

Esp. Aetovía Argi



MINISTERIO DE JUSTICIA



ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO



El ABOGADO DEL ESTADO, en la consulta sobre la legalidad de la reposición, en lugar de la expropiación, de instalación de servicios situada en el p.k. 41 margen derecha de la A-2, afectada por la actuación "ENLACE DE MIRALCAMPO" incluida en el proyecto de trazado "AMPLIACIÓN A TERCER CARRIL Y REORDENACIÓN DE ACCESOS DE LA AUTOVÍA DEL NORDESTE A-2. TRAMO MECO-GUADALAJARA, P.K. 38,700 AL 55,000" tiene el honor de informar a Vd. lo siguiente:

ANTECEDENTES

Los recogidos en la solicitud de informe y que se reproducen a continuación:

1º.- *Mediante Resolución de fecha 12 de noviembre de 2009, la Dirección General de Carreteras aprueba provisionalmente el Proyecto de Trazado de referencia (doc. nº. 1) y ordena a esta Demarcación -apartado 3- el sometimiento de la Actuación "Enlace de Miralcampo" a la información pública prevista en art. 10 de la Ley 23/1988.*

2º.- *En la memoria del Proyecto (doc. nº. 2) se propone, en cuanto a las afecciones de la gasolinera y restaurante situados en la margen derecha, la posibilidad de realizar una reposición.*

3º.- *En el período de información pública MIRALCAMPO, S.A., titular de la instalación de servicios, presenta alegaciones (doc. nº. 3) tal como se refleja, con el nº. 1916 del expediente, en el informe del Inspector de Proyectos y Construcción de la autovía A-2 (doc. nº. 4).*



4º.- *Por Resolución Ministerial de fecha 15 de julio de 2010, (doc. nº. 5) se aprueba el expediente de información pública y definitivamente el Proyecto de Trazado de las obras de referencia con una serie de prescripciones a cumplimentar en el Proyecto de Construcción, entre las que la 2.14 literalmente dice: "Se proyectará un transfer desde el tronco de la autovía a la vía de servicio de la margen derecha para dar acceso a la estación del servicio del PK 41, que deberá cumplir las distancias mínimas entre conexiones especificadas en la Norma 3.1-IC su autorización estará condicionada a la reposición de la citada estación de servicio.". Este proyecto de construcción se aprueba 22 de julio de 2010 por la Dirección General de Carreteras (doc. nº. 6). En la memoria del mismo (doc. nº. 7) se propone la reposición de la instalación de servicios.*

5º.- *Por Resolución de fecha 5 de julio de 2010, la Dirección General de Carreteras ordena a esta Demarcación la incoación del expediente de información pública sobre la relación de afectados por la actuación Enlace de Miralcampo (P.K. 42+000), en cumplimiento de cuanto establecen los artículos 18 y 19.1 de la Ley de Expropiación Forzosa sobre la necesidad de ocupación y concordantes de su Reglamento (doc. nº. 8).*

6º.- *La mercantil MIRALCAMPO, S.A., formula alegaciones fechadas el 13-9-2010 (doc. nº.9).*

7º.- *En el informe -propuesta de aprobación del expediente de información pública (doc. nº. 10), apartado 5.3.14, figura que en esas alegaciones la citada mercantil se muestra favorable al mantenimiento de las instalaciones de servicio, si bien presenta recursos por considerar que el condicionamiento de la autorización del*



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

transfer a la reposición de las instalaciones de servicio entra en contradicción con la prescripción (orden) de ejecutarlo incluida en la resolución. A esto aclara el informe que el condicionamiento de la autorización del transfer a la reposición de las instalaciones de servicio lo que pretende es asegurar que el objetivo de su construcción no es otro que el de dar acceso a las instalaciones de servicio y que si por cualquier motivo las instalaciones no se repusiesen y/o dejaran de prestar servicio a la autovía, el acceso del tronco a la vía de servicio a través de este elemento debería quedar anulado. El apoyo jurídico de esta aclaración se encuentra en el art. 1-2, inciso final, de la Orden Fom/392/2006, de 24 de febrero.

8º.- A solicitud de esta Demarcación en cumplimiento del art. 19 del Reglamento de Expropiación Forzosa, con fecha 20-12-10 la Abogacía del Estado informa favorablemente (doc. nº. 11) el tramite de información pública realizado.

9º.- Mediante Resolución Ministerial de fecha 3 de febrero de 2011 (doc. nº. 12) se aprueba el expediente de información pública de la relación de afectados por la actuación Enlace de Miralcampo (P.K. 42+000) y se ratifica la orden dada a esta Demarcación el 15 de julio de 2010 para incoar el expediente de expropiación de los terrenos necesarios para la citada actuación.

10º.- En fecha 28 de marzo de 2011 se levanta el acta previa a la ocupación de la finca nº 18 de orden del proyecto (doc. nº. 13) y en fecha 31 de marzo de 2011, al objeto de llevar a cabo la reposición de la estación de servicio situada en la margen derecha del PK 41, se levanta Acta de Comparecencia (doc. nº. 14) con la representación de "MIRALCAMPO, S.A." siendo interesado, en calidad de arrendatario "CEDIPSA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DISTRIBUIDORA DE



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

PETROLEOS, S.A.".

11º.- Por último, a pesar de no haber intervenido en los períodos de información pública abiertos con motivo de las aprobaciones provisionales del proyecto ni de haber interpuesto recursos contra las aprobaciones definitivas del mismo, los titulares de la citada finca nº. 18 presentan recurso (doc. nº. 15) contra el levantamiento de acta previa a la ocupación por considerar ilegal la expropiación de su finca para la reposición de la instalación de servicios de referencia; si bien, en lugar de proceder a la tramitación del recurso se ha estimado la conveniencia de que se informe con carácter previo por esa Abogacía sobre la legalidad de la reposición de la instalación de servicios que nos ocupa.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

La reposición de la instalación de servicios se ha acordado al amparo de lo dispuesto en el artículo 11.1, párrafo segundo, de la Ley 25/1988 de 29 de julio, de Carreteras, introducido por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Según el citado precepto:

1. La expropiación de bienes y derechos y la imposición de servidumbres, en su caso, necesarias para la construcción de las carreteras a que se refiere este Capítulo, se efectuará con arreglo a lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (RCL 1954, 1848) .



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

En el caso de que deban ser expropiados instalaciones de servicios o accesos, la Administración podrá optar en sustitución de la expropiación por la reposición de aquéllos. La titularidad de las instalaciones o accesos resultantes, así como las responsabilidades derivadas de su funcionamiento, mantenimiento y conservación, corresponderá al titular originario de los mismos. Por vía reglamentaria se regulará la audiencia de éste en el correspondiente procedimiento y su intervención en la recepción de las obras realizadas para la reposición.

2. Las expropiaciones a que dieren lugar las obras concernientes a las travesías y a los tramos de carretera a que se refiere el Capítulo IV de la presente Ley , quedarán sometidas a las prescripciones de la normativa legal sobre régimen del suelo y ordenación urbana y normas que la complementen y desarrollen.

3. En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, la Administración expropiante se subrogará en la posición jurídica del propietario expropiado a efectos de su derecho al aprovechamiento urbanístico que corresponda a los terrenos según la ordenación en vigor.”

Dicha modificación fue introducida en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre a consecuencia de una enmienda cuya justificación era la siguiente:

La posibilidad de que la Administración realice obras de reposición de instalaciones y accesos afectados por proyectos de infraestructuras viarias no tiene



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

cobertura clara en el Reglamento General de Carreteras, aprobado por real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre. Tal circunstancia obliga, para evitar los inconvenientes y dificultades que en la práctica se plantean, a introducir una cobertura formal suficiente que permita en todo caso a la Administración, proceder, cuando así convenga al interés público, a ejecutar dichas obras de reposición como alternativa a la solución expropiatoria contemplada con carácter general por la Ley y el Reglamento de Carreteras vigentes.

En consecuencia, tal y como se señala en el informe emitido por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento el 24 de noviembre de 2003, siempre que la ejecución de una carretera afecte a instalaciones de servicios o accesos, la Administración dueña de la obra cuenta con dos opciones:

a) Expropiar a los titulares de tales servicios o instalaciones, que quedarían privados definitivamente de los mismos a cambio de obtener el correspondiente justiprecio.

b) Reponer tales instalaciones o servicios. En efecto, si la subsistencia de los servicios o instalaciones no es absolutamente incompatible con la obra (tan sólo se requiere su destrucción temporal o su desplazamiento físico fuera de la zona de afección), la reposición de aquéllos puede resultar más económica para la Administración y más ventajosa para los titulares de tales instalaciones o servicios.

Añadiendo el citado informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento lo siguiente:



En opinión de esta Abogacía del Estado, del citado artículo 11.1 de la Ley General de Carreteras (que aún no ha sido desarrollado reglamentariamente) cabe extraer las siguientes consideraciones:

- 1. La reposición de servicios afectados es un mecanismo de la expropiación [en sustitución de]. Por esta vía de la reposición, el titular de los servicios afectados no se ve privado definitivamente de los mismos y la Administración asume el abono de las operaciones necesarias para la reposición de aquéllos.*
- 2. La opción entre expropiar o reponer corresponde a la Administración contratante [la Administración podrá optar]*

[...]

- 3. No se llega a concretar en la Ley General de Carreteras a quién incumbe realizar las operaciones de reposición: si a la Administración (a través de su contratista de obras) o al titular de los servicios afectados. Lo que la norma se limita a establecer es que la titularidad de las instalaciones o accesos resultantes, así como las responsabilidades derivadas de su funcionamiento, mantenimiento y conservación, corresponderá al titular originario de los mismos.*

Precisamente esta responsabilidad es la que justifica la referencia final del precepto a que reglamentariamente se regule la audiencia del titular en el correspondiente procedimiento y su intervención en la recepción de las obras realizadas por la reposición. Es decir, se sobreentiende que cuando las obras



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

de reposición se asuman por la Administración, dado que la responsabilidad de las instalaciones resultantes será del titular, éste debe ser oído en el procedimiento para la ejecución de dichas obras y debe intervenir en la recepción de las mismas.”

Por lo tanto, siempre que la ejecución de una carretera afecte a instalaciones de servicios o accesos, la Administración actuante podrá optar por la expropiación o la reposición de los mismos. No obstante, el principal problema que se plantea en la presente consulta consiste en determinar qué debe entenderse por “instalaciones de servicios” por cuya reposición puede optar la Administración. No cabe duda de que la reposición procede siempre que resulten afectados determinados servicios urbanísticos (tales como líneas eléctricas, red de telefonía, red de abastecimiento de agua potable, redes de saneamiento, red de gas, alumbrado público, etc), a los que se refería el citado informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento. La duda surge cuando la reposición afecta, tal y como ocurre en el presente caso, a instalaciones tales como una gasolinera y un restaurante.

A juicio de esta Abogacía del Estado, el concepto de “instalaciones de servicios” utilizado por el artículo 11.1 de la Ley de Carreteras no se limita a los denominados servicios urbanísticos y asimilados, sino que el mismo comprende todas aquellas instalaciones que se encuentran al servicio de las carreteras, atendiendo a las necesidades específicas de la circulación. Dichas instalaciones se pueden ubicar dentro de un área de servicio (que el artículo 2.8 de la Ley define como *las zonas colindantes con las carreteras, diseñadas expresamente para albergar instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades de la circulación, pudiendo incluir estaciones de suministro de carburante, hoteles, restaurantes, talleres de*



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

reparación y otros servicios análogos destinados a facilitar la seguridad y comodidad de los usuarios de la carretera) o, como ocurre en el presente caso, fuera de un área de servicio (tal y como se prevé en los artículos 67 y siguientes del Reglamento General de Carreteras), pero comprendiendo en todo caso instalaciones que prestan servicio a los usuarios de la carretera.

Este concepto amplio de "instalaciones de servicio" es el utilizado en la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1997, que regula los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios, cuyo Punto 1 dispone lo siguiente:

"La presente norma tiene por objeto desarrollar los preceptos del Reglamento General de Carreteras relativas al régimen jurídico y condiciones técnicas sobre el otorgamiento, modificación y suspensión, temporal o definitiva, de las autorizaciones de accesos a las carreteras cuya gestión está atribuida a la Dirección General de Carreteras, así como a la construcción de instalaciones de servicios y suministros, y de sus correspondientes accesos, en las márgenes de las carreteras estatales y sus vías de servicio, fuera de las áreas de servicio.

*A los efectos de esta norma, **se entiende por instalaciones de servicios y suministros (en lo sucesivo, simplemente «instalaciones de servicios»), además de las estaciones de servicio y unidades de suministro definidas como tales en el Reglamento para la Distribución al Por Menor de Carburantes y Combustibles Petrolíferos, aprobado por el Real Decreto 1905/1995, de 24 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 21 de diciembre), los restaurantes, hoteles, moteles, talleres mecánicos, cafeterías y, en general, cuantas otras***



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

satisfangan necesidades de los usuarios de las carreteras”.

Por tanto, el concepto de instalaciones de servicios engloba a las estaciones de servicio situadas fuera de las áreas de servicios a las que se refieren los artículos 67 y siguientes del Reglamento General de Carreteras. Como ha señalado la jurisprudencia, las Estaciones de Servicio pueden configurarse como obras o instalaciones al servicio de una obra pública (la carretera), señalando la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1998 que *las Estaciones de Servicio pueden construirse en suelo no urbanizable, ya que **son típicas y características obras e instalaciones vinculadas al entretenimiento y servicio de obras públicas, como son las carreteras, que serían inútiles sin las Estaciones, porque los vehículos no podrían circular por ellas.** Esta conclusión, que es pacífica en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, (ver por todas, y en lo que aquí importa, la Sentencia de 11 octubre 1994), no necesita más aclaraciones, como no sea la de que ***las Estaciones de combustible están al servicio de las carreteras aunque sean empresas privadas, ya que el precepto legal no exige en forma alguna que las obras e instalaciones hayan de ser públicas, sino que ha de serlo la obra a cuyo servicio se encuentran.****

Además, si tenemos en cuenta que la citada Orden Ministerial que regula los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicios se dictó el 16 de diciembre de 1997, al mismo tiempo que se estaba tramitando la enmienda a la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Ley 66/1997, de 30 de diciembre) que introdujo en el artículo 11.1



de la Ley de Carreteras la posibilidad de la reposición de las “instalaciones de servicios y accesos”, puede concluirse que la intención del legislador era la de admitir la reposición de las “instalaciones de servicios” tal y como aparecían definidas en la citada Orden Ministerial.

II

Una vez determinada la posibilidad de la Administración de optar entre la expropiación de la gasolinera y del restaurante afectados por las obras de “AMPLIACIÓN A TERCER CARRIL Y REORDENACIÓN DE ACCESOS DE LA AUTOVÍA DEL NORDESTE A-2. TRAMO MECO-GUADALAJARA, P.K. 38,700 AL 55,000” o por su reposición, la segunda cuestión que se plantea es si para efectuar dicha reposición la Administración puede expropiar los terrenos que resulten necesarios, habida cuenta que la principal alegación del recurrente se centra en la ausencia de utilidad pública o interés social que legitime la expropiación de sus terrenos para la reposición de las instalaciones.

A estos efectos, debe recordarse que la utilidad pública o el interés social se configuran en nuestro ordenamiento jurídico como la causa de la expropiación, señalando el artículo 33.3 de la Constitución que *“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 lo dispuesto por las leyes”*. En idéntico sentido, el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 parte de la necesaria concurrencia de la causa expropiandi, señalando que *“es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social.... en la que se entenderá comprendida cualquier*



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio” y el artículo 9 añade que “para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 19 de diciembre de 1986, la causa expropiandi *“es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador (...) Los términos en que se expresa el artículo 33.3 de la Constitución, al hablar de “causa justificada de utilidad pública o interés social” sin contener referencia alguna al destino final de los bienes y derechos expropiados, permiten afirmar que la concepción constitucional de la causa expropiandi incluye tanto a las expropiaciones forzosas en que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos, como aquellas otras en que el fin admite varios posibles destinos.”*

La declaración de utilidad pública o interés social debe realizarse por el legislador de manera específica, (arts. 11 y 12 de la LEF) si bien la propia LEF admite las denominadas declaraciones implícitas y genéricas (artículo 10). En concreto, por lo que se refiere a las declaraciones implícitas, conforme al artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa *la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio*, criterio que en relación con las carreteras viene a corroborar el Artículo 8 de la Ley de Carreteras:



1. La aprobación de los proyectos de carreteras estatales implicará 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 de imposición o modificación de servidumbres.

2. La declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación se referirá también a los bienes y derechos comprendidos en el replanteo del proyecto y en las modificaciones de obras que puedan aprobarse posteriormente.

3. A los efectos indicados en los apartados anteriores, los proyectos de carreteras y sus modificaciones deberán comprender la definición del trazado de las mismas y la determinación de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la construcción, defensa o servicio de aquéllas y la seguridad de la circulación.

Por consiguiente, en el presente caso, al haberse cumplido con lo preceptuado en el citado artículo 8 de la Ley de Carreteras, la declaración de utilidad pública se entiende implícita en la aprobación del correspondiente proyecto.

En efecto, entre la documentación remitida por la Demarcación de Carreteras consta que por Resolución de 12 de noviembre de 2009, la Dirección General de Carreteras aprueba provisionalmente el Proyecto de Trazado, en cuya memoria ya se recogía, en cuanto a las afecciones de la gasolinera y del restaurante situados



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

en la margen derecha, la posibilidad de realizar una reposición, sin que en el correspondiente periodo de información pública comparecieran los ahora recurrentes. También consta que por Resolución del Ministro de Fomento de 15 de julio de 2010 se aprobó el expediente de información pública y definitivamente el Proyecto de Trazado de las obras de referencia con una serie de prescripciones a cumplimentar en el Proyecto de Construcción, entre las que se hace referencia a la citada reposición de la estación de servicio. Igualmente consta que el Proyecto de Construcción se aprobó el 22 de julio de 2010, figurando en su memoria la posibilidad de realizar la reposición, identificándose en los planos los terrenos necesarios para realizar la misma y figurando en el Cuadro nº 4, relativo a la valoración de afecciones, la citada Estación de Servicio, previéndose un importe de dos millones de euros. Por último, consta en el expediente la realización del trámite de información pública de la relación de afectados por la actuación "Enlace de Miralcampo" (p.k. 42.000) previsto en los artículos 18 y 19.1 de la Ley de Expropiación Forzosa sobre la necesidad de ocupación, en la que se recoge expresamente la finca de los recurrentes, la número 18 de Azuqueca de Henares, con una superficie a expropiar de 33.827 m² en pleno dominio, 5860 m² de servidumbre de paso y 2762 m² de ocupación temporal. De nuevo los recurrentes no comparecieron en el citado trámite de información pública, que fue aprobado, previo informe de esta Abogacía del Estado, por Resolución del Ministerio de Fomento de 3 de febrero de 2011.

Por consiguiente, se ha cumplido con los requisitos de utilidad pública y necesidad de urgente ocupación, así como con el trámite de información pública previo a la declaración de necesidad de ocupación, en el cual los recurrentes pudieron oponerse a la concreta ocupación de su parcela o, en su caso, la extensión



de la superficie afectada, sin que ninguna alegación a estos efectos se realizara por los mismos. Además, debe tenerse en cuenta que al tratarse de un supuesto de urgente ocupación, no es necesaria la notificación individual a los interesados, conforme al artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, a diferencia lo que ocurre en el procedimiento ordinario (artículo 21 LEF).

Por último, debe alegarse que el requisito de la preceptiva declaración de la utilidad pública concurre, no sólo desde una perspectiva formal, al haberse aprobado el correspondiente proyecto, sino también desde una perspectiva que podemos denominar material, y que supone que *“entre la causa expropiandi y la determinación de los bienes y derechos que deban ser objeto de la expropiación existe siempre una relación necesaria, dado que tan sólo son incluibles en la expropiación aquellos que sirvan a su fin legitimador y ello convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables al cumplimiento de dicho fin”* (sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1986). En el presente caso la expropiación de la finca de los recurrentes responde al fin que justifica la expropiación, al ser imprescindible para ejecutar la correspondiente obra pública, tal y como aparece definida en el correspondiente Proyecto, especialmente si tenemos en cuenta las siguientes consideraciones:

1ª) Las Administraciones Públicas gozan de una gran libertad de configuración de la causa expropiandi, cuando ésta se encuentra implícita en ciertos actos, como pone de relieve la STS de 31 de marzo de 1998: *“siendo la potestad expropiatoria un instrumento del que los poderes públicos pueden valerse para el cumplimiento de los fines generales que les están confiados, la determinación de aquellas causas de utilidad pública o de interés social que puedan legitimar la expropiación*



pertenece, en principio, al ámbito de la discrecionalidad de la Administración competente para su declaración y para el ejercicio de las potestades que hacen necesaria la privación singular de la propiedad en que aquélla consiste. La fiscalización por los Tribunales no puede por ello proyectarse en cuanto al aspecto sustantivo de la determinación de la causa expropiandi se refiere, al núcleo de oportunidad de la declaración. En relación con la materia tratada en el proceso que ha dado lugar al recurso de que conocemos la configuración de la utilidad pública se entiende implícita en los planes de obras y servicios aprobados por el municipio”.

2ª) La expropiación se realiza a fin de proceder a la reposición de una instalación de servicios al amparo de lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley de Carreteras, según lo expuesto anteriormente. Por consiguiente, no se trata del establecimiento de una nueva estación de servicio sin licitación previa, tal y como afirman los recurrentes, sino de la reposición de una ya existente, que resulta admisible al tratarse de instalaciones que se encuentran al servicio de una obra pública (la carretera) siendo irrelevante, a estos efectos, que la gestión de la misma se realice por una empresa privada, tal y como señalaba la sentencia de 3 de junio de 1998 anteriormente citada.

III

Por último, pese a no plantearse en la consulta, debe hacerse referencia a la inadmisibilidad del recurso de reposición presentado.

El recurso de reposición interpuesto contra el acta previa de ocupación es inadmisibile al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

Procedimiento Administrativo Común, según el cual *“contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley.*

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento”.

Como puede observarse, la regla general en nuestro ordenamiento jurídico consiste en excluir la interposición de recurso administrativo frente a los actos de trámite, en cuanto que los mismos cumplen únicamente la función de preparar y hacer posible la decisión en el procedimiento, por lo que podrán ser recurridos en el momento en que se interponga el recurso que proceda contra la resolución que ponga fin al procedimiento. El citado precepto únicamente considera susceptible de recurso administrativo independiente a los denominados “actos de trámite cualificados”, entendiendo por tales aquéllos que *deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos*, requisitos que no concurren en las actas previas a la ocupación, tal y como tiene declarado el Tribunal Supremo.

En efecto, el Alto Tribunal, tiene declarado que las actas previas a la ocupación son un acto de constancia y no resolutorio, en cuanto tienen por objeto la



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

descripción del bien o derecho expropiable, con constancia de las manifestaciones y datos que aporten los interesados que concurren, el Alcalde o Concejal y el representante de la Administración (artículo 52.3 de la Ley de Expropiación Forzosa) y por consiguiente son actos de trámite no impugnables directamente (Sentencia de 21 de febrero de 2003). En este sentido, la Sentencia de 8 de febrero de 2005 señala lo siguiente:

“El acta previa a la ocupación cumple con un fin esencial, como es el de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados por la decisión administrativa de expropiar que se plasma en el expediente expropiatorio, para, tomando en consideración los datos que configuran la realidad del bien que se expropia, extraer de ahí las oportunas consecuencias en orden a que como expone la regla 3ª del art. 52 de la Ley, se describa el bien o derecho expropiable y se hagan constar todas las manifestaciones y datos que aporten quienes intervienen en el expediente y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Por tanto el contenido de la Regla 2ª del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa no contiene una determinación que concluya el expediente expropiatorio, o alguna de sus piezas separadas, para permitir de ese modo el acceso al proceso Contencioso-Administrativo, sino que lejos de ello no supone más que un acuerdo o acto de mero trámite, que no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto, ni pone término a la actuación administrativa, ni hace imposible o suspende su continuación, por lo que no encaja en la categoría de acto de trámite que decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos de quien lo soporta como exige el art. 107.1 de la Ley



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero (RCL 1999, 114, 329)” .

Por consiguiente, procede declarar la inamisibilidad del recurso presentado.

En razón de las consideraciones anteriormente expuestas, el Abogado del Estado que suscribe somete a Ud. las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- La expresión “instalaciones de servicios” empleada por el artículo 11.1 de la Ley de Carreteras debe interpretarse en un sentido amplio, comprendiendo todas las instalaciones que se encuentran al servicio de los usuarios de las carreteras, tal y como aparecen definidas en la Orden Ministerial de 16 de diciembre de 1997.

Segunda.- La declaración de utilidad pública a efectos de la expropiación de los terrenos necesarios para efectuar la reposición de las instalaciones de servicios se encuentra implícita en la aprobación del correspondiente proyecto, en los términos expresados en el apartado II del presente informe.

Tercera.- La reposición de la gasolinera y el restaurante situados en el P.k. 41 margen derecha de la A-2, afectados por la actuación “ENLACE DE MIRALCAMPO” incluida en el proyecto de trazado “AMPLIACIÓN A TERCER CARRIL Y REORDENACIÓN DE ACCESOS DE LA AUTOVÍA DEL NORDESTE A-2. TRAMO MECO-GUADALAJARA, P.K. 38,700 AL 55,000” es ajustada a Derecho.



MINISTERIO DE
JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN MADRID
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO

Cuarta.- El recurso de reposición interpuesto contra el acta previa de ocupación es inadmisibile al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 30/1992, al tratarse de un acto de trámite no cualificado.

Madrid, a 5 de julio de 2011

EL ABOGADO DEL ESTADO

Fdo.: David Javier Santos Sánchez

Nota. Informe confirmado íntegramente por la Abogacía General del Estado, Subdirección General de los Servicios Consultivos, con fecha 15 de julio de 2011.

**DEMARCACIÓN DE CARRETERAS DEL ESTADO EN MADRID
DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS**

CORREO ELECTRÓNICO:
aedgmadrid@dsje.mju.es

C/ GARCÍA DE PAREDES 65-8ª
28010 MADRID
TEL.: 91 272 92 36
FAX: 91 272 92 35