

# DICTAMEN SOBRE INTERPRETACION DE UNA CONCESION HIDROELECTRICA EN RELACION CON EL BENEFICIO DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION URGENTE

**SUMARIO:** ANTECEDENTES.—CONSULTA.—DICTAMEN. Planteamiento: I. Aspectos formales del acuerdo declaratorio de la urgencia.—La técnica de los acuerdos comunicados y su utilización por el instrumento concesional.—El problema de la ausencia de la forma de Decreto en el acuerdo del Consejo de Ministros declaratorio de la urgencia. Naturaleza del Decreto en el Derecho español. Acuerdos del Consejo de Ministros sin forma de Decreto y especialmente las Ordenes acordadas en Consejo de Ministros. Su significación, validez y aplicación en el caso del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.—El problema de la referencia de la urgencia declarada a las obras y no a la ocupación de los bienes.—II. El problema de la aplicación de las exigencias procedimentales impuestas por el artículo 56 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.—Tal precepto no es de aplicación, por ser de vigencia posterior, al acuerdo declaratorio de la urgencia contenido válidamente en el instrumento concesional.—III. El problema de las modificaciones de proyecto acordadas en 1960 respecto a los sacados a información pública.—Tres posibles soluciones del caso.—Es pertinente la solución primera, de entender producidos los proyectos de 1960 dentro del marco del instrumento concesional de 1956 y con todos sus beneficios, aun en el supuesto de que se tratase de verdaderos proyectos modificados.—No puede sostenerse que se trata de proyectos nuevos respecto a los concesionales. La distinción entre plan de conjunto y proyectos particulares de desarrollo y la validez de la calificación de la urgencia al primer grado.—No puede sostenerse la necesidad de una nueva información pública respecto de las fincas que no resultaban ocupables según los proyectos de 1946 y lo resultan hoy con los de 1960, por razones formales y materiales que se especifican.—CONCLUSIÓN.

Por la Sociedad X. se me requiere para que emita dictamen sobre los extremos que se precisarán en base a los siguientes

## ANTECEDENTES.

Por resolución de 1956 de la Dirección General de Obras Hidráulicas, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, se autorizó a la Sociedad consultante a aprovechar aguas en los ríos que en dicha concesión se citaban. Dicha resolución, según el párrafo 4.º de su texto, fué dictada «de acuerdo con lo aprobado en el Consejo de Ministros de 17 de febre-

ro. de 1956», y en su condición 7.ª «se declaran de utilidad pública y de urgencia, a todos los efectos, las obras comprendidas en este plan y, por consiguiente, a los de implantación de servidumbre, ocupación temporal y expropiación forzosa».

Los proyectos de las obras fueron sometidos precedentemente a información pública en los *Boletines Oficiales* de las provincias donde los aprovechamientos se sitúan.

Por resolución de 1960 de la propia Dirección General de Obras Hidráulicas, también publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, se aprobaron los proyectos definitivos de los saltos correspondientes, presentados en ejecución de la concesión inicial, y que no coinciden exactamente con los anunciados en la información pública.

#### CONSULTA.

A la vista de estos antecedentes, así como del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su Reglamento y demás disposiciones aplicables, se desea conocer concretamente si la Sociedad titular está hoy, o no, asistida del derecho de expropiación urgente a que se refiere el artículo 52 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa.

Aceptando dicho requerimiento, este Letrado tiene el honor de formular el siguiente

#### DICTAMEN.

El texto que interesa del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa dice:

«Excepcionalmente, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. Esta declaración podrá hacerse en cualquier momento.»

A su vez, el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa determina en su artículo 56:

«El acuerdo en que se declare la urgente ocupación de bienes afectados por una expropiación deberá estar debidamente motivado, con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifican el excepcional procedimiento previsto en el artículo 52 de la Ley y conteniendo referencia expresa a los bienes a que la ocupación afecta o al proyecto de obras a que se determina, así como al resultado de la información pública en la que por imposición legal, o, en su defecto, por plazo de quince días, se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate.»

Son tres los problemas que la consulta plantea en relación con la aplicación de estos preceptos al caso particular de que se trata:

1.º Si existen o no posibles objeciones jurídicas a la forma en que se ha manifestado el acuerdo del Consejo de Ministros declaratorio de la urgencia;

2.º Si pueden entenderse cumplidas las reglas de procedimiento que para la declaración de la urgencia exige el transcrito artículo 56 del Reglamento;

3.º Proyección de todo lo anterior sobre la circunstancia de una alteración de los proyectos de 1960, en fecha posterior a la declaración de urgencia.

Desarrollamos separadamente el estudio de estas tres cuestiones.

## I

El primer problema planteado, el relativo a la forma de manifestarse el acuerdo del Consejo de Ministros declaratorio de la urgencia, surge en vista de que este acuerdo no se ha adoptado a través de la forma que es típica de los pronunciamientos del Consejo de Ministros, que es el Decreto. Como se ha visto en los antecedentes, la declaración de la urgencia se incluye como una cláusula del instrumento concesional, el cual se publica por resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas, aunque haciendo reserva expresa de que no es éste el órgano que emana la decisión, sino el que la publica solamente, procediendo aquélla de «este Ministerio, de acuerdo con lo aprobado en el Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1956», como se lee en el acuerdo dispositivo básico que precede al condicionado.

La técnica formal que se ha utilizado es la de los acuerdos comunicados, que consiste en que el órgano inferior comunica a los destinatarios la decisión adoptada por la Autoridad superior y de ella recibida por él, técnica usual en la práctica administrativa, como es bien conocido, y que posteriormente al acuerdo que aquí nos ocupa ha sido institucionalizada en una de sus aplicaciones por el artículo 41 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que la ha sometido también por vez primera a determinadas limitaciones. Esta técnica formal parece al Letrado que informa perfectamente idónea para manifestar el acuerdo del Consejo de Ministros, en defecto de norma que imponga para el tipo de pronunciamientos de que se trata cualquier otra forma preceptiva.

A este efecto conviene notar que en la regulación anterior a la vigente Ley de Expropiación Forzosa, la Ley del procedimiento de urgencia de 7 de octubre de 1939 precisaba que este procedimiento sólo podría aplicarse a «las obras cuya ejecución se declare urgente por Decreto aprobado en Consejo de Ministros» (art. 1.º). Hoy el artículo 52 de la nueva Ley no requiere esta exigencia formal del Decreto, limitándose a pedir «acuerdo del Consejo de Ministros».

El Decreto es, desde luego, la forma típica y solemne de manifestarse los acuerdos del Consejo de Ministros, pero es perfectamente claro, sin embargo, que no existe una correlación absoluta entre esa forma

y tales acuerdos. Por de pronto, lo que el Decreto estrictamente es en Derecho positivo español es un acuerdo o resolución del Jefe del Estado, que es quien afirma en primera persona disponer («vengo en decretar», «así lo dispongo») y quien lo firma o autoriza (vid. GASCÓN HERNÁNDEZ, voz *Decreto*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, VI, Barcelona, 1954, págs. 293 y sigs.). Este acuerdo del Jefe del Estado puede no proceder de una deliberación con el Consejo de Ministros, como ocurre siempre que a los Decretos les falta la contrafirma del Ministro (Decretos de designación y cese de Ministros, ídem de Procuradores en Cortes de prerrogativa, de imposición de un luto nacional por muerte del Papa o de cualquier otra personalidad, etc.), e incluso en casos en que tal contrafirma existe (todos los que refrenda el Ministro Secretario del Movimiento, sin duda porque el Consejo de Ministros no es órgano del Movimiento; los de concesión de condecoraciones, los de concesión de títulos nobiliarios, etc.). Del mismo modo, existen acuerdos del Consejo de Ministros que no se manifiestan bajo la forma de Decretos, y por de pronto todos los que se expresan como «Ordenes acordadas en Consejo de Ministros», de los que existen recientemente dos ejemplos por demás ilustres por su volumen y reiteración, el de los acuerdos resolutorios de recursos de agravios (Ley de 18 de marzo de 1944, art. 4.º) y el de los acuerdos de aprobación de revisión de precios en los contratos administrativos (Ley de 17 de julio de 1945, art. 3.º), sin perjuicio de otros muchos ejemplos casuísticos que podrían fácilmente multiplicarse.

En su libro *Administración y Planificación*, Madrid, 1952, páginas 140-142, el Profesor VILLAR PALASÍ ha estudiado esta técnica de las Ordenes acordadas en Consejo de Ministros, y que como tales Ordenes no son firmadas por el Jefe del Estado, como una de las actuales técnicas administrativas motivada por una exigencia material de coordinación, la cual no requiere para satisfacerse la solemnidad que le impondría una promulgación por el Jefe del Estado. GASCÓN HERNÁNDEZ, op. citada, pág. 294, se refiere también a ellas para demostrar la «incorrecta caracterización del Decreto como un acuerdo del Gobierno o del Consejo de Ministros» ... «error bastante difundido que conviene rectificar». En fin, GARCÍA-TREVIJANO, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Salamanca, 1961, pág. 154, refiere tanto estas Ordenes acordadas como otros «acuerdos» del Consejo de Ministros que no se manifiestan bajo forma de Decreto.

En la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, artículo 10, existe base suficiente para corroborar lo que acaba de indicarse, puesto que no sólo se prevén como de la competencia del Consejo de Ministros acuerdos que no se adoptan bajo la forma solemne de Decreto (los números 1, «Plan general de actuación del Gobierno»; 2, «Proyectos de Ley... su remisión a las Cortes y su retirada de ellas»; 3, «Decretos-Leyes»; 5, «Autorizar la negociación y firma de tratados... y la adhesión a los existentes»; 8, «Establecimiento y supresión de Comisiones Delegadas del Gobierno»; 11, «Acordar la inexecución y la suspensión total de las sentencias dictadas por los

Tribunales contencioso-administrativos»; 12, «Resolver los recursos»), sino que expresamente se utiliza una alternativa en la fórmula residual del número 17 del mismo artículo al referirse a «aquellos asuntos cuya resolución deba revestir la forma de Decreto o que, por su importancia y repercusión en la vida nacional, exijan el conocimiento y dictamen de todos los miembros del Gobierno», asuntos estos últimos, por consiguiente, que no necesitan resolverse mediante la forma de Decreto.

Sobre estos conceptos generales resulta fácil concluir que no pidiendo el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa que el acuerdo del Consejo de Ministros adopte precisamente la forma de Decreto, contra lo que exigía la Ley anterior de 7 de octubre de 1939, no hay ninguna otra norma general que imponga preceptivamente tal forma solemne. Es más, no sería arriesgado concluir que al rectificar a la Ley anterior en este punto, la Ley de Expropiación Forzosa ha querido positivamente descargar al Jefe del Estado de la necesidad de pronunciarse, con la especial solemnidad que es inherente a su posición, respecto de estos asuntos que no tienen la menor trascendencia política (como es común en todos los casos de Ordenes acordadas en Consejo de Ministros a que nos hemos referido), eximiendo a estos casos, por consiguiente, de la necesidad de resolverse por Decreto.

Como en todos los supuestos de acuerdos comunicados, el único problema de las Ordenes acordadas es el de la garantía formal de que el acuerdo del Consejo de Ministros se ha producido. En la técnica de acuerdos comunicados, regulada hoy por el artículo 41 de la actual Ley de Procedimiento Administrativo, esta garantía está remitida íntegramente a la dación de fe pública del órgano inferior que recibe el acuerdo, ya que el órgano superior adopta éste mediante una decisión oral, fe pública que sólo en juicio criminal podría destruirse en cuanto a la presunción de verdad que lleva consigo. Sin embargo, aunque una conclusión análoga podría postularse en el caso de Ordenes acordadas, y por consiguiente, en el caso particular enjuiciado por este dictamen, es lo cierto que los acuerdos del Consejo de Ministros suelen constar formalmente en los expedientes donde se producen, y por ello no será difícil, probablemente, en el caso que nos ocupa, acreditar con este dato formal la realidad de dicho acuerdo en el caso de que su realidad llegase a ser discutida.

Una última cuestión podría plantearse por la circunstancia de que la concesión utiliza el concepto antiguo, o propio de la Ley de 7 de octubre de 1939, de declaración de urgencia de las obras y no el concepto propio del artículo 52 de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, que refiere esa urgencia a «la ocupación de los bienes afectados por la expropiación». Indudablemente esta alteración legal no ha sido dispuesta sin alguna intención, pero ésta parece ser la de una más correcta calificación material del supuesto, y en modo alguno la de la exigencia formal de una fórmula sacramental *ad solemnitatem*. En el campo en general de las declaraciones de voluntad, y en el específico de los actos y negocios jurídicos de Derecho público, no existen, salvo una muy específica y concreta exigencia de la Ley, fórmulas sacramentales tasa-

das y canónicas a cuya utilización ha de quedar remitida la producción de efectos. Esto sería propio de una concepción arcaica y mágica del Derecho, que no es, felizmente, la que corresponde al estadio actual de nuestro ordenamiento, y del Derecho administrativo en particular. No se trata por eso de constatar la utilización de una supuesta fórmula tasada, sino de interpretar la declaración de voluntad y de interpretarla especialmente según su intención (arg. art. 1.281 del Código civil, aplicable como criterio general por virtud del principio de supletoriedad de su art. 16), con preferencia a su expresión. En estos términos situada la cuestión, no puede haber la más mínima duda de que la declaración de urgencia que se contiene en la condición 7.ª de la concesión es precisamente la contemplada, a sus efectos propios, por el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

## II

El segundo problema a considerar para responder a los términos de la consulta es el de si pueden estimarse o no cumplidas las precisiones de procedimiento que impone el artículo 56 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa para llegar válidamente al acuerdo declaratorio de la urgencia.

Es fuerza comenzar este análisis con un dato en verdad elemental, y es que el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa es posterior en más de un año a la declaración de urgencia producida en el caso objeto de consulta. Esta declaración se produjo, como se recordará, por acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1956, en tanto que el Reglamento para aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa se aprobó por Decreto de 26 de abril de 1957. En 17 de febrero de 1956 estaba ya vigente la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (disposición final primera de éstas), pero no aún su Reglamento, y las condiciones de validez del acuerdo han de ser juzgadas obviamente por las normas vigentes en el momento de su adopción, pero en modo alguno por las posteriores; *tempus regit actum*. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 no impone, como no imponía tampoco la Ley anterior de 7 de octubre de 1939, ninguna exigencia de procedimiento para que el acuerdo declaratorio de la urgencia fuese adoptado por el Consejo de Ministros (así, por ejemplo, resulta del análisis de la figura de la expropiación urgente contenida en el libro del Letrado informante *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, páginas 115 y sigs.). Ha sido una novedad del Reglamento de 26 de abril de 1957 imponer estos criterios procedimentales (motivación del acuerdo, referencia a los bienes o al proyecto de las obras que los determina, información pública especial, caso de no haberse producido anteriormente), pero es evidente que los mismos no pueden exigirse retroactivamente como condiciones de validez de un acuerdo que fué adoptado con completa regularidad y con plenitud de efectos un año antes, como es igualmente evidente también que la promulgación del

Reglamento una vez que el acuerdo declaratorio de la urgencia se había producido (en un momento hábil para ello, por lo mismo que el artículo 52 expresamente reconoce que puede adoptarse «en cualquier momento», a lo que el artículo 1.º de la Ley de 7 de octubre de 1939 añadía aún: «bien antes de comenzar las obras o durante la ejecución»), y era ya firme, no ha podido implicar de ninguna manera una invalidación de tal acuerdo o la necesidad de repetirlo, de conformidad con la nueva regulación; aunque esto último resulta obvio dentro de los términos generales de la aplicación intertemporal del Derecho, recordemos *a fortiori* que la disposición transitoria de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (su Reglamento carece de ellas) utiliza expresamente el principio de la irretroactividad de los nuevos procedimientos expropiatorios, salvo acuerdo contrario que conjuntamente pudiesen adoptar la Administración y el expropiado, lo que no es aquí el caso.

En resolución, pues, los criterios en cuanto al procedimiento para llegar a la declaración de la urgencia por el Consejo de Ministros que ha impuesto el artículo 56 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa y que no están expresamente sancionados por el texto de ésta, no son de aplicación al caso consultado, ni los mismos pueden ser invocados, por consiguiente, para discutir la plena validez y eficacia de la declaración de urgencia de que se benefician las obras de que se trata.

### III

El problema, sin embargo, puede presentarse en términos más complejos si atendemos a la circunstancia de las modificaciones del proyecto de las obras acordadas en 1960 para los Saltos concretos, proyecto modificado por relación al anunciado a información pública en 1946, que es el que está en realización, y en vista del cual precisamente se están llevando a cabo las expropiaciones.

Para calificar la situación nacida del hecho de esta modificación del proyecto pueden proponerse tres tesis abstractas:

— o bien, que como tales nuevos proyectos se adoptan en ejecución del instrumento concesional de 1956 y dentro del marco por éste constituido, hay que entender que se benefician de todos los privilegios que el mismo reconoce al concesionario, y concretamente el de la declaración de urgencia a efectos expropiatorios;

— o bien, que como se trata, no ya de proyectos simplemente modificados por relación al considerado en 1956, sino realmente de proyectos nuevos, respecto de ellos falta integramente la calificación de urgencia, que debería promoverse *ex novo*, conforme a las normas actualmente aplicables;

— o bien —tercera posición—, que la calificación de urgencia producida en 1956 sigue valiendo para la expropiación de aquellas fincas que según el proyecto constructivo de la indicada fecha, sacado a información pública en 1946, iban a resultar ocupadas, pero no para aquellas

fincas que entonces habrían de resultar libres y que, conforme a los proyectos aprobados en 1960, son ahora de necesaria ocupación.

A favor de la primera de estas tres hipotéticas soluciones pueden invocarse razones de gran peso. La primera, y categórica, el texto literal de la regla primera del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, congruente en esto con el artículo 2.º de la Ley anterior de 7 de octubre de 1939, que expresamente parece resolver el problema en estos términos: «Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados según el proyecto y replanteo aprobados y *los reformados posteriormente*, y dará derecho a su ocupación inmediata». Esta regla tiene, por otra parte, justificaciones materiales de consideración, dado que la urgencia está siempre determinada por las obras («la realización de una obra o finalidad determinada», dice el propio precepto), siendo con relación a ellas las fincas a ocupar algo relativo, supuesta, al menos, una cierta significación constante de tales obras que permanece sobre la variación técnica de los proyectos. A la vez es una regla que se adecúa a la realidad del curso ordinario de las obras públicas, que, con toda frecuencia, y especialmente cuando son de alguna consideración, supuesto justamente el más necesitado de la protección de que se trata, requieren reformados constantes de los proyectos técnicos.

A juicio del Letrado informante, lo categórico de esta regla ha de bastar para resolver el problema en el orden práctico. Expresamente está configurada, como se ve, para resolver el supuesto extremo precisamente cuestionado, esto es, el de que los proyectos reformados «posteriormente» se extienden a fincas cuya necesidad de ocupación no resultaba del proyecto original. Sin embargo, conviene analizar alguna posible dificultad u objeción técnica a esta tesis para poder valorar su definitiva consistencia, teniendo en cuenta sobre todo que el Tribunal Supremo ha definido como de interpretación restrictiva las reglas favorables a la declaración de urgencia (Sentencia de 23 de diciembre de 1960).

La tesis segunda, entre las tres que propusimos inicialmente como posibles, esto es, la de que no se trata de una simple modificación del proyecto concesional, sino de proyectos nuevos, y, por tanto, vírgenes aún de protección expropiatoria, no parece una tesis objetivamente defendible. En efecto, la concesión de 1956 es sustantivamente una concesión integral de varios tramos de los ríos X., Y. y Z. antes que la concesión casuística de un conjunto de saltos, y esto hasta tal punto que en el propio condicionado de la concesión no hay una referencia a los proyectos técnicos definitivos de cada uno de los saltos, sino más bien una expresa remisión a aprobaciones posteriores de tales proyectos, para cuyo estudio, presentación y ejecución se señalan plazos de cierta extensión. De este modo, la aprobación de los proyectos definitivos de los saltos de X. y Z. en 1960 no es siquiera una modificación del proyecto concesional, sino una simple aplicación del mismo. Los proyectos técnicos sometidos a información pública en 1946 no han jugado más que como meros antecedentes para la configuración definitiva del plan de

conjunto o del aprovechamiento integral que en la concesión se aprueba, pero no constituyen, con toda evidencia, los proyectos concesionales.

Supuesto esto, que parece muy claro, podría objetarse entonces que la declaración de urgencia de las obras de la concesión, que efectúa su condición 7.ª, no valdría por no estar referida a un proyecto concreto, como parece exigir, en defecto de una designación concreta de los bienes, el artículo 56 del Reglamento de Expropiación Forzosa. Sin embargo, ya se ha notado que este precepto no es de aplicación al caso, por ser de fecha posterior a la del acuerdo concesional, pero en todo caso, también resulta que no cabe una interpretación tan estricta del mismo. Con todo rigor se distingue en la concesión una gradación entre el plan de conjunto, que es el que en ella se aprueba, y los proyectos de desarrollo de los aprovechamientos particulares; explícitamente las obras que se declaran de urgencia son, dice la condición 7.ª, «las obras comprendidas en este plan», y por tal concepto todas las que resulten de todos y cada uno de los proyectos técnicos de desarrollo del plan.

Esta distinción entre un plan genérico y proyectos técnicos de desarrollo de cada una de las obras particulares incluidas en el plan, no es una invención convencional de la concesión que nos ocupa; en el orden urbanístico (plan general, planes parciales, proyectos de urbanización: Ley de 12 de mayo de 1956), en el de carreteras (plan general, planes cuatrienales, programas bienales, proyectos técnicos: Ley de 23 de diciembre de 1961), en el de obras públicas en abstracto (Plan general de Obras Públicas, Planes de Badajoz, de Jaén, etc.), y, en general, en todos aquellos casos en que se trata de volúmenes de obra de cierta extensión y complejidad, se conoce y se aplica esta distinción de dos o más grados del planeamiento como fórmula la más perfecta para imponer las exigencias de éste, y es también perfectamente común el que la declaración de urgencia a los efectos expropiatorios se refiera al primer grado, y no casuísticamente a cada una de las aplicaciones propias del segundo: así, Ley de 1 de marzo de 1946, por la que se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, artículos 10 y 11; Ley de 18 de diciembre de 1946, de Ordenación Urbana de Valencia, base XIV; Decreto de 13 de mayo de 1953, declarando de urgencia a efectos, entre otros, de expropiación forzosa, «las obras e instalaciones comprendidas en el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz, autorizado por Ley de 7 de abril de 1952»; Ley de 17 de julio de 1953, artículo 6.º; ídem Plan Jaén, etc., etc.

Lo que el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa pide es que la declaración de urgencia se refiera a «la realización de una obra», y esto está perfectamente precisado refiriendo esta obra a un plan de conjunto, sin perjuicio de que este plan requiera ser desarrollado por proyectos particulares. Tampoco cabe interpretar de otra manera, a juicio de quien informa, el artículo 56 del Reglamento de la Ley, y ello no sólo porque el mismo no puede contradecir la Ley que desarrolla,

sin perjuicio de que de todos modos tal precepto no sea de aplicación a nuestro caso, como ya se ha justificado extensamente.

Justamente porque no lo es, entendemos que tampoco es de estimar la tesis propuesta en tercer lugar, esto es, la de que la declaración de urgencia de 1956 valdría sólo para las fincas de necesaria ocupación, según los proyectos sacados a información pública en 1946, pero no para las que, según tales proyectos, no resultasen afectadas por las obras y, sin embargo, van a resultarlas ahora según los proyectos de 1960. Es ya más que dudoso, a nuestro juicio, que pudiese invocarse este artículo 56 del Reglamento y su exigencia de una información pública específica cuando este trámite no se hubiese aplicado por virtud de otras reglas, para imponer un trámite de tal naturaleza como condición previa a la extensión de los efectos de la declaración de urgencia a aquellas fincas cuya necesidad de ocupación no resultase de los proyectos originales, sino de los reformados posteriormente, a los que con toda claridad se refiere la regla 1.ª del artículo 52, como hemos visto. No cabe, en efecto, entender que un trámite construido reglamentariamente pueda impedir la aplicación de la Ley, que da «derecho a la ocupación inmediata» de unas fincas no incluidas en las obras hasta los proyectos reformados, y por ello la interpretación del artículo 56 del Reglamento en que viene a ampararse la tesis que estamos examinando es una interpretación que no puede prevalecer, por contraria a la Ley.

Por otra parte, pueden invocarse razones materiales de evidente fuerza, y no sólo esas razones formales, contra tal interpretación desmesurada del artículo 56 del Reglamento. Como se ha dicho, y resulta obvio, la declaración de urgencia afecta a una obra y derivativamente a la ocupación de las fincas afectadas por ella. La información pública sobre la obra se ha producido ya en el momento en que aparece la necesidad de extender ésta sobre nuevas fincas, como consecuencia de los proyectos reformados, de modo que nada nuevo puede añadir una nueva apertura de la información pública con este motivo, ni es razonable esperar que la obra sea urgente en relación con unas fincas y deje de serlo en relación con otras. Finalmente, la información pública es un trámite impersonal, que no está dirigido especialmente a los propietarios de las fincas afectadas, sino al público indeterminado, y no pretende tampoco instrumentar una defensa de derechos —que ninguno hay respecto a que la obra se declare o no urgente—, sino simplemente una ilustración de la Administración expropiante para sus propias y discretionales determinaciones. Por ello, tales propietarios afectados por una reforma de proyecto posterior a la información pública, no podrían alegar una situación de indefensión por no haber concurrido a ésta como interesados, pues no es esa defensa la función de este trámite, ni el mismo les tiene a ellos como destinatarios específicos. En estas condiciones, es fuerza concluir que una repetición de la información pública en caso de reforma de proyecto que afecte a la extensión de las fincas de necesaria ocupación, sería un trámite sin sentido positivo alguno, y por ello los principios generales de los artículos 48, párrafo 2, y 29, párrafos 1 y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo bastarían

para justificar sobradamente (aun si no concurriesen las razones formales que ya nos constan) su omisión pura y simple.

La tesis que afirma la irrelevancia de las alteraciones de proyecto efectuadas en 1960 respecto a los sacados a información pública en 1946, y los efectos de la ya consumada declaración de urgencia de las obras, queda así holgada y firmemente establecida.

### CONCLUSIÓN

En méritos de lo expuesto, el Letrado que suscribe tiene el honor de contestar a la consulta que se le ha formulado en el sentido de que a Sociedad requirente, como beneficiaria de la expropiación forzosa, está hoy plenamente asistida del derecho a la expropiación urgente regulada por el artículo 52 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa para la ejecución de las obras incluidas en el plan de su concesión de aprovechamiento integral de determinados tramos de los ríos X., Y. y Z., otorgada en 1956, y, por consiguiente, para la ejecución de las obras en curso de los saltos particulares, según los proyectos aprobados en 1960.

Este es mi dictamen, que con gusto someto a cualquier otra opinión mejor fundada.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Catedrático de la Facultad de Derecho de Madrid.  
Letrado del Consejo de Estado, excedente.



## BIBLIOGRAFIA

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for transparency and accountability, particularly in the context of public administration and government operations. This section outlines the various methods and systems used to collect, store, and analyze data, ensuring that information is readily accessible and reliable.

2. The second part of the document focuses on the challenges and solutions associated with data management. It identifies common issues such as data redundancy, inconsistency, and security risks, and provides practical strategies to address these concerns. The text highlights the need for robust security protocols and regular data audits to protect sensitive information and maintain the integrity of the data systems.

3. The third part of the document explores the role of technology in modern data management. It discusses the integration of cloud computing, artificial intelligence, and machine learning into data analysis processes. These technologies are shown to enhance the efficiency and accuracy of data processing, allowing for more informed decision-making and better resource allocation. The text also touches upon the importance of training and skill development for staff to effectively utilize these advanced tools.

4. The final part of the document provides a summary of the key findings and recommendations. It reiterates the importance of a proactive approach to data management and the need for continuous improvement. The document concludes by encouraging stakeholders to embrace a data-driven culture and to regularly review and update their data management practices to stay current with the latest technological advancements and industry best practices.