

LECCIÓN 10

LA EXPROPIACIÓN FORZOSA (I): CONCEPTO, RÉGIMEN JURÍDICO, SUJETOS Y REQUISITOS PREVIOS¹

Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 10.1. Configuración constitucional y régimen jurídico de la expropiación forzosa.
- 10.2. Régimen jurídico de la expropiación forzosa.
- 10.3. Los sujetos de la expropiación.

5.1. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN

§ 107. Conviene comenzar por precisar en qué consiste **la expropiación forzosa** de la que se va a tratar en la presente lección. Lo más claro, aunque no esté exento de dificultades como se verá a lo largo de esta lección, es recordar el concepto legal de expropiación acogido en nuestro país desde hace más de 50 años. En efecto la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 la **define** así en su artículo primero: *«cualquier 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»*.

Ese es la definición legal de la que debemos partir para analizar la institución en que consiste la expropiación. De dicha definición, que es la

¹ Actualizado en abril de 2017.

legalmente vigente en España, deben retenerse provisionalmente algunas **ideas fundamentales**:

- La expropiación consiste en una privación que, además, es singular.
- El objeto de la expropiación no sólo es la propiedad sino que, genéricamente, puede referirse también a cualesquiera derechos legítimos, reales o no (usufructos, servidumbres arrendamiento, etc.).
- La privación no sólo consiste en la ablación o sustracción total de la propiedad o del bien o derecho, sino que pueden consistir en la imposición de gravámenes o derechos reales sobre el bien o derecho o incluso de obligaciones sobre los mismos.

En la enumeración de las tres ideas a retener están contenidos muchos de los problemas que plantea la expropiación en el momento actual y que se verán en la presente lección y en la siguiente.

Así, de la idea de **privación singular** se sigue que no entran en la categoría de expropiación aquellos casos en que propiamente no hay privación singularizada, sino que con carácter general se establecen algunas limitaciones. Por eso mismo podría pensarse incluso que no hay en realidad, en esos caso, privación –ni singular, ni general– sino delimitación genérica de un Derecho. Es decir cuando el legislador no pretende privar a alguna o algunas persona de algo, sino sólo regular con carácter general el alcance de un derecho sobre un bien, parecería que no hay expropiación sino regulación de los derechos. En esos supuestos no puede hablarse de que el poder público pretenda asumir la propiedad de alguien en concreto, pues sólo pretende regular con carácter general, para todo el mundo, un bien o conjunto de bienes o derechos, aunque al hacer tal regulación se produzca una disminución de su contenido para cada uno de sus titulares.

Ahora bien esa regulación u ordenación general de la propiedad o de los bienes o derechos, que no es una expropiación porque falta la voluntad de privar singularmente a alguien de algo, no significa, en la práctica, que las

personas concretas a las que afecta la nueva ordenación general no puedan resentir tal ordenación como si fuera una privación singular. En todo caso no siempre es fácil distinguir entre lo que es una privación singular y lo que son los efectos singulares de una regulación general de un derecho como luego se verá.

Debe notarse, por otra parte, que la idea de privación singular no es equivalente completamente a privación individual. En la mayor parte de los casos la realización de una obra pública que obliga a expropiar –debido a la construcción de una carretera o de la plataforma y las vías del AVE, etc.– afecta no a una, sino a muchísimas personas propietarias de terrenos o titulares de todos tipo de derechos reales o obligacionales sobre los mismos en los lugares donde está previsto que discurra la carretera o la vía y sus zonas de servicio o aledañas, en cuanto sean necesarias para el fin que se busca. Sin embargo podemos hablar de privación singular dado que no se pretende regular con carácter general el estatuto de la propiedad fundiaria y alterarlo, sino privar de la propiedad a las concretas y singulares personas, por muy numerosas que sean, que vayan a quedar afectadas por la obra.

En segundo lugar frente a la idea tradicional de que la expropiación se refería a la propiedad fundiaria, en realidad la Ley de Expropiación forzosa la extiende a **toda clase de bienes y derechos** y no sólo a la propiedad inmueble.

En tercer lugar, y finalmente, la LEF soluciona un cuestión nunca bien resuelta acerca de si de expropiación solo cabe hablar cuando hay privación de la propiedad en su totalidad y no cuando de los que se trata es de **la imposición de servidumbres u otras limitaciones** que no implican privación de la propiedad (restricciones o servidumbre en interés de la navegación aérea en las proximidades de los aeropuertos o en interés de las telecomunicaciones, etc.²).

² Pese a ello es frecuente que en las Leyes sectoriales siga subsistiendo una cierta ambigüedad sobre si se continua diferenciando según se trata de la ablación total de la propiedad o de otras restricciones a la misma.

De ahí las referencias a la venta, permuta, donación, imposición de servidumbres, censos, etc. que se contienen en la definición de expropiación contenida en el artículo 1 de la LEF.

Con el concepto o definición legal de expropiación y con las aclaraciones preliminares que acaban de hacerse se está en condiciones de entrar en el tema empezando por valorar la ubicación misma de la expropiación dentro del Derecho administrativo.

§ 108. Es frecuente que en los manuales y obras doctrinales **de Derecho Administrativo** la expropiación forzosa se trate y aborde en lugares muy distintos. Hay quien la presenta como una forma de actividad administrativa o quien la presenta como una actividad instrumental de otras muchas – especialmente al abordar las obras públicas o el urbanismo– o como garantía de la propiedad o incluso la liga con una teoría general de la indemnización en el Derecho Público que permitiría tratarla junto con la responsabilidad administrativa. Todo ello se traduce en el estudio de la expropiación en los lugares más diversos.

Realmente cualquiera de esas presentaciones es perfectamente admisible, pues su ubicación no deja de ser algo convencional, por lo que mientras responda a criterios lógicos no hay nada que oponer. En nuestro caso, en la presente lección y en este primer curso de Derecho Administrativo, se trata la expropiación como una institución; y como una **institución de garantía de la propiedad y de los bienes y derechos** de las personas.

La razón de tal presentación como institución es que la propiedad (considerada como el derecho más pleno y perfecto que se puede tener sobre una cosa, aunque no es el único objeto de la expropiación) no sólo es un derecho –y un derecho fundamental–, sino que también es algo más, aunque no deje de ser un

derecho³. En efecto el artículo 33.2 de la Constitución Española, habla de la “**función social**” de la propiedad, lo que nos pone inmediatamente sobre aviso de que cumple una misión que va más allá de la satisfacción del interés del titular del bien o derecho⁴.

Desde luego todos los derechos y libertades fundamentales, además de expresar el poder de disposición de una persona sobre una cosa o sobre la conducta –obligación– de otra, cumplen una función más genérica como se expresa para todos los derechos fundamentales en el artículo 10.2 de la CE: “*La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*”.

Por otra parte la expropiación puede verse como la negación del derecho de propiedad, pero paradójicamente es también, si se quiere, **su consagración**. Esto es así puesto que, dado que la Constitución conceptua la propiedad como derecho –y como derecho fundamental– solo la Constitución misma, y nadie más, puede prever en qué supuestos tal derecho fundamental –y la institución que expresa, pues no sólo se refiere al derecho de una persona sobre una cosa, sino a

³ Aunque se hable en el texto de la lección de propiedad en realidad nos referimos, salvo que otra cosa se diga, no sólo a la propiedad, entendida en sentido estricto como el derecho real más importante, como el derecho más amplio que una persona tiene sobre una cosa, sino también a los demás derechos de los que se puede ser titular, aunque estos no consistan en la propiedad, sino en cualquier otro derecho real sobre las cosas o incluso en cualquier titularidad de derechos de carácter personal u obligacionales.

Por otra parte la consideración de la propiedad como derecho fundamental parte de una concepción amplia de esta última categoría que no se restringe a aquellos incluidos en la sección primera del capítulo II que gozan de especial protección, sino a todos los incluidos en el capítulo II en tanto vinculan a los poderes públicos conforme al artículo 53.1 CE. En todo caso, esta interpretación no es seguida por el Tribunal Constitucional que mantiene una concepción estricta de los derechos fundamentales reservadas a los de la sección primera del capítulo II (SSTC de 24 de noviembre de 1987, 18 de abril de 1988 y 21 de abril de 1988).

⁴ Artículo 33.

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.
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 lo dispuesto por las Leyes.
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 lo dispuesto por las Leyes.

las funciones que ese derecho puede desempeñar– puede ser sacrificado. La idea es que nada, si no es la utilidad pública o el interés social, puede explicar la privación de la propiedad como derecho subjetivo.

La expropiación se nos muestra así, a partir del constitucionalismo, como la institución que expresa, antes que nada, la **importancia que el derecho de propiedad** tiene y la función social que cumple en un Estado de Derecho; por eso mismo nadie puede ser privado de ella, si no es por razones fundadas de interés público y a través de un procedimiento ritualizado que trata de garantizar que sólo si se dan determinadas condiciones puede privarse a alguien de su propiedad y siempre mediando la adecuada indemnización.

Tratar la expropiación como institución pone de manifiesto, por tanto, la importancia que la propiedad tiene, incluso cuando de lo que se trata es de sacrificarla; pues, pese a ello, lo primero que se hace es reconocerle la importancia y el valor que tiene en un Estado de Derecho y en una sociedad democrática y por eso se ponen en pie un conjunto de exigencias, requisitos y procedimientos sin cuya observancia no podrá privarse a nadie de su propiedad.

§ 109. Una idea mas cercana al concepto de expropiacion puede ofecérnosla su distincion con otras instituciones o figuras mas o menos afines. En concreto su distincion con la **responsabilidad patrimonial del Estado**, por una parte, y su distincion con la regulacion y delimitacion de los derechos, por otra.

La expropiación busca privar deliberadamente a alguien de sus bienes y derechos en tanto que la responsabilidad patrimonial de la Administracion se produce en relacion con daños derivados de actividad administrativa que no se quiere que se produzcan, pero que se pueden acabar produciendo.

La **expropiación** podriamos decir que produce un daño “deliberadamente”, aunque luego se deje indemne al que padece tal daño. No obstante el “*primum movens*” de la expropiación no radica en producir el daño –la privación de bienes o derechos– por producirlo, sino en satisfacer un interés

público; lo que ocurre es que para conseguir ese fin se sabe que se produce el daño en que consiste la privación; y se quiere producirlo, aunque también se quiere compensar al que lo sufre de forma que quede indemne (sin daño).

De ahí la idea de indemnización como instrumento para dejar sin daño alguno (in-demne: sin daño) al que la sufre. Aunque se le quiera dejar indemne la privación es deliberadamente querida y el daño se produce –y se quiere producir– aunque luego se compense de tal forma que, al final la persona que la padece quede, teóricamente, indemne.

Esa voluntad deliberada de privar a alguien de su propiedad se traduce en la necesidad de un procedimiento ritualizado para efectivamente desposeerla y privarla del bien o derecho de que se trate. La privación no es algo así que se produzca por inadvertencia, sino que se hace deliberadamente y con un procedimiento dirigido a esa privación.

Eso no ocurre en la **responsabilidad patrimonial**, pues aquí se trata de daños que en realidad no busca la Administración; en absoluto. Y por eso mismo no hay procedimiento alguno para producirlo, sino daño que se produce en el desenvolvimiento material (a veces también formal) de la actividad administrativa. Sin embargo son daños que la Administración no puede descartar que se produzcan y por eso tales daños no queridos en sí mismos, si se acaban produciendo, determinan la procedencia de una indemnización. A diferencia de la expropiación en la responsabilidad patrimonial no se busca el daño, mas bien se trata de evitarlo, pero si se produce se asume la responsabilidad y se busca dejar indemne, también, a quien ha sufrido el daño como consecuencia de la actividad administrativa.

No puede desconocerse que en ocasiones la Administración sabe que su actividad puede producir un daño o tiene posibilidades o, incluso, probabilidades de producirlos; pero eso no quita que quiera causar el daño: no quiere, aunque tampoco pretende renunciar a su acción, pese a que pueda imaginar la eventualidad del daño.

Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de medidas de policía para evitar una manifestación ilegal y violenta cuyos promotores pretenden causar daños a personas y cosas. La Administración tiene que mantener el orden público y emplear los medios habituales de los cuerpos y fuerzas de seguridad de forma proporcionada y sucesiva. Pero puede y debe prever que tal vez sea necesario disparar pelotas de gomas o botes de humo. Pues bien, el empleo de dichos medios no está exento de riesgos y ha dado lugar en ocasiones a lesiones graves (por ejemplo, en los ojos de los manifestantes violentos o de terceros o daños en los coches o escaparates de los comercios que por allí se encuentran). Por bien dirigido que esté el disparo de un bote de humo puede rebotar en algún sitio y romper una cristalera o dar a alguien en un ojo o afectar seriamente el humo a un asmático. Las posibilidades son muchas y los tribunales han dictado numerosas sentencias en casos como los propuestos. Lo que aquí nos interesa destacar es que la Administración ve como posible, y aún como probable, que puedan producirse efectos que no quiere y, pese a ello, emplea tales medios porque entiende que lo peor sería la inactividad que suponga que los violentos se apoderen de la ciudad.

En estos casos, aunque la Administración pueda suponer que se van a producir daños, lo cierto es que la Administración no quiere que se produzcan, pero no puede dejar de actuar: el daño es una eventualidad no querida, pero tampoco excluida en estos casos. Si el daño se produce se tratara de dejar indemne al que lo sufre según se verá en la lección correspondiente⁵. Lo que es claro es que a diferencia de la expropiación donde se quiere deliberada y directamente la privación de los bienes o derechos –privación que supone un cierto daño para el particular al que se quiere, sin embargo dejar indemne– en la responsabilidad el daño no se busca, sino que se trata de evitar, sólo que a veces la acción administrativa tiene que producirse aunque haya riesgo de daños.

⁵ En la responsabilidad juega un papel importante la eventual concurrencia de culpas del manifestante, pero tal cosa no ocurre con el ciudadano pacífico que pasaba por el lugar y no pudo evitarlo.

En ello radica la diferencia entre ambas instituciones y esa diferencia contribuye a aclarar más el concepto de expropiación.

§ 110. Mucha mayor dificultad ofrece la diferenciación entre expropiación y **delimitación del derecho** de propiedad o del régimen de otros derechos sobre bienes o sobre conductas de terceros que se contiene en regulaciones de carácter general.

Su distinción ofrece enormes dificultades y sin embargo, es relevante diferenciar una cosa de otra. Se comprende que una cosa son los límites naturales de los derechos y otra cosa es la restricción, ablación o sustracción de elementos o partes de los derechos mismos. Una cosa es privar a alguien de sus derechos y otra es delimitar o marcar las fronteras de los derechos. Ningún derecho es ilimitado; tampoco los derechos fundamentales⁶.

La misión del poder legislativo es ordenar relaciones jurídicas entre particulares y de los particulares con el Estado. Esa regulación, cuando se hace con carácter general, no pretendería quitar a nadie nada, sino establecer cuáles son los límites naturales de los derechos. Ocurre que la forma de entender los límites varía de unas épocas a otras; y no se puede exigir que el legislador esté atado de pies y manos, porque no pueda tocar los derechos tal y como hayan estado hasta un momento determinado, pues eso conduciría a la petrificación del Derecho y a trabar el poder de la soberanía popular⁷.

⁶ Por ejemplo, la libertad de expresión presenta esos límites en los derechos de los demás (intimidad, honor, imagen, etc.) e incluso en otros bienes o valores constitucionales (protección de la infancia, secretos militares, secretos industriales, etc. En la doctrina americana, en donde la libertad de expresión es un pilar fundamental, se ha dicho con toda razón que la misma no ampara el derecho de gritar de forma alarmante “fuego, fuego” en un teatro abarrotado.

⁷ Tomemos el ejemplo de la energía eléctrica. En el año 1984 se acordó declarar formalmente servicio público la explotación unificada del sistema eléctrico nacional (declarándose de utilidad pública la adquisición del dominio privado de la red de alta tensión que es la que transporta la energía eléctrica a muy alta tensión para evitar pérdidas de energía). Una parte de esa red de alta tensión era propiedad de particulares y el Gobierno y el legislador consideraron que esa situación no era nada conveniente para que las empresas de generación de

Hacerlo de otra forma, mantener la regulación pasada para siempre, determinaría la petrificación del Derecho, poniéndolo al servicio de los *“beati possidentes”*, consagrando el *statu quo ex ante* e impidiendo acometer reformas para el futuro. El legislador del presente se vería trabado por las decisiones del legislador del pasado.

Todas las operaciones de liberalización económica de los últimos veinte años han tenido, en todos los campos, que redefinir el alcance de derechos y ello no se ha considerado como una expropiación, sino como una nueva determinación de los límites naturales de los derechos realizada de forma

energía (titulares de una parte de la red de transporte) compitieran lealmente entre ellas, pues podían, teóricamente, aprovecharse las titulares de tramos de red de alta para colocar su propia energía en primer lugar, incluso aunque fuera a precios superiores. El Estado podía adquirir los bienes afectos a la red de transporte y a ese servicio público.

En 1997, la Ley 54/1997 del Sector eléctrico dispuso, sin embargo, que respecto a la red de distribución (que distribuye ya en tensión normal la energía –red propiedad también en gran parte de las empresas de generación–) no era necesario expropiar tal red puesto que bastaría con imponer a los titulares de las redes de distribución la obligación –general en el ámbito de la energía– de dar acceso a terceros (a los productores competidores) a sus redes. El uso de la red tenía que ser puesto a disposición de todos; y por todos se entiende, especialmente, a los competidores, aunque la titularidad de las mismas continuara en manos de sus tradicionales propietarios.

El legislador en 1997 impuso una regulación del derecho de propiedad que excluía de ésta la tradicional idea del *“exclusiis aliis”*⁷ o la exclusión de goce y disfrute por los demás. Con esa modificación en el régimen legal se puede pensar que se modificaba de alguna forma el derecho de propiedad; pues si hay que compartir el uso de la cosa propia, puede dudarse de si estamos ante el régimen que corresponde a bienes de propiedad privada o si hemos transformado estos en bienes de dominio público por estar destinados al uso general o a los servicios públicos (artículo 339 del Código Civil) o ahora a los servicios de interés económico general.

Lo que nos interesa aquí es ver cómo la regulación de la energía eléctrica parece que determinó un cambio, al menos en el nivel de las normas, del contenido mismo de la propiedad privada de las redes. El cambio se justificaba en la idea de que las redes de distribución pueden ser *“essentials facilities”* que es preciso compartir en su uso, si no se quiere que conduzcan a un abuso de derecho o un abuso contrario a la competencia.

El legislador de 1997 consideró que la declaración del derecho de acceso de terceros a la red no implicaba una expropiación para sus titulares y, por tanto, no indemnizó, sino que se limitó a declarar en la Ley que no era preciso expropiar. En buena medida ello se correspondía con la interpretación que se venía haciendo de las normas del Derecho de la competencia. En todo caso lo relevante es cómo el legislador entiende que no está sustrayendo un derecho o restringiéndolo, sino que consideró que lo natural era que los recursos escasos y no reproducibles fácilmente debían ser compartidos.

general; aunque esto no siempre ha sido aceptado pacíficamente por los afectados.

Todo ello no quita que, en muchos casos, resulte muy discutible hasta qué punto se puede invocar la delimitación de derechos para evitar hablar de expropiación. Algunas leyes españolas como la Ley 29/1985 de Aguas o la Ley 22/1988 de Costas se enfrentaron al problema de cambiar el régimen de los derechos afrontando la cuestión de su impacto sobre las situaciones existentes. En general el legislador ha tratado de evitar que determinados cambios radicales afectasen, sin más, a las situaciones o derechos anteriores. Es el caso de las aguas subterráneas que hasta la Ley de aguas podían ser de titularidad privada y que, desde ella, son públicas, pero con un tratamiento especial para los propietarios anteriores de aguas subterráneas privadas. Es también el caso de la regulación de los enclaves privados en la zona marítimo terrestre en que la solución fue mucho más radical, aunque con regímenes transitorios que trataban de evitar que si se llegaba a considerar una expropiación legislativa pudiera alegarse que no había existido compensación alguna.

Sea como fuere los ejemplos de la Ley de Aguas y de Costas ponen de manifiesto lo complejo que resulta distinguir la expropiación legislativa de carácter general que debería entrañar alguna indemnización (pese a la confusa regulación del artículo 32.3 LRJSP) y la delimitación legislativa de derechos que no entraña indemnización alguna.

5.2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

§ 111. El **régimen jurídico** de la expropiación forzosa puede concretarse en torno a una serie de elementos catalizadores de su exposición. Así podrían distinguirse, en primer lugar, los **aspectos subjetivos** que tienen que ver con la cuestión acerca no sólo de quién puede ejercer la llamada potestad expropiatoria,

sino también de quién puede regular su régimen general y las condiciones que deben darse para su ejercicio; también tiene que ver con la cuestión de quiénes son las personas que quedan sujetas al eventual ejercicio de la potestad expropiatoria o son beneficiarias de ella.

En segundo lugar hay **aspectos objetivos** que tienen que ver o bien con las causas o motivos que permiten el ejercicio de tal potestad o bien con los bienes o derechos que son objeto de tal potestad o con su valoración a efectos de la justa indemnización.

En tercer lugar hay también **aspectos formales y procedimentales** que tienen que ver con los requisitos y procedimientos para llevar adelante la expropiación.

Con ello no quedan agotadas todas las cuestiones que se plantean en torno a la expropiación, pero las demás (derechos de reversión, intereses de demora, recursos, etc.), pueden vincularse con alguno de esos elementos catalizadores subjetivos, objetivos o formales.

En la exposición de todos estos aspectos se empezará por los aspectos subjetivos, para continuar con los objetivos y acabar con los formales o procedimentales.

Ahora bien, hay algunas cuestiones, tanto atinentes a aspectos subjetivos como objetivos, que conviene tratar en primer lugar, antes de entrar en la concreta regulación de la expropiación y del ejercicio de la potestad expropiatoria propiamente dicha. En efecto, al margen de quién puede ejercer tal potestad en cada caso concreto está la cuestión de quién puede dictar en esa materia normas con rango de Ley, lo que será el objeto de presente apartado. De mismo modo antes de entrar en el ejercicio de tal potestad conviene detenerse en lo que la [Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa](#) (LEF) denomina en su

capítulo I del Título II requisitos previos a la expropiación forzosa⁸ lo que será objeto del siguiente apartado.

§ 112. Como se ha dicho, la expropiación consiste en la privación singular de la propiedad o de bienes o derechos, pero como es lógico esa privación singular y concreta es una decisión que presupone la existencia de una normativa que determine los requisitos y condiciones del ejercicio de la potestad expropiatoria. En definitiva, antes de que la autoridad que sea competente para ejercer tal potestad la ponga en marcha debe haber una **regulación con rango de Ley** que determina las condiciones y requisitos de tal expropiación.

El **rango legal** –norma con rango de Ley– de la regulación parte del dato ineludible de que estamos hablando de un derecho subjetivo reconocido en el artículo 33 de la CE. Por esa razón es de aplicación lo previsto en el artículo 53 de la misma norma suprema cuando establece la necesidad de Ley (“sólo por Ley”⁹) para la regulación de los derechos del capítulo II del título I de la CE y entre ellos está el derecho de propiedad. La Constitución es así la norma de cabecera pero no agota, como es lógico, todos los pormenores de una institución como la expropiación ligada con un derecho fundamental que cumple una función social y que tiene así una dimensión institucional.

Será el legislador democrático, la legítima representación del pueblo, quien determine con carácter general, los supuestos y condiciones en que tal derecho fundamental puede ser sacrificado de acuerdo con las previsiones constitucionales.

⁸ Artículo 9: Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que hay de afectarse el objeto expropiado

⁹ Art. 53.1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. **Sólo por ley**, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

Éstas son muy importantes, pero dejan un amplio espacio libre para su desarrollo que sólo los representantes del pueblo pueden llenar y no el Ejecutivo. Todo ello sin perjuicio de que la Ley formal pueda **remitir al reglamento**, como ya conocemos, para que complete las decisiones fundamentales y esenciales que han debido fijarse en la Ley. No cabe pues ni una Ley que remita en blanco –deslegalice– una concreta materia que la CE ha reservado a la Ley formal, ni una delegación genérica –una especie de Ley de plenos poderes– en el Ejecutivo por la que el legislativo delegue su competencia –en realidad abdique de su competencia si no pone condiciones y directrices–. El legislador puede llamar al Ejecutivo a colaborar en una regulación a condición de que haya establecido las decisiones importantes dejando al reglamento las cuestiones técnicas o complementarias de aquellas.

Algunas decisiones que están en la LEF para el procedimiento ordinario de expropiación –anterior, como es sabido, a nuestra Constitución– suponen una restricción de la potestad expropiatoria al exigir la previa indemnización, restricción en garantía de la propiedad que va más allá de lo que prevé la Constitución. Tal previa indemnización que figura en la LEF en el procedimiento ordinario¹⁰ y que, sin embargo, no figura en el artículo 33.2 de la CE (que exige que la expropiación se haga “mediante la correspondiente indemnización”, pero que no exige que sea “previa indemnización”¹¹ como viene a establecer la LEF en su artículo 51 con carácter general) pone de relieve las posibilidades que la CE deja al legislador para hacer una regulación más o menos protectora del expropiado o del interés público que se quiere satisfacer.

¹⁰ Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá en relación con la expropiación urgente en que la indemnización previa no es plena por lo que no deja “indemne” al expropiado hasta después.

¹¹ Como se verá en su momento la omisión de toda referencia a la “previa indemnización” no fue un descuido del constituyente, pues en su momento se debatió la enmienda que pretendía que se mencionara la exigencia de tal previa indemnización y se rechazó por lo que se trata de una decisión consciente.

Lo mismo ocurre con la reversión del bien expropiado cuando no se destine el bien al fin que justificó la expropiación o cuando deje de dedicarse a tal fin, en que se reconoce un cierto campo, aunque no sea muy amplio a la configuración legal; configuración que alguna doctrina ha criticado por la solución dada que no le parece conforme con la previsión constitucional, como se verá al estudiar la reversión.

Todo ello pone de manifiesto la importancia que reviste la definición legislativa de los términos y condiciones del ejercicio de la potestad expropiatoria.

Pues bien esa importancia nos lleva a la cuestión, que aquí es relevante, acerca de quién es el legislador competente para regular en el plano general y legislativo el instituto de la expropiación.

§ 113. Se trata en definitiva de abordar la cuestión de la **competencia normativa** estatal o autonómica para regular la materia expropiatoria.

La cuestión parecería ser sencilla a la luz del artículo 149.1.18 CE, ya que reconoce al Estado la **competencia exclusiva** en relación con lo que denomina “legislación sobre expropiación forzosa”. Por regla general la expresión “legislación” se entiende como algo más amplio que la Ley formal. Es decir, el Estado no sólo sería competente para dictar Leyes en sentido formal sobre expropiación forzosa, sino que también lo sería para dictar todo tipo de reglamentos; es decir todo tipo de normas de carácter general.

En cambio no tendría competencias de **carácter ejecutivo** en relación con la expropiación forzosa en aquellas materias en que las CCAA hubieran asumido competencias sectoriales (agricultura, urbanismo, etc.), todo ello sin perjuicio de las competencias ejecutivas del Estado en las materias sectoriales que le corresponden (ejecución de la expropiación para las obras públicas de interés general de competencia estatal).

En esos términos a las CCAA no les quedaría, por tanto, más competencia que la puramente ejecutiva o de ejercicio de la potestad expropiatoria en aquellos sectores de la actividad pública en que hubieran asumido las competencias correspondientes.

En esa idea de la competencia legislativa exclusiva y única del Estado en materia de expropiación forzosa abundaría el hecho de que a éste le corresponde, además de la materia específica y nominativamente designada por dicho nombre de expropiación forzosa, también la legislación civil *ex artº* 149.1.8ª de la CE –y bajo ese concepto la propiedad es uno de los derechos reales clásicos objeto de regulación por el Código Civil; derecho el de propiedad (y todos los demás a que se refiere el citado Código) que queda afectado precisamente por la expropiación– o las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos o en el cumplimiento de los deberes constitucionales *ex artº* 149.1.1ª. Ambos títulos competenciales refuerzan desde otras perspectivas la inequívoca competencia del Estado en materia de expropiación.

Sin embargo, pese a la claridad de los títulos competenciales del Estado, las cosas no son tan simples. Y no lo son porque **las CCAA tienen también reconocidas** por sus Estatutos, de acuerdo con el artículo 148 ó 149.3 de la CE, determinadas competencias con carácter exclusivo. Así ocurre, por ejemplo, en materias de urbanismo, agricultura, obras públicas de interés autonómico, cuencas hidrográficas que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, etc..

En esta perspectiva se comprende que, dado que un elemento sustancial del régimen jurídico de la expropiación forzosa reside en la existencia de una **utilidad pública o un interés social** que justifique la expropiación, tal utilidad pública o interés social no puede determinarse ni apreciarse por el Estado con independencia de la materia sectorial en la que la Comunidad Autónoma tenga la competencia exclusiva. La utilidad pública en materia agraria no la puede

apreciar el Estado cuando la competencia en esa materia la haya asumido la Comunidad correspondiente. Por tanto, la determinación de los términos y condiciones de la apreciación y la determinación legislativa de los supuestos de utilidad pública o interés social en cada materia está vinculado con la competencia sectorial correspondiente en relación con la cual se pone de manifiesto la necesidad de expropiar o privar a alguien de su propiedad, bienes o derechos, porque se considere que hay un fin de interés general que lo justifica. Así, si estamos ante una carretera de competencia autonómica será la correspondiente Comunidad Autónoma quién tenga que decidir con carácter general¹² (en una norma con el rango adecuado) o en el caso concreto¹³ (en relación con una concreta obra o servicio) las condiciones y procedencia de la expropiación.

Esta cuestión ha dado así lugar a alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional que a la vez que ha reafirmado la competencia legislativa del Estado para regular la expropiación forzosa, también ha reconocido que las CCAA tienen la competencia, respetando la Ley estatal, para regular en cada sector de la acción pública en el que sean competentes –agricultura, urbanismo, etc.– los supuestos, condiciones y requisitos que, en cada uno de tales sectores, puede producirse el ejercicio concreto de la potestad expropiatoria.

Nos interesa ahora concretar ese ejercicio de la competencia legislativa autonómica –en materias de agricultura, por ejemplo– que debe respetar siempre la legislación del Estado y que puede determinar que, en determinadas condiciones, una finca puede quedar sujeta a expropiación. Las condiciones determinantes del interés público o social para la expropiación de una finca

¹² Es decir en un plano legislativo y con carácter general podrá determinar qué tipo de obras, por ejemplo, puede dar lugar al ejercicio de la potestad expropiatoria.

¹³ En este caso –que una concreta obra de una determinada carretera, por ejemplo, exige expropiar determinados terrenos concretos– se trata de una competencia ejecutiva en materia de expropiación que no se puede negar a las CCAA en cuanto hayan asumido tal competencia en sus Estatutos, o aunque no la hayan asumido como tal la tendrán por tratarse de Administraciones territoriales a las que se reconoce competencia en la propia LEF.

agraria pueden ser establecidas, en principio¹⁴, por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las competencias exclusivas que haya asumido, pero el modo como se desarrolla la expropiación ha de ser de acuerdo con la legislación estatal¹⁵.

§ 114. La competencia legislativa del Estado no se agota por otra parte en la LEF. El hecho de que la Constitución reserve al Estado la competencia legislativa en materia de expropiación implica que la puede ejercer en un texto legal o en cuantos quiera. Eso es lo que sucede en la medida en que el Estado, aunque tiene en **la LEF el régimen general de referencia**, no ha dejado de hacer regulaciones y en todo caso referencias sectoriales en muchas ocasiones.

Entre las más recientes e importantes pueden citarse la que hizo en la [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación](#), o en, sobre todo, en el [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo](#) que en algunas partes importantes, como es el caso de las valoraciones, o en punto a la reversión, ha venido a sustituir a la LEF.

Ello no quita que en otras leyes sectoriales se hayan hecho regulaciones que tienen que ver con la expropiación. Basta ver a tales efectos las previsiones

¹⁴ Debe recordarse que el Estado puede establecer al amparo del artículo 149.1.1^ª las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de los deberes.

¹⁵ A ese respecto debe recordarse la Sentencia 37/1987 de 26 de marzo del Tribunal Constitucional sobre la reforma agraria en Andalucía en que reconoció la legitimidad en este punto de la Ley autonómica al afirmar “no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir”.

de la [Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea](#) y las servidumbres que se establecen, la Ley 9/2014 de 9 de mayo General de Telecomunicaciones (y las servidumbres, limitaciones y posibilidades de expropiar la propiedad privada o de imponer servidumbres ¹⁶⁾ o, finalmente y sin ánimo de agotar la cuestión, las que la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#), regula.

Hay que notar por tanto que la competencia exclusiva del Estado no tiene por qué agotarse ni contenerse en un solo texto, ni en efecto se contiene en uno solo. Lo mismo puede decirse de las competencias legislativas de las CCAA, pues es habitual que cada Ley sectorial haga alguna aportación al régimen de la expropiación en cada sector.

§ 115. La competencia legislativa para regular con carácter general la expropiación, pero eso no debe ser confundido con la posibilidad de la **expropiación legal**, esto es, que la Ley no regule la expropiación en general, sino que sea ella misma la que expropie directamente un bien o derecho. Eso no es frecuente que ocurra, pero ha sucedido bastantes veces en nuestra historia y en la historia de los países de nuestro entorno.

En el caso de España se ha producido situaciones varias en las que el legislador ha dictado normas con rango legal que en realidad implicaban una expropiación concreta y no una regulación mas o menos general. Es decir Leyes con contenido expropiatorio directo. Los supuestos son también numerosos en otros países. Así en la primera mitad del siglo XX hubo numerosas nacionalizaciones de actividades y empresas en el Reino Unido.

El problema que suscitan este tipo de expropiaciones directas por el legislador no deja de ser paradójico. En efecto por una parte en la historia de las privaciones de la propiedad el legislador ha aparecido como el garante de la propiedad de los particulares, puesto que eran los representantes del pueblo los

¹⁶ A pesar de que la LEF quiso acabar con la distinción entre la privación total de la propiedad como el objeto único de la expropiación y la imposición de servidumbres como algo distinto, son muchas las leyes sectoriales que mantienen al respecto una postura equívoca.

que se suponía que mejor defenderían los derechos de los ciudadanos frente a las viejas prácticas de los monarcas absolutos. Pero por otra parte, puesto que los jueces no pueden enjuiciar las Leyes directamente, la intervención del legislador democrático, expropiando directamente, privaría al afectado de la posibilidad de discutir en sede judicial la conveniencia u oportunidad de la expropiación legislativa y solo le permitiría discutir los aspectos relativos a la indemnización y otros de dicho carácter o anejos.

La paradoja consiste en que la intervención supuestamente garantizadora del legislador presenta facetas, aparentemente, de menor garantía; en parte debido a que la Ley, con independencia de su rango formal plantea la cuestión de si debe obedecer a la idea material de la Ley como norma general o no singular. En efecto la Ley singular suscita la cuestión de si satisface el concepto material de Ley –decisión que es norma porque regula con carácter general relaciones jurídicas repetibles en el tiempo que no se ciñen a un caso concreto–.

La doctrina ha debatido sobre ello desde hace muchos años y lo cierto es que siempre ha habido leyes singulares o de caso único.

Por otra parte hay que recordar que aunque la propiedad no es un derecho de los protegidos por el recurso de amparo de acuerdo con el artículo 53.2 CE, lo cierto es que los Jueces y Tribunales pueden, de acuerdo con el artículo 163 de la CE, plantear la cuestión de constitucionalidad si entienden que una norma con rango de Ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución. Es verdad que el particular no tiene el derecho de plantear la “cuestión”, aunque sí a pedirlo al Tribunal competente, pero no cabe duda de que dicho Tribunal independiente si, en efecto, considera que la Ley es contraria a la Constitución puede – y en realidad debe– plantear la cuestión.

Ello ha ocurrido, por cierto, en España con la expropiación del grupo RUMASA, con ocasión de los problemas que planteaba a la economía nacional

la retirada de fondos por los depositantes de un Banco del Grupo que empezaron a sospechar de la solvencia del Banco (y del grupo empresarial) ante la negativa sistemática del Banco de cumplir con su obligación de remitir la auditoria de sus cuentas al Banco de España que le venia siendo reclamada desde varios años atrás sin éxito, de acuerdo con la normativa bancaria.

La expropiación dio lugar a numerosos recursos ante el Tribunal Constitucional e incluso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y también a recursos de amparo casi todos rechazados, así como a “cuestiones de constitucionalidad”; técnica esta última que demuestra que no deja de haber vías para enjuiciar por el Tribunal Constitucional las leyes expropiatorias de caso único. En la primera sentencia sobre el asunto (sentencia RUMASA I) motivada por un recurso del partido de la oposición, Alianza Popular (las anteriores siglas del actual Partido Popular), el Tribunal Constitucional confirmó la validez de la expropiación, entendiendo que, aunque se trataba de una expropiación realizada directamente por el legislador, el mismo se había ajustado a los principios que inspiran la LEF y, por tanto, había respetado las reglas esenciales y generales de la expropiación¹⁷.

5.3. LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

¹⁷ La Sentencia dio lugar a una gran división del Tribunal que aprobó su decisión gracias al voto de calidad del Presidente, Sr. García Pelayo. La división no se produjo sobre todos los puntos de la sentencia, sino sobre dos concretos artículos de la Ley. La minoría discrepante no dudaba, en todo caso, de la extraordinaria y urgente necesidad a que respondía la expropiación por Real Decreto Ley pues se estaba poniendo en grave riesgo la estabilidad del sistema financiero nacional, lo que ponía en cuestión era la directa asunción de la propiedad y la forma de valorar las acciones de forma conjunta para todos los accionistas y no de forma individual. En todo caso en cuanto a la apropiación directa por la Ley ofrecía alternativas el voto particular que hubieran permitido la inmediata ocupación dejando para después la propiedad.

§ 116. Los sujetos que intervienen en el procedimiento expropiatorio son el expropiante, el expropiado y, en su caso, los beneficiarios del procedimiento. **El expropiante** es el que ejerce de la potestad expropiatoria que corresponde de forma exclusiva a las **Administraciones públicas de carácter territorial** como dispone el artículo 2.1 de la LEF. Se entiende por Administraciones de carácter territorial la del Estado, la de las Comunidades Autónomas, la Provincia y los Municipios. La Ley hace mención expresa de quién puede ejercer la propiedad expropiatoria. Fuera de esos supuestos nadie más puede ejercer tales poderes.

Ello no quita sin embargo que aunque no se mencione a las Comunidades Autónomas –dada la fecha de la LEF– las mismas están incluidas; como también lo están los Consejos Insulares o los Cabildos. La razón es que todos responden a la idea de Administraciones de carácter territorial. Es decir Administraciones que desarrollan y ejercen competencias con universalidad de fines, por lo que no son Administraciones sectoriales

Porque no están mencionadas en el artículo 2 y porque no son Administraciones territoriales no pueden ejercer la potestad expropiatoria las ninguna de las entidades que integran el Sector Público Institucional, ni los organismos públicos y entidades de derecho público –organismos públicos, entidades de derecho público y demás–, ni las entidades de derecho privado –sociedades o fundaciones públicas–, ni tampoco las universidades, ni ninguna entidad del tipo que sea que no responda a ese carácter de Administración pública territorial. En todo caso no tienen tal potestad las no mencionadas en el artículo 2.1, con la excepción de las CCAA y los Entes de carácter territorial que menciona la LRBRL de 2 de abril de 1985.

Ello no significa que no puedan de alguna forma expropiarse bienes o derechos en interés de este otro tipo de Administraciones no territoriales, pero no serán ellas mismas quienes tomen la decisión de expropiar, ni quienes conduzcan el procedimiento expropiatorio, sino que serán las Administraciones territoriales

en las que se incardinan –o de las que dependen– quienes ejerzan la potestad expropiatoria.

Si del plano mas general, relativo a las Administraciones titulares de la potestad expropiatoria descendemos al plano mas concreto y específico, de cuáles son **los órganos** que dentro de cada una de dichas Administraciones ejercen tal potestad, habría que observar que la LEF se refiere al Estado correspondiendo a las CCAA determinar quién ejerce en ellas tal potestad. En lo que hace a las entidades locales debe tenerse en cuenta que la LRBRL dispone en sus artículos 21 y siguientes para los municipios y 33 y siguientes para las Diputaciones cuales son las competencias de unos y otros órganos (Alcaldes y Presidentes o los Plenos) por lo que si no se ha dicho otra cosa en otras normas especiales la competencia corresponde a los Alcaldes y Presidentes de Diputaciones.

En lo que hace al Estado, la LEF en su artículo 18 establecía que correspondía al Gobernador Civil adoptar el acuerdo de necesidad de ocupación que inicia, propiamente el expediente expropiatorio (la declaración de utilidad publica es un requisito previo como ya se ha dicho). En la actualidad tal competencia corresponde de acuerdo con su artículo 73.2 LPACA, salvo que en norma especial se disponga otra cosa, a los Delegados del Gobierno en las CCAA. Como se ve la potestad expropiatoria se acerca al territorio en el que se supone que radican los bienes y derechos objeto de expropiación, siquiera ello sea a costa de desconcentrar la competencia sectorial que corresponde a los Departamentos ministeriales en un órgano de ámbito territorial limitado como es el Delegado del Gobierno.

Debe notarse que estamos hablando de la competencia para el ejercicio concreto de la potestad expropiatoria que se inicia, como luego se vera, por el acuerdo de necesidad de ocupación de los concretos bienes y derechos que van a ser expropiados. No hablamos por tanto en este momento de la declaración de utilidad publica o interés social del fin que hemos visto mas arriba que se hace por

Ley o en su caso, en un segundo momento, por el Consejo de Ministros o por el Consejo de Gobierno de las CCAA.

Expropiado

§ 117. Frente a los titulares de la potestad expropiatoria los ciudadanos o personas que tienen bienes o derechos susceptibles de eventual expropiación se encuentran en situación de sujeción como **expropiados**. Es decir no están obligados a nada; sólo están sujetos al eventual ejercicio de la potestad expropiatoria. Todos están sujetos en la medida en que tenga la titularidad de bienes o derechos a las consecuencias del ejercicio de la potestad expropiatoria, aunque tal vez la misma no llegue a ejercerse nunca. La potestad expropiatoria pende como espada de Damocles sobre todos los titulares de bienes o derechos; pero eso no significa que se vaya a concretar próximamente o alguna vez tal potestad, pues puede ocurrir que nunca se concrete para una buena parte de los dichos titulares.

La situación de eventual sujeción se transforma en situación de actual y real sometimiento al ejercicio efectivo de dicha potestad expropiatoria con el acuerdo de necesidad de ocupación. Y la obligación final de entregar los bienes o derechos –o sufrir alguna forma total o parcial de su privación– sólo surgirá cuando se completen las sucesivas fases del procedimiento expropiatorio, tras la adopción de la decisión de iniciar el ejercicio de dicha potestad. Mientras el procedimiento expropiatorio se desarrolla tiene el expropiado determinadas obligaciones, que se configuran en buena medida como cargas, puesto que si no satisfacen las previsiones de la Ley (no se presentan las hojas de aprecio, o no dicen nada sobre las que presenta la Administración, por ejemplo) sufrirá las consecuencias de ello, pero tal conducta no paraliza el procedimiento expropiatorio.

La condición de expropiado la puede tener cualquiera que tenga alguna relación con los bienes o derechos que van a ser objeto de expropiación. La

condición de expropiado es una situación *ob rem* o por razón de la cosa susceptible de expropiación.

Lógicamente los expropiados pueden ser personas físicas o jurídicas. En cuanto sean titulares de bienes o derechos susceptibles de expropiación todos ellos quedan sujetos a la potestad expropiatoria¹⁸.

La condición de expropiado por razón de un mismo y único objeto puede determinar que sean llamados al procedimiento expropiatorio diversas personas, pese a que estemos ante un solo objeto. Ello es posible porque las relaciones con las cosas pueden desenvolverse con distintas intensidades sobre un mismo objeto sobre la base de distintos derechos sobre el mismo: derechos reales o derechos obligacionales. Así, la expropiación de un edificio para la construcción de un aeropuerto afecta al propietario del edificio; pero también puede afectar al titular de un derecho de usufructo sobre un piso de ese edificio. Incluso puede haber un tercer nivel de desagregación de los derechos que se dan sobre una cosa, pues no solo habría que considerar al propietario y al usufructuario del piso, sino al arrendatario al que el usufructuario ha arrendado el piso. En un cuarto nivel todavía podríamos considerar al subarrendatario.

Como se ve todas las personas que se han mencionado tienen algún tipo de derecho real (propietario y usufructuario) u obligacional (arrendatario y subarrendatario) relacionado con el objeto a expropiar y por tanto la misma cosa puede determinar que se traigan al procedimiento expropiatorio a diversas personas relacionados con una única cosa u objeto.

La LEF toma en cuenta la posición mas fuerte que liga a una persona con una cosa (la propiedad) cuando dispone que *las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del*

¹⁸ Hay que excluir de entre los objetos sometidos a expropiación los bienes de dominio público, pues como se verá en su momento son bienes *extra commercium* y por eso mismo inalienables (la expropiación es como una venta forzosa, pero una venta), imprescriptibles e inembargables. Los bienes de dominio público están sujetos a las llamadas mutaciones demaniales.

derecho objeto de la expropiación, pero eso no excluye que además hayan de tenerse en cuenta a los demás expropiados no propietarios; ya sea porque la Administración expropiante tiene noticia de su presencia, ya sea porque se presentan en el procedimiento.

La Ley prevé la presencia del Ministerio Fiscal pero no como expropiado sino como representante de los desconocidos o ilocalizables o no presentes en el procedimiento, que sean titulares de bienes o derechos o bien por cuenta de los menores o incapacitados que no tengan completada su capacidad.

§ 118. El artículo 2 de la LEF reconoce la figura del **beneficiario** por causa de utilidad pública a *“las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente dicha condición”*. Como es evidente la utilidad pública que existe en una obra pública, por ejemplo, tiene en cuenta la utilidad que esa obra reporta a la colectividad y singularmente, en su caso, a los usuarios. Sin embargo puede haber personas que directamente se beneficien, particularmente y con mayor intensidad, de la obra pública sin mengua de la utilidad pública o general que se reconoce que tiene la obra.

Es el caso del concesionario de una autopista de peaje: se trata de una obra pública que dará lugar a expropiaciones, pero además de la utilidad general que se pueda deducir de la citada obra pública, el concesionario va a ser explotador de la misma y por tanto resulta beneficiado por la expropiación que va a hacer posible tanto la construcción de la obra como la obtención de rendimientos que retribuyan las inversiones realizadas con sus costes financieros y el beneficio esperado de todo ello.

Ese beneficio singular que percibe el concesionario no puede ocultar el beneficio general de la obra pública que es el motivo de su construcción, pero tampoco puede desconocerse ese beneficio singular que comporta una posición especial en el procedimiento.

El reglamento de la LEF configura al beneficiario en términos muy amplios como *“el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria”*. Tal capacidad de instar el ejercicio de la potestad no significa, ni mucho menos, que el beneficiario particular sea titular de la potestad expropiatoria, sino que en virtud de un título previo se le ha reconocido una posición que le permite no ejercer la potestad, sino instarla; pero es la Administración competente la que debe actuar tal potestad. Si no lo hace ello tendrá consecuencias en la relación jurídica de la que se deriva esa capacidad de instar el ejercicio de la potestad expropiatoria. Tal capacidad se derivara, en su caso, del hecho de que el beneficiario ostenta, por ejemplo, un título previo de concesionario de una obra pública que le coloca en una posición especial para, efectivamente, perseguir su realización y obtener de la Administración la adopción de las medidas necesarias a lo largo de todo el proceso expropiatorio.

La presencia del beneficiario tiene algunas consecuencias en orden a su posición a lo largo del procedimiento expropiatorio, por ejemplo, en el momento de la determinación del justiprecio o del pago por el mismo de las cantidades necesarias a esos efectos¹⁹.

En muchas ocasiones la condición de expropiante y la condición de beneficiario coinciden en la propia Administración expropiante.

¹⁹ Art. 48.2. Cuando la expropiación beneficie a organismos autónomos oficiales, el libramiento para el pago del precio que deban realizar se ajustará lo previsto en su legislación específica. Tanto en este caso como cuando la expropiación se haya realizado en beneficio de particulares o empresas privadas, la Administración expropiante, una vez firme el precio de la expropiación, se dirigirá a los beneficiarios, notificándoles el lugar y fecha en que habrán de realizar el pago, estándose a lo que dispone el artículo siguiente en cuanto a la notificación a los perceptores del mismo.

5.4. LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL Y LA DECLARACIÓN DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN

§ 119. Antes de entrar en el régimen jurídico concreto de la expropiación y su ejercicio, comenzando por analizar los elementos subjetivos de la potestad expropiatoria, es preciso recordar que sólo la existencia de una **utilidad pública o un interés social** justifica la posibilidad de expropiar. Se trata, pues de un requisito previo, como dice la LEF en el capítulo I del Título II y como se recoge, como condición *sine qua non*, en el artículo 33.2 de la CE.

Estamos en este caso ante un requisito de carácter objetivo, pero de tal importancia que parece oportuno tratarlo en primer lugar, antes de estudiar los elementos subjetivos de la potestad expropiatoria y los demás aspectos de la misma. Sin utilidad pública o interés social que justifique la privación singular de derechos o bienes no puede haber expropiación. Por tanto ni la confiscación de bienes (prohibida por la CE), ni el capricho del poder, como en otras épocas podía suceder, constituyen títulos que habiliten para privar a nadie de sus bienes o derechos o de alguna forma restringirlos.

Las cuestiones que suscita ese requisito previo –la necesaria existencia de una utilidad pública o un interés social– son dos: por una parte determinar en que consiste o cuál es el concepto de utilidad pública o interés social; por otra aclarar cómo y quién determina qué fines son de utilidad pública o de interés social.

§ 120. Es la Constitución la que, en su artículo 33.2, permite deducir que sin satisfacerse esas finalidades que funcionan como requisitos previos o habilitantes de la expropiación, ésta no se puede dar. La LEF establece a ese respecto algunas cosas, entre las que puede citarse en primer lugar la previsión en su artículo 9 de que “*para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la*

previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que hay de afectarse el objeto expropiado”.

Debe empezar por subrayarse que lo que es de utilidad pública o de interés social **es el fin al que haya de afectarse** el objeto expropiado. El objeto expropiado en sí mismo no tiene incorporado, por regla general, un fin que lo haga identificable con la utilidad pública.

No es el objeto sino el fin al que se quiere dedicar el objeto que se va a expropiar –y no el objeto en sí mismo– lo que tiene que calificarse como de utilidad pública o interés social para legitimar la expropiación²⁰. Es preciso que el fin al que se va a destinar el objeto expropiado sean un fin de utilidad pública o de interés social y que así se declare por Ley.

La **utilidad pública** se identifica con fines del destino del objeto expropiado que o bien acabará sirviendo a todos de forma directa y concreta o podrá ser aprovechado por todos (una carretera, un aeropuerto, etc.) o bien acabará sirviendo a todos de forma genérica e indirecta (obras de defensa, obras para un edificio de una Administración pública –vayan a tener o no acceso al mismo los ciudadanos– u obras para un centro penitenciario) pues la utilidad pública no siempre se conecta con la posibilidad de su uso por todos (no se pretende que un centro penitenciario sea utilizado por todos en algún momento de su vida), sino, en algunos de esos casos, con el hecho de que todos se

²⁰ Si el fin es la construcción de un puerto, de una carretera, de un puente, de un centro penitenciario o de unas viviendas de protección oficial, podremos considerar que el fin al que se van a dedicar los bienes o derechos expropiados que han de servir de soporte a las actividades correspondientes son de utilidad pública o de interés social en la medida en que, por ejemplo, una carretera (una obra pública en definitiva) se realiza al servicio de todos y por tanto se ha venido considerando siempre como de utilidad pública. Lo mismo sucede con las viviendas de protección oficial, si bien en este caso, las viviendas no se destinan al público en general, sino a algunas personas que pueden reunir la condición de beneficiarias de ese régimen de viviendas públicas; no habría, por tanto, utilidad pública en el sentido de la carretera, pero sí habría interés social en el fin al que se destinan los terrenos que se quieren expropiar.

benefician de la existencia de obras de defensa, de seguridad o de obras que aseguran el cumplimiento de las penas por los infractores del Código Penal²¹.

Por su parte el fin de **interés social** al que se dedica el objeto expropiado no está abierto al uso directo por todos, sino a algunos que pueden beneficiarse particular y directamente del objeto. Tal es el caso de las viviendas de protección oficial o fue el caso, en otros tiempos, de las obras de colonización agraria. Ocurre que el hecho de que haya beneficiarios directos e inmediatos no quita que exista un interés social que va más allá de tales beneficiarios en que determinadas obras o servicios se realicen; un interés social que asume el conjunto de la sociedad y el Estado y que acaba también beneficiando a todos o a la sociedad en su conjunto, haciéndola más justa, más solidaria y, también, más estable.

§ 121. En la tradición española –y así se recogía en la Ley de expropiación forzosa de 1879– se venía considerando que **correspondía al legislador** la determinación de los supuestos en que el fin al que se quería dedicar el objeto expropiado era de utilidad pública. Esa exigencia de Ley parecía casar bien con la idea de un Parlamento como representante del pueblo que sería el único capaz –nunca más el monarca absoluto– de determinar los fines de utilidad pública. Sin embargo ese principio de la exigencia de Ley enseguida presentó algunos desfallecimientos por la dificultad que implicaba la previsión anticipada de todos y cada uno de los fines que podrían estimarse de utilidad pública.

Pero también era frecuente que esa exigencia viniese **atemperada en algunos casos** en que los requisitos para realizar una obra pública gozaban de la suficiente publicidad e incluso contradicción (oportunidad de oponerse a la obra pública anunciada).

La regla era, pues, la **necesidad de Ley, pero las excepciones** eran bastantes. A ese modelo responde la vigente LEF en cuyo artículo 11 establece la

²¹ Siempre se ha distinguido en el derecho entre el aprovechamiento *uti singuli* y el aprovechamiento *uti universi*.

regla general: *«En todos los casos no previstos en el artículo anterior y relativos a bienes inmuebles, siempre que no se trate de los que con arreglo a esta Ley se regulan por disposición especial, la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante Ley aprobada en Cortes.*

Tal es la regla general si bien, como se ve, la misma deja abierta la eventual **excepción** de una previsión legal especial, además del régimen especial de los planes de obras y servicios a que se refiere el artículo 10 anterior en que establece que *“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”*. Ya tenemos ahí, por tanto, una primera excepción importante cuantitativamente a la exigencia de Ley.

Por otra parte, la exigencia general de Ley se matiza por el hecho de que la misma se desenvuelve **en dos momentos** como se ve en el segundo inciso del artículo 10 de la LEF cuando dispone qué ocurre en los demás supuestos en que, en efecto, una Ley haya considerado de utilidad pública determinados fines, pues en tal caso la determinación abstracta en la norma legal de que un fin es de utilidad pública no basta, pues es preciso establecer que la concreta obra o servicio que se quiere realizar es de utilidad pública: *“En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa”*.

La LEF establece, pues, dos momentos para la determinación de la **utilidad del fin**: el momento genérico que establece el legislador (las obra públicas – puentes, por ejemplo– son de interés general) y el momento concreto que para cada precisa obra o servicio establece el Consejo de Ministros (hacer un concreto puente que comunique los dos lados de un río determinado es de utilidad pública en ese caso concreto).

Otra cosa distinta –que se verá más adelante, al analizar el acuerdo de necesidad de ocupación– es la determinación de que un determinado y concreto objeto –este preciso solar, esta concreta finca agrícola, etc.– son los concretos bienes que son necesarios para satisfacer el fin (construir el puente en ese preciso lugar).

En el caso de los **bienes muebles** la LEF en su artículo 12 sigue exigiendo norma con rango de Ley si deja abierta la posibilidad de que otra norma con rango de Ley, también, autorice la expropiación para una categoría determinada de bienes, en cuyo caso será preciso el acuerdo posterior del Consejo de Ministros²² respecto de los concretos bienes que hayan de ser objeto de expropiación.

Por lo que hace al **interés social** el régimen de la declaración es el mismo que el de los bienes muebles: norma con rango de Ley, si bien también es posible, por tanto, que pueda haber una Ley que establezca de forma genérica el interés social en cuyo caso deberá haber un acuerdo posterior del Consejo de Ministros.

§ 122. El procedimiento expropiatorio comienza en realidad con el **acuerdo de necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos** a la que se refiere el Capítulo II del Título II LEF. Este consiste en una resolución de la Administración expropiante en la que manifiesta la necesidad concreta de ocupar determinados bienes o de adquirir ciertos derechos que son estrictamente indispensables para el fin de la expropiación (art 15 LEF). De este modo, si bien la declaración de utilidad pública o necesidad social se puede identificar con el fin de la expropiación en tanto permite comprobar que la expropiación se encuentra motivada por el interés general, el acuerdo de necesidad de la ocupación de bienes o de la adquisición de derechos se relaciona con el objeto de la

²² “Respecto a los bienes muebles, la utilidad pública habrá de ser declarada expresa y singularmente mediante Ley en cada caso, a no ser que ésta u otra Ley hayan autorizado la expropiación para una categoría especial de bienes, en cuyo supuesto bastará el acuerdo del Consejo de Ministros”.

expropiación en tanto permite concretar los bienes o derechos cuyo sacrificio es estrictamente necesario para cumplir con la finalidad expropiatoria. Se trata, pues, de dos actos administrativos que se producen en distintos niveles y con objetivos diversos (actos subsiguientes a la Ley que declara la utilidad del fin y que en los planes de obras y servicios el primer acto consiste en la propia aprobación del Plan; en los demás casos el primer acto será el acuerdo del Consejo de Ministros. El segundo acto será el acuerdo de necesidad de ocupación).

a) La declaración de utilidad pública o interés social, que con carácter general (aunque a veces también singular) garantiza la presencia del interés general en el ejercicio de la potestad expropiatoria –por ejemplo, cuando se trate de expropiaciones para la realización de obras públicas planificadas se entiende implícita la presencia del interés general porque así lo prevé el artículo 10 LEF, y otro tanto ocurre con los terrenos de propiedad particular indicados en la disposición adicional tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, para la defensa del dominio público marítimo-terrestre–;

b) El acuerdo de necesidad de ocupación o de adquisición, que garantiza la proyección de la potestad expropiatoria a nivel particular en cada caso concreto a fin de que los bienes o derechos afectados sean los justos y necesarios para la realización del interés general –así, por ejemplo la declaración de necesidad de ocupación de unos bienes y derechos concretos afectados por las obras acondicionamiento de una playa, o la declaración de necesidad de ocupación de una parte de una finca concreta para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre–.

Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 166/1993, entre la “causa expropiandi” y la determinación de los bienes y derechos que dan 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 son estrictamente indispensables al cumplimiento de dicho fin. Por ello se explica que,

con respecto a los bienes expropiados que pierden dicha vinculación se reconozca a los antiguos propietarios el derecho a la reversión, esto es, a la recuperación mediante el pago actualizado de la indemnización que recibieron.

§ 123.

El acuerdo sobre la necesidad de la ocupación o la adquisición de derechos se basa en la **identificación de la expropiación de los bienes o derechos** que considere necesarios de expropiación por parte del beneficiario (art. 17 LEF). Debe notarse que es el beneficiario y no el expropiante, quien delimita inicialmente los bienes a expropiar, lo cual resulta comprensible en tanto es el que pretende realizar el objetivo de utilidad pública o interés social que justifica la expropiación. El beneficiario (sea la propia Administración expropiante u otro sujeto) debe, entonces, formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación. Esta tarea de identificación de los bienes o derechos a expropiar conlleva, en muchas ocasiones, una verdadera actividad de investigación que no siempre resulta satisfactoria, por lo que el beneficiario puede no llegar a identificar con exactitud los bienes y sus titulares. La jurisprudencia no ha establecido un estándar de cómo debe ser la identificación –así se admiten supuestos en los que se identifica de forma genérica a los propietarios cuyos nombres se desconocen–, lo que requiere es que la falta de identificación no impida al expropiado comparecer en el procedimiento expropiatorio.

En todo caso, es poco común encontrar en el procedimiento expropiatorio con una declaración de necesidad como tal, ya que ésta ha sido desplazada por la declaraciones implícitas en otro tipo de actuaciones. En efecto, al igual que en la declaración de utilidad pública, existen supuestos en los que la necesidad se entiende implícita como ocurre con los proyectos de obras y servicios cuando comprendan la descripción material detallada de bienes o derechos a expropiar, aunque el beneficiario debe igualmente formular la mencionada relación a los

solos efectos de la determinación de los interesados (art. 17.2 LEF). Esta posibilidad aparentemente excepcional constituye la regla, lo que genera no pocos problemas dada la indeterminación de los proyectos en cuanto a la localización concreta e identidad exacta de los bienes y a la singularización de quiénes van a ser parte en el procedimiento expropiatorio.

Información
pública

§ 124. Una vez que el órgano administrativo expropiante recibe la relación de bienes y derechos formulada por el beneficiario, se abre un período de **información pública** durante un plazo de quince días para permitir la intervención de los particulares y de cualquier otro interesado. Dicho trámite, junto a la correspondiente relación de bienes y derechos a expropiar, debe hacerse público a través del boletín oficial correspondiente así como en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia. Asimismo, en el caso de tratarse de expropiaciones promovidas desde el Estado o la Comunidad Autónoma, deberán comunicarle dicho trámite a los Ayuntamientos en cuyo término radique la cosa a expropiar para que fijen la relación en el tablón de anuncios.

Durante este trámite de información pública cualquier persona –no sólo los titulares de los bienes o derechos afectados– puede formular alegaciones. Las alegaciones pueden limitarse a la rectificación de posibles errores de la relación publicada o bien oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación para lo que deben indicar los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue –aunque esta posibilidad queda excluida cuando se trate de proyectos de obras y servicios con respecto a los que sólo será posible rectificar errores al contener éstos una valoración y pronunciamiento previo en cuanto a la oportunidad de la expropiación–.

De no comparecer en el procedimiento los propietarios o titulares, o cuando éstos careciesen de capacidad jurídica –incapacitados o menores–, las diligencias se entenderán con el Ministerio Fiscal.

El acuerdo de
necesidad de
ocupación

§ 125. A la vista de las alegaciones formuladas, el órgano administrativo expropiante, previas las comprobaciones que estime oportunas, debe resolver, en el plazo máximo de veinte días, sobre la necesidad de la ocupación, describiendo en la resolución detalladamente los bienes y derechos a que afecta la expropiación, y designando nominalmente a los interesados con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites.

Este **acuerdo de necesidad de la ocupación de bienes o la adquisición de derechos** da inicio formal al procedimiento expropiatorio, por lo que debe notificarse de forma fehaciente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio de la parte de éste que les afecta. Asimismo deberá publicarse dicho acuerdo en los boletines oficiales correspondientes, así como en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia.

El acuerdo de necesidad de ocupación o adquisición de derechos tiene como virtualidad la concreción de los bienes o derechos a expropiar y sus respectivos titulares que tienen la consideración de interesados en el procedimiento; permite controlar la *causa expropriandi* con respecto a esos bienes y derechos²³; y permite superar los daños de las expropiaciones parciales.

Las
expropiaciones
parciales

§ 126. Con respecto a esta última cuestión, las **expropiaciones parciales**, cuando el acuerdo de necesidad de ocupación implique la expropiación de tan sólo una parte de una finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de

²³ [STS de 12 de abril de 2011, recurso núm. 1935/2011](#). La nulidad de la causa expropriandi arrastra consigo todo lo actuado. Ello implica la ilegalidad de la ocupación del bien expropiado, que debe ser restituido por la Administración a sus propietarios, indemnizando, en su caso, los perjuicios ocasionados por dicha ocupación ilegal.

finca no expropiada, éste puede solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, para lo que debe decidirse en el plazo de diez días (art. 23 LEF). En el caso que se determine la existencia de dicho perjuicio pero no se decida la expropiación total –en la medida de que se trata de una potestad discrecional–, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca (art. 46 LEF).

Los recursos
contra el acuerdo
de necesidad de
expropiación

§ 127. Frente al acuerdo de necesidad de ocupación y a la desestimación de la expropiación completa de una finca cuando ésta sea sólo parcial, se dispuso un **recurso especial en vía administrativa** con el que se resolvía el asunto de forma sumaria y definitiva, impidiendo el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (art 22 LEF). La finalidad de este recurso era, por una parte, permitir a los afectados discutir el alcance y la oportunidad de la expropiación a desarrollar, y, asimismo, permitir a la Administración pronunciarse al respecto de forma definitiva de que modo que las únicas objeciones que se podían dar en adelante, una vez decidida la expropiación, fuesen las relativas al desarrollo del procedimiento.

La entrada en vigor de la Constitución hizo inviable la permanencia de un recurso administrativo cuya resolución no abriera paso a la vía contencioso-administrativa, por se contrario al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24, así como al principio de control jurisdiccional pleno de los actos administrativos derivado del artículo 103 CE. Por lo tanto, en atención a lo derechos y principios constitucionales, así como al régimen común de recursos administrativo establecido por la LPACA, frente al acuerdo de necesidad de ocupación cabe interponer recurso de alzada cuando éste no agote la vía administrativa –como es el caso de los acuerdos de los Delegados del Gobierno– o, potestativamente, recurso de reposición –como es el caso de los acuerdos de necesidad de ocupación de los Alcaldes y de la mayoría de los

órganos autonómicos competentes que sí agotan la vía administrativa—. El plazo para interponer el recurso es diez días y para resolver de veinte. Una vez resuelto el correspondiente recurso de alzada (o, en su caso, de reposición), o bien directamente cuando el acto ponga fin a la vía administrativa, se podrá en todo caso interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado o Tribunal competente.

5.5. EL JUSTIPRECIO, PAGO Y TOMA DE POSESIÓN

§ 128. Una vez delimitado el alcance de material de la expropiación e iniciada su tramitación mediante el acuerdo de necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de los derechos expropiables, tiene lugar la fijación de los términos en que ésta va a producirse que se concreta esencialmente en la **fijación del justiprecio**.

Debe tenerse en cuenta que esta fase únicamente se inicia cuando **es firme** el acuerdo de necesidad de ocupación (art. 25 LEF), es decir que no cabe acción legal alguna contra la misma. Esto significa que debe haber transcurrido el plazo de un mes desde que notificó o se publicó su contenido sin que haya interpuesto recurso alguno, o bien que una vez interpuestos los recursos correspondientes se ha dictado resolución administrativa sin que haya sido recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa o bien, de haberse recurrido, se ha dictado sentencia firme.

Sobre la base de este acuerdo firme se desarrolla el procedimiento en el que se determinan las **condiciones en que se va a producir la expropiación**, en particular, las de carácter económico por lo que se refiere a la indemnización que el expropiado va a recibir por sus bienes o derechos expropiados.

La determinación de las condiciones de la expropiación pueden producirse de manera voluntaria entre la Administración expropiante y el sujeto expropiado,

o bien a través de un procedimiento que vincula a ambas mediante que se determina el justo precio.

Determinación
amistosa del
justiprecio

§ 129. Por lo que se refiere a la **determinación amistosa** de los términos de la expropiación forzosa, ésta tiene lugar a través de un acuerdo o convenio expropiatorio al que llegan la Administración expropiante y el titular de los bienes o derechos expropiables, con el que se da por concluido el expediente expropiatorio (art. 24 LEF).

Este convenio tiene que producirse dentro de los quince días siguientes a la notificación o publicación del acuerdo de necesidad de ocupación, ya que de no ser así se sigue un procedimiento de determinación forzosa de las condiciones de la expropiación y, en particular, de la indemnización a recibir por la misma. En todo caso, a lo largo de la tramitación de este procedimiento forzoso, siempre permanece abierta la puerta al mutuo acuerdo que puede darse en cualquier momento y con el que se daría por concluido el expediente iniciado.

El convenio expropiatorio no es un contrato administrativo sino que se trata de una adhesión a la expropiación que no altera las reglas de ésta, por lo que es imprescindible que se abone el precio pactado antes de la ocupación, y el expropiado no pierde ninguna de las garantías que tiene reconocidas (con respecto a los intereses y al retraso en el pago, etc.).

Procedimiento
para la
determinación del
justiprecio

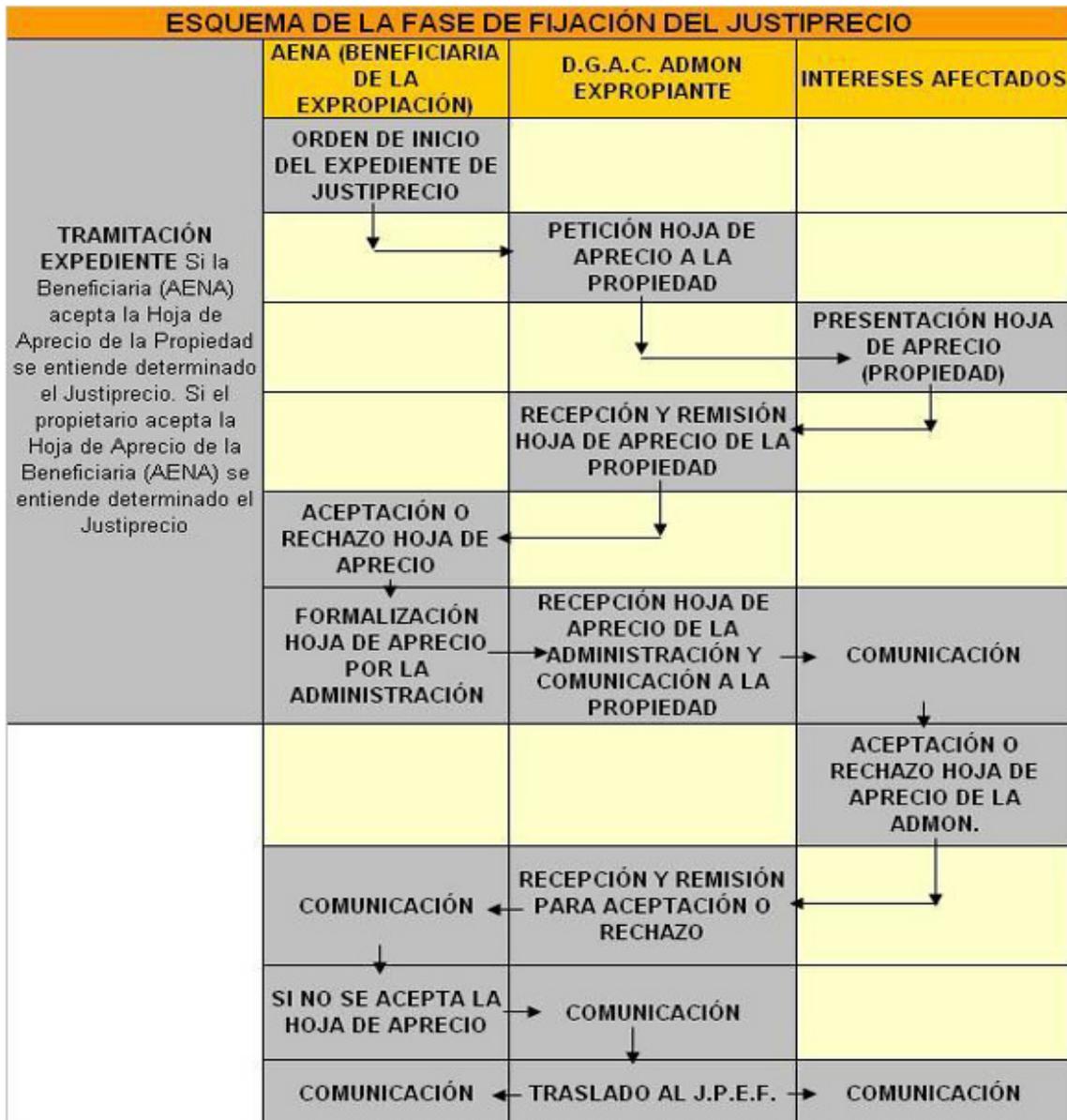
§ 130. En el caso de que no se haya dado el acuerdo amistoso entre las partes, se procede a la **determinación de justiprecio** a través del procedimiento previsto en el Capítulo III LEF.

El artículo 33.3 CE no hace referencia al precio justo sino que la indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, por lo que es preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio. La garantía constitucional de la “correspondiente indemnización” concede el derecho a percibir la

contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados cualquier que sea este.

Ante la imposibilidad de establecer unos criterios objetivos que permitan una determinación automática del valor del objeto de la expropiación, se opta por establecer una aproximación de las partes a través de sus propuestas de valoración mediante las llamadas hojas de aprecio, que si no son admitidas, dan lugar a la intervención de una tercera estimación pericial de carácter imparcial emitida por los Jurados de Expropiación, aunque se estableces unos criterios orientadores para determinar el valor.

§ 131. La fijación de justiprecio tiene lugar a través de las siguientes etapas: propuesta de valoración de los expropiados, aceptación o contrapropuesta por parte de la Administración y, en caso de desacuerdo, fijación del justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación.



(Fuente: Ministerio de Fomento)

Las hojas de aprecio

§ 132. El expediente de determinación forzosa del justo precio comienza con la valoración por parte de los titulares de sus bienes o derechos expropiables que debe presentar en el plazo de veinte días a contar desde su notificación. La valoración tiene lugar a través de una **hoja de aprecio**, en la que concretan el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes. Esta valoración debe estar motivada y puede ser avalada por la firma de un perito, cuya intervención es a costa de los propietarios si bien conforme a los honorarios determinados por la

Administración. Debe tenerse en cuenta que esta valoración vincula al propietario en el sentido de que fija la cuantía máxima que puede llegar a fijar el Jurado de Expropiación y, en su caso, la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Administración actuante debe pronunciarse sobre la valoración de los propietarios en plazo de veinte días, transcurrido el cual se entenderá aceptado. En el caso de que acepte manifiestamente la valoración de los propietarios, se entenderá entonces determinado definitivamente el justo precio y la Administración procederá al pago del mismo como requisito previo a la ocupación o disposición.

En caso contrario, tras manifestar el rechazo, la Administración debe extender una hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación que se notifica al propietario para que, en el plazo de diez días desde su notificación, la acepte o bien la rechace, en cuyo caso se pasa el expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación. En este último caso, el propietario puede hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración y aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones.

resum del valor de les indemnitzacions							
dades físiques		expropiat		expropiant		proposta de mutu acord (31 de març de 2010)	
concepte	superfície (m2)	valor total (€)	valor unitari (€/m2)	valor total (€)	valor unitari (€/m2)	valor total (€)	
S	sòl expropiat	364,41	997.216,03	2.265,00	825.388,65	2.905,20	1.058.683,93
SPS	servitut de pas subterrània	526,83	432.504,59	226,50	119.327,00	871,56	459.163,95
OT 24	ocupació temporal (24mesos)	53,25	11.890,74	48,00	2.556,00	3,00	3.834,00
OT 48	ocupació temporal (48mesos)	1.294,19	501.567,61	96,00	124.242,24	3,00	186.363,36
OT 48 SS	ocupació temporal (coincident amb SS)	526,83	122.441,01	96,00	50.575,68	3,00	75.863,52
	plantacions	segons valoració detallada específica	100.615,00	pendent d'avaluació		únicament les incloses en la OT	100.615,00
	pèrdua de rendiment de l'explotació econòmica		pendent d'avaluació	pendent d'avaluació		no computable	
	pèrdua temporal de places d'aparcament		pendent d'avaluació	pendent d'avaluació		no computable	
	indemnització per immissions		pendent d'avaluació	pendent d'avaluació		no computable	
total			2.266.234,98		1.122.037,57		1.884.523,77
el valor del sòl s'ha d'incrementar amb el 5 % de premi d'afecció.						no es considera premi d'afecció	

Ejemplo de dictamen sobre distintas valoraciones en una expropiación

Los Jurados de Expropiación

§ 133. El **Jurado Provincial de Expropiación** no es un órgano jurisdiccional sino meramente administrativo aunque tiene una composición mixta. Éstos cumplen una doble función, tanto pericial por razón de su capacidad técnica y permanencia en la valoración de bienes y derechos, como judicial en la medida que dirime el desacuerdo entre las partes con respecto a la valoración. En efecto, los Jurados se constituyen en las capitales de provincia presididos por un Magistrado designado por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y por seis vocales que son²⁴:

a) Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda;

²⁴ Modificado por Disposición Final 2ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 modifica parcialmente la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

b) Dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia, que serán nombrados según la naturaleza de los bienes a expropiar

c) Un representante de las corporación profesional relacionada con los bienes o derechos expropiados –Cámara de Comercio, Industria y Navegación; Colegio Profesional; u Organización Empresarial–;

d) Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente.

e) El Interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya.

Cuando se trate de expropiaciones promovidas por las entidades locales y las Comunidades Autónomas, los Jurados de Expropiación tiene la composición y el sistema de organización previstos en la normativa autonómica.

Los Jurados de Expropiación deciden sobre el justiprecio de los bienes o derecho objeto de expropiación sobre la base de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración mediante una resolución motivada en la que se razonan los criterios de valoración seguidos conforme a los dispuesto legalmente (arts. 34 y 35 LEF). La decisión de los Jurados agota la vía administrativa, por lo que contra la misma solamente procede el recurso contencioso-administrativo –en el caso de ser la Administración expropiante la recurrente tendría que declarar previamente la lesividad del acto–²⁵. A partir de

²⁵ Los acuerdos de valoración del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa cuentan con una presunción de acierto (STS de 17 de julio de 2012). La exigencia de motivación de las resoluciones del Jurado de Expropiación, queda satisfecha cuando la argumentación expuesta por aquél, aunque breve, sea racional y suficiente, bastando la consideración genérica de los criterios utilizados y la referencia a los elementos o factores comprendidos en la estimación. No cabe tildar de ilógica o arbitraria la valoración que hace la Sala sentenciadora cuando pone límites al carácter decisor de la prueba pericial que se pretende por la defensa del recurrente, y termina concluyendo que ofrece mayor certeza la valoración que se acoge por el órgano colegiado de expropiación, cuya presunción de acierto y legalidad no se ha destruido.

la fecha del acuerdo se inicia el plazo del cómputo de la caducidad de la valoración.

El valor de los bienes o derechos se refieren al **momento de iniciarse** el expediente del justiprecio –con lo que se evita una depreciación por el propio hecho que supone la expropiación–, sin que se tengan en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro –para evitar la revaloración que tendría, por ejemplo, un terreno expropiado que de estar aislado pasa a tener una estación del AVE próxima para la que se expropia– (art. 36 LEF). Tampoco se tienen en cuenta las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación que no son objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes y siempre que no realicen de mala fe –por ejemplo, con sobrecostes–.

Los criterios de valoración

§ 134. Los **criterios de valoración** que han de seguir los Jurados de Expropiación se encuentran determinados legalmente²⁶.

²⁶ Por una parte, cuando se trate de **bienes inmuebles** los criterios vienen establecidos en el Título III del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad. El suelo se tasa según distintas reglas si se trata de valoraciones en suelo rural (art. 23 LS) o urbanizado (art 24 LS), según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive. En suelo rural, las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones, se tasan con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes. Por lo que respecta al suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo teniendo en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. En todos los casos debe recordarse que de tratarse de una expropiación parcial y haberse rechazado la solicitud de expropiación parcial, se debe incluir en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca (art. 46 LEF).

Cuando se trate de **valores mercantiles**, estos son, participaciones en el capital (obligaciones, acciones, cuotas y demás) o en los beneficios de empresas mercantiles, se estimarán en la media aritmética que resulte de aplicar una serie de criterios valorativos como son (art. 40 LEF): a) la cotización media en el año anterior a la fecha de apertura del expediente; b) la capitalización al tipo de interés legal del beneficio promedio de la empresa en los tres ejercicios

En todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado en la forma establecida en los artículos anteriores, un 5% como **premio de afección** (art. 47 LEF). Se trata de una valoración objetiva y general de los daños morales derivados de la expropiación (es decir, el apego a un determinado inmueble, la historia familiar del mismo, etc.). Para evitar entrar en la imposible determinación de estas cuestiones, se establece de una especie de indemnización a tanto alzado por el 5% del justiprecio, sin que sea necesario acreditar daño moral alguno. Sólo se aplica el premio de afección a aquellos conceptos que impliquen privación definitiva de los bienes, por tanto sólo se aplicará a las expropiaciones en pleno dominio²⁷.

sociales anteriores; c) El valor teórico de los títulos objeto de expropiación (diferencia entre activo real y pasivo exigible en el último balance aprobado).

En el caso de las **concesiones administrativas**, al margen de lo establecido en la normativa especial que resulte aplicable, el justo precio se determina en atención del tipo de concesiones de que se trate: concesiones perpetuas de bienes de dominio público con canon concesional, concesiones de servicios público o concesiones mineras, dependiendo si son o no de interés militar o minerales radioactivos, etc.

En cuanto a los **derechos reales** sobre bienes inmuebles se aplican las normas de valoración dispuestas para el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Al margen de todos estos criterios específicos de valoración, siempre que no se trate de bienes inmuebles o bienes muebles con un criterio particular de valoración, se prevé la posibilidad de una **valoración específica e individualizada** (art. 43 LEF). Tanto los propietarios como la Administración expropiante pueden llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados si la evaluación resultante de aplicar el criterio legal específico no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado Provincial de Expropiación también puede aplicar los criterios estimativos que juzgue más adecuados cuando considere que el precio obtenido resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes. En todo caso no se trata de un sistema de libre valoración sino que se debe comenzar aplicando las normas de valoración particulares, introduciendo de forma motivada las rectificaciones que consideren, en alza o en baja, en el justiprecio.

Por lo demás, para los **arrendatarios** de fincas se prevé la correspondiente indemnización fijada por el Jurado de Expropiación conforme a las normas de la legislación de arrendamientos (art. 44 LEF).

En el caso concreto de fincas rústicas debe tenerse en cuenta que, cuando en el momento de la ocupación existan **cosechas pendientes** o se hubieran efectuado labores de barbechera, se debe indemnizar por las mismas a quien corresponda (art. 45 LEF).

²⁷ En este sentido el Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de octubre de 1994 (RJ 1994\8740) explica esta exclusión indicando "al no producirse desposesión ni privación definitiva de los mismos (bienes) que es lo que se trata de reparar".

§ 135. La **duración del procedimiento** de fijación del justiprecio es de seis meses desde su iniciación mediante el acuerdo de necesidad de ocupación del bien o adquisición del derecho. Este plazo se interrumpe siempre que el procedimiento se paralice por causa imputable a los interesados. Una vez alcanzados los seis meses fijados como plazo máximo para resolver, la falta de pronunciamiento dará lugar a la caducidad del procedimiento dando lugar al archivo del mismo (art. 25.1 b) LPACA). Esto no impide que se pueda iniciar de nuevo el procedimiento expropiatorio siempre que subsista la declaración de utilidad pública (lo cual es previsible), procediéndose a una nueva determinación de los bienes o derechos expropiables mediante el acuerdo de ocupación.

Aunque el plazo de duración es de seis meses, el procedimiento expropiatorio puede durar más por los múltiples incidentes procedimentales que se pueden ir produciendo, ya sean debidos a la propia Administración – cuando se dé alguna circunstancia que suspendan del procedimiento– o a los interesados –que interrumpen el cómputo del plazo–. En todo caso, cuando se supere el plazo de los seis meses y no se haya producido la caducidad, en dicho caso, la Administración expropiante deberá abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justiprecio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado (art. 56 LEF).

§ 136. Una vez determinado el justiprecio por el sistema correspondiente, la Administración procede al **pago** de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses (art. 48 LEF).

El **medio de pago** será el talón nominativo que se entregará al expropiado o bien por transferencia bancaria, en el caso en que el expropiado haya manifestado su deseo de recibir el precio precisamente por este medio.

Cabe, asimismo, que el pago se lleve a cabo de otra forma, por ejemplo, en especie mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente como ocurre en las expropiaciones urbanísticas, siempre que exista acuerdo con el expropiado (art. 30 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo).

En el caso de que el propietario **rehusase a recibir el precio** o cuando existiese cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, el justiprecio por la cantidad que sea objeto de discordia se consigna en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente. Aunque exista litigio o recurso pendiente, el expropiado puede solicitar que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio.

§ 137. Si tras la determinación del justiprecio, transcurren los **seis meses** sin que se haga efectivo el pago de la cantidad fijada, a partir de entonces dicha cantidad devengará de forma automática el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago (art. 57 LEF).

En el caso de transcurrieran cuatro años sin que se hiciese efectiva o se consignase la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, será necesario llevar a cabo una retasación, esto es, una nueva evaluación de las cosas o de los derechos objeto de expropiación, aplicando de nuevo el procedimiento para la determinación del justiprecio (art. 58 LEF).

§ 138. Una vez que se haya hecho efectivo el pago con el abono del justo precio o cuando éste se consigne en el caso de existir desacuerdo por parte del expropiado, puede procederse a la **toma de posesión**, esto es, la ocupación de la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado (art. 51 LEF).

En este punto se manifiesta otra de las garantías que establece el artículo 33.3 CE que es la existencia de la “correspondiente indemnización”. La indemnización al expropiado puede configurarse (como ocurre en el procedimiento general ordinario) como un requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, aunque también puede disponerse como una consecuencia y efecto de ésta, de modo que se concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado después de que dicha ocupación se haya consumado (como ocurre en el procedimiento de urgencia). Una y otra solución son admisibles en tanto el artículo 33.3 CE exige que el pago se haga con antelación sino que el pago de la indemnización debe realizarse “de conformidad con lo dispuesto por las Leyes”, por lo que el legislador puede arbitrar una u otra solución.

Sea como fuere, la ocupación de las bienes expropiados puede llevarse a cabo de forma inmediata, aunque es necesario **apercibimiento previo**. En dicho caso puede llegar a recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a su ocupación. No obstante, cuando se trate de domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular –que son los locales cerrados sin acceso al público–, será necesaria una autorización judicial previa.

Desde el punto de vista jurídico, una vez efectuado el pago se extenderá un acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo (o de la consignación del precio o del resguardo del depósito), será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros Públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada.

11.5. MODALIDADES DE PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN: LA EXPROPIACIÓN URGENTE Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

§ 139. Hasta ahora se ha llevado a cabo una descripción del procedimiento general de expropiación forzosa de carácter ordinario. Sin embargo, dentro procedimiento general existe una modalidad **extraordinaria por razón de la urgencia** que para el interés genera presenta el contar con los bienes o derechos expropiados.

Desde su introducción mediante una Ley de 1939 motivada por la necesidades de la reconstrucción nacional tras la Guerra Civil, la expropiación urgente ha venido siendo utilizada de modo sistemático hasta el punto de que se ha convertido en el procedimiento normal de expropiación (por no decir único), siendo la excepción la expropiación a través del procedimiento ordinario.

Esto se deriva no ya de la propensión del Consejo de Ministros a la declaración de urgencia de las expropiaciones conforme a lo previsto en el artículo 54 LEF cuanto a la generalización de dicha modalidad por imposición de las Leyes sectoriales que declaran urgentes todos los procedimientos expropiatorios que se tengan lugar dentro del ámbito que regulan.

§ 140. Dentro de la LEF existe una modalidad extraordinaria por razón de la urgencia que en algunos casos puede existir para contar de forma inmediata con los bienes o derechos expropiados. Debe señalarse que dicho procedimiento se emplea de forma abusiva como reconoce la mayor parte de la doctrina.

La mayor particularidad que presenta el procedimiento de expropiación urgente es que la ocupación tiene lugar con antelación a la determinación del justiprecio y del pago del mismo. Por lo tanto, si en el procedimiento ordinario la Administración expropiante valora, paga y ocupa, en el procedimiento de urgencia ocupa, valora y paga.

El procedimiento de expropiación urgente comienza con un trámite de información pública por plazo de quince días para exponer los bienes afectados y permitir las alegaciones correspondientes (art. 56 REF). Una vez evacuado dicho trámite se procede a la **declaración de urgencia de la ocupación** de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. Aunque también la declaración de urgencia puede llevarse a cabo en cualquier otro momento en la medida que sobrevengan las condiciones de la urgencia.

La declaración de urgencia del procedimiento expropiatorio corresponde al Gobierno de la Nación o al Gobierno autonómico. El órgano que declara la urgencia tiene que motivarlo a través de una valoración circunstanciada de las condiciones que dan lugar a la declaración de la expropiación como urgente, haciendo referencia expresa a los bienes a que la ocupación afecta o al proyecto de obras en se determina, así como al resultado del trámite de información pública.

Por otra parte, la declaración de urgencia puede venir impuesta por una Ley sectorial, como ocurre con el artículo 54 de la Ley 54/1997 prevé que la declaración de utilidad pública de las instalaciones lleva siempre implícita la necesidad de ocupación e implica la urgente ocupación. En estos casos la urgencia pasa a ser una condición intrínseca de la expropiación lo cual, si bien no resulta inconstitucional –al existir objetivamente una urgencia en la instalación de unas infraestructuras esenciales– sí desvirtúa el carácter excepcional de la expropiación urgente.

En todo caso, sea la urgencia de declaración legal o administrativa, se exige como requisito necesario para tal declaración la retención del crédito correspondiente a la expropiación con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio calculado en virtud del procedimiento previsto legalmente a tal efecto. Los documentos que acrediten la adopción de estas medidas deben figurar necesariamente en el expediente que se eleve al

Consejo de Ministros, por lo que se entiende que éste no puede declarar la urgencia sin que se hayan adoptado previamente dichas medidas.

Por último, la declaración de urgencia del procedimiento tiene como primera consecuencia el cumplimiento del trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente. Esto siempre que no se haya producido con anterioridad el acuerdo sobre la necesidad de la ocupación por ser la urgencia sobrevenida.

Levantamiento del
acta previa de
ocupación

§ 141. Una vez efectuada la delimitación de los bienes o derechos a expropiar mediante la declaración de urgencia se procede al **levantamiento de un acta previa a la ocupación** para dar constancia de las circunstancias materiales en que se va a llevar a cabo la ocupación. Se trata de un trámite formal previo a la ocupación efectiva que se produce en un momento posterior.

De este modo se notifica a los interesados afectados el día y hora en que ha de levantarse el acta previa a la ocupación. Esta notificación tiene que tener lugar con ocho días de antelación y mediante cédula, que se entregará al inquilino, colono y ocupante del bien de que se trate en caso de que no conste o no se conozca el domicilio del interesado o interesados, se entregará la cédula. Con la misma anticipación se publicarán edictos en los tablones oficiales y, en resumen, en el Boletín Oficial del Estado y en el boletín oficial correspondiente, así como en un periódico de la localidad y en dos diarios de la capital de la provincia, si los hubiere.

En el día y hora anunciados han de concurrir en la finca que se trate de ocupar, el representante de la Administración, acompañado de un perito y del Alcalde o Concejal en que delegue, y reunidos con los propietarios y demás interesados, que pueden hacerse acompañar de sus peritos y un Notario. Una vez que constituidos los presentes, se levantan un acta en la que describirán el

bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones y datos que aporten unos y otros y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Si se trata de fincas rústicas cultivadas se hace constar el estado y extensión de la cosechas, los nombre de los cultivadores y el precio del arrendamiento o pactos de aparcería en su caso. Si son fincas urbanas se reseña el nombre de los arrendatarios, el precio de alquiler, y, en su caso, la industria que ejerzan . Los interesados pueden hacerse acompañar de sus peritos y un Notario.

Hoja de depósito

§ 142. A la vista del acta previa a la ocupación y de los documentos que obren o se aporten el expediente, y dentro del plazo que se fije al efecto, la Administración formulará **las hojas de depósito** previo a la ocupación.

El depósito equivaldrá a la capitalización, al interés legal, del líquido imponible, declarado con dos años de antelación, aumentado en un 20% en el caso de propiedades amillaradas. En la riqueza catastrada el importe del depósito habrá de ser equivalente a la cantidad obtenida capitalizando al interés legal el líquido imponible o la renta líquida, según se trate de fincas urbanas o rústicas, respectivamente. En los casos de que la finca en cuestión no se expropie más que parcialmente, se prorrateará el valor señalado por esta misma regla. Si el bien no tuviera asignada riqueza imponible, servirá de módulo la fijada a los bienes análogos del mismo término municipal. La cantidad así fijada, que devengará a favor del titular expropiado el interés legal, será consignada en la Caja de Depósitos. Al efectuar el pago del justiprecio se hará la liquidación definitiva de intereses.

La Administración fijará igualmente las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendiente y otras igualmente justificadas, contra cuya determinación no cabrá recurso alguno, si bien, caso de disconformidad del

expropiado, el Jurado de Expropiación reconsiderará la cuestión en el momento de la determinación del justiprecio.

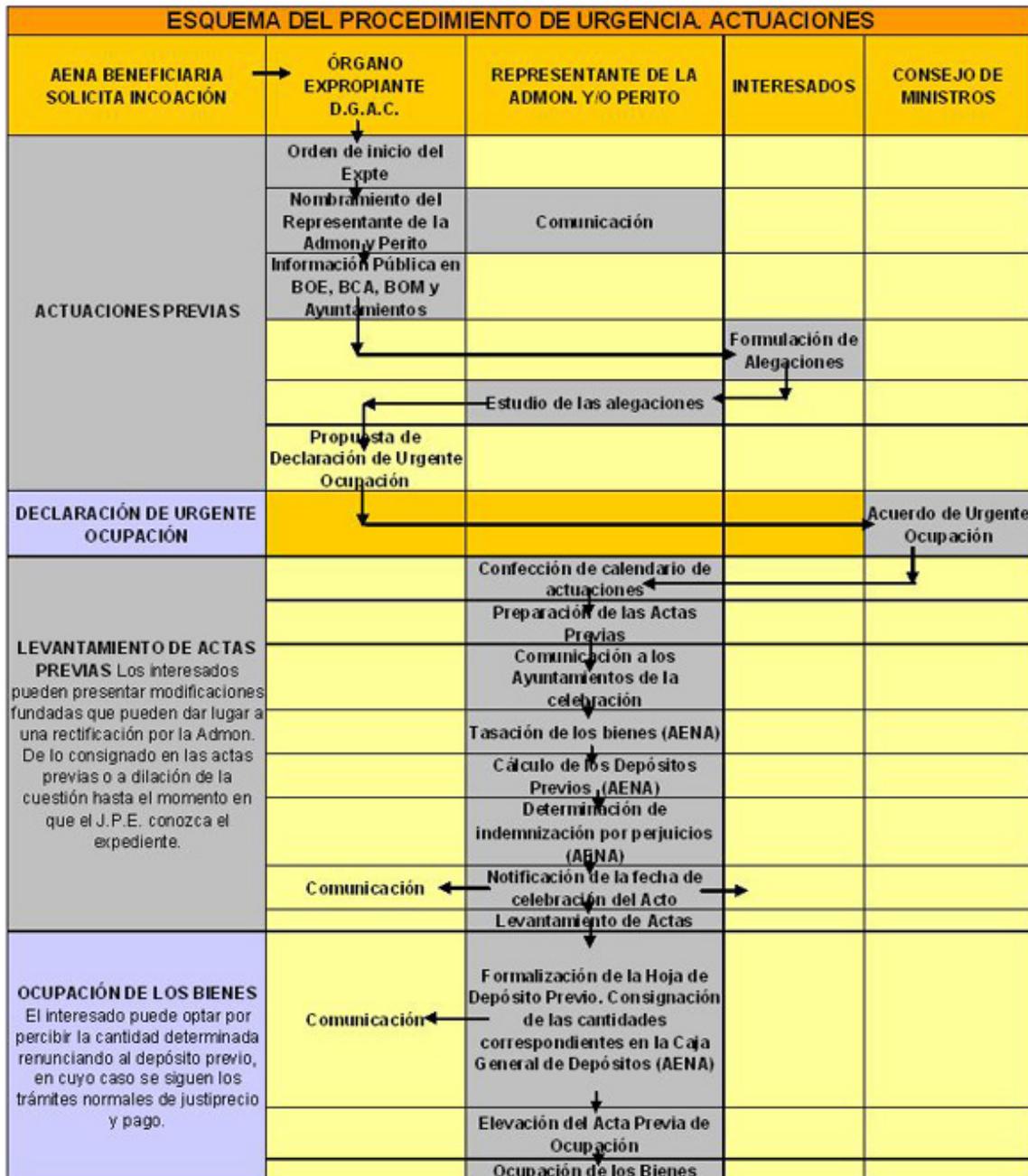
Como se ve uno de los efectos más graves de la expropiación urgente es que la indemnización se limita a los valores fiscales de la propiedad que como es conocido son muy inferiores a los reales. Ello determina la crítica que este procedimiento recibe en cuanto a que se priva al expropiado del bien sin dejarle “indemne” puesto que no se le paga el valor real. Consciente de ello el legislador ha previsto que tras la toma de posesión sigue el procedimiento de justiprecio en la forma vista más arriba. De tal forma que el expropiado no resulta finalmente perjudicado.

No obstante hay autores que sostienen que la toma de posesión exige constitucionalmente la “previa” indemnización y como tal indemnización previa no existe –más que muy parcialmente pues los valores fiscales no se corresponden con el valor reales– la consecuencia es que el sistema de la expropiación urgente no se ajusta escrupulosamente a la Constitución. Sin embargo lo cierto es que en el debate constitucional había una enmienda que pedía que en el artículo 33 se sustituyera la expresión “mediante indemnización” por la de “previa indemnización”. Pero el constituyente no quiso incorporar esa precisión por lo que no puede afirmarse que el sistema no sea constitucional cuando al final busca determinar el precio justo, aparte del consignado para tomar posesión del bien.

§ 143. Una vez efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata **ocupación del bien** de que se trate, lo que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea admisible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar.

Por último, una vez efectuada la ocupación de las fincas se tramita el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la régimen

general previsto para el procedimiento ordinario, aunque se les dará preferencia a estos expediente para su rápida resolución. En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización por demora prevista en el artículo 56 LEF, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.



(Fuente: Ministerio de Fomento)

5.6. LA EXTINCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN: LA REVERSIÓN

Introducción

§ 144. La expropiación forzosa se encuentra justificada por razón del interés general, verificado en la declaración de utilidad y concretado en el acuerdo de ocupación de los bienes o derechos a expropiar. En la medida que haga efectiva la expropiación con la ocupación del bien o la adquisición del derecho, al acto expropiatorio se corrobora con la **ejecución de la obra o el establecimiento del servicio** que motivó la expropiación y se mantiene durante todo el periodo que una u otro permanece.

Ahora bien, surge entonces la pregunta de qué es lo que sucede si no llegara a ejecutarse la obra o a establecerse el bien, o cuando de ejecutarse existiese alguna parte sobrante, o, incluso, si tras haberse materializado la obra o servicio previsto y transcurrido cierto tiempo, los bienes o derechos expropiados dejasen de dedicarse al fin por el que fueron expropiados.

En estos casos resulta evidente que desaparece el fundamento mismo de la expropiación que motivo de la transmisión imperativa del bien o derecho expropiado. Esto explica el reconocimiento de un verdadero derecho a los expropiados a instar la reversión de la expropiación ejecutada con la recuperación de lo expropiado previo abono de la indemnización correspondiente.

Delimitación del
derecho de
reversión

§ 145. En efecto, el artículo 54 LEF dispone que en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes **podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado**, mediante el abono a quien fuera su titular de una indemnización.

Sin embargo se excluye del derecho de reversión en los supuestos en los que sigue presente un interés público que justifica la conservación del *status quo*, y, asimismo, cuando transcurre un determinado tiempo que deja carente de sentido la modificación del mismo.

En efecto, por una parte se excluye el derecho de reversión cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos.

También queda excluido de la expropiación cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

Por lo demás, debe atenderse a la legislación sectorial para identificar otros supuestos en los que se limita el derecho de reversión –como es el caso del artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, que se aplica de manera muy extendida ya que se refiere a la modificación del uso que motivó la expropiación del suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial o urbanística– o directamente se excluye –como es el caso de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona, o el artículo 23 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional–.

§ 146. En el caso de que proceda la reversión, el dueño primitivo o sus causahabientes solamente puedan solicitarla en el plazo de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio.

En el caso de que esta notificación no tenga lugar, el derecho de reversión puede ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.

b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio.

c) Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación.

§ 147. **La competencia** para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos.

El ejercicio del derecho de reversión corresponde en exclusiva al primitivo dueño y también a sus herederos y demás personas que le hubieran sucedido o se hubieran subrogado en su derecho (causahabientes). Estos sujetos pueden ejercer dicho derecho frente a terceros posibles adquirentes siempre que en la inscripción del Registro de la Propiedad de los derechos adquiridos por expropiación forzosa se hubiese hecho constar el derecho preferente de los

reversionistas. En caso de no existir dicha constancia los terceros de buena fe que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos en el Registro, no pueden verse desplazados por una cuestión de coherencia registral.

La restitución de la indemnización expropiatoria

§ 148. La recuperación de los bienes expropiados no tiene lugar de forma gratuita sino que quien ejerza el derecho de expropiación debe **restituir la indemnización expropiatoria percibida** (art. 55 LEF). Evidentemente dicha indemnización deberá ser actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión.

Con carácter excepcional, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se debe proceder a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, conforme a las normas de fijación del justiprecio.

La toma de posesión del bien o derecho

§ 149. **La toma de posesión** del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante conforme a los apartados anteriores. Dicho pago o consignación deberá tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión y sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso-administrativo. En este último caso, las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte deberán, asimismo, satisfacerse o reembolsarse, según proceda, incrementadas con los intereses devengados al tipo de interés legal desde la fecha del primer pago en el plazo de tres meses

desde la notificación de la sentencia bajo pena de caducidad del derecho de reversión en el primer supuesto.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2016, Lección 23, o bien;
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, vol. 2, Iustel, Madrid, 2009, apartado 21;