non valet*). Pero el hecho de que el expropiado no haga constar en el Acta ninguna disconformidad no supone para él la incondicional aceptación del contenido de la misma.

En relación con la determinación de las superficies, que muchas veces se fijan de forma aproximada o estimativa en base a lo reflejado en los proyectos técnicos de las obras a realizar, y después, una vez ejecutadas las obras, se comprueba que las afecciones son diferentes, en especial cuando se han expropiado más metros cuadrados de superficie, la jurisprudencia sigue el criterio de acreditar y probar fehacientemente la superficie realmente ocupada. En muchos casos se exige una prueba completa y determinante que no siempre es posible aportar, como sería acompañar plano taquímetro levantado por técnico competente. Si no se aportan pruebas claras que contradigan lo reflejado en el APO, el justiprecio se realiza con la documentación que obra en el expediente, y los jurados de valoración tienen entre sus competencias la determinación de las superficies de las fincas expropiadas en base a los documentos que obran en el expediente de referencia: Acta previa de ocupación, Acta de ocupación y hojas de aprecio de las partes, e incluso, si persisten las dudas, el jurado puede realizar una inspección personal, puesto que tienen derechos de dietas y gastos de viaje en las comisiones que desempeñen en cumplimiento de los fines del jurado (artículo 38.1 REF), y se recoge expresamente esta posibilidad en algunas normativas de los jurados territoriales autonómicos.

9. Por ejemplo, en la STS de 4 de octubre de 1997, RJ 1997/7391, so pretexto de rectificar errores materiales o de hecho al amparo de lo dispuesto en el artículo 111 LRJPAC, pues realmente no se trata de errores de tal naturaleza, sino de diferencias conceptuales de significado trascendente para los derechos de los afectados, sin intervención alguna de los mismos, que llevan a la alteración de la calificación jurídica de los bienes y su constatación en el terreno (bienes de dominio público). En igual sentido, STS de 11 de marzo de 1997, RJ 1997/1897.

10. Sobre esta cuestión existen multitud de sentencias que manifiestan el carácter de documento oficial con presunción de certeza *iuris tantum*: SSTS de 17 de marzo de 1980 (1980/976); 19 de febrero de 1982 (1982/475); 19 de octubre de 1983 (1983/4911); 3 de abril de 1990 (1990/2847); 27 de enero de 1992 (1992/494); 17 de octubre de 1992 (1992/7974); 17 de julio de 1993 (1993/5516); 22 de junio de 1994 (1994/4887), y 14 de noviembre de 1995 (1995/8189); STSJ Galicia de 31 de octubre de 1996 (RJCA 1996/2220) y de 11 de noviembre de 2003 (RJCA 2004/337).

Así, si la superficie objeto de expropiación es errónea, no puede prevalecer sobre la realmente afectada cuando tal disconformidad es fehacientemente acreditada por las partes, correspondiendo probar la mayor superficie afectada por la expropiación a la parte que favorece dicha aseveración. Prueba documental que debe ser realizada por técnico competente que pruebe de manera suficiente, apreciada según reglas de la sana crítica, esto es, los principios lógicos que permitan valorar la demostración de los hechos de la superficie ocupada y expropiada (STS de 22 de junio de 1994, 1994/4887).

En este sentido, es importante tener presente que la hoja de aprecio no es suficiente para acreditar la superficie, pues la STS de 12 de diciembre de 1984 (1984/6098) expresa que la hoja de aprecio solo resulta vinculante en cuanto a la determinación del precio, pero no a extremos de la extensión, si posteriormente se comprueba que sus datos básicos no eran correctos.

Tampoco es prueba suficiente lo manifestado en las escrituras públicas (STS de 8 de mayo de 1990, 1990/4717), pues los documentos públicos tan solo hacen prueba frente a terceros del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de este, mas nunca de la veracidad de las declaraciones contenidas en ellos (artículo 1218 del Código Civil).

Tampoco es prueba suficiente la confección de un plano con mediciones facilitadas en conversaciones con técnicos de la ejecución de las obras, sin el adecuado contraste de levantamiento topográfico, pues se desconocen el alcance y los datos técnicos de la medición (STS de 22 de junio de 1994, 1994/4887).

También decae la superficie expresada en el Registro de la Propiedad frente a la determinada por mediciones realizadas fehacientemente (STS de 8 de julio de 1963; 27 de abril de 1966; 10 de noviembre de 1966; 17 de mayo de 1995, 1995/4016; 27 de junio de 1996, 1996/5033), la fe pública registral no ampara la superficie, ya que reposa sobre las simples declaraciones de los otorgantes y, así, cae fuera de la garantía que prestan cuantos datos registrales se correspondan con hechos materiales o físicos, tanto a los efectos de fe pública como de la legitimación registral, sin que, por tanto, la institución responda de los datos y circunstancias de puro hecho, ni, por consiguiente, de los datos descriptivos de las fincas, como son los referentes a su superficie.

3.- El hecho de que un particular interesado comparezca al levantamiento del APO y no haga alegaciones en relación con los extremos incluidos en el documen-

to, no puede suponer la nulidad del acto administrativo de trámite (STSJ Madrid de 21 de febrero de 2003, JUR 2003/45921, FJ 4 *in fine*).

4.- El hecho de que un particular interesado asista al acto de levantamiento del APO y manifieste que no firma el Acta por entender nula de pleno derecho la misma, en base a los argumentos jurídicos constituidos en un escrito que va a presentar inmediatamente, tampoco puede suspender o paralizar la tramitación legal del procedimiento de expropiación urgente, sin que sea posible proceder a los interdictos de retener o recobrar contra el Acta de ocupación (artículo 52. 6.ª LEF, en redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre). Se establece la restricción de la prohibición de recursos que podrían frustrar la finalidad propia de la urgente ocupación. Si las partes asisten al acto es obvio que no existe vía de hecho alguna, ya que esto puede ocurrir en los supuestos previstos en el artículo 125 LEF, sin que ello afecte al derecho de defensa, ni a la tutela judicial efectiva, ya que la LEF en sus diferentes trámites concede posibilidades variadas para que los particulares puedan defender sus derechos e intereses en la forma determinada en la Ley, resaltando la sentencia citada del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de febrero de 2003: "Raya en el absurdo el mantener que porque a un particular le parezca poco el depósito previo a la ocupación y la indemnización por la rápida ocupación se pueda paralizar un proyecto como el de la M-50 madrileña cuya utilidad e interés social nadie puede dudar". Es más, la STS de 4 de noviembre de 2002, RJ 2003/2219, expone que es esencial constatar si se produce daño, perjuicio u otra consecuencia jurídica para los interesados o para los intereses generales derivado del levantamiento de las APO, pues es intrascendente para decretar la nulidad de las actuaciones cuando ni siquiera se justifica indefensión ni daño, perjuicio o consecuencia dañosa de ningún tipo.

5.- El hecho de que el expropiado no compareciese en el Acta previa de ocupación no supone para él la aceptación del contenido de la misma, pudiendo desvirtuar los datos consignados con el resultado de pruebas periciales emitidas con las formalidades legales (STS de 9 de marzo de 1995, RJ 1995/1935).

6.- El APO posee el carácter de límite extremo de reclamaciones relacionadas con los posibles errores padecidos al efectuar la referencia concreta de bienes a expropiar, debiendo el titular de los bienes o su representante legal en el momento de realizar la citada



Acta, hacer las manifestaciones y protestas oportunas para en su día impugnar la resolución administrativa, e interesar de los jurados de valoración que tengan en cuenta otros bienes que los que figuran en el APO (STS de 6 de noviembre de 1984, 1984/5383), pues el hecho de que en el Acta de ocupación no figuren, por error, todos los bienes que en definitiva han sido ocupados, no impide que el propietario pueda reclamarlos, si este realizó en el Acta la oportuna alegación (STS de 27 de enero de 1992, 1992/494).

7.- La claridad y precisión en la descripción del bien objeto de expropiación y de las limitaciones afectadas es un requisito esencial en garantía del expropiado (STS de 26 de septiembre de 1979, 1979/3122).

8.- El APO es un documento que configura objetivamente el procedimiento expropiatorio, convirtiéndose así en el límite a las facultades valorativas del jurado (SSTSJ Galicia de 31 de octubre de 1996, RJCA 1996/2220, y 11 de noviembre de 2003, RJCA 2004/337).

## 9. Conclusiones prácticas

Con miras a evitar conflictos en el desarrollo del expediente expropiatorio por vía de urgencia, es deseable que las diferentes partes realicen su adecuada aportación contradictoria para que el APO se levante correctamente y evite posteriormente alegaciones, reclamaciones y recursos.

1.- En primer lugar, el modelo de documento de Acta previa de ocupación debe confeccionarse con el contenido lo más completo y claro posible para dar cumplimiento a su finalidad. Se observa en la práctica forense de las Comisiones provinciales de valoración que los modelos son pobres y muchos de sus apartados no se rellenan, o se remiten a otros documentos que no son claros y definitorios del concepto que interesa recoger en el Acta, con lo que el APO no cumple con su función.

Sería acertado que los diferentes jurados elaborasen los modelos de APO para su utilización por las Administraciones expropiantes de su ámbito de aplicación. Unificando los modelos se facilita el trabajo de los órganos de valoración de justiprecios, y con la experiencia diaria podrían ser mejorados y aclarados los conceptos e interpretaciones de los mismos.

2.- En segundo lugar, los particulares expropiados deberían preparar con tiempo y celo el acto de levanta-

miento de las APO, para lo cual sería conveniente que comprobaran y prepararan los siguientes documentos y aspectos:

- Comprobar que su finca está inscrita en el catastro actualizada y que figura a nombre del verdadero propietario.
- Comprobar que la superficie real coincide con la recogida en la certificación catastral descriptiva y gráfica.
- Tener la escritura de propiedad de la finca inscrita en el Registro de la Propiedad.
- Obtener certificación de cédula urbanística de la finca.
- Obtener reportaje fotográfico de la finca.
- Acudir al acto el día y hora señalados, asistidos de perito, y en su caso, notario, si las afecciones son muy importantes y el importe de la expropiación compensa su coste y repercusiones.
- Explicar en el acto el uso de los terrenos afectados y de las fincas circundantes.
- Exponer los elementos y conceptos afectados por la expropiación: muros, vallados, aparcamientos, edificaciones, riegos, pozos, elementos de jardinería, explotaciones, etc.
- Relacionar los árboles y plantas afectadas.
- Establecer los accesos y comunicaciones de la finca y la distancia a casco urbano.
- Pedir plano parcelario y de afecciones del proyecto de obra para analizar las afecciones en la propiedad que se expropia.
- Aclarar las afecciones de la "ocupación temporal" prevista en el artículo 111 LEF y, si es posible, sentar las bases del convenio indemnizatorio a que hace referencia el artículo 112 LEF. Hacerlo constar como documento anexo al APO.

3.- En tercer lugar, como las APO están consideradas como documentos administrativos que dan certeza de su contenido *iuris tantum*, exigen pruebas complejas que desvirtúen los datos contenidos en las mismas, cuestión muy complicada normalmente, dado que una vez ejecutadas las obras es muy difícil probarlo, puesto que la finca se ha transformado como consecuencia de las obras que se han ejecutado. Así, a los propietarios afectados les resulta muy difícil probar la afección de plantaciones, cosechas, instalaciones e incluso mediciones reales de superficies realmente ocupadas en la ejecución de la obra proyectada. De ahí que se deba cuidar lo mejor posible el levantamiento del APO para dejar constancia de la situación física de la finca en el

momento de la ocupación. Además, sabedora la Administración expropiante y la Beneficiaria de que las actas de ocupación no coinciden en bastantes casos con la ocupación real que finalmente se produce, retrasan la apertura de la pieza separada de justiprecio, en contra de lo previsto en la regla 7.ª del artículo 52 LEF, que establece que una vez “efectuada la ocupación de las fincas se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la regulación general establecida en los artículos anteriores, debiendo darse preferencia a estos expedientes para su rápida resolución”; y, sin embargo, abren dicha pieza separada una vez concluidas las obras o durante su ejecución con el objeto de, a través de las hojas de aprecio, fijar definitivamente las afecciones realmente producidas, y en algunos casos se confeccionan unas llamadas “actas complementarias”, alterando las APO, en base a unas certificaciones o informes de la dirección de las obras. Actas complementarias por supuesto que no siguen los mismos trámites y requisitos que aquellas. Además, debido al retraso en la valoración del justiprecio, y pago, se aumentan los intereses de demora que deberá abonar la Administración expropiante según la regla 8.ª del artículo 52 LEF. Y además, crece la desafección de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Administración, ya que en muchos casos, transcurridos años desde que se iniciaron los expedientes de expropiación y se ocuparon sus propiedades, las obras están concluidas, y en funcionamiento los servicios públicos que las soportan, pero ellos todavía no saben en cuánto valora la Administración sus bienes expropiados, y se les somete a un procedimiento que en muchas cuestiones es ilógico, y pesa sobre ellos la carga de la prueba, y para remate, en muchos casos, tardarán años en que realmente se les indemnice por la privación que han sufrido.

La solución definitiva debe venir de *lege ferenda*, modificando profundamente la llamada expropiación por vía de urgencia en muchos sentidos, y entre ellos, estableciendo que con el APO, que tendrá carácter provisional, deberá abonarse o consignarse la cantidad que proceda antes de la ocupación, y después, una vez terminadas las obras, se deberá realizar una liquidación definitiva a resulta del Acta complementaria que se levante con las garantías oportunas para los afectados. ■

En Granada, a 5 de febrero de 2012