

EXPROPIACIÓN FORZOSA Y OBRAS PÚBLICAS DE CARRETERAS: LEGISLACIÓN HISTÓRICA Y RÉGIMEN VIGENTE(*)

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA EXPROPIACIÓN FORZOSA COMO INSTRUMENTO MODERNIZADOR DE LA SOCIEDAD. III.- EXPROPIACIÓN FORZOSA Y OBRAS PÚBLICAS DE CARRETERAS: LEGISLACIÓN HISTÓRICA Y RÉGIMEN VIGENTE: 1. Aspectos generales: progreso socioeconómico, vías de comunicación y expropiación forzosa. 2. La normativa histórica anterior a la Constitución de Cádiz en materia de obras públicas, carreteras y expropiación forzosa. 3. Las primeras Leyes en el siglo XIX sobre expropiación forzosa y carreteras, y las previsiones constitucionales. 4. La Legislación sobre expropiación forzosa y en materia de obras públicas entre dos siglos y en un nuevo marco constitucional. 5. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y las nuevas Leyes en materia de Carreteras. 6. La Legislación vigente en materia de expropiación forzosa y de carreteras en el marco de la Constitución Española de 1978, y su situación actual.

RESUMEN: Las obras públicas de carreteras han constituido en la historia una de actuaciones de la Administración más importantes para impulsar el desarrollo y el progreso de la sociedad. Asimismo, y como complemento imprescindible, desde la Revolución Forzosa se ha permitido la intervención pública en la propiedad privada a través de la expropiación forzosa; siendo actualmente una de las potestades administrativas más importantes.

El trabajo analiza de forma paralela la evolución en el Derecho español de la normativa de obras públicas de carreteras y en materia de expropiación forzosa, desde la época anterior a las Cortes de Cádiz hasta la Legislación vigente en la actualidad.

Palabras clave: carreteras; expropiación forzosa; derecho administrativo; obras públicas; España.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 28 de septiembre de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 22 de octubre de 2010.

ABSTRACT: Public works roads have become the history of the administration by the most important to promote development and progress of society. Also, as a complement, since the Revolution has allowed Forced public intervention in private property through eminent domain, is currently one of the most important administrative powers.

The paper analyzes in parallel the evolution of the Spanish law the rules of public works on roads and eminent domain, from the days before the Cortes of Cadiz to the legislation currently in force.

Key words: roads; eminent domain; administrative law; public works; Spain.

I. INTRODUCCIÓN

Las obras públicas, y específicamente las vías de comunicación, en general y particularmente las destinadas a los vehículos automóviles (carreteras, autovías o autopistas), son básicas para el desarrollo socioeconómico de cualquier sociedad y Estado, tanto por su incidencia directa al construirse (en el empleo, financieramente, sobre la producción y el consumo de productos y materiales, etc.) como por las posibilidades que permiten desarrollar las mismas (en relación con el comercio interior y exterior, las actividades económico-financieras, el turismo, etc.).

Aunque las mismas las han realizado las autoridades públicas desde tiempos inmemoriales, mediante los instrumentos que podían utilizar, y en muchas ocasiones mediante el propio uso de su poder y de la fuerza para apropiarse de los terrenos o bienes necesarios, sin ninguna otra justificación; sin embargo, la consideración del derecho de propiedad como un derecho individual inviolable y sagrado por los revolucionarios franceses del siglo XVIII, y como uno de los ejes de los incipientes sistemas políticos europeos de carácter democrático, impedía (e impide) los modos de actuación que las autoridades empleaban anteriormente, apropiándose de los bienes necesarios para las obras públicas.

Teniendo en cuenta este carácter del derecho de propiedad, como es bien sabido, los revolucionarios idearon una última garantía del mismo, cual fue la expropiación forzosa, pero, por esto mismo, circunscrita a causas tasadas y con apreciables garantías; tal como prevé la STS de 21 de junio de 1980 (AR. 3331), al señalar con claridad que

«la institución expropiatoria es una de las que han planteado la exigencia de un mayor rigor en la observancia de las formas y requisitos establecidos para su debido funcionamiento y operatividad, al constituir la principal garantía del derecho de propiedad, lo que explica el carácter constitucional de la materia, anticipado en la Ley de 17 julio 1836, durante la vigencia del Estatuto Real de 1834; [carácter] constitucional que se reafirma en la Constitución de 1845, en la non-nata de 1856, en la de 1869, en la de 1876, y hasta en la de 1931, en el Fuero de los Españoles y, por último, en la [Constitución vigente]... de 27 diciembre 1978; constitucionalidad de la que parten, tanto la citada Ley de 17 julio 1836, como la de 10 enero 1879 y la actual de 16 diciembre 1954».

Posteriormente, la institución expropiatoria evolucionará pasando de una concepción negativa, como garantía de la propiedad, a una positiva, que permite al Estado una intervención directa y de gran envergadura en la esfera individual de los ciudadanos, propiciando así una más amplia intervención pública en la sociedad (1).

Efectivamente, tal evolución de la expropiación ha permitido a los Poderes Públicos, entre otras cosas y no sin problemas, la planificación y construcción de importantes redes de comunicaciones, principalmente para automóviles, que en última instancia, con ciertos matices, ha redundado en beneficio de los ciudadanos y de las empresas, lo que es bien visible en los Estados europeos democráticos, y naturalmente en España. Siendo cierto, como señala DE MELGAR Y ABREU (2), *«que la aplicación práctica de la expropiación forzosa comenzó á revestir mayor importancia cuando las corrientes del tiempo y el progreso en todos los órdenes de la vida dieron impulso al fomento y desarrollo de las obras públicas».*

No siempre de forma coordinada, las legislaciones modernas en materia de expropiación forzosa (esta con incidencia constitucional) y sobre

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. Ed. facsímil de Ed. Civitas, Madrid, 1984, pp. 21-22.

(2) DE MELGAR Y ABREU, B. (Marqués de San Juan de Piedras Albas), «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», Prólogo de F. SILVELA, Miguel Romero Impresor, Madrid, 1889, p. 6. Ciertamente D. Bernardino fue un hombre polifacético, Senador en varias Legislaturas y autor de una gran obra sobre Tauromaquia («Fiestas de toros. Bosquejo histórico», Prólogo de S. MONTOTO e ilustraciones de A. VEREDAS, Oficina Tipográfica de A. Marzo, Madrid, 1927). También, DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS (Ministerio de Fomento), «Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856», Imprenta Nacional, Madrid, 1856, pp. 13-15 (Ed. facsimilar del Ministerio de Fomento, Madrid, 2001).

obras públicas y carreteras surgen en el siglo XIX, avanzando con el tiempo (salvo en el supuesto de la expropiación, cuyo texto vigente continúa siendo el de 1954) (3), y permitiendo a la sociedad, y a la propia Administración Pública, modernizarse a través de la construcción de obras públicas y vías de comunicación.

II. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA COMO INSTRUMENTO MODERNIZADOR DE LA SOCIEDAD

Las Administraciones Públicas, como es bien sabido, realizan una gran variedad de actividades, previstas o basadas en el Ordenamiento Jurídico; muchas de las cuales inciden negativamente en el ámbito patrimonial de los ciudadanos. Entre estas actividades destaca por su importancia la expropiación forzosa, al suponer el sacrificio del patrimonio, o de parte del mismo, de los ciudadanos.

En la época preconstitucional, y en términos generales, se consideraba la propiedad como una institución de derecho natural o de gentes, inherente a la existencia del hombre y que nace con su libertad (4). No obstante, el poder público de la época utilizaba habitualmente la confiscación de bienes y la privación de la misma para llevar a cabo sus fines y actividades, justificándose esa enérgica intervención en la teoría del *dominio eminente* (en virtud de la cual el Rey ostentaba una titularidad superior sobre todos los bienes del reino, de la que podía hacer uso en cualquier momento y por cualesquiera circunstancia, teniendo los sujetos privados únicamente el dominio útil de los bienes, que cedía ante el anterior); si bien se reconocía una cierta indemnización a éstos, precisamente porque se consideraba que

(3) Texto que, después del tiempo transcurrido, por cierto, aún no se ha adaptado a la Constitución española de 1978, y ni siquiera se ha eliminado la referencia, de su art. 1, al Fuero del Trabajo del régimen político anterior, y a pesar de la polémica legislación sobre la mal llamada memoria histórica.

(4) DE MADRAZO, F., «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», Imprenta de Manuel Anoz, Madrid, 1860, p. 1, y DANVILA, M., «El Libro del Propietario», 2ª ed., Imprenta de José Ruiz Editor, Valencia, 1862, p. 21.

Ver también el completo trabajo de MUÑOZ GUJOSA, M^º. A., «El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana», Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.

la propiedad derivaba del derecho natural (5). Concepción que propiciaba todo tipo de abusos y excesos por parte de las autoridades.

Por ello, no es extraño que la Revolución Francesa (6) trajera consigo una reacción frente a la situación anterior, de carácter modernizador, propiciada por la burguesía revolucionaria; haciendo coincidir el nacimiento de los modernos Estados constitucionales con la institución de la expropiación forzosa. En efecto, el art. 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 a 26 de agosto, señala que *«siendo inviolable y sagrado el derecho de la propiedad, nadie deberá ser privado de él, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y en condiciones de una indemnización previa y justa»*. Por lo tanto, con rango constitucional (principalmente en los Estados democráticos europeos), se parte de considerar el derecho de propiedad como inviolable y sagrado, permitiendo que el mismo ceda a través de la expropiación forzosa a favor del interés público, y no de cualquier forma sino justificándola por causas tasadas y siempre mediante una indemnización; concibiéndose pues como un límite negativo a la propiedad privada, pero con estrictas garantías a la misma (7). En este sentido, SALETA Y JIMÉNEZ señalaba gráficamente en 1879:

«Basado el principio de la expropiación en la doctrina de que por encima del derecho de uno está el de los demás, al cual debe franquearse el camino en beneficio y provecho del bien común y á nombre de los intereses sociales, la gran dificultad que se presenta para llevarle á la práctica estriba en que enfrente de este derecho social se encuentra el no menos respetable de propiedad. A fin de conciliar tan opuestos principios, declárase por las leyes

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Curso de Derecho Administrativo», Tomo II, 3ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 201-202, y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Principios de Derecho Administrativo General», Tomo II, 2ª ed. Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 433-434.

(6) En general, vid. IBARRA Y RODRÍGUEZ, E. (Dir.), y otros, «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., Tomo VII, «La Revolución Francesa», Ed. Ramón Sopena, Barcelona, 1949.

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», cit., p. 22; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Curso...», cit., pp. 202-203; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Principios...», cit., p. 435; GARRIDO FALLA, F., «Tratado de Derecho Administrativo», Vol. II, «Parte General: conclusión», 10ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1992, pp. 210-211, y PARADA VÁZQUEZ, R., «Derecho Administrativo», Tomo I, «Parte General», 13ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2002, pp. 567-571.

En relación con la normativa elaborada durante la Revolución Francesa, vid. VIOLLET, P., «La legislación francesa en el periodo de la Revolución», en IBARRA Y RODRÍGUEZ, E. (Dir.), y otros, «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., Tomo VII, «La Revolución Francesa», cit., Cap. XXIV, pp. 777-847.

que, aunque nadie puede ser privado de su propiedad, porque este derecho es inviolable y sagrado, sin embargo, cuando la necesidad y utilidad común lo exigen, puede procederse á la expropiación de la parte de ella que se encuentra en este caso, abonando previamente, no sólo su valor, sino el importe de los perjuicios que se ocasionen al propietario con la pérdida que experimente. De este modo se consigue que la propiedad sea respetada y que el interés público satisfaga sus necesidades, más crecientes cada día á consecuencia del gran desarrollo que alcanzan las obras de pública utilidad» (8).

No obstante, esta configuración evolucionará con el tiempo, ante el rápido crecimiento de la actividad administrativa y las nuevas situaciones a tener en cuenta para modernizar la sociedad, pasando a ser un instrumento positivo de la Administración para intervenir en la sociedad y conseguir los intereses públicos. Concepción que se ha afianzado en el siglo XX, al consolidarse, al menos en los países europeos democráticos, la teoría del Estado Social, que, sin negar la propiedad privada, la concibe con una función social a cumplir, pasando la expropiación forzosa a ser una potestad pública al servicio de las correspondientes políticas (y ya no sólo de las obras públicas, como en el siglo anterior); de tal forma que las referencias constitucionales sobre la propiedad privada se hacen con tantas cautelas y hasta restricciones, que no resalta que en el mismo precepto se reconozca la expropiación forzosa en este sentido positivo señalado (como en el art. 33 de la Constitución Española de 1978, que por cierto no goza de toda la protección constitucional de los derechos fundamentales, ex art. 53-1º y 2º-CE).

Esta evolución y la concepción actual de la expropiación forzosa ha sido puesta de manifiesto por la STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ nº 4, citando otras, al señalar lo siguiente:

«La expropiación forzosa, en cuanto límite excepcional del derecho a la propiedad privada, ha sufrido una extraordinaria evolución, referida en sus rasgos esenciales en nuestra STC 166/1986, de 19 de diciembre: «La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho

(8) SALETA Y JIMÉNEZ, J. Mº., «Tratado de Aguas, Expropiación Forzosa, Obras Públicas, Agricultura y Colonias Agrícolas», 3º ed., Imprenta de la Viuda é Hijos de J. A. García, Madrid, 1879, p. 356.

de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales. La potestad expropiatoria, así concebida, vino y viene considerándose función administrativa encomendada, consiguientemente, a los órganos de la Administración, aunque ello ha dejado de ser obstáculo alguno para que se admita por las razones ya expuestas, que el legislador ejercite singularmente esa potestad cuando lo justifique una situación excepcional y ello es perfectamente trasladable a nuestra Constitución, la cual no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda, desde el punto de vista formal, que las expropiaciones ope legis son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien, requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del art. 33.3 de la Constitución» (FJ 13).

Este Tribunal ha destacado la doble naturaleza de la expropiación en tanto que técnica destinada, por un lado, a la consecución de los intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados. Hemos dicho en este doble sentido que la expropiación forzosa, además de ser un medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines (SSTC 166/1986, FJ 13; 149/1991, de 4 de junio, FJ 4; 180/2000, de 29 de junio, FJ 11) constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6)».

Concepción y evolución no exenta de problemas y conflictos, al implicar a veces una merma en las garantías del derecho de propiedad y una intromisión en la esfera privada de los ciudadanos, en ocasiones excesiva (9).

(9) PARADA VÁZQUEZ, R., «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», Documentación Administrativa, nº 222/1990, Monográfico sobre «La Expropiación Forzosa», pp. 41-78, y más en general «Derecho Administrativo», Tomo I, «Parte General», 13ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2002, pp. 567-588.

No obstante, esta evolución de la expropiación forzosa, y su actual concepción, permite a las Administraciones Públicas una más amplia intervención en la sociedad, propiciando (con matices) una apreciable modernización de esta, entre cuyos ámbitos deben resaltarse las obras públicas de construcción vías de comunicación para automóviles (y sin olvidar que históricamente la legislación de expropiación forzosa surgió y se desarrolló en buena medida debido a la necesidad de realizar más adecuadamente obras públicas).

III. EXPROPIACIÓN FORZOSA Y OBRAS PÚBLICAS DE CARRETERAS: LEGISLACIÓN HISTÓRICA Y RÉGIMEN VIGENTE

1. Aspectos generales: progreso socioeconómico, vías de comunicación y expropiación forzosa

D. Pablo ALZOLA Y MINONDO (1841-1912), uno de los ingenieros de caminos canales y puertos más sobresalientes de España, que fue Director General de Obras Públicas en el Gobierno de D. Francisco SILVELA en 1900 y prolífico escritor, destacaba la importancia de las vías de comunicación en su excelente libro *«Las Obras Públicas en España. Estudio histórico»* publicado en 1899, de esta forma:

«La utilidad pública de las vías de comunicación es un axioma que no se discute. Su necesidad aparece desde la infancia de las sociedades y se acrecienta con pasmosa rapidez á medida que se desarrolla la civilización de cada comarca.

Tiene el hombre una tendencia irresistible á comunicarse con sus semejantes, que se manifiesta sucesivamente en la formación de la familia, de la tribu, del pueblo, de la ciudad, de la provincia y la nación, cuyos habitantes procuran además establecer relaciones con los de otros países. [...]

El desarrollo de los caminos refleja el grado de civilización de cada país, siendo más imperioso á medida de la variedad de las relaciones, y del aumento del comercio que se encarga de transportar el sobrante de los productos de unos á otros lugares. Lo que en la infancia de las sociedades se considera superfluo llega á ser más adelante indispensable, de modo que si en un principio bastaba remover algunos obstáculos y habilitar los malos pasos de las vías de comunicación, el acrecentamiento del tráfico ha obligado á perfeccionarlas sucesivamente buscando la facilidad y rapidez de los transportes.

Hay pocos ramos de la Administración que influyan más eficazmente en el bienestar de los pueblos, porque los caminos facilitan extraordinariamente

los medios de gobernar en la recaudación de; los impuestos, en los servicios de orden público, de vigilancia y policía, de correos, de instrucción pública y de defensa del territorio, pero su misión es si cabe más trascendental bajo otros aspectos» (10).

Pero una de las características más destacables de la evolución del mundo desde el siglo XIX es el importante desarrollo tecnológico producido (por lo que se refiere a este trabajo, tanto en el ámbito de los automóviles como de las propias vías de comunicación), particularmente en el siglo XX y con previsiones de que en el siglo actual tal avance sea de mayor envergadura y mucho más rápido. Este proceso, incluyendo los avances en las comunicaciones por carretera, ha traído consigo indudables efectos positivos para la humanidad al permitir satisfacer las necesidades básicas, generando bienestar individual y social, creando progreso y riqueza, y permitiendo gozar a la sociedad correspondiente de una mejor calidad y de un mayor nivel de vida, en términos generales. No obstante, tal progreso técnico y tecnológico no está exento de riesgos (11) y problemas, tanto individuales como colectivos, derivados del propio avance técnico, de su utilización, de la incidencia para terceras personas o los bienes materiales, de su trascendencia social o del mal uso del mismo, ya sea a nivel particular o colectivamente.

Teniendo en cuenta que el Derecho, en términos generales y amplios, tiene entre sus finalidades la ordenación de la vida y de las relaciones sociales, dirigir las sociedades concretas hacia unos valores determinados (que en los Estados democráticos se incluyen en las respectivas Constituciones nacionales) y la resolución de los posibles conflictos que puedan producirse en esas mismas sociedades, no es extraño que, principalmente, desde el pasado siglo el Sistema Jurídico comience a preocuparse de las comunicaciones (en concreto, vías de comunicación y automóviles), inclu-

(10) ALZOLA Y MINONDO, P., «Historia de las Obras Públicas en España» (originalmente «Las Obras Públicas en España. Estudio histórico», Imprenta de la Casa de la Misericordia, Bilbao, 1899), Prólogo y estudio introductorio de A. BONET CORREA, 2ª ed. (la primera es de 1979), Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1994, pp. 31-32.

(11) ESTEVE PARDO J., «Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental», Ed. Ariel, Barcelona, 1999, pp. 9-10, se refiere a ellos, atinadamente, como el «lado oscuro» del progreso; señalando que el reto actual es dominar la técnica y sus riesgos. Con mayor amplitud, ver también su excelente obra «El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia», Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009. Más en general, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», Diario La Ley, nº 7130, 9 de marzo de 2009, pp. 1 y 2.

yendo cuestiones técnicas y tecnológicas, en función de la época y de la coyuntura socioeconómica concreta, y regulándolas, entre otras muchas razones, para facilitar la construcción de las vías de forma adecuada, para facilitar la libertad de desplazamientos de personas y bienes y para tener en cuenta, y eliminar, o al menos limitar, los riesgos y los problemas de seguridad que puedan generar (tanto los automóviles como las propias vías), con el amparo de la legalidad vigente. Por ello, el Ordenamiento Jurídico comenzará a asumir como cometidos propios, entre otros, la regulación de las vías de comunicación, y en general de las obras públicas, su uso en función de las mismas (carreteras, autovías o autopistas, p. ej.), la previsión y eliminación en lo posible de los riesgos y su construcción.

Uno de los elementos esenciales, como hemos señalado, para el progreso de los países son indudablemente las infraestructuras al permitir su avance económico, social y cultural, destacando entre ellas las vías de comunicación por carretera. En efecto, y sin perjuicio de que los caminos han sido esenciales en la historia de la Humanidad, es a principios del siglo XX, con el comienzo de la generalización de los vehículos de motor (principalmente, los automóviles), cuando se inició un progreso de la sociedad desconocido hasta entonces, que requirió una adaptación de los caminos y vías destinado a los antiguos carruajes y otros «vehículos» de tracción animal, o, mejor dicho, otro sistema viario adecuado para el nuevo ingenio. Sistema viario nuevo, construido en tan sólo un siglo (frente a los miles de años anteriores, sin un desarrollo tan vertiginoso), que no sólo tiene relevancia para el propio tráfico de vehículos, sino que tiene una incidencia esencial, como sabemos, en el desarrollo económico y social, en la cultura, en el ocio y el turismo, en el comercio y la actividad industrial, en el desarrollo urbanístico y territorial, etc., de las sociedades actuales. Esa progresión creciente de la circulación de vehículos de motor obligó en un principio a la adaptación de los caminos y vías existentes a los nuevos automóviles y otros vehículos (ensanchándolos, reforzando su firme, ensayando el uso de nuevos materiales en su construcción, etc.); seguidamente se diseñan y construyen nuevas vías, específicamente pensadas para los vehículos, como son las carreteras (principalmente las de doble sentido, con un carril exclusivamente para cada sentido de la circulación, que son las más generalizadas en el mundo), que dieron una mayor seguridad a la circulación, suprimiendo muchos riesgos de la misma; finalmente, ya en la actualidad, las nuevas necesidades de la circulación vial han provocado la construcción de nuevas vías, como las autovías y autopistas, destinadas

a conseguir una mayor rapidez en la circulación pero también una apreciable mayor seguridad (12).

Pero, para poder construir y desarrollar las infraestructuras (incluyendo las vías de comunicación) que requieren las sociedades, los sujetos privados y más comúnmente en los países europeos los Poderes Públicos necesitan no sólo fondos financieros y cumplir las normas aplicables en la materia sino el suelo preciso para ello. Y es justamente en relación a esto último respecto a lo que será imprescindible el instituto de la expropiación forzosa, ya desde el siglo XIX (en concreto algunos años más tarde de la Constitución de Cádiz, al iniciarse la modernización normativa y general de España), en que ambas legislaciones sobre expropiación y sobre obras públicas y vías de comunicación discurrirán paralelas.

En concreto, así lo pone de manifiesto MELGAR Y ABREU en 1899 al precisar muy gráficamente que

«...es cierto que la aplicación práctica de la expropiación forzosa comenzó á revestir mayor importancia cuando las corrientes del tiempo y el progreso en todos los órdenes de la vida dieron impulso al fomento y desarrollo de las obras públicas... [...]

No sólo las exigencias de la época en que vivimos, ni las mayores necesidades que pausadamente la humanidad ha venido creándose, sino los grandes adelantos de la industria moderna, merced á la aplicación de los descubrimientos admirables de las ciencias físicas y naturales, son los factores importantísimos que han promovido la necesidad del mayor desarrollo para las obras públicas, á las cuales deben también agregarse las exigencias de la agricultura y del comercio, ávidos una y otro de medios de comunicación para los transportes.

El plan general de carreteras que de día en día va progresivamente aumentando; el aumento, ó mejor, el ensanche que se va dando á la red de ferrocarriles, ya se construyan con subvención del Estado ó sin ella, de servicio particular ó general, pero todos de uso público; las restauraciones de monumentos antiguos, historias vivas de grandezas pasadas que inmortaliza el arte con sus encantos; la construcción de centros de enseñanza; el ornato que demandan las grandes poblaciones, ávidas de saneamientos higiénicos y de prosperidad, que acuse el interés de los municipios en beneficio de los habitantes, etc., etc., son las circunstancias que en primer grado imponen la

(12) En general, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», Tráfico y Seguridad Vial, nº 123/ marzo de 2009, pp. 81-106.

expropiación forzosa y necesaria, con el objeto de que no sea la propiedad privada el obstáculo insuperable que circunscriba á límites mezquinos lo que demanda el bien común.

Por lo expuesto se comprende, no sólo la importancia que reviste la expropiación, sino también la necesidad de que el legislador preste á rama tan vasta y trascendental sus mayores atenciones, con el objeto de obtener mucho bien de poco sacrificio, desarrollando todos sus efectos sobre principios de justicia y nunca sobre atropellos no despojos, que desprestigiarían sus actos, por las constantes censuras de la opinión pública» (13).

2. La normativa histórica anterior a la Constitución de Cádiz en materia de obras públicas, carreteras y expropiación forzosa

La legislación más antigua en materia de obras públicas, en sentido amplio, tiene como finalidad el desarrollo económico y el progreso de las sociedades y la relativa a caminos y carreteras (14), u otras vías, pretendía únicamente la comunicación entre ciudades o entre puntos del territorio, por

(13) DE MELGAR Y ABREU, B. (Marqués de San Juan de Piedras Albas), «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», op. cit., pp. 6-8.

(14) Esta legislación histórica se puede ver en ROYO VILLANOVA, A., «Carreteras», Enciclopedia Jurídica Española, Francisco Seix Editores, Tomo, V, Barcelona (Enciclopedia autorizada en 1910), pp. 162-258. Ver también la excelente Base de Datos del Boletín Oficial del Estado «Gazeta-Colección histórica 1661-1967» y la Voz «Carretera» Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana (Enciclopedia Espasa), Tomo XI, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1911 (ed. de 1978), pp. 1340-1354., con referencias normativas hasta principios del siglo XX.

Sobre la historia de las carreteras, vid. GARCÍA ORTEGA, P., «Historia de la Legislación Española de Caminos y Carreteras», Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1982; ESCARIO Y NÚÑEZ, J. L., «Las carreteras en España», Revista de Obras Públicas, Número Especial del Centenario, nº 101/1953, pp. 81-88; ZORIO BLANCO, V., «Breve historia de las Carreteras», Revista de Obras Públicas, nº 3254, Enero, 1987, pp. 27-38, y SÁNCHEZ BLANCO, V., «Las Carreteras», en CARBONELL ROMERO, A., y otros, «Las infraestructuras en España: carencias y soluciones», Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990, pp. 72-84.

Sobre la historia de las obras públicas y su legislación es imprescindible la excelente obra de ALZOLA Y MINONDO, citada, así como SOLDEVILLA, C., «Obras Públicas. Derecho Administrativo», Enciclopedia Jurídica Española, Ed. Francisco Seix, Tomo XXIII, Barcelona (autorizada en 1910), pp. 645 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Las Obras Públicas», Revista de Administración Pública, nº 100-102/1983, pp. 2427-2469, y «Obras Públicas», Enciclopedia Jurídica Española, Ed. Francisco Seix, Tomo XVIII, Barcelona, 1986, pp. 289 y ss.; GARCÍA ORTEGA, P., obra citada; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», citado, pp. 95-103 y la excelente obra de CASARES MARCOS, A., «La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad», Ed. Montecorvo, Madrid, 2007, pp. 31 y ss.

razones económicas, comerciales y de otro tipo, aunque debe resaltarse asimismo que la seguridad se irá haciendo más visible y compleja conforme van evolucionado los vehículos y su propia circulación, y por ello se producirá con el tiempo un apreciable progreso en la técnica de construcción de las vías, de los materiales utilizados y de su mantenimiento.

Así, y aunque hasta mediados del siglo XVIII no se pueda decir que exista una cierta política en materia de carreteras en España (15), ya Las Partidas del Rey Alfonso X (el *Libro de las Leyes*, que era su título oficial, se redactó entre 1265 y 1325, en diversas versiones) preveían que los Monarcas cuidasen los puentes y las calzadas para que fuera posible andar y llevar a los animales. Seguidamente, los Reyes Católicos promoverán la construcción de algunos «caminos de ruedas», y desde 1497 ordenan ya la conservación de los caminos de carretas y carros. Dando un paso más, Felipe V, en la Instrucción de 4 de julio de 1718, ordena a los Intendentes que informasen al Consejo acerca del estado de los caminos y de los reparos necesarios para el tránsito de carruajes, indicando los que conviniera ensanchar o empedrar, por exigirlo así la naturaleza del terreno y las reformas necesarias para acortar las distancias evitando rodeos inútiles. Cuestión que reafirma el Rey Fernando VI en 1749 al ordenar a los Intendentes Corregidores tener «compuestos y comerciables los caminos públicos y sus puentes»; debiendo resaltarse que en esta época se acelerará la construcción de la carretera entre Madrid y La Coruña (durante el gobierno del Marqués de la Ensenada, 1702-1781), y entre Santander y Reinosa; construcción que progresó mucho en la época de Carlos III y el Gobierno de Floridablanca, llegándose a publicar dos *Guías de Caminos* en 1767 y 1788 (16).

En 1799, ya con Carlos IV, se creará la Inspección General de Caminos y Canales, que ocuparon el Conde de Guzmán y, después, Agustín de Bethancourt; llegando a abrirse entre 1800 y 1808 alrededor de 2.000 Km. de carreteras y caminos. En esta época, la *Novísima Recopilación*

(15) ALZOLA Y MINONDO, P., obra citada, pp. 53-78, y SÁNCHEZ BLANCO, V., pp. 72-76.

(16) ALZOLA Y MINONDO, P., obra citada, pp. 78-249, y URIOL, J. I., «Las carreteras y los canales de navegación en los reinados de Fernando VI y Carlos III», *Revista de Obras Públicas* (I), nº 3159, Julio, 1978, pp. 533-546, (II), nº 3160, Agosto, 1978, pp. 625-636, y (III), nº 3161, Septiembre, 1978, pp. 679-690.

La legislación histórica en materia de carreteras desde 1785 también puede verse en el enlace electrónico <http://www.carreteros.org/legislaciona/antigua/antigua.htm> (Consultado el 28 de septiembre de 2010).

de las Leyes de España, publicada en 1805, incluía varias leyes sobre caminos y puentes (Título XXXV, Libro VII, Leyes 1ª a 10ª), que reiteran algunas normas anteriores, prohibiendo «cerrar ó embargar» los caminos, las veredas o la calle; obligando a los justicias a abrir y componer carriles y caminos, y a prohibir cerrar los mismos; ordenando que se pusiesen pilares en los puertos (montañosos) para señalar los caminos y evitar que los caminantes pudiesen perderse en tiempo de nieves; se obligaba a los Corregidores a conservarlos corrientes, poniendo hitos o mojones, se inicia una incipiente señalización viaria y se prescriben ciertas normas sobre el uso de los caminos. La Constitución de 1812 (art. 321-7ª) (17) prevé que «*estará á cargo*» de los Ayuntamientos «*cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato*»; con intervención de las Provincias en relación con la propuesta al Gobierno para su traslado a las Cortes de la creación de arbitrios necesarios para obras de utilidad común o el uso de los mismos en el caso de obras urgentes (arts. 322 y 335-4ª). Posteriormente, después de la Guerra de la Independencia, en los períodos de restablecimiento absolutista, se suprimirá la Inspección General citada, siendo recreada por Fernando VII (18).

En cuanto a los antecedentes de la expropiación forzosa (19), y sin remontarnos muy atrás en el tiempo, podemos señalar que Las Partidas (Ley 2ª, Tít. I, Part. 2ª, y Ley 31, Tít. XVIII, Part. 3ª) contienen ciertos principios que pueden considerarse un precedente de la expropiación forzosa, utilizados en la agricultura y para obras públicas, para la construcción de puentes y abrir caminos.

Posteriormente, la Novísima Recopilación contiene preceptos relacionados con la expropiación, en relación a montes públicos, minas y ordenanzas de policía urbana (Leyes 2ª, 11ª y 14ª, Libro VII, Tít. XXIV); recogiendo disposiciones variadas de Carlos V (Pragmática de 21 de mayo de 1518), de Felipe V (Real Cédula de 3 de mayo de 1716) y de Fernando

(17) Todos los preceptos de las Constituciones históricas se toman de RICO LINAJE, R. «Constituciones Históricas. Ediciones oficiales», 3ª ed., Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1999.

(18) ALZOLA Y MINONDO, P., obra citada, pp. 302-324, y SÁNCHEZ BLANCO, V., pp. 76-78.

(19) DE MELGAR Y ABREU, B. (Marqués de San Juan de Piedras Albas), «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», op. cit., pp. 9-15, y DE MADRAZO, F., «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Espropiación Forzosa por causa de utilidad pública», citado, pp. VIII-IX.

VI (Real Orden de 7 de diciembre de 1748) que implantaron principios de enajenación forzosa en materia de repoblación de montes públicos, para la obtención de madera destinada a la construcción de buques de guerra, obligando al pago (Ley 12ª, Lib. VII, Tít. XXIV), aunque lo fijaba el Estado, hasta que Carlos IV introdujo la apreciación pericial y el perito en discordia (Real Cédula de 19 de diciembre de 1789) (20).

Seguidamente, y acogiendo ya los planteamientos de Derecho francés, la Constitución de 1812 (art. 172-10º) prescribe ciertas restricciones a la autoridad real, al señalar que

«No puede el Rey tomar la propiedad de ningun particular ni corporacion, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algun caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad comun tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos».

Además, su art. 304 prohibía la pena de confiscación de bienes.

3. Las primeras Leyes en el siglo XIX sobre expropiación forzosa y carreteras, y las previsiones constitucionales

Considerados como «importantes medios de fomento de la producción en todos los ramos», no es de extrañar que la Instrucción a los Subdelegados de Fomento, elaborada por Javier de Burgos y aprobada por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, incluyera referencias a los caminos y canales, previendo la formación de un plan de caminos; teniendo en cuenta que ya el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, que aprueba la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, reconocía la competencia del Gobierno sobre las carreteras generales por interesar al Reino en general (art. 21) (21). Seguidamente, la Real Orden de 30 de Noviembre de 1840, ya con la Reina Isabel II, aprueba las normas para elaborar un plan general de carreteras.

Más importante es la Ordenanza del Ministerio de la Gobernación de la Península, firmada por el Regente del Reino, para la Conservación

(20) Seguimos a DE MELGAR Y ABREU, B., op. cit., pp. 13-15.

(21) Las normas relacionadas con el régimen local se toman de la completa obra de ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., «Historia de la Legislación de Régimen Local», Ed. Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

y Policía de las Carreteras Generales, de 14 de septiembre de 1842 (Gaceta de Madrid del 16) (22), cuyo preámbulo da cuenta del abandono de las carreteras generales debido a la situación provocada por la guerra civil, y que se ha plasmado en su mal estado; por lo que se prescriben, en relación a los carruajes y carretas (pues no había otros vehículos en la época, naturalmente), disposiciones relativas a la conservación de las carreteras, sus obras y arbolados (arts. 1 a 15), al tránsito de las carreteras (arts. 16 a 29), de las obras contiguas a las carreteras (arts. 30 a 39) y las denuncias por infracciones de la misma (arts. 40 a 45). Como complemento, la Real Orden de 27 de mayo de 1846 reguló el acotamiento y amojonamiento de las carreteras.

Unos años más tarde se adoptarán los primeros textos legales en la materia, al aprobarse la Ley de 11 de abril de 1849 que regulaba la reparación de las carreteras en sus travesías por los pueblos, desarrollada por su Reglamento de 14 de julio (Colección Legislativa, Tomos XLVI y LXVII), y la Ley de 28 de abril del mismo año (Colección Legislativa, Tomo XLVI), que hacía lo propio con los caminos vecinales.

Poco después, la Ley de 7 de mayo de 1851 (Colección Legislativa, Tomo LIII) (23), inspirada en normas francesas y belgas, regula las cuestiones competenciales sobre las carreteras y su construcción y reparación, sin hacer referencia a las cuestiones de seguridad, y clasifica las mismas en carreteras generales (las que se dirigen desde Madrid a las capitales de provincia o a zonas de gran movimiento mercantil, y que son competencia del Estado), carreteras transversales (las que cortan o enlazan las anteriores, pasando por alguna capital de provincia o centros de mayor población y tráfico; costeadas por el Gobierno y la provincia respectiva), carreteras provinciales (que son las que enlazan las anteriores, las que unen una de las mencionadas con un centro de producción o exportación, las que unen dos o más provincias y las de Baleares y Canarias; responsabilidad exclusiva de las mismas) y carreteras locales (de responsabilidad de los pueblos); priorizando la reparación y conservación de las carreteras respecto a las de nueva construcción (operaciones de reparación y conservación de las

(22) Curiosamente, este número de la Gaceta de Madrid también publica una parte no oficial titulada «Folleín», con la transcripción de la obra de teatro *El marido desleal ó ¿quién engaña á quién?*.

(23) ALZOLA Y MINONDO, P., op. cit., pp. 329-330, y ARRAZOLA, L., y otros, «Caminos» (Voz), «Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias», Tomo VII, Imprenta Díaz y Cía., Madrid, 1853, pp. 237 y ss.

mismas que se regulan, con carácter facultativo, mediante la Circular de 30 de octubre de 1855 y Real Orden de 1 de diciembre de 1858, Colección Legislativa, Tomo LXVI).

Tiempo más tarde, por Real Orden de 18 de diciembre de 1856 (Colección Legislativa, Tomo LXX) se obligará a medir las carreteras radiales a partir precisamente de la Puerta del Sol de Madrid, y a colocar postes indicadores de los kilómetros correspondientes en las mismas.

Mucha mayor trascendencia tendrá la Ley de 22 de julio de 1857, relativa a las Bases que han de regir sobre Carreteras (Colección Legislativa, Tomo LXXIII) (24), que siguiendo esencialmente lo establecido en 1851, y sin incluir tampoco referencias a la seguridad, clasifica las carreteras de servicio público (al preverse también las de servicio privado), según la importancia y utilidad de las mismas, en carreteras de primer orden (las generales y transversales anteriores), de segundo (provinciales; de cuya construcción se hacen responsables las Diputaciones Provinciales según la Ley sobre Gobierno y Administración de las Provincias, de 25 de septiembre de 1863, art. 56; reiterándose lo mismo en Leyes posteriores sobre las Provincias) y de tercero (locales; cuyas condiciones se fijan provisionalmente en 1858, en materia de pendientes, ancho de las mismas y espesor del firme; regulándose concretamente más tarde el ancho de las carreteras por Real Decreto de 13 de octubre de 1905, Gaceta del 15). Asimismo, prevé la elaboración de un plan general de carreteras (que se aprobará en 1860, previendo 34.500 Km. de carreteras; redactándose en 1864 uno nuevo), y se atiende al diseño de las mismas en los proyectos de construcción, que se regulan con mucho detalle.

Seguidamente, mediante Reales Órdenes de 19 de enero de 1867 (Gaceta de Madrid de 19 de marzo) se aprobarán el Reglamento para la Organización y Servicio de los Peones Camineros, con funciones precisamente de vigilancia y conservación de las carreteras del Estado (texto que se sustituirá años después mediante Real Orden de 30 de diciembre de

(24) ROYO VILLANOVA, A., op. cit., p. 163, afirma que bajo esta Ley se llegaron a construir hasta 17.409 Km. de carreteras, y mantiene que éstos eran los existentes en 1868. El mismo dato lo corrobora ALZOLA Y MINONDO, P., cit. p. 337, para todo el reinado de Isabel II, hasta 1868, pues; y precisando, además, que en treinta y cinco años se habían abierto 12.829 Km. de carreteras. Por su parte, SÁNCHEZ BLANCO, V., cit., p. 79, maneja el mismo dato para el período 1855-1868.

Sobre la legislación aplicable y los procedimientos y documentación para ejecutar las obras en esta época, ver la interesante obra de D. Marcial DE LA CÁMARA, M., «Guía Administrativa de Obras Públicas», Imprenta de D. Marcelo Martínez Alcubilla, Madrid, 1860.

1909, Gaceta de Madrid de 1 de enero de 1910), y el más destacable Reglamento para la Conservación y Policía de las Carreteras de 19 de enero de 1867 (Gaceta de Madrid de 19 de marzo), que incluye medidas relativas a la conservación y al tránsito por las mismas, a las obras contiguas a estas, así como a denuncias y multas y a ciertas disposiciones generales. En 1870 (25), el Estado se desprendió de alrededor de 2.700 Km. de carreteras (que discurrían paralelas a las vías férreas), a favor de las Diputaciones Provinciales, deteriorándose las mismas apreciablemente debido a la falta de recursos de éstas.

Este desarrollo de las obras públicas en el siglo XIX, que incide necesariamente en la propiedad privada, hacía ineludible la elaboración de una ley en materia de «enajenación forzosa», confirmando así su carácter auxiliar respecto a dichas obras (26); texto que efectivamente, aún sin referencia constitucional alguna en el Estatuto Real de 1834, será sancionada por la Reina Gobernadora María Cristina como Ley relativa a la «enajenación forzosa por motivos de utilidad pública» de 17 de julio de 1836 (Gaceta de Madrid del 21), consagrando explícitamente el derecho de propiedad, siguiendo los precedentes franceses y motivada por el gran desarrollo que comienzan a tener las obras públicas en este siglo, y cuya relación con las mismas es estrecha desde su inicio, al prever su art. 1 que

«Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar á ningun particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, á que ceda ó engene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes: Primero: Declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla. Segundo: Declaración de que es indispensable que de ceda ó engene el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública. Tercero: Justiprecio de lo que haya de cederse ó engenarse. Cuarto: Pago del precio de la indemnización».

(25) Sobre la Administración en esta época, ver CLAIRAC SÁENZ, P., «La Administración de obras públicas en el período revolucionario», Revista de Obras Públicas, nº 19/1871, pp. 43-48.

(26) NIETO, A., «Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa», Revista de Administración Pública, nº 38/1962, p. 68, y BASSOLS COMA, M., «Limitaciones del dominio desde la perspectiva del Derecho Público», en DE DIOS S. (Coord.) y otros, «Historia de la propiedad. Servidumbres y limitaciones de dominio», Ed. Colegio de Registradores de España, Madrid, 2009, pp. 735-806.

Entendiéndose por «obras de utilidad pública» las que tienen por objeto directo proporcionar al Estado, a las Provincias o pueblos cualesquiera usos o disfrutes en beneficio común, aunque sean ejecutadas por cuenta del propio Estado, las provincias o los pueblos, bien por empresa o compañía particular, debidamente autorizada (art. 2).

Además, la Ley, de forma novedosa para la época, reguló la declaración de utilidad pública de la obra, la decisión del Gobernador Civil sobre la parte de la propiedad privada que ha de ser cedida para la ejecución de la obra, la fijación del justiprecio (por peritos o por el juez, si no hay acuerdo) y su pago al interesado siempre «con anticipación a su desahucio» (arts. 3 a 8) (27).

Entre tanto, la Constitución de 1837 (art. 10) prevé que «*no se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización*», constitucionalizando de esta forma la expropiación forzosa. Cuestión que se reitera literalmente en el también art. 10 de la Constitución de 1845 y en dos preceptos (arts. 12 y 13) de la Constitución *non nata* de 1856.

Dilatándose la elaboración del reglamento de desarrollo, se dictaron varias disposiciones de menor rango, y no siempre muy coordinadas (así, entre otras, la Real Orden de 10 de octubre de 1845 prevé la no paralización de obra alguna por reclamaciones o quejas relativas a daños y perjuicios, que se solicitarán al Gobernador de la provincia; la Real Orden de 7 de febrero de 1846 que permite a la Administración dictar instrucciones y reglas para graduar equitativamente las indemnizaciones y la Real Orden de 25 de enero de 1853, verdadera instrucción para tramitar los expedientes y para regular las tasaciones). Algunos años más

(27) Sobre esta Ley, ver DE MELGAR Y ABREU, B., op. cit., pp. 15-22; DE MADRAZO, F., «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», citado; DANVILA, M., «El Libro del Propietario», cit., pp. 508-512; COLMEIRO, M., «Derecho Administrativo Español», 3ª ed., Tomo III, Imprenta de José Rodríguez, Madrid, 1865, pp. 327-334; SALETA Y JIMÉNEZ, J. M^º, «Tratado de Aguas, Expropiación Forzosa,...», cit. pp. 355-359, y F. L., «La Expropiación Forzosa por causa de la utilidad pública», Revista de Obras Públicas, nº 24/1872, pp. 273-278, nº 4/1873, pp. 46-51, nº 5/1873, pp. 53-56, nº 6/1873, pp. 65-68, nº 7/1873, pp. 77-81, nº 8/1873, pp. 89-92, nº 9/1873, pp. 101-105, nº 10/1873, pp. 114-118.

En relación con los problemas planteados por las expropiaciones en materia de ferrocarriles, durante la vigencia de esta Ley, vid. PELAYO, E., «Nota sobre las expropiaciones para la construcción de los ferrocarriles», Revista de Obras Públicas, nº 15/1867, pp. 4-10.

tarde, mediante Real Decreto de 27 de julio de 1853 se aprueba el Reglamento de desarrollo (Gaceta de Madrid del 1 de agosto), que ya regula las formalidades y el procedimiento expropiatorio, la ocupación temporal y el aprovechamiento de materiales, y establece ciertas disposiciones generales. No obstante, la Orden de 16 de febrero de 1869 tuvo que recordar que las ocupaciones de terrenos y otras propiedades designados para ser expropiados antes de comenzar una obra pública no podían llevarse a cabo sin previa valoración de los mismos y pago a sus dueños, de acuerdo con la Ley de 1836 y su reglamento. Además, se reguló la adaptación de la normativa de expropiación a los casos de guerra y a su aplicación en los Ejércitos, de ultramar (Real Decreto de 13 de julio de 1863, Gaceta de Madrid del 16, o Real Orden de 29 de agosto de 1868, Gaceta del 6 de septiembre).

La Constitución de 1869 introduce como novedad resaltable la intervención judicial en la expropiación, utilizando ya este vocablo, al señalar su art. 14 que *«nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado»*.

Siendo la Ley de 1836 incompatible con este precepto, en lo relativo a la necesaria intervención judicial en el procedimiento de determinación del justiprecio y su pago, por no permitirse seguir manteniendo el protagonismo administrativo en esta fase (aunque sí en la declaración de utilidad pública de la obra y a la necesidad de la expropiación en todo o en parte del terreno), se dictó el Real Decreto de 11 de agosto de 1869 (Gaceta de Madrid del 15), que efectivamente sólo reserva a la Administración la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, y previendo la intervención judicial especialmente en lo relativo a la fijación del justiprecio y al pago de la indemnización, y se inició el proceso para elaborar una nueva legislación acorde con la Constitución, al crearse, mediante Decreto de 22 de abril de 1873 (Gaceta de Madrid del 25), una Comisión encargada de redactar un proyecto de ley y su correspondiente reglamento; trabajos que no fructificaron.

Por otra parte, el Código Penal de 1870 castigaba al funcionario público que expropiase bienes a un ciudadano, o extranjero, sin atender a los requisitos legales.

4. La Legislación sobre expropiación forzosa y en materia de obras públicas entre dos siglos y en un nuevo marco constitucional

La Constitución de 30 de junio de 1876 no incluye referencias a las obras públicas y sí a la expropiación forzosa, que, en su art. 10, integrado en el Título sobre los derechos de los españoles, da una nueva versión a la formulación tradicional, al señalar que

«No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

Si no procediere este requisito, los Jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado»

En materia de obras públicas, y de acuerdo con la Ley de Bases para la reorganización de las Obras Públicas de 29 de diciembre de 1876, se aprobará la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (Gaceta de Madrid del 15) (28), que define las obras públicas como *«las que sean de general uso ó aprovechamiento, y las construcciones de edificios que se hallen á cargo del Estado, de la provincias y de los Pueblos»* (art. 1). La ejecución de las mismas corresponde al Estado, la provincia y el Municipio, considerando como *«de cargo del Estado»*, entre otras, a las carreteras que estén incluidas en el plan general de las que han de costearse con fondos generales (art. 4); regulando asimismo los distintos procedimientos de su construcción en general (inclusión en el plan general, elaboración y aprobación del correspondiente proyecto, previsión del presupuesto y construcción de las mismas, incluyendo referencias a las concesiones correspondientes).

La clasificación de las carreteras de servicio público se realizará nuevamente mediante la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877 (Gaceta

(28) ALZOLA Y MINONDO, P., op. cit., pp. 383-395; SOLDEVILLA, C., cit., pp. 645 y ss.; SALETA Y JIMÉNEZ, J. M^º, op. cit., pp. 446-449; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Las Obras Públicas», Revista de Administración Pública, n^º 100-102/1983, cit., pp. 2427-2445, y «Obras Públicas», Enciclopedia Jurídica Española, Ed. Francisco Seix, Tomo XVIII, Barcelona, 1986, cit., pp. 289 y ss.; FRAX ROSALES, E., «Las Leyes de Bases de Obras Públicas en el siglo XIX», Revista de Estudios Políticos, n^º 93/1996, pp. 513-528, que analiza todo el siglo; CASARES MARCOS, A., op. cit., pp. 64-77, y con detalle ROSADO PACHECO, S., «La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (Una reflexión sobre el concepto de obra pública)», Anuario de la Facultad de Derecho-Universidad de Extremadura, n^º 6/1988, pp. 211-279.

de Madrid del 6), y el Reglamento de 10 de agosto de 1877 (Gaceta de Madrid del 14), utilizando ahora el criterio de su financiación, previendo las costeadas por el Estado (de primer orden, segundo y tercero, siguiendo lo establecido anteriormente, y previendo un plan general de carreteras, que se aprobará por Ley de 11 de julio de este mismo año), por las provincias, por los municipios, por particulares y mixtas; y regulando cada clase y los proyectos para su construcción, con pocas disposiciones relacionadas con la seguridad de las mismas (salvo alguna mención a su anchura y dimensiones, o a las inspecciones, p. ej.), y encomendando, en las carreteras costeadas del Estado, su conservación permanente a los peones camineros y a sus capataces, nombrados por la Dirección General de Obras Públicas, y estableciendo lo mismo para el personal correspondiente en las otras clases de carreteras. Por otra parte, establece la necesidad de que a la ejecución de toda obra destinada al uso público ha de preceder la declaración de utilidad pública; eximiendo de esta formalidad a las obras del Estado prescritas y las comprendidas en los planes generales, provinciales y municipales, y cualquiera otra destinada al uso particular, cuya ejecución haya sido autorizada por una ley. Además, en este mismo año 1877, como hemos señalado, mediante Ley de 11 de julio se aprobó un nuevo plan de carreteras nacionales, que será modificado mediante Real Decreto de 16 de septiembre de 1886 (Gaceta de Madrid del 19), que asimismo regula otro plan general de ferrocarriles económicos, debido a las circunstancias industriales y mercantiles, y teniendo en cuenta el plan de ferrocarriles de 1877.

Por lo que se refiere a la expropiación forzosa, las previsiones de la nueva Constitución de 1876 hacían ineludible la adaptación de la Ley de 1836, planteándose pronto dudas sobre la adecuación del Real Decreto de 11 de agosto de 1869 al nuevo texto constitucional, ante lo cual, y previa consulta al Consejo de Estado, mediante Real Decreto de 3 de febrero de 1877 (Gaceta del 4) se deroga el mismo y se restablece la vigencia de la normativa anterior al mismo (sin perjuicio de que los expedientes iniciados entre la fecha de entrada en vigor del Decreto de 1869 y el de 1877 continuarán rigiéndose por el primero).

Asimismo, el problema de adecuación de esta legislación a la nueva Constitución se solventó aprobando la Ley de Expropiación Forzosa por causa de Utilidad Pública de 10 de enero de 1879 (Gaceta de Madrid del 12), y su Reglamento mediante Real Decreto de 13 de junio del mismo año

(Gaceta de Madrid del 24) (29). Esta nueva legislación continua, como las restantes normas del siglo, refiriéndose exclusivamente a las obras públicas, al precisar el art. 2 de la Ley (30) que

«Serán obras de utilidad pública las que tengan por objeto directo proporcionar al Estado, á una ó más provincias, ó á uno ó más pueblos, cualesquiera usos ó mejoras que cedan en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias ó de los pueblos, ya por Comunidades ó Empresas particulares debidamente autorizadas».

Reiterándose esta exclusiva referencia en varios preceptos más de la Ley (arts. 10, 11, 13, 14, 15, etc.); aunque se incluyeron dos supuestos no referidos a obras públicas, como son los ensanches de las poblaciones y las ocupaciones temporales, teniendo en cuenta que en estos casos también existían Leyes especiales para regular algunos aspectos. Además, la incidencia esencial de las obras públicas en el texto se refleja con claridad, al eximirse de la formalidad de la declaración de utilidad pública a las obras del Estado, las incluidas en los planes generales, provinciales y municipales, previstas en la Ley de Obras Públicas de 1877, así como aquellas obras cuya ejecución fuese autorizada por ley o estuviese incluida en las leyes especiales de ferrocarriles, carreteras, aguas o puertos (art. 11).

En cuanto a la efectividad de la expropiación, la Ley exige la declaración de utilidad pública de la obra, la declaración de que su ejecución exige indispensablemente el todo o parte del inmueble a expropiar, la fijación del justiprecio del mismo y el pago de la indemnización correspondiente (art. 3); sin los cuales se justifica el uso de interdictos de retener y recobrar por el titular indebidamente privado del bien concreto, logrando así el amparo judicial (art. 4; competencia judicial en materia de daños y perjuicios que reafirma la jurisprudencia contenida en el Real Decreto de 8 de marzo de 1894, Gaceta de Madrid del 16). Las anteriores fases del procedimiento expropiatorio (arts. 10 a 44) son netamente administrativas

(29) Sobre esta legislación, ver DE MELGAR Y ABREU, B., op. cit., *in totum*, y ALZOLA Y MINONDO, P., «Ley de Expropiación Forzosa», Revista de Obras Públicas, nº 8/1879, pp. 93-100, y nº 9/1879, pp. 97-100, e «Historia de las Obras Públicas en España», cit., pp. 395-396.

Concretamente sobre las expropiaciones para la construcción de carreteras del Estado, ver MARTÍN CAMPOS, M., «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», Revista de Obras Públicas, nº 13/1896, pp. 155-158, y DIZ BERCEDONIZ, M., «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», Revista de Obras Públicas, nº 43/1896, pp. 228-229.

(30) Véanse los comentarios a cada precepto de DE MELGAR Y ABREU, B., op. cit., pp. 211-381.

(con una apreciable intervención del Gobernador Civil), incluso la relativa a la fijación del justiprecio, ya que la intervención del Juez únicamente se produce si la Administración y el expropiado no se ponen de acuerdo, nombrando un tercer perito en la materia; separándose claramente del modelo de la legislación anterior.

Finalizaba la Ley regulando las expropiaciones necesarias para la mejora, saneamiento y ensanche interior de las grandes poblaciones (arts. 45 a 54) y las ocupaciones temporales de bienes para realizar ciertas actividades relacionadas con las expropiaciones (arts. 55 a 63).

La Ley será modificada posteriormente, en preceptos concretos (mediante leyes publicadas en la Gaceta de Madrid de 10 de agosto de 1882, 2 de agosto de 1904 y 28 de julio de 1918), así como su Reglamento (cuyos preceptos fueron objeto de interpretación o de modificación, mediante normas de 1883, 1891, 1903, ó 1906).

Además se aprobaron normas especiales para ampliar la expropiación forzosa a otras actividades distintas a las obras públicas (como al ramo de guerra y marina en 1902, minas en 1868 y 1910, aguas en 1879, ferrocarriles en 1877, montes en 1908, paso de corriente eléctrica en 1900, casas baratas en 1911, riqueza histórica en 1911, la reforma o ensanche de poblaciones en 1895, la escasez derivada de la I Guerra Mundial en 1916, etc.), aunque también introdujeron normas procedimentales propias, e incluso algunas peculiaridades sobre el justiprecio y su extensión (31).

En este marco, no es extraño que el Código Civil de 1889 reitere, en su art. 349, lo establecido en la Constitución de 1876 en relación con la expropiación forzosa, destacando su carácter protector de la propiedad privada, salvo la referencia a la prohibición de la confiscación de bienes, al señalar que

«Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización.

Si no procediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado».

(31) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», Revista de Administración Pública, nº 156/2001, p. 253, y ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», Ed. Thomson-Aranzadi y Ministerio de Justicia, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 58.

En relación con las vías de comunicación, el elevado coste de la conservación y reparación de las carreteras (calculado en algo más de veinte millones de pesetas de la época para 28.902 Km. de carreteras del Estado) obligará a establecer ciertas medidas de «economías» en tales operaciones mediante Real Decreto de 5 de abril de 1893 (Gaceta de Madrid del 7); desarrollado por otras disposiciones.

Ya en el nuevo siglo, el plan general de carreteras mencionado se revisa por Real Decreto de 25 de enero de 1901 (Gaceta de Madrid del 26), que establece la prelación de las carreteras, en cuanto a su ejecución (con cierta relación con la seguridad al dar preferencia a los trozos sin concluir que interrumpan la comunicación, ciertos puentes, etc.). Fijación de prioridades en la construcción de carreteras que se volverá a regular por Real Decreto de 30 de enero de 1903 (Gaceta de 1 de febrero), modificando el orden determinado anteriormente, con mayor detalle (las relativas a altas razones del Estado, las que provengan de un compromiso internacional, los trozos sin concluir que interrumpan la comunicación y los que den comunicación a pueblos aislados, entre otros supuestos).

Seguidamente, mediante Real Orden de 12 de mayo de 1903 (Gaceta de Madrid del 16) se aprueba la Instrucción para el Servicio de Conservación y Reparación de Carreteras, al que se le encomienda vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de policía de carreteras, y ejecutar los trabajos de conservación de las mismas; e integrándose por peones capataces, peones camineros (teniendo ambos la condición de guardas jurados) y operarios (arts. 1 y 2); y, asimismo, se establece que la «policía de carreteras» tiene por objeto «evitar que se causen daños a sus obras, tanto por el tránsito que se verifique por sus vías, como por las construcciones y labores que se hagan contiguas a las mismas» (art. 3), y la regulación material de las obras de conservación de las carreteras, y su reparación, incluyendo algunas actividades claramente justificadas por razones de seguridad del tránsito (en relación, p. ej., al arreglo de baches o a las deformaciones en el afirmado y recargos del firme) (32).

En relación directa con las expropiaciones, y por lo que se refiere a los caminos vecinales, la Real Orden de 5 de septiembre de 1903 (Gaceta de Madrid del 6) anuncia la construcción, a partir del mes de octubre, de

(32) DEL VAL MELÚS, M. A., «Los pavimentos en las carreteras españolas del siglo XX», Revista de Obras Públicas, nº 2482, Noviembre, 2007, pp. 7-24.

2.000 Km. de caminos vecinales repartidos entre diez provincias, para cuya elección se convoca un concurso, en el que una de las bases es la presentación de un compromiso formal de los Ayuntamientos de encargarse de la expropiación de los terrenos que ocupen los mismos. Asimismo, en relación con los mismos, se aprobó la Ley de Caminos Vecinales, de 30 de julio de 1904 (Gaceta de Madrid de 2 de agosto), cuyo art. 9 impide la construcción de camino alguno sin estar incluido en los planes municipales y sin que haya recaído acuerdo del Ayuntamiento comprometiéndose a efectuar las expropiaciones correspondientes, entre otras cuestiones, y se propicia que en los expedientes expropiatorios municipales el acuerdo con los propietarios, aunque si no lo hay se prescribe que será suficiente para ocupar los terrenos consignar el depósito de la cantidad correspondiente a la parte de la finca que se trate de expropiar (art. 17).

Asimismo en materia expropiatoria, la Real Orden de 8 de octubre de 1909 (Gaceta del 10) prevé que, cuando se ordene el replanteo previo a la subasta de un trozo o sección de carretera, se proceda simultáneamente, por las Jefaturas provinciales de obras públicas, a la formación de los respectivos expedientes de expropiación, procurando que se finalicen y estén en disposición de ser pagados a la fecha de inicio de las obras; previsiones que se desarrollan por Real Orden de 20 de septiembre de 1910 (Gaceta de Madrid del 30). Además, la Real Orden de 27 de septiembre de 1910 (Gaceta del 30) establece la obligación de que, en los pliegos de condiciones particulares de obras de carreteras que se subasten, se ha de incluir una cláusula que obligue al contratista, como delegado de la Administración, al pago de las expropiaciones necesarias para la obra, verificando el mismo de acuerdo con la normativa vigente.

De mayor trascendencia es el Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras, aprobado por Real Decreto de 3 de diciembre de 1909 (Gaceta de Madrid del 5), que sustituye al de 1867, previendo ciertas medidas de «modernización» de las carreteras, en concreto las relativas a la seguridad de las mismas; junto a la regulación del régimen del tránsito por las carreteras, las obras contiguas a las carreteras y las denuncias y multas.

Teniendo en cuenta la rápida evolución del automóvil, que hizo viejas casi todas las carreteras, en 1914, el viejo plan de 1877 se sustituirá por un nuevo Plan de Carreteras, denominado plan Gasset, que siguiendo las pautas de progreso en la materia establecía como objetivo llegar a

construir una red de 74.000 Km. (de los que casi 50.000 ya lo estaban), y en 1918 se comienzan a emplear los revestimientos asfálticos en las carreteras españolas (en concreto en Bilbao) (33).

Además, la evolución de los medios de transportes obligará, en la Ley de Presupuestos para 1921, a crear una Comisión compuesta por cinco Ingenieros Jefes encargada de proponer reglas de policía para proteger los firmes de las carreteras en relación con los problemas causados por las llantas de los carruajes y de las ruedas de los camiones, así como revisar el Reglamento de 1909. Fruto de su trabajo, el Real Decreto de 29 de octubre de 1920 aprobará, con carácter provisional, el Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras y Caminos Vecinales (Gaceta de Madrid del 30). Siguiendo la estructura del anterior, se regulan la conservación de las carreteras (incluyendo en este concepto las mismas y los caminos vecinales), los vehículos que pueden circular por las carreteras, el tránsito por ellas, el régimen de las obras contiguas a las carreteras, como novedad, a continuación se regulan las obras por particulares relacionadas con las carreteras, y reiterándose finalmente las disposiciones en materia de denuncias, multas, responsabilidad e investigación de accidentes.

En este sentido, el Estatuto Provincial de 1925 atribuye a las Diputaciones provinciales la construcción y conservación de los caminos y de las carreteras que no estén incluidas en el plan general del Estado o que, aún estándolo, se le traspasen (art. 107).

El éxito de los automóviles llevó en varios países, y también en España (en 1925 había 113.000 vehículos, de los que sobre 30.000 eran camiones o camionetas, que ya había obligado al Conde de Gualdhorce, en el Gobierno de Primo de Rivera, a crear el llamado Circuito de Firmes Especiales, para mejorar el firme, ampliar la sección transversal y corregir deficiencias de las carreteras), a estudiar la concepción de un nuevo tipo de carretera, específicamente destinada a ellos y diseñadas y construidas con un alto grado de seguridad en la circulación vial, como son las autopistas, entre cuyas peculiaridades estará el establecimiento de peajes por su uso. En España, teniendo en cuenta que en 1924 y 1925 el Ministerio de Fomento no había atendido las solicitudes privadas de construir

(33) Sobre la incidencia de la aparición del vehículo automóvil en la red de carreteras desde estos años del siglo XX, ver SÁNCHEZ BLANCO, V., op. cit., pp. 80-86, y ESCARIO Y NÚÑEZ, J. L., «Las carreteras en España», op. cit., pp. 84-86.

las autopistas Madrid-Francia, Valencia-Lisboa, Madrid-Bilbao y Madrid-Valencia, entre 1927 y 1930 se realizaron diversos estudios sobre ellas, y se llegarían a adjudicar diversas concesiones en la materia; que poco después serán anuladas por la II República.

La Constitución de 1931, en la parte dedicada a «*familia, economía y cultura*», establece, en su art. 44, y como instrumento de acción positiva (y ya no como garantía del derecho de propiedad, en sentido negativo) (34), que «*la propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes*»; precepto que, con un marcado sesgo socializador, además, subordina toda la riqueza del país, fuera quien fuese su dueño, a los intereses de la economía nacional, la vincula al sostenimiento de las cargas públicas y permite la socialización de la propiedad, propiciando una importante intervención pública. Además, y por lo que se refiere a las obras públicas y las carreteras, el art. 15 asigna al Estado la legislación en materia de ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, correspondiendo a las Regiones la ejecución, y quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse el mismo.

La Guerra Civil trajo consigo la destrucción de buena parte de la red de carreteras y del parque automovilístico. Después de la Guerra Civil (35) se pondrá en marcha un plan general de obras públicas, el denominado plan Peña (36) aprobado por Ley el 11 de abril de 1939, complementado por la Instrucción de Carreteras aprobada por Orden Ministerial de 11 de agosto (BOE de 27 de noviembre de 1939), y completado por otro de 18 de abril de 1941, incluyendo los sectores de carreteras, obras hidráulicas y obras marítimas (pero no los ferrocarriles, con problemas jurídicos y económicos), y que preveía únicamente la construcción de 2.000 Km. de nuevas carreteras; dedicándose el principal esfuerzo a la reconstrucción de las destruidas en la contienda, en el acceso a las ciudades, especialmente

(34) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los principios...», op. cit., p. 26.

(35) Los textos normativos desde esta época hasta la elaboración de la Ley de Carreteras vigente se recogen completos en la excelente obra del CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL, «Carreteras (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Carreteras)», 2 Tomos, Documentación, nº 64, Madrid, 1988.

(36) PEÑA BOEUF, A., «Desarrollo de las obras públicas en España», Revista de Obras Públicas, nº 2775/1946, pp. 357-371.

en Madrid (prolongación del Paseo de la Castellana y enlace al aeropuerto de Barajas), la construcción de viaductos y puentes (Tortosa, Mora del Ebro, Lérida, Peñafiel, Tarifa, Fuengirola o a Alcolea) y a la rectificación urgente de trazados (principalmente en las carreteras Madrid-Zaragoza-Barcelona, Madrid-Irún y Madrid-Valencia. Además, el 18 de diciembre de 1946 se aprobará el plan adicional de caminos locales del Estado.

Por otra parte, se aprueba la Ley de 7 de octubre de 1939 sobre Procedimiento en las Leyes de Expropiación Forzosa (BOE del 12), que redactó el Prof. JORDANA DE POZAS, motivada por las necesidades de una rápida reconstrucción de los daños de la Guerra Civil (de hecho la Exposición de Motivos de la futura Ley de 1954 reconoce que mediante la misma *«hubo de improvisarse, un tanto bajo el apremio de circunstancias de excepción, un procedimiento de urgencia, a fin de conseguir evitar que la utilización de mecanismos legales fuera de fase pusiera trabas o entorpeciera la acción administrativa impulsada al ritmo exigido por la urgencia de la reconstrucción nacional»*, considerándola *«un acierto innegable de política legislativa»*, aunque seguidamente señala que *«eludió conscientemente los problemas capitales que la expropiación plantea»*) y cuya incidencia más destacable fue la de eliminar la exigencia de que el pago de la indemnización fuera previo a la eficacia de la expropiación, en las obras cuya ejecución se declare urgente por el Consejo de Ministros, permitiéndose desde este momento la ocupación de los correspondientes bienes (37).

5. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y las nuevas Leyes en materia de Carreteras

En el nuevo régimen político, el Fuero de los Españoles de 1945 (38) dispone que la propiedad privada es reconocida y amparada por el Estado, subordinándola a las necesidades de la Nación y al bien común, se prohíbe la pena de confiscación de bienes y se establece que *«nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa*

(37) Como precisa GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», cit., p. 254.

(38) Su Texto Refundido se aprobó por Decreto 779/1967, de 20 de abril (BOE del 21). La legislación de esta época puede verse en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y ESCALANTE, J. A., «Legislación Administrativa Básica», Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1975.

la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en la leyes». Debiendo destacarse la ampliación de la justificación de la expropiación por la referencia al interés social, ya que, según precisa la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954,

«viene a incorporar jurídicamente una concepción que, habiendo superado el agrio individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal, viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una función social de la propiedad. Consecuentemente la expropiación tiene ahora que ser configurada desde esta nueva perspectiva a fin de brindar a la Administración medios aptos para hacer efectivo el principio contenido en el estatuto fundamental de derechos y deberes de los españoles».

En relación con las vías de comunicación y el sector automovilístico, la situación comenzará a cambiar en los años cincuenta, ya que ENASA, en 1949, comienza la fabricación de vehículos comerciales y SEAT, en 1953, iniciará la venta de vehículos de turismo, habiéndose llegado en 1950 a casi 200.000 vehículos en circulación. Reactivación automovilística que planteó la necesidad de mejorar sustancialmente la red de carreteras, para lo que se adoptó la Ley que aprueba el Plan de Modernización de la Red de Carreteras Españolas, de 18 de diciembre de 1950 (BOE del 19), que afectó a 11.000 Km. de la misma con un plazo de cinco años para la ejecución de las obras. El transporte de mercancías a través de vehículos superó al ferrocarril en 1954 y el de viajeros lo superará en 1957. En 1960 el parque de automóviles alcanzaba ya los 300.000 vehículos, que aumentará con el éxito del famoso «Seat 600» (que se puso a la venta el 27 de junio de 1957). Todo lo cual obligará a la construcción de nuevas carreteras, al reforzamiento del firme de muchas de las ya existentes y al inicio de los estudios para la construcción de autopistas.

En este marco, el Ministerio de Justicia (y no los Ministerios competentes en materia de fomento, obras públicas u otra competencia sectorial) estimó necesario en 1953 iniciar el proceso de reforma de la legislación expropiatoria, encomendando a la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos (39) la elaboración del texto, que en principio trataba de refundir toda la normativa en la materia, fuera general o sec-

(39) Integrada por los Profs. GARCÍA DE ENTERRÍA, GARRIDO FALLA, GONZÁLEZ PÉREZ, SERRANO GUIRADO o GASCÓN HERNÁNDEZ. Sobre la elaboración de la Ley, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», cit., pp. 254-255, y «Los principios...», cit., pp. 27-36.

torial, posterior a 1879, en particular debido a la incidencia de la Ley de 1939, y adaptarla a las nuevas técnicas administrativas y a la evolución social. El Proyecto de Ley fue remitido por el Gobierno a las Cortes, siendo publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, nº 454, de 11 de enero de 1954, que después de su tramitación se aprobó como Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (BOE del 17).

La nueva Ley expropiatoria es un texto largo, de 141 artículos, que contiene una excelente y clara Exposición de Motivos, dedicando su contenido normativo a los principios generales de la institución (concepto y objeto, sujetos, etc.), al procedimiento expropiatorio general (requisitos previos, necesidad de ocupación, fijación del del justiprecio y pago y toma de posesión), a los procedimientos expropiatorios especiales (a los que dedica el amplio Título III, incluyendo el Capítulo VI a las expropiaciones por causa de colonización y de obras públicas), a las indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños, y finalizando con la regulación de las garantías jurisdiccionales. En cuanto a las obras públicas, en el nuevo texto ya no serán el único motivo que determine la expropiación, por lo que su Exposición de Motivos aclara, para justificar el cambio de orientación, que

«al concebirse la ley general de expropiación [de 1879] prácticamente como limitada a las obras públicas del Estado, la Provincia y el Municipio, el legislador se ha visto obligado a regular los supuestos especiales de la expropiación por normas especiales, si bien con frecuencia, allí donde la excepción ha parecido innecesaria, ha adoptado el procedimiento de remitirse a la legislación general. Esta Ley [de 1954], al ser concebida desde un principio con la pretensión de abarcar en lo posible todo el campo a que pueda alcanzar la expropiación, consta de preceptos que han sido redactados teniendo en cuenta los supuestos peculiares, e incluso, a veces, generalizando las fórmulas que han ido surgiendo en estos procedimientos, por estimarlas más valiosas, desde el punto de vista técnico, que las hasta ahora admitidas con carácter general.

En cuanto no ha sido posible la reducción a preceptos únicos, ha parecido en todo caso preferible arbitrar, dentro de la Ley, procedimientos especiales en los que en general se ha dejado intacta la legislación vigente, salvo en materias que ningún inconveniente hay en generalizar».

Posteriormente, el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa se aprobará por Decreto de 26 de abril de 1957 (BOE del 20 de junio).

No obstante, y a pesar de la finalidad unificadora de la normativa dispersa que tiene la nueva legislación, se aprobarán nuevas normas inclu-

yendo algunas peculiaridades en materia de expropiación (como la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, BOE del 24, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, BOE de 3 de febrero, o la Ley 52/1962, de 21 de julio, de Valoración de Terrenos sujetos a Expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, BOE del 23).

En esta misma línea de actuación, contando con algunos antecedentes en los años cincuenta, se adoptará la Ley 55/1960, de 22 de diciembre, reguladora de las Carreteras en régimen de Concesión (BOE del 23), y la Ley de Bases del Plan General de Carreteras que se aprobará por Ley 56/1960, de 22 de diciembre (BOE del 23), con previsiones para dieciséis años; plan que se regulará mediante Ley 90/1961, de 23 de diciembre (BOE del 29).

En relación a las autopistas, teniendo en cuenta que desde 1960 se inician los estudios en la materia y que en 1967 se adjudica la primera concesión, convocada el año anterior, para la construcción y explotación de la autopista de peaje Barcelona-Mataró a la empresa ACESA, y aún antes de sustituir las normas generales en materia de carreteras por otra legislación nueva, se aprobará la Ley 8/1972, de 10 de Mayo, sobre Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en régimen de Concesión (BOE del 11) (40), texto vigente en la actualidad con algunas modificaciones. La autopista se define como aquella «vía especialmente concebida, construida y señalizada como tal, para la circulación de automóviles», caracterizada por no tener acceso a la misma desde las propiedades colindantes, no cruzar a ni ser cruzada al nivel por ninguna otra senda, vía ni línea de ferrocarril o de tranvía, ni tiene servidumbre de paso alguna, y que consta de distintas calzadas en cada sentido de circulación, separadas entre sí por un franja de terreno no destinada a la circulación, salvo casos espaciales (art. 1); teniendo por objeto la Ley la regulación detallada de la concesión de las mismas. Por otro lado, su Capítulo V (arts. 16 a 20) regula la expropiación forzosa y las limitaciones de la propiedad

(40) Por todos, GÓMEZ-FERRER MORANT, R., «En torno a la Ley de Autopistas de Peaje», *Revista de Administración Pública*, nº 68/1972, pp. 325-358; SANTOS BRIZ, J., «Las Autopistas. Su régimen en el ordenamiento Español», en su obra *Derecho de la Circulación. Estudios*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1976, pp. 323-346, y CASTILLO BADAL, R., «Autopista», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, Tomo 03, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2008-2009, pp. 1368-1372. La legislación puede verse en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y ESCALANTE, J. A., «Legislación Administrativa Básica», obra citada.

privada en la materia, previendo que el Decreto de adjudicación de la concesión implica la declaración de utilidad pública de las obras y que la necesidad de ocupación de los bienes incluidos en el interior de la línea poligonal que defina la zona de expropiación se entiende implícita en la aprobación por el Ministerio de Obras Públicas de los proyectos de trazado de la misma; reputándose la misma como urgente. Además, el concesionario tiene la condición de beneficiario a efectos expropiatorios, debiendo pues abonar las indemnizaciones de toda índole necesarias para la ejecución del proyecto.

En este mismo año, se elaborará el Programa de Autopistas Nacionales Españolas (PANE), que define una red de vías radiales y periféricas que unen los centros económicos del país y las fronteras con Francia y Portugal, destacando entre sus logros la Autopista del Mediterráneo (A-7) y los accesos a y las salidas de Madrid.

Poco después se aprobará la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras (BOE del 21) (41), cuyo objeto es la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras; entendidas como las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas para la circulación de vehículos automóviles, y distinguiendo las autopistas (reproduciendo la definición de la Ley de 1972) y las autovías (carreteras que, no reuniendo las características de las anteriores, estén concebidas, construidas y señalizadas para la exclusiva circulación de automóviles y no tengan acceso a ellas desde las propiedades colindantes), y desde el punto de vista de su titularidad, se distinguen las carreteras del Estado, de las Provincias y de los Municipios (arts. 1 y 2, y 45 y 46 respecto a las primeras). Regulándose asimismo, como uno de los ejes esenciales de la Ley, la planificación en la materia (arts. 8 a 10).

Desde el punto de vista de la seguridad de las mismas, y también siguiendo a la anterior Ley, ciertas medidas en la materia son visibles al regularse el uso y defensa de las carreteras (distinguiendo la zona de dominio público, la de servidumbre y la de afección, así como la línea de edificación, previéndose en ellas medidas y prohibiciones relacionadas

(41) CLIMENT BARBERÁ, L., «Las carreteras y autopistas de peaje», Revista de Estudios de la Vida Local, nº 197/1978, pp. 27-64.

con la seguridad, que han de ser exigidas y controladas por las Administraciones Públicas, según los casos) (arts. 32 a 40).

La circulación por las carreteras se remite al Código de Circulación, permitiendo al Ministerio de Obras Públicas, y sin perjuicio de las competencias del Ministerio de la Gobernación, imponer limitaciones temporales o permanentes de circulación, en determinadas circunstancias y con determinadas condiciones, de carácter excepcional. También se prevé la responsabilidad de quienes de cualquier modo realicen actos que causen daños en las carreteras y sus elementos (previendo la clasificación de las infracciones en consideración a los perjuicios causados, al riesgo creado y a la intencionalidad del causante), así como la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (arts. 41 a 44).

6. La legislación vigente en materia de expropiación forzosa y de carreteras en el marco de la Constitución Española de 1978, y su situación actual

La Constitución Española de 1978, como es bien sabido, establece que «España se constituye en un Estado social» (art. 1-1^ª); asumiendo la teoría del «Estado Social», que pregona la responsabilidad e intervención del Poder Público en la satisfacción y en la consecución de objetivos sociales variados. Previsión constitucional que tiene una incidencia capital tanto en la propiedad privada y como en la expropiación forzosa, al traer consigo la idea de la función social de la propiedad, que supone un elemento de este que hace referencia al destino y finalidad del bien correspondiente, incorporando así intereses sociales o colectivos, de acuerdo con lo establecido por el legislador (identificación que, como sabemos, ya había hecho la Ley de Expropiación Forzosa de 1954) (42). Teoría y función que son visibles con claridad en el art. 33-CE (como uno de los derechos de los ciudadanos, recogidos en la Sección 2^ª, del Capítulo II, sobre «Derechos y libertades», del Título I, «De los derechos y deberes fundamentales»), al señalar:

- «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

(42) MUÑOZ GUJOSA, M^º. A., «El derecho de propiedad del suelo...», obra citada, pp. 116 y 121.

3. *Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con dispuesto por las leyes».*

En relación con el mismo, la importante STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, señala que

«...Estos tres apartados del artículo 33, que no pueden ser artificialmente separados, revelan la naturaleza del derecho a la propiedad en su formulación constitucional. Se trata de un derecho reconocido, como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 111/1983 (fundamento jurídico 8º), desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, siendo, desde este último punto de vista, un derecho subjetivo que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad... legitima la expropiación».

En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes».

Doctrina constitucional que reiteran las SsTC 227/1993, de 9 de julio, 109/2003, de 5 de junio, y 152/2003, de 17 de julio, así como la STS de 4 de mayo de 2004 (AR 3947), que se refiere a la función social como factor determinante de la delimitación legal del derecho de propiedad, la STS de 27 de abril de 2005 (AR. 6799) o la STS de 17

de noviembre de 2006 (AR. 8932), entre otras, y que supone el marco de interpretación de la legislación de expropiación y en materia de obras públicas y carreteras.

Así, de acuerdo con lo anterior en relación con la expropiación forzosa, el Tribunal Constitucional, como ya hemos destacado anteriormente, ha recalado la doble naturaleza de la expropiación como técnica destinada tanto a la consecución de los intereses públicos como a garantizar los intereses económicos privados; es decir, que además de ser un medio indeclinable del que los Poderes Públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, constituye también una garantía constitucional del derecho de propiedad privada (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ nº 4, citando otras).

Es más, continua la STC 48/2005, de 3 de marzo, señalando que

«...la institución de la expropiación forzosa supone «un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la Administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concurra «causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes»(STC 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3).

Desde esta segunda dimensión de la expropiación, en tanto que garantía de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, el art. 33.3 CE establece un triple aseguramiento: 1) Toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una causa expropriandi, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; 2) Los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; y, 3) La expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes» [FJ nº 4].

Teniendo en cuenta el protagonismo que la teoría del Estado social exige de los Poderes Públicos, y más concretamente de la Administración Pública, así como la descentralización territorial de esta que el Texto Constitucional prevé, ha de precisarse la distribución de competencias entre las Administraciones, tanto en materia obras públicas y carreteras como en relación con la expropiación forzosa.

Así, la Constitución Española de 1978, en materia de obras públicas y carreteras, reserva al Estado las competencias sobre «obras públicas

de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», así como los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y el régimen general de las comunicaciones (art. 149-1º, 21º y 24º). Por su parte, el art. 148-CE prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de obras públicas de interés de la Comunidad en su propio territorio y de ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable (Apdo. 1º, 4º y 5º).

En relación con la expropiación, la Constitución Española reserva al Estado la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149-1º, 18º); en base a lo cual, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (BOE del 15), reitera que será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas la legislación sobre expropiación forzosa (art. 12).

Es, pues, en el marco de este régimen constitucional en que debe interpretarse la aún vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (BOE del 17), y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (BOE de 20 de junio) (43).

Concebida la expropiación forzosa como toda intervención administrativa que implique privación singular de propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos, por razón de utilidad pública o interés social, previo pago de su valor económico y de acuerdo con la ley (art. 33-CE y arts. 1-LExF y 1-RExF), la Ley regula en primer término los sujetos de la expropiación (expropiante, expropiado y beneficiario), su objeto (propie-

(43) En general sobre el régimen legal de la expropiación forzosa, ver GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», cit.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Curso...», cit., pp. 201-347; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Principios de Derecho Administrativo General», Tomo II, cit., pp. 431-487; GARRIDO FALLA, F., «Tratado de Derecho Administrativo», Vol. II, «Parte General: conclusión», 10ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1992, pp. 210-211; PARADA VÁZQUEZ, R., «Derecho Administrativo», Tomo I, «Parte General», cit., pp. 565-630, y «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», Documentación Administrativa, nº 222/1990, Monográfico sobre «La Expropiación Forzosa», pp. 41-78; SÁNCHEZ MORÓN, M., «Derecho Administrativo. Parte General», Ed. Tecnos, Madrid, 2010, pp. 727-751; ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», Ed. Thomson-Aranzadi y Ministerio de Justicia, Cizur Menor (Navarra), 2007; SOSA WAGNER, F. (Dir.), QUINTANA LÓPEZ, T., TOLIVAR ALAS, L., y FUERTES LÓPEZ, M., «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», 2ª ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur menor (Navarra), 2003, y SENDÍN, C., y ASOCIADOS-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, «Manual de procedimientos de Expropiación Forzosa», Ed. MAP, Madrid, 1990.

dad privada y derechos e intereses patrimoniales legítimos) y la causa expropiatoria, es decir los motivos o la finalidad que justifican la privación singular de los bienes por la Administración, constituyendo una de las garantías de la propiedad privada (art. 33-CE y STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ nº 13).

Causa de la expropiación que hace referencia a cualquier motivo de interés público, distinguiéndose legalmente la utilidad pública, que incluye naturalmente las obras públicas, como en el pasado (referida a los bienes inmuebles), o el establecimiento de servicios públicos, y el interés social para hacer referencia a cualquier necesidad colectiva, incluyendo beneficiarios privados y bienes muebles; concepto este último mucho más amplio, y que plasma una evolución del instituto expropiatorio, tal como precisa la STS de 16 de julio de 1997, AR. 6079, al argumentar que la concepción de la causa de la expropiación como necesariamente referida a la realización de obras o al establecimiento de servicios públicos ha dejado paso, en la compleja y cambiante sociedad contemporánea, a una nueva configuración de esta potestad, coexistente con la anterior, como un instrumento al servicio de políticas de orden sectorial relacionadas con la consecución de finalidades de interés social de la más variada índole (44). Es más, esta misma STS de 16 de julio de 1997, AR. 6079, y la de 8 de octubre de 1999, AR. 8663, precisan que *«la fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social»* (45).

En este sentido, y resaltando su importancia, el art. 9-LExF establece que la previa declaración de utilidad pública o interés social es indispen-

(44) NIETO, A., «Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa», Revista de Administración Pública, nº 38/1962, pp. 67-121.

(45) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», cit., pp. 57-64; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Curso...», cit., pp. 226-227; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Principios de Derecho Administrativo General», Tomo II, cit., pp. 462-463; SÁNCHEZ MORÓN, M., «Derecho Administrativo. Parte General», Ed. Tecnos, Madrid, 2010, pp. 729-730; SOSA WAGNER, F. (Dir.), QUINTANA LÓPEZ, T., TOLIVAR ALAS, L., y FUERTES LÓPEZ, M., «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», cit., pp. 53-55, y ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO [Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia], «Manual de Expropiación Forzosa», op. cit., pp. 71-72 y 342-355.

sable para proceder a la expropiación forzosa, y si no existe la misma, se produciría una privación de bienes por la vía de hecho, ante la cual podrían utilizarse como defensa los interdictos correspondientes (ex art. 125-LExF). Efectivamente, tiene tanta trascendencia la causa expropiatoria que tales motivos han de permanecer adheridos al destino del bien expropiado, pues de no ser así, y se produce cualquier omisión o cambio, estaría justificada la reversión (ex arts. 54 y 55-LExF, y SsTS de 6 de febrero de 1980, AR. 351, de 23 de julio de 1984, AR. 4030, y de 7 de febrero de 1989, AR. 1085, entre otras).

En términos generales, la declaración de utilidad pública o interés social ha de hacerse por norma legal (como es el caso de las obras de carreteras y de otras obras públicas, según la legislación sectorial correspondiente), mediante declaración genérica con especificación posterior (en materia de patrimonio histórico o defensa, p. ej.) o implícita, en concreto en los planes de obras y servicios de cualquiera de las Administraciones Territoriales, como ya señalaba la vieja Ley de Obras Públicas de 1877 y actualmente se precisa en la normativa sectorial, incluyendo la referida a obras de carreteras (arts. 9 a 13-LExF) (46).

A continuación, la Ley (Título II) regula el procedimiento expropiatorio como cauce de ejercicio de la potestad expropiatoria y como una de las garantías de los derechos correspondientes, ya que protege los derechos de los ciudadanos a la igualdad y a la seguridad jurídica, al establecerse el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, y cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias (SsTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ nº 13, y 48/2005, de 3 de marzo, FJ nº 4 y 5), pues su omisión impide que tal privación

(46) En relación con la aplicación práctica de esta declaración se muestra muy crítico FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R., en su trabajo «Por una nueva ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio», Revista de Administración Pública, nº 166/2005, pp. 7-27, al señalar que

«La expropiación forzosa es en la actualidad la vergüenza del Derecho Público español. En ninguno de los países de nuestro entorno es tan fácil privar a un ciudadano de su propiedad como en el nuestro. La declaración de utilidad pública o interés social de la causa legitimadora del ejercicio de la potestad expropiatoria se entiende hoy implícita como regla general en cualquier actuación de las Administraciones Públicas a resultas de la proliferación de Leyes sectoriales que así lo establecen, lo que ha terminado por eliminar pura y simplemente lo que la Ley general de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 calificó de auténtico presupuesto, de requisito «indispensable» de toda operación expropiatoria, calificación que hoy resulta directamente del artículo 33 de la Constitución»; y una opinión parecida mantiene sobre la necesidad de ocupación (la cita en p. 7).

de bienes pueda ser calificada de expropiación (siendo posible utilizar los interdictos señalados). Este procedimiento expropiatorio ordinario (por existir otros especiales, con ciertas peculiaridades) consta de las fases de necesidad de ocupación (tendente a individualizar los bienes a expropiar y a sus titulares, ex arts. 15 a 23-LExF), la de determinación del justo precio (en que se tasan y valoran los bienes y derechos objeto de la expropiación, ex arts. 24 a 47-LExF) y finalmente la fase de pago y toma de posesión (en que se procede al pago del justiprecio por el beneficiario y a la ocupación real del bien expropiado, ex arts. 48 a 55-LExF).

No obstante, como es sabido, se admiten expropiaciones legislativas (47) que incidan en el procedimiento general señalado, justificándose por la singularidad del supuesto de hecho que la legitima y siempre que las especialidades sean razonables, y que no supongan dispensas del procedimiento general (SsTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ nº 13, y 48/2005, de 3 de marzo, FJ nº 4).

Además, la LExF, teniendo en cuenta que, según su EM, «[l]a amplia concepción que conviene adoptar en la fijación del ámbito normativo de la ley, lleva empero consigo no desconocer las peculiaridades que la expropiación puede exigir en ciertos supuestos sea por la índole del objeto, por la del fi, e incluso en atención a la Administración que lleva a cabo la expropiación», prevé en su Título III (arts. 59 a 107) algunos procedimientos expropiatorios especiales (no completos, sino estableciendo peculiaridades sobre el ordinario), justificados por razones materiales diversas (tales como la expropiación por zonas o grupos de bienes, por incumplimiento de la función social de la propiedad, de bienes de valor histórico-artístico o arqueológico, por Entidades Locales o por razón de urbanismo, de expropiaciones que den lugar a traslado de poblaciones, por causa de colonización o de obras públicas, en materia de propiedad industrial o por razones de defensa nacional y seguridad del Estado), en los que se hace bien visible la expansión de la finalidad de la expropiación, frente a la legislación histórica, que en la práctica hacía referencia únicamente a las obras públicas. Entre ellos, y aunque hay referencias a las obras públicas en algunas de las normas, es el art. 98-LExF (y el art. 120-RExF) el dedicado específicamente a las expropiaciones por causa de

(47) Sobre estas expropiaciones, y críticamente, vid. PARADA VÁZQUEZ, R., «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», cit., pp. 41-78

obras públicas, incluyendo una matización orgánica en el procedimiento, de menor trascendencia.

Finalmente, la LExF regula las indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños (arts. 108 a 123) y las garantías jurisdiccionales (arts. 124 a 128).

No obstante, junto a las disposiciones generales citadas, también han de tenerse en cuenta las previsiones en materia de expropiación forzosa de las numerosas normas sectoriales (48), y concretamente, las relativas a carreteras y otras obras públicas (49).

Efectivamente, en base a estas previsiones, a la adecuación a la Constitución Española y a la distribución de competencias, así como a la propia situación real de la red nacional de carreteras (50), surge la necesidad de sustituir la Ley de 1974, aprobándose la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (BOE del 30) (51), modificada después, y desarrollada mediante el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, que aprueba el Reglamento General de Carreteras (BOE del 23), también modificado, y Orden FOM/331/2010, de 17 de diciembre, que aprueba la Institución sobre mejora de la eficacia en la ejecución de obras públicas de infraestructuras ferroviarias, carreteras y aeropuertos (BOE del 23).

(48) ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», op. cit., pp. 63-66.

(49) ALONSO CLIMENT, A. M^º., «El procedimiento expropiatorio y su relación con la obra pública», en VARIOS AUTORES, «La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma», Ed. Ministerio de Hacienda-Subsecretaría, Madrid, 2003, pp. 91 a 115.

(50) SÁNCHEZ BLANCO, V., op. cit., pp. 84-204; PÉREZ TOURIÑO, E., «Transformaciones y problemas de la red viaria», Economistas, monográfico sobre «Diez años con Europa», n^º 66-67/1995, pp. 149-157; ARIÑO ORTIZ, G., y VILLAR EZCURRA, J. L., «Las Infraestructuras en España, un reto para el nuevo milenio», Revista de Obras Públicas, n^º 3400, Julio-Agosto, 2000, pp. 117-128, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», pp. 103-105.

(51) Sobre las cuestiones constitucionales y competenciales, y la propia Ley, ver MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C., «Carreteras. Su régimen jurídico», Ed. Montecorvo, Madrid, 1989, pp. 35-85; QUINTANA LÓPEZ, T. y FERRERO CALZADA, E., «Obras públicas estatales y competencias urbanísticas», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n^º 231/1986, pp. 561-568; PEMÁN GAVÍN, J., «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español: Una visión de conjunto», Revista de Administración Pública, n^º 129/1992, pp. 117-161; BERBEROFF AYUDA, D., «Carreteras», Enciclopedia Jurídica La Ley, Tomo 04, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2008-2009, pp. 1879-1883, y el completo trabajo de BURZACO SAMPER, M^º., y ABAD LICERAS, J. M^º., «Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial», Ed. Dykinson-Ministerio de Fomento, Madrid, 2007.

La legislación vigente puede verse en MARTÍN REBOLLO, L., «Leyes Administrativas», Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Siguiendo el modelo normativo de la anterior, la nueva Ley de Carreteras tiene por objeto la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales; definiendo las carreteras como las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles, y distinguiendo por sus características las autopistas (reproduciendo la definición de las Leyes de 1972 y 1974) y las autovías (carreteras que, no reuniendo las características de las anteriores, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de acceso a las propiedades colindantes), vías rápidas (que, como novedad, son las carreteras de una sola calzada y con limitación total de acceso a las propiedades colindantes) y carreteras convencionales (que no reúnen las características propias de las tres anteriores); además, desde el punto de vista de su titularidad y competencias, se consideran carreteras estatales las integradas en un itinerario de interés general (debiendo tenerse en cuenta que la STC 65/1998, de 22 de abril, admite que una carretera de itinerario puramente autonómico pueda ser considerada de titularidad estatal) o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma, y que constituyen la Red de Carreteras del Estado (art. 1, 2 y 4); cuya competencia estatal para su sostenimiento se vincula nítidamente con la referencia a las obras públicas de interés general del art. 149-1^o-24^o, CE, por la STC 65/1998, de 22 de abril, y por la STC 132/1998, de 18 de junio, que incluye un resumen de la doctrina constitucional en la materia. Regulándose asimismo, como uno de los ejes esenciales de la Ley, la planificación (52), los estudios y proyectos, incluyendo la evaluación ambiental (53), la construcción, la financiación y la explotación de la carretera (arts. 5 a 19).

En materia expropiatoria, la Ley de Carreteras precisa que la aprobación de los proyectos de carreteras nacionales implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o imposición o modificación de servidumbres; para lo que los proyectos de carreteras y sus modificaciones han de comprender la

(52) MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C., «Carreteras. Su régimen jurídico», Ed. Montecorvo, Madrid, 1989.

(53) LÓPEZ RAMÓN, F., «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», Revista de Administración Pública, nº 160/2003, pp. 11-48.

definición del trazado de las mismas y la fijación de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la construcción, defensa o servicio de las mismas y la seguridad de la circulación (art. 8). Por otra parte, la expropiación de bienes y derechos, y la imposición de servidumbres, necesarias para la construcción de las carreteras se remite a la Ley de Expropiación Forzosa; precisando que, ante la necesidad de expropiar instalaciones de servicios o accesos, la Administración podrá optar en sustituir la expropiación por la reposición de aquéllos, correspondiendo lo resultante al titular de los mismos (art. 11). Además, se permite, y regula, la expropiación de bienes existentes en la zona de servidumbre y en la comprendida hasta la línea límite de edificación, entendiéndose implícita la declaración de utilidad pública, siempre que existiese previamente un proyecto aprobado (art. 26).

Además, desde el punto de vista de la seguridad de las mismas, y también siguiendo a las anteriores Leyes, ciertas medidas en la materia son visibles al regularse el uso y defensa de las carreteras, distinguiendo la zona de dominio público, la de servidumbre y la de afección, así como la línea de edificación, previéndose en ellas medidas y prohibiciones relacionadas con la seguridad (como en la zona de servidumbre en la que no se permiten más usos que aquellos «que sean compatibles con la seguridad vial» o la prohibición de realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera, fuera de los tramos urbanos, sobre la cual es importante la STS de 30 de diciembre de 1997 sobre el famosísimo «toro de Osborne»), que han de ser exigidas y controladas por la Administración General del Estado; incluso se prevé la demolición de las obras prohibidas realizadas en las zonas señaladas (arts. 20 a 28).

Por otra parte, la Ley permite al actual Ministerio de Fomento, y sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios, imponer limitaciones temporales o permanentes de circulación en ciertos tramos o partes de las carreteras, cuando las condiciones, situaciones, exigencias técnicas o seguridad vial de las carreteras estatales lo requieran; e incluso se prevé la posibilidad de desviar el tráfico de los vehículos.

También regula el texto la potestad sancionadora de la Administración General del Estado en la materia, debiendo destacarse que algunas de las infracciones previstas tienen relación con la generación de situaciones de riesgo y que afectan a la seguridad vial (arts. 31 a 35).

Finalmente, la Ley de Autopistas de 1972 (54), que continua en vigor, y a cuyo contenido ya nos hemos referido, si bien ha sufrido algunas modificaciones de interés, entre las que podemos destacar la llevada a cabo por la Ley 13/2003, de 23 de Mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas (BOE del 24)), la cual, entre otras cuestiones, establece que la declaración de utilidad pública de las obras objeto del contrato a los efectos de la expropiación forzosa se regirá por la legislación específica, y que la aprobación del proyecto de las obras y la adjudicación del contrato de concesión llevan aparejados la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos necesarios para su ejecución asimismo a efectos de expropiación y ocupación temporal de los bienes y derechos afectados, respecto de los cuales el concesionario, como es sabido, asume la condición de beneficiario en la misma, y asimismo asigna, en el ámbito de la Administración General del Estado, el reconocimiento de la utilidad pública al Departamento competente por razón de la materia (Disp. Ad. 6ª) (55).

BIBLIOGRAFÍA

ABELLA, F.: «Manual de Aguas, Expropiación y Colonias Agrícolas», 4ª ed., Administración calle de las Torres, Madrid, 1877.

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», Ed. Thomson-Aranzadi y Ministerio de Justicia, Cizur Menor (Navarra), 2007.

ALONSO CLIMENT, A. Mª.: «El procedimiento expropiatorio y su relación con la obra pública», en VARIOS AUTORES, «La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma», Ed. Ministerio de Hacienda-Subsecretaría, Madrid, 2003, pp. 91 a 115.

(54) CASTILLO BADAL, R., «Autopista», Enciclopedia Jurídica La Ley, Tomo 03, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2008-2009, p. 1372, y CASARES MARCOS, A., «La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad», Ed. Montecorvo, Madrid, 2007.

(55) Este contrato, como es sabido, se regula actualmente en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (BOE del 31); la cual deroga el Texto Refundido en materia de contratos de 2000, pero sin embargo no deroga esta Disp. Ad. 6ª de la Ley de 2003, citada.

- ALZOLA Y MINONDO, P.: «Ley de Expropiación Forzosa», *Revista de Obras Públicas*, nº 8/1879, pp. 93-100, y nº 9/1879, pp.97-100.
- «Historia de las Obras Públicas en España» (originalmente «Las Obras Públicas en España. Estudio histórico», Imprenta de la Casa de la Misericordia, Bilbao, 1899), Prólogo y estudio introductorio de A. BONET CORREA, 2^ª ed. (la primera es de 1979), Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1994.
- ARIÑO ORTIZ, G., y VILLAR EZCURRA, J. L.: «Las Infraestructuras en España, un reto para el nuevo milenio», *Revista de Obras Públicas*, nº 3400, julio-agosto, 2000, pp. 117-128.
- ARRAZOLA, L., y otros: «Caminos» (Voz), «Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias», Tomo VII, Imprenta Díaz y Cía., Madrid, 1853, pp. 237 y ss.
- AUTOMÓVIL (Voz): *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana* (Enciclopedia Espasa), Tomo VI, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1909 (ed. de 1975).
- AUTOMÓVIL (Voz): *Enciclopedia Jurídica Española*, Francisco Seix Editor, Tomo III, Barcelona, autorizada en 1910.
- BASSOLS COMA, M.: «Limitaciones del dominio desde la perspectiva del Derecho Público», en DE DIOS S. (Coord.) y otros, «Historia de la propiedad. Servidumbres y limitaciones de dominio», Ed. Colegio de Registradores de España, Madrid, 2009, pp. 735-806.
- BERBEROFF AYUDA, D.: «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, Tomo 04, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2008-2009.
- BERMEJO VERA, J. (Dir.), y otros: «Derecho Administrativo. Parte Especial», 7^ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2009.
- BURZACO SAMPER, M^ª, y ABAD LICERAS, J. M^ª.: «Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial», Ed. Dykinson-Ministerio de Fomento, Madrid, 2007.
- CARBONELL ROMERO, A.: «Las infraestructuras en España: carencias y soluciones», Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990.
- CARRETERA (Voz): *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana* (Enciclopedia Espasa), Tomo XI, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1911 (ed. de 1978), pp. 1341-1354.

- CASARES MARCOS, A.: «La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad», Ed. Montecorvo, Madrid, 2007.
- CASTILLO BADAL, R.: «Autopista», Enciclopedia Jurídica La Ley, Tomo 03, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2008-2009, pp. 1368-1372.
- CLAIRAC SÁENZ, P.: «La Administración de obras públicas en el período revolucionario», Revista de Obras Públicas, nº 19/1871, pp. 43-48.
- CLIMENT BARBERÁ, L.: «Las carreteras y autopistas de peaje», Revista de Estudios de la Vida Local, nº 197/1978, pp. 27-64.
- COLMEIRO, M.: «Derecho Administrativo Español», 3ª ed., Tomo III, Imprenta de José Rodríguez, Madrid, 1865.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL: «Carreteras (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Carreteras)», 2 Tomos, Documentación, nº 64, enero, Madrid, 1988.
- DANVILA, M.: «El Libro del Propietario», 2ª ed., Imprenta de José Ruiz Editor, Valencia, 1862.
- DE LA CÁMARA, M.: «Guía administrativa de Obras Públicas», Imprenta de D. Marcelo Martínez Alcubilla, Madrid, 1860.
- DE MADRAZO, F.: «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», Imprenta de Manuel Anoz, Madrid, 1860.
- DE MELGAR Y ABREU, B. (Marqués de San Juan de Piedras Albas): «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», prólogo de F. SILVELA, Miguel Romero Impresor, Madrid, 1889.
- DEL VAL MELÚS, M. A.: «Los pavimentos en las carreteras españolas del siglo XX», Revista de Obras Públicas, nº 2482, noviembre, 2007, pp. 7-24.
- DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS (Ministerio de Fomento), «Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856», Imprenta Nacional, Madrid, 1856, pp. 13-15 (Ed. facsimilar del Ministerio de Fomento, Madrid, 2001).
- DIZ BERCEDONIZ, M.: «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», Revista de Obras Públicas, nº 43/1896, pp. 228-229.

- ESCARIO Y NÚÑEZ, J. L.: «Las carreteras en España», *Revista de Obras Públicas*, Número Especial del Centenario, nº 101/1953, pp. 81-88.
- ESTEVE PARDO, J.: «Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental», Ed. Ariel, Barcelona, 1999.
- «El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia», Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.
- F. L.: «La Expropiación Forzosa por causa de la utilidad pública», *Revista de Obras Públicas*, nº 24/1872, pp. 273-278, nº 4/1873, pp. 46-51, nº 5/1873, pp. 53-56, nº 6/1873, pp. 65-68, nº 7/1873, pp. 77-81, nº 8/1873, pp. 89-92, nº 9/1873, pp. 101-105, nº 10/1873, pp. 114-118.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», *Diario La Ley*, nº 7130, 9 de marzo de 2009, pp. 1-9.
- «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», *Tráfico y Seguridad Vial*, nº 123/ Marzo de 2009, pp. 81-106.
- «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, «La Responsabilidad de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales», Tomo II, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 1369-1434.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales», *Revista de Administración Pública*, nº 67/1972, pp. 147-196.
- «Las Obras Públicas», *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, Enero-Diciembre, 1983, pp. 2427-2469.
- «Obras Públicas», *Enciclopedia Jurídica Española*, Ed. Francisco Seix, Tomo XVIII, Barcelona, 1986, pp. 289 y ss.
- «Por una nueva ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio», *Revista de Administración Pública*, nº 166/2005, pp. 7-27.
- FRAX ROSALES, E.: «Las Leyes de Bases de Obras Públicas en el siglo XIX», *Revista de Estudios Políticos*, nº 93/1996, pp. 513-528.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. Ed. facsímil de Ed. Civitas, Madrid, 1984.
- «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», *Revista de Administración Pública*, nº 156/2001, pp. 251-268.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y ESCALANTE, J. A.: «Legislación Administrativa Básica», Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1975.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Curso de Derecho Administrativo», Tomo II, 3ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1991.
- GARRIDO FALLA, F.: «Tratado de Derecho Administrativo», Vol. II, «Parte General: conclusión», 10ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1992.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «En torno a la Ley de Autopistas de Peaje», *Revista de Administración Pública*, nº 68/1972, pp. 325-358.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (Dir.), y otros: «Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos», Ed. Iustel, Madrid, 2007.
- «Derecho de los Bienes Públicos», 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.
- GARCÍA ORTEGA, P.: «Historia de la Legislación Española de Caminos y Carreteras», Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1982.
- IBARRA Y RODRÍGUEZ, E. (Dir.), y otros: «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., Tomo VII, «La Revolución Francesa», Ed. Ramón Sopena, Barcelona, 1949.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», *Revista de Administración Pública*, nº 160/2003, pp. 11-48.
- MARFIL, M.: «Expropiación forzosa. Derecho político y administrativo», *Enciclopedia Jurídica Española de Fco. Seix Ed.*, Tomo XV, Barcelona (declarada de utilidad pública en 1910), pp. 411-481.
- MARTÍN CAMPOS, M.: «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», *Revista de Obras Públicas*, nº 13/1896, pp. 155-158.
- MARTÍN REBOLLO, L.: «Leyes Administrativas», Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

- MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C.: «Carreteras. Su régimen jurídico», Ed. Montecorvo, Madrid, 1989, pp. 35-85.
- MEDINA CASTILLO, J. E.: «Tecnología, Medio Ambiente y Trabajo (Crisis de «modernidad» y viejos problemas)», Ed. Universidad de Málaga, Málaga, 1995.
- MELÓN MUÑOZ, A., y otros: «Administrativo 2005-2006», Memento Práctico, Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2005.
- MUÑOZ GUIJOA, M^º. A.: «El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana», Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.
- NIETO, A.: «Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa», Revista de Administración Pública, n^º 38/1962, pp. 67-121.
- ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L.: «Historia de la Legislación de Régimen Local», Ed. Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», Documentación Administrativa, n^º 222/1990, Monográfico sobre «La Expropiación Forzosa», pp. 41-78.
- «Derecho Administrativo», Tomo I, «Parte General», 13^ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2002.
- PELAYO, E.: «Nota sobre las expropiaciones para la construcción de los ferrocarriles», Revista de Obras Públicas, n^º 15/1867, pp. 4-10.
- PEMÁN GAVÍN, J.: «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español: Una visión de conjunto», Revista de Administración Pública, n^º 129/1992, pp. 117-161.
- PEÑA BOEUF, A.: «Desarrollo de las obras públicas en España», Revista de Obras Públicas, n^º 2775/1946, pp. 357-371.
- PÉREZ TOURIÑO, E.: «Transformaciones y problemas de la red viaria», Economistas, monográfico sobre «Diez años con Europa», n^º 66-67/1995, pp. 149-157.
- QUINTANA LÓPEZ, T., y FERRERO CALZADA, E.: «Obras públicas estatales y competencias urbanísticas», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n^º 231/1986.

- RICO LINAJE, R.: «Constituciones Históricas. Ediciones oficiales», 3^ª ed., Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1999.
- RODRÍGUEZ MORO, N.: «La Expropiación Forzosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, n^º 34/1961, pp. 121-179.
- «Expropiación Forzosa», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Fco. Seix, Tomo IX, Barcelona, 1975, pp. 320-357.
- ROSADO PACHECO, S.: «La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (Una reflexión sobre el concepto de obra pública)», *Anuario de la Facultad de Derecho-Universidad de Extremadura*, n^º 6/1988, pp. 211-279.
- ROYO VILLANOVA, A.: «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica Española*, Francisco Seix Editores, Tomo, V, Barcelona (Enciclopedia autorizada en 1910), pp. 162-258.
- SALETA Y JIMÉNEZ, J. M^º.: «Tratado de Aguas, Expropiación Forzosa, Obras Públicas, Agricultura y Colonias Agrícolas», 3^ª ed., Imprenta de la Viuda é Hijos de J. A. García, Madrid, 1879.
- SÁNCHEZ BLANCO, V.: «Las Carreteras», en CARBONELL ROMERO, A., y otros: «Las infraestructuras en España: carencias y soluciones», Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990, pp. 72-84.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Derecho Administrativo. Parte General», Ed. Tecnos, Madrid, 2010.
- SÁNCHEZ TERÁN, S., y otros: «La formación del espacio histórico: Transportes y comunicaciones», Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Principios de Derecho Administrativo General», Tomo II, 2^ª ed. Ed. Iustel, Madrid, 2009.
- SANTOS BRIZ, J.: «Las Autopistas. Su régimen en el ordenamiento Español», en «Derecho de la Circulación. Estudios», Ed. Montecorvo, Madrid, 1976, pp. 323-346.
- SENDÍN, C., y ASOCIADOS-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: «Manual de procedimientos de Expropiación Forzosa», Ed. MAP, Madrid, 1990-

- SOLDEVILLA, C.: «Obras Públicas. Derecho Administrativo», Enciclopedia Jurídica Española, Ed. Francisco Seix, Tomo XXIII, Barcelona (autorizada en 1910), pp. 645-647.
- SOSA WAGNER, F. (Dir.), QUINTANA LÓPEZ, T., TOLIVAR ALAS, L., y FUERTES LÓPEZ, M.: «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», 2ª ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur menor (Navarra), 2003.
- URIOL, J. I.: «Las carreteras y los canales de navegación en los reinados de Fernando VI y Carlos III», Revista de Obras Públicas (I), nº 3159, Julio, 1978, pp. 533-546, (II), nº 3160, Agosto, 1978, pp. 625-636, y (III), nº 3161, septiembre, 1978, pp. 679-690.
- VARIOS AUTORES: «La Expropiación Forzosa», Documentación Administrativa, nº 222/1990, Monográfico.
- VARIOS AUTORES, «La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma», Ed. Ministerio de Hacienda-Subsecretaría, Madrid, 2003.
- VIOLLET, P.: «La legislación francesa en el periodo de la Revolución», en IBARRA Y RODRÍGUEZ, E. (Dir.), y otros, «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., Tomo VII, «La Revolución Francesa», Ed. Ramón Sopena, Barcelona, 1949, Cap. XXIV, pp. 777-847.
- WEIGHTMAN, G.: «Los revolucionarios industriales. La creación del mundo moderno 1776-1914», Ed. Ariel, Barcelona, 2008.
- ZORIO BLANCO, V.: «Breve historia de las Carreteras», Revista de Obras Públicas, nº 3254, enero, 1987, pp. 27-38.

