

# LECCIÓN 11

## LA EXPROPIACIÓN FORZOSA (II): EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y LA REVERSIÓN<sup>1</sup>

José Vida Fernández  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

### Sumario:

11.1. *La declaración de utilidad pública y la declaración de necesidad de la ocupación.*

11.2. *Justiprecio, pago y toma de posesión.*

11.3. *La extinción de la expropiación: La reversión.*

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

§ 107. 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

---

<sup>1</sup> Actualizado en abril de 2017.

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.

Concepto de  
utilidad  
pública e  
interés  
social

§ 108. 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 público 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 expropiación<sup>2</sup>. Es preciso que el

---

<sup>2</sup> 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.

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 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 Penal<sup>3</sup>.

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.

§ 109. 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

---

<sup>3</sup> Siempre se ha distinguido en el derecho entre el aprovechamiento *uti singuli* y el aprovechamiento *uti universi*.

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 **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 Ministros<sup>4</sup> 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.

El acuerdo de  
necesidad de  
ocupación

---

<sup>4</sup> *“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”.*

§ 110. 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 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 expropriandi” 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.

§ 111.

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

§ 112. 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.

§ 113. 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 derechos<sup>5</sup>; y permite superar los daños de las expropiaciones parciales.

Las  
expropiaciones  
parciales

§ 114. 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 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

§ 115. 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.

---

<sup>5</sup> [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.

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.

## 11.2. EL JUSTIPRECIO, PAGO Y TOMA DE POSESIÓN

§ 116. 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.

§ 117. 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

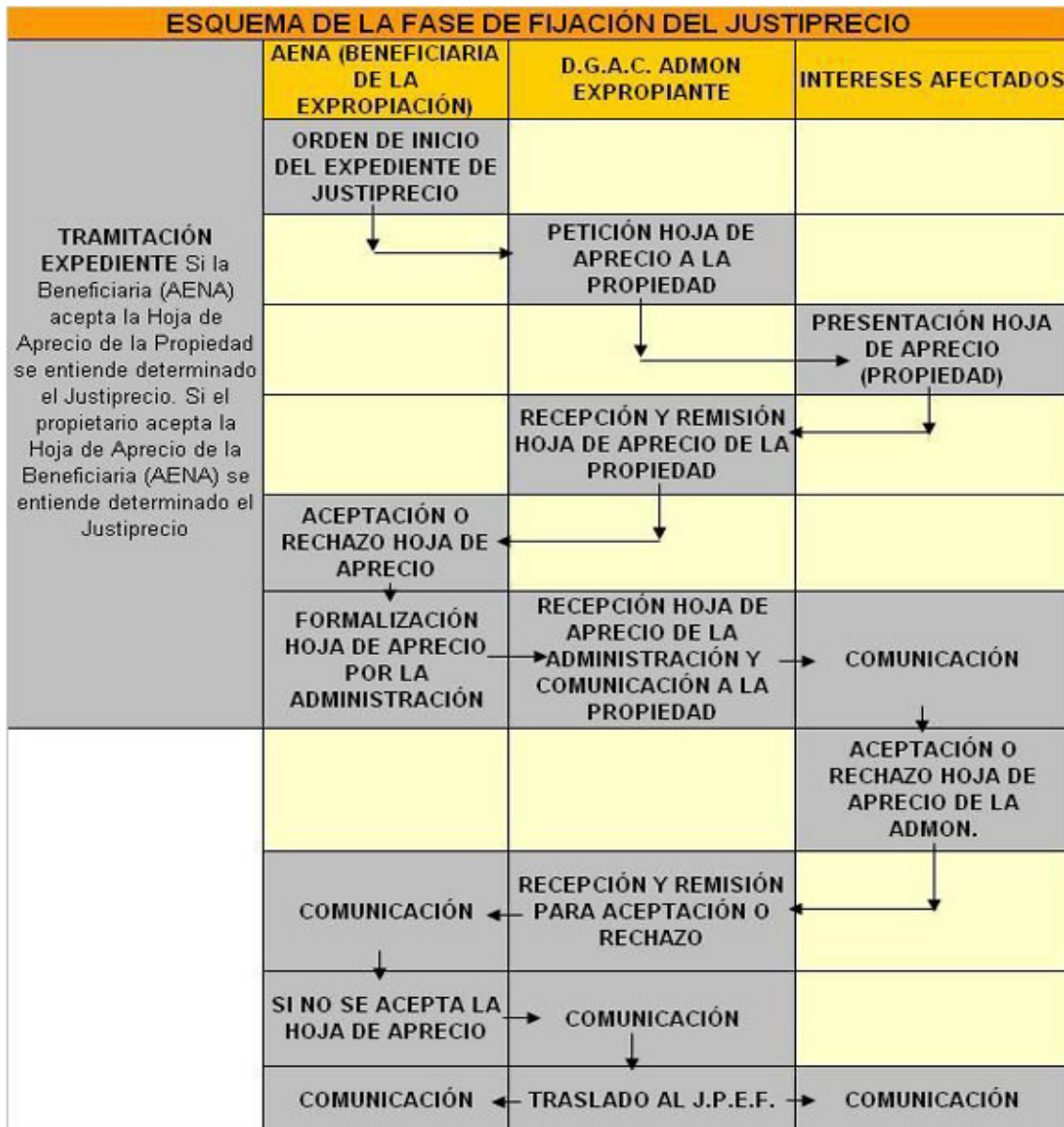
expropiado no pierde ninguna de las garantías que tiene reconocidas (con respecto a los intereses y al retraso en el pago, etc.).

§ 118. 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.

§ 119. 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

§ 120. 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

§ 121. 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 son<sup>6</sup>:

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

<sup>6</sup> 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–<sup>7</sup>. A partir de

---

<sup>7</sup> 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

§ 122. Los **criterios de valoración** que han de seguir los Jurados de Expropiación se encuentran determinados legalmente<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> 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 dominio<sup>9</sup>.

---

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).

<sup>9</sup> 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".

§ 123. 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).

§ 124. 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.

§ 125. 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).

§ 126. 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.

### 11.3. MODALIDADES DE PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN: LA EXPROPIACIÓN URGENTE Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

§ 127. 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.

§ 128. 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

§ 129. 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

§ 130. 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.

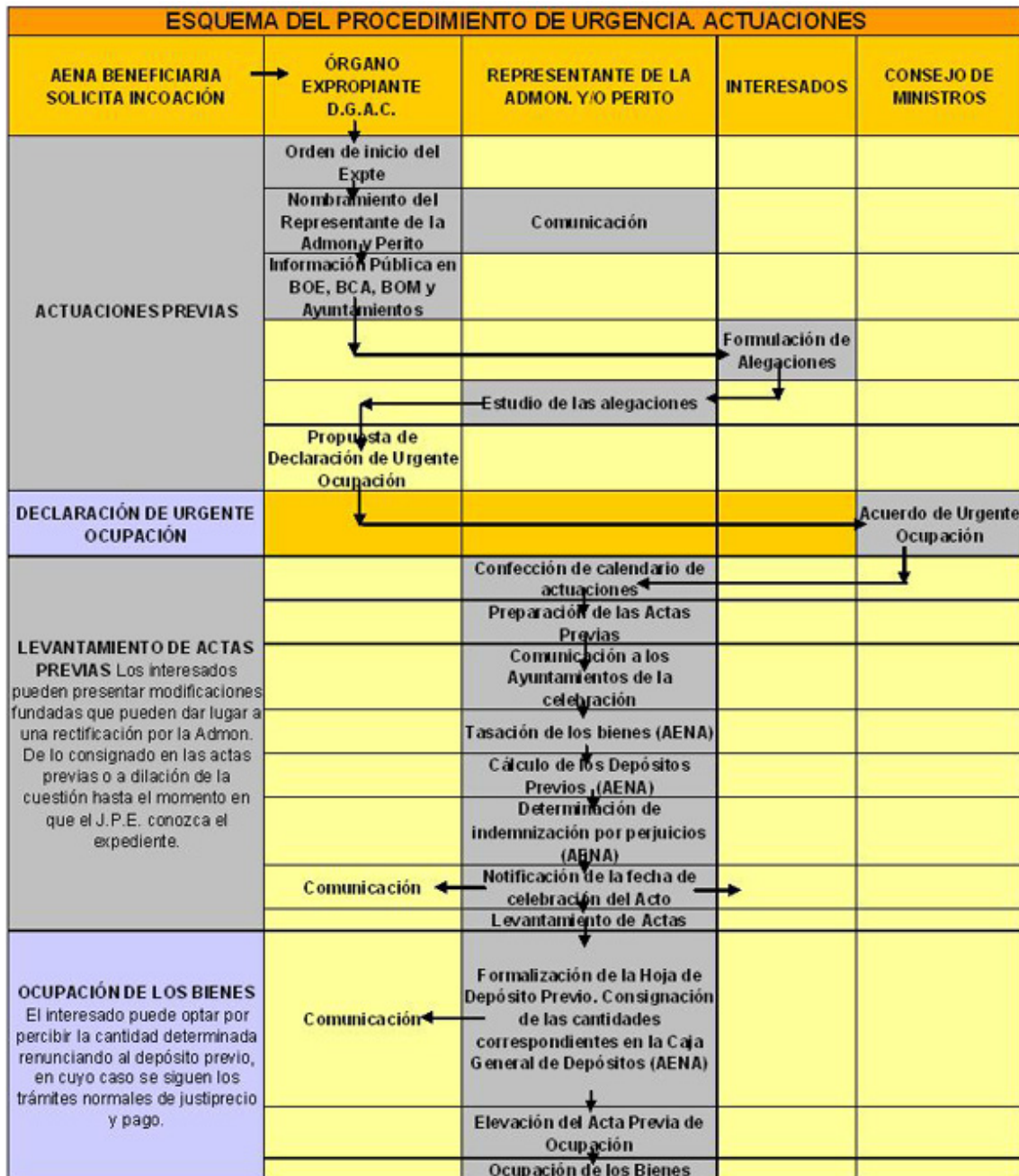
Como se ve uno de los efectos más graves de la expropiación urgente es que la indemnización se limita a los valores fiscales de la propiedad que como es conocido son muy inferiores a los reales. Ello determina la crítica que este procedimiento recibe en cuanto a que se priva al expropiado del bien sin 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.

§ 131. 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

§ 132. 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

§ 133. 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–.

§ 134. 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.

§ 135. **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 aquella 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

§ 136. 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

§ 137. **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;