
Expropiació forçosa

PID_00263393

Irene Araguàs Galcerà

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores



Irene Araguàs Galcerà

Primera edició: febrer 2019

© Irene Araguàs Galcerà

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Concepte i fonament de l'expropiació forçosa	7
2. Elements de l'expropiació forçosa: subjecte, objecte i causa ..	9
2.1. Subjectes	9
2.2. Objecte	10
2.3. Causa	10
3. El procediment d'expropiació forçosa	12
3.1. La tramitació ordinària del procediment general d'expropiació forçosa	12
3.1.1. L'acord de necessitat d'ocupació	12
3.1.2. La determinació del preu just	13
3.1.3. Pagament i presa de possessió	15
3.2. La tramitació de l'expropiació forçosa per la via d'urgència	16
4. Elements integrants del preu just i criteris de valoració dels béns expropiats	18
5. Garanties jurisdiccionals a l'expropiació forçosa	20
6. La reversió	22
Exercicis d'autoavaluació	25
Solucionari	26
Glossari	27
Bibliografia	28

Introducció

Una part essencial del dret de propietat que reconeix l'article 33 de la Constitució és la seva possible ablació o sacrifici de manera singular per part de l'Administració, amb el reconeixement en aquest cas d'una indemnització (el preu just).

Tenint en compte l'anterior, l'expropiació forçosa, regulada per una normativa de caràcter preconstitucional (la Llei d'expropiació forçosa de 1954 i el seu Reglament de desenvolupament, aprovat l'any 1957) té una doble vessant: d'una banda, es configura com una potestat administrativa per a privar coactivament els particulars dels seus béns o drets atesa la seva incompatibilitat amb un interès públic predominant (una causa d'utilitat pública o interès social); però, d'altra banda la regulació d'aquesta institució, atès que preveu un procediment previ i una indemnització, també es constitueix com un sistema de garanties per a protegir el patrimoni dels ciutadans, fent realitat el principi constitucional que prohibeix la confiscatorietat.

En definitiva, un joc complex d'equilibris que dona lloc a una institució sense la qual seria impossible que les administracions públiques poguessin dur a terme les activitats que tenen encomanades i que, en última instància, estan dirigides a la persecució de l'interès públic.

Objectius

1. Conèixer la institució de l'expropiació forçosa i el seu fonament.
2. Identificar els elements que intervenen en l'expropiació forçosa: els subjectes de l'expropiació, l'objecte expropiat i la causa que justifica l'expropiació.
3. Aprofundir en els diversos tràmits que integren el procediment expropiatori.
4. Distingir els elements que integren el preu just i conèixer els criteris per a la seva determinació.
5. Analitzar els termes en què els propietaris poden exercir el dret de reversió, que els permet recuperar la propietat dels béns expropiats en aquells supòsits en què, per diferents motius, decau la causa que va justificar l'expropiació.

1. Concepte i fonament de l'expropiació forçosa

L'expropiació forçosa es configura com una potestat de l'Administració en virtut de la qual s'acorda de manera imperativa la privació singular de la propietat privada o els drets o interessos legítims amb la finalitat d'adquirir els béns i drets necessaris per a la satisfacció dels interessos públics o per una causa d'interès social.

I és que el dret a la propietat privada que reconeix l'article 33 de la Constitució no es configura com un dret il·limitat; sinó que, ben al contrari, el contingut del mateix és perfilat per la seva funció social (art. 33.2 CE). Malgrat aquesta limitació, i com a salvaguarda, el mateix art. 33.3 CE preveu que:

«Ningú no pot ser privat dels seus béns i drets si no és per una causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la indemnització corresponent i de conformitat amb allò que les lleis disposen».

La privació del dret de propietat requereix, per tant, el compliment de dos requisits: d'una banda, l'existència d'una causa justificada d'utilitat pública o d'interès social; i, de l'altra, el reconeixement d'una indemnització. Addicionalment, des d'un punt de vista formal, s'estableix una reserva de llei en aquesta matèria.

Totes aquestes qüestions són les que regula la Llei d'expropiació forçosa de 1954 (en endavant, LEF), que preveu els supòsits en què, davant d'una situació de col·lisió entre l'interès públic i el privat, i amb la predominança lògica del primer, s'arbitra un procediment legal adequat per a promoure jurídicament la transmissió imperativa del dret expropiat i, a la seva vegada, fer efectiva la indemnització justa que procedeixi a favor del particular (Preàmbul LEF). Aquesta norma està desenvolupada pel Decret de 26 d'abril de 1957, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'expropiació forçosa (en endavant, REF).

De conformitat amb la LEF, l'expropiació forçosa sempre implica el mateix resultat jurídic: una privació singular de la propietat privada o dels drets o interessos legítims, amb independència de les persones o entitats a qui pertanyin, però també de la fórmula escollida per a aquesta privació, per la qual cosa l'expropiació inclou supòsits de privació plena (venda o permuta), però també els censos, arrendaments o ocupacions temporals acordades de manera imperativa.

En aquest marc, és necessari distingir l'expropiació de certes institucions afins, com són les transferències coactives no expropiatòries que regula la legislació especial en certes matèries (abastiments, comerç exterior, divises) i la institució de la responsabilitat patrimonial de l'Administració.

Les transferències coactives no expropiatòries, de les quals les vendes forçoses en són la modalitat més important, consisteixen en l'adquisició generalitzada de béns mobles, béns agraris, divises, etc. amb la finalitat de regular el mercat o garantir el sosteniment del preu, per raons de monopoli legal, de política econòmica de defensa de la mateixa moneda, etc. Aquesta institució comporta, per tant, un desapoderament de la facultat de disposar del propietari i una adquisició per part de l'Administració o pels particulars que aquesta determini, però no constitueix un supòsit d'expropiació. I és que, mentre l'expropiació té un caràcter individual i suposa canviar el destí del bé que era del particular, que s'utilitzarà per a una finalitat d'utilitat pública i interès social, les transferències coactives tenen un caràcter general (fins i tot, periòdic) i no suposen canviar el destí del bé, ja que aquesta tècnica persegueix simplement que l'Administració pugui intervenir en l'economia.

En aquesta mateixa línia i malgrat la LEF no ho concreta, la potestat d'expropiació forçosa no constitueix un supòsit de responsabilitat administrativa. Mentre que, en el cas de l'expropiació, hi ha una privació acordada imperativament per mitjà d'un procediment formalitzat, en el cas de la responsabilitat administrativa es tracta, en canvi, de reposar un bé o dret danyat al seu *statu quo* o, si això no és possible, indemnitzar els perjudicis derivats de la lesió, ja que el propietari no tenia l'obligació legal de suportar-la.

En aquest marc, el fonament de l'expropiació forçosa és clar: essent necessària l'adquisició o sacrifici d'un bé o dret en particular per a satisfer l'interès públic (pensem, per exemple, en una finca que està en el traçat d'una carretera), la decisió de transmetre el bé i també el seu preu no es poden deixar en mans de la voluntat del propietari o d'una negociació entre les parts, ja que el propietari està en una situació de monopoli, en la mesura que l'Administració necessita aquell bé o dret en concret, i no un altre. Això no exclou que l'Administració hagi de satisfer al propietari una indemnització identificada amb el preu (just) del bé o dret que s'adquireix.

2. Elements de l'expropiació forçosa: subjecte, objecte i causa

Quan parlem dels elements de l'expropiació forçosa, és possible distingir entre els subjectes que intervenen en l'expropiació forçosa, el seu objecte i la seva causa.

2.1. Subjectes

En relació amb els subjectes de l'expropiació forçosa, n'hi ha dos que sempre estan presents: l'expropiant i l'expropiat i, en determinats casos, pot intervenir com a tercer subjecte el beneficiari. Respecte de cadascun d'aquests és procedent indicar el següent:

- L'ens expropiant s'identifica amb les entitats públiques territorials (Estat, comunitats autònomes, províncies, illes i municipis), que són les úniques que tenen atribuïda la potestat expropiatòria. Aquesta potestat no es reconeix a la resta d'ens que integren el sector públic, això és, el sector públic institucional (organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques, entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques i universitats públiques).

- El segon subjecte a tenir en compte és l'expropiat o persona expropiada, identificat amb el titular del bé o dret que és objecte d'expropiació.

La condició d'expropiat pot recaure en una persona física o jurídica, de caràcter públic o privat. Es tracta, en tot cas, d'una condició que va lligada al bé, la qual cosa exclou les expropiacions dutes a terme amb motiu de la persona i determina, així mateix, que si el bé es transmet, això no impedeixi la continuació de l'expedient d'expropiació forçosa (art. 7 LEF).

D'altra banda, s'ha de tenir present que els expropiats no són únicament els titulars dels drets de propietat sobre el bé expropiat, sinó també els titulars d'altres tipus de drets diferents dels de la propietat, com serien els arrendataris o, inclús, aquelles persones que ostenten un interès legítim respecte del bé (posseïdors a títol de propietari).

Per a determinar la condició de propietari, l'Administració expropiant ha de tenir en compte, en primer lloc, les inscripcions registrals si el bé està inscrit o, en el seu defecte, els registres administratius restants en què hi hagi constància de la condició de propietari del bé. Pel que fa als titulars d'altres situacions jurídiques que atorguen la condició d'expropiat (titulars de drets reals i interessos econòmics directes sobre la cosa expropiable, i arrendataris en el cas d'immobles) és necessari que acreditin aquesta con-

dició davant l'Administració expropiant i sol·licitin la seva participació en el procediment expropiatori (art. 4 LEF).

- Finalment, hi ha un tercer subjecte que pot intervenir, o no, i és el beneficiari de l'expropiació. El beneficiari és un subjecte, diferent de l'expropiant, que representa l'interès públic o social que s'ha de satisfer, autoritzat per a instar a l'Administració expropiant l'exercici de la potestat expropiatòria i que adquireix el bé o dret (art. 3.1. REF), corresponent-li satisfer la indemnització corresponent. La figura del beneficiari, tal com indica Cosculluela, evita la «triangulació» de l'operació, eliminant una segona transmissió que es produiria si l'Administració expropiant pagués a l'expropiat el preu just, per a després transmetre el bé adquirit per expropiació a un tercer, que li reemborsaria el preu ja abonat.

En els supòsits d'expropiació a causa d'utilitat pública, poden ser beneficiaris les entitats i concessionàries a què legalment es reconegui aquesta condició, mentre que, en relació amb les expropiacions motivades a causa d'un interès social, pot ser beneficiari qualsevol persona natural o jurídica.

A mode d'exemple, en l'expropiació dels terrenys necessaris per a l'ampliació d'una autopista, el beneficiari és la concessionària de l'autopista.

2.2. Objecte

En relació amb l'objecte de l'expropiació forçosa, el punt de partida és que únicament poden ser objecte d'expropiació forçosa la propietat privada o drets o interessos patrimonials legítims, la qual cosa exclou la possible expropiació de drets personals i familiars.

El bé expropiat s'adquireix lliure de càrregues, tot això sense perjudici que, tal com preveu l'article 8 de la LEF, es pugui conservar algun dret real sobre el bé expropiat si aquest resulta compatible amb el nou destí que s'ha de donar al bé i hi ha un acord entre l'expropiant i el titular del dret.

2.3. Causa

La causa que justifica l'expropiació (*causa expropriandi*) s'identifica amb els objectius d'interès públic que poden justificar l'expropiació forçosa i que, de conformitat amb l'article 33 CE, s'identifiquen amb la utilitat pública o l'interès social.

D'acord amb l'anterior, no n'hi ha prou amb invocar la utilitat pública o l'interès social per a poder expropiar, sinó que hi ha una reserva de llei a l'hora de concretar la utilitat pública o l'interès social que pot legitimar l'expropiació forçosa. És necessari, per tant, que hi hagi una llei que, de manera formal i amb caràcter previ, especifiqui per a quines finalitats concretes d'utilitat pública o

interès social es pot exercir la potestat expropiatòria, admetent que aquesta declaració es faci per categories generals d'obres o serveis, o per a casos precisos i concrets, mitjançant una llei singular.

Pel que fa a les lleis que, amb caràcter general, preveuen finalitats concretes d'utilitat pública o interès social, la mateixa LEF preveu alguns supòsits en què la utilitat pública s'entén implícita, tal com succeeix en relació amb l'expropiació d'immobles en els plans d'obres i serveis de l'Estat, la província o el municipi (art. 10 LEF), a més de les obres i serveis derivats de la concessió del títol d'Empresa d'interès nacional (art. 14 LEF). Per la seva banda, la legislació urbanística preveu que l'aprovació d'un projecte d'urbanització o de delimitació de sòl per al patrimoni públic implica la declaració d'utilitat pública de les obres i la necessitat d'ocupació dels terrenys i edificis afectats (art. 109 Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya).

Quant a les declaracions d'utilitat pública o interès social mitjançant una llei singular, un cas es va produir amb motiu de l'aprovació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics. Aquesta norma, tenint en compte l'increment del turisme que s'estava produint a Catalunya en els anys immediatament anteriors a la seva aprovació i, amb la finalitat d'instal·lar centres turístics recreatius de concepció moderna, va preveure l'expropiació forçosa dels béns i drets compresos dins del perímetre del futur centre recreatiu turístic que, anys més tard, es coneixeria amb el nom de Port Aventura. L'aprovació de la Llei 2/1989 portava «implícita l'aprovació del projecte de la declaració d'interès social de l'expropiació», expropiació que, a més, es preveia que s'efectuaria pel procediment d'urgència recollit a la LEF.

En qualsevol cas, la causa concreta que motiva una expropiació forçosa s'ha de declarar en cada procediment expropiatori (art. 9 LEF) i vincula l'Administració, ja que el canvi d'aquesta causa una vegada efectuada l'expropiació del bé pot determinar, entre d'altres qüestions, la reversió del bé expropiat per part de l'antic titular, que podria recuperar el bé expropiat en els termes i amb els requisits que posteriorment analitzarem.

3. El procediment d'expropiació forçosa

L'expropiació forçosa ha d'anar precedida d'un procediment administratiu previ. Es tracta d'un conjunt de tràmits que, tal com succeeix en qualsevol àmbit de l'actuació administrativa, ajuda a garantir que l'actuació de l'Administració s'ajusti a la legalitat i permet el seu control efectiu per part dels òrgans jurisdiccionals competents; i, a la vegada, constitueix una garantia per al ciutadà ja que, en aquest procediment, té oportunitat de presentar totes aquelles alegacions i documents que convinguin per a la defensa dels seus drets.

Aquest procediment taxat ha de ser respectat de manera estricta per l'Administració ja que, al marge del mateix ja no hi ha expropiació, sinó «via de fet».

La via de fet, de conformitat amb l'article 51.3 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) s'origina en aquells supòsits en què l'actuació administrativa es produeix al marge de la competència i prescindint de les regles del procediment legalment establert.

En aquest marc, la LEF dissenya un procediment general (títol II) i uns procediments especials (títol III), com són els referits a l'expropiació per zones o grups de béns; l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat; l'expropiació de béns de valor artístic, històric i arqueològic; l'expropiació per entitat locals o per raó d'urbanisme; l'expropiació que dona lloc al trasllat de poblacions; les expropiacions per causa de colonització o d'obres públiques; o l'expropiació per raons de defensa nacional i seguretat de l'Estat.

Centrant-nos en el procediment general, la LEF permet que aquest es tramiti de manera ordinària o per la via d'urgència, supòsit aquest últim en què la persona expropiada és privada del bé abans que s'hagi fixat el preu just en via administrativa i que, per aquest motiu, ha de ser utilitzat per l'Administració de manera excepcional.

3.1. La tramitació ordinària del procediment general d'expropiació forçosa

3.1.1. L'acord de necessitat d'ocupació

Un cop declarada la utilitat pública o l'interès social, l'Administració ha de resoldre sobre la necessitat concreta d'ocupar els béns o adquirir els drets que siguin estrictament indispensables per a la finalitat de l'expropiació (art. 15 LEF).

Als efectes de poder dictar aquest acord, els beneficiaris de l'expropiació estan obligats a formular una relació concreta i individualitzada en què es descriu tots els aspectes (materials i jurídics) del béns o drets respecte als quals es considera necessària l'expropiació (art. 18 LEF).

L'acord de necessitat d'ocupació que dona inici, pròpiament, a l'expedient expropiatori, ha de ser notificat individualment a totes les persones que apareguin com a interessades en el procediment expropiatori (només respecte a la part que els pugui afectar) i també ha de ser objecte d'informació pública durant un termini de 15 dies, per mitjà de la seva publicació en els diaris i butlletins oficials que procedeixin en funció de l'Administració expropiant, i també en un dels diaris de major circulació. En el cas que l'expropiació sigui realitzada per l'Estat o per una comunitat autònoma, l'acord de necessitat d'ocupació s'ha de comunicar així mateix a l'Ajuntament del terme municipal on radiqui el bé a expropiar, per tal que ho fixi en el tauler d'anuncis (art. 18 i 21 LEF).

Contra l'acord de necessitat d'ocupació, d'acord amb allò previst en l'article 22 de la LEF, es pot interposar un recurs d'alçada per part dels interessats i de les persones que hagin comparegut en el tràmit d'informació pública en un termini de 10 dies a comptar des de la notificació personal o publicació en el diari o butlletí oficial corresponent. La interposició del recurs té un caràcter suspensiu respecte al procediment i la seva resolució correspon a l'òrgan superior jeràrquic en un termini de 20 dies. Cal senyalar que la resolució d'aquest recurs no pot ser impugnada en via contenciosa administrativa.

Finalment, pel que fa a l'acord que declari la necessitat d'ocupació, s'ha d'indicar que, quan l'expropiació només impliqui la necessitat d'ocupació d'una part d'una finca rústica o urbana, de manera que, com a conseqüència de l'expropiació, conservar la part de la finca no expropiada resulti antieconòmic per al propietari, es pot sol·licitar a l'Administració que l'expropiació compregui la totalitat de la finca. De conformitat amb l'article 23 de la LEF, aquesta sol·licitud s'ha de resoldre en un termini de 10 dies, essent la resolució susceptible de recurs d'alçada en els mateixos termes que acabem d'indicar per a la impugnació de l'acord de necessitat d'ocupació, i sense que tampoc no es pugui interposar un recurs contenciós administratiu.

3.1.2. La determinació del preu just

Com ja hem vist, un dels fonaments de l'expropiació forçosa és que, quan es produeix una privació imperativa de la propietat privada que es justifica en una causa d'utilitat pública o d'interès social, es reconeix al particular el dret a una indemnització, qüestió que respon al principi de no confiscatorietat recollit expressament en l'article 33 CE.

En la determinació d'aquesta indemnització, denominada preu just, la LEF preveu, essencialment, dues possibilitats: el mutu acord entre l'Administració i l'expropiat; o la determinació del preu just de manera unilateral per part de l'Administració.

El mutu acord es preveu com una opció preferent, de manera que, si l'Administració i el particular a què es refereix l'expropiació arriben a un acord amistós, amb aquest es donaria per finalitzat l'expedient expropiatori (art. 24 LEF). En el cas que, transcorreguts quinze dies no s'arribi a aquest acord, se seguiran els tràmits que preveuen els articles 25 i següents de la LEF, sense perjudici que, en qualsevol moment de la tramitació del procediment, ambdues parts puguin formalitzar un acord amistós.

No obstant l'anterior, el més habitual és que l'Administració i l'expropiat no es posin d'acord, i que se segueixi un procediment en què, amb participació de l'interessat, l'Administració acabi resolent de manera unilateral sobre el preu just. Respecte a la determinació de la indemnització, s'ha de tenir en compte que, malgrat que en un procediment expropiatori hi poden haver diversos subjectes expropiats o interessats, la determinació del preu just s'ha de tramitar com una peça separada respecte de la resta de l'expedient (art. 26 LEF), procedint a obrir un expedient individual per a cadascun dels propietaris de béns objecte d'expropiació. L'expedient únic només és possible en aquells supòsits en què el bé objecte de l'expedient expropiatori pertany a una comunitat de persones o quan diversos béns constitueixen una unitat econòmica.

Tenint en compte l'anterior, per a cada expedient que es tramiti dirigit a fixar el preu just, s'han de dur a terme les actuacions següents:

- **Presentació del full d'apreuament per part dels expropiats:** L'Administració ha de requerir als propietaris que, en un termini de 20 dies a comptar des del dia següent al de la notificació, presentin el full d'apreuament en què concretin el valor amb què estimen l'objecte que s'expropia, essent possible aduir totes aquelles al·legacions que estimin pertinents.
La valoració continguda en el full d'apreuament ha de ser motivada i ha d'estar avalada per la signatura d'un pèrit, els honoraris del qual són a càrrec del propietari (art. 29 LEF).
- **Acceptació o rebuig per part de l'Administració del full d'apreuament dels expropiats:** En un termini de 20 dies, l'Administració ha d'acceptar o refusar la valoració continguda en el full d'apreuament presentat pels propietaris. En el cas que s'accepti, queda fixat de manera definitiva el preu just, mentre que, si no s'accepta, l'Administració formularà el seu full d'apreuament, el qual es notificarà en el termini de 10 dies.
- **Acceptació o rebuig per part dels propietaris del full d'apreuament de l'Administració:** Els propietaris disposen d'un termini de 10 dies per a

acceptar el full d'apreuament realitzat per l'Administració. En el cas que no l'acceptin, poden formular al·legacions i l'expedient passarà al Jurat provincial d'expropiació, que serà el que acabarà fixant el preu just en via administrativa.

- **Determinació del preu just per part del Jurat d'expropiació:** Els jurats d'expropiació són una creació de la LEF i constitueixen una peça central del sistema expropiatori, en la mesura que adopten una figura similar a la d'un àrbitre que permet desencallar el desacord existent entre les parts respecte de la valoració del bé. I és que, malgrat que el jurat és un òrgan administratiu, aquest té una presidència neutral i s'integra, d'una banda, per vocals que representen l'Administració i, de l'altra, per vocals que actuen com a representants del sector privat, que no estan sotmesos a relacions de jerarquia administrativa.

Respecte a la composició dels jurats d'expropiació, s'ha de tenir present que hi ha diverses comunitats autònomes que, en l'exercici de les competències de desenvolupament reconegudes en matèria d'expropiació forçosa i de règim local, han aprovat normes que preveuen una composició d'aquests òrgans diferent d'aquella prevista en l'article 32 de la LEF.

Així succeeix en el cas de Catalunya, en què aquesta qüestió està regulada per la Llei 9/2005, de 7 de juliol, del jurat d'expropiació de Catalunya. De conformitat amb aquesta norma, el jurat s'estructura amb seccions territorials (avui, aquestes seccions s'identifiquen amb: Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona, Terres de l'Ebre, Catalunya Central i Alt Pirineu Aran) i cadascuna de les seccions està formada pel president o presidenta, que ha de ser un jurista o una jurista de prestigi que no exerceixi professionalment l'advocacia ni l'assessorament en matèria de béns immobles o urbanisme, el secretari o secretària i les persones vocals següents: un funcionari o funcionària titulats superiors en els àmbits del dret i de l'economia, del cos superior de l'Administració de la Generalitat o del cos d'advocacia de la Generalitat o d'un d'equivalent, que acrediti experiència en matèria de valoracions; un funcionari o funcionària del cos de titulació superior de la Generalitat, amb la titulació que correspongui segons la naturalesa del bé o dret a valorar; dues persones titulades superiors en grau universitari que acreditin experiència en matèria de valoracions, proposades per acord de les entitats municipalistes; una persona en representació de les cambres, els col·legis professionals, les organitzacions empresarials o les associacions representatives de la propietat; i un registrador o registradora de la propietat, o un notari o notària, designat o designada pel col·legi corresponent.

Les resolucions han de ser motivades i posen fi a la via administrativa, essent possible interposar contra aquestes un recurs potestatiu de reposició o, de manera directa, un recurs contenciós administratiu (art. 35 LEF). No obstant l'anterior, la resolució del jurat és immediatament executiva (art. 34 LEF), cosa que permet que, amb el pagament a l'expropiat del preu just fixat per aquest òrgan, es pugui procedir a l'ocupació del bé.

3.1.3. Pagament i presa de possessió

Una vegada determinat el preu just, es procedeix al pagament de la quantitat que resulti en un termini màxim de sis mesos (art. 48 LEF), ja que, si s'excedeix aquest termini, l'Administració expropiant culpable de la demora està obligada

a satisfer a l'expropiat una indemnització consistent en l'interès legal del preu just des del moment en què aquest hagi quedat fixat, que es liquidarà amb efectes retroactius (art. 56 LEF).

En el cas que la persona expropiada refusi rebre el preu o en aquells supòsits en què hi hagi un litigi entre l'interessat i l'Administració, el preu just fixat per l'Administració s'ha de dipositar a la Caixa General de Dipòsits. La persona expropiada té dret que se li lliuri, encara que hi hagi un litigi o un recurs pendent, la indemnització fins al límit en què existeixi conformitat entre aquest i l'Administració, quedant en tot cas subordinada aquesta entrega provisional al resultat del litigi (art. 50 LEF).

Una vegada fet efectiu el preu just o consignat a la Caixa General de Dipòsits, es pot ocupar la finca o, en el seu cas, exercir el dret expropiat. A l'hora de realitzar l'ocupació s'ha de tenir present que l'accés als llocs que tinguin la consideració de domicili, i també els locals tancats sense accés al públic requereix el consentiment del titular i, en el seu defecte, serà necessària una autorització judicial (art. 51 LEF). Respecte a la resta d'immobles en què no concorrin aquestes condicions, l'Administració expropiant pot entrar i prendre possessió directament.

Per ocupació s'estén una acta, que és suficient per a la inscripció de l'adquisició per part de l'Administració en el Registre de la Propietat i a la resta de registres públics.

3.2. La tramitació de l'expropiació forçosa per la via d'urgència

L'article 52 de la LEF es refereix a la possibilitat (excepcional) que el procediment d'expropiació es tramiti de manera urgent.

En aquest cas, es declara urgent l'ocupació dels béns afectats per l'expropiació, declaració que es notifica als interessats afectats, informant-los del dia i hora en què s'ha d'aixecar l'acta prèvia a l'ocupació, qüestions que també són objecte de publicació mitjançant edictes en els taulers oficials i en els butlletins i diaris oficials. Tant la notificació com la publicació s'han d'efectuar amb una antelació mínima de vuit dies.

En el dia i hora indicats, compareixen a la finca que es vol ocupar el representant de l'Administració, acompanyat d'un pèrit i de l'Alcalde (o el regidor en què aquest delegui) i, reunits amb els propietaris i els restants interessats que concorrin, s'aixeca una acta en què es descriu el bé o dret expropiable i es fan constar totes les manifestacions i dades que aportin uns i altres i que resultin útils per a determinar els drets afectats, els seus titulars, el valor dels mateixos i els perjudicis derivats de la ràpida ocupació.

A la vista de l'acta prèvia a l'ocupació i dels documents que obrin o s'aportin a l'expedient, l'Administració formula el full de dipòsit previ a l'ocupació. I és que, en el procediment d'urgència, l'ocupació del bé expropiat es produeix amb anterioritat a la determinació i abonament del preu just, per la qual cosa l'Administració està obligada a constituir un dipòsit previ a l'ocupació, com una garantia del propietari, i que es pagarà a compte del preu just que després es fixi.

La quantitat que es determini en el full de dipòsit previ a l'ocupació és diferent de la indemnització que correspon pels danys i perjudicis derivats de la urgència en l'ocupació, com poden ser els derivats dels trasllats, mudances, collites pendents, etc., que també hauran de ser determinats i abonats per l'Administració (art. 52.5 LEF).

Un cop efectuat el dipòsit i abonada o consignada la indemnització pels danys i perjudicis, ja es pot procedir a l'ocupació immediata del bé i, una vegada efectuada aquesta, es tramitarà l'expedient d'expropiació en les seves fases de fixació del preu just i pagament, d'acord amb la regulació del procediment general, si bé s'ha de donar preferència a la resolució dels expedients que s'hagin tramitat per la via d'urgència.

4. Elements integrants del preu just i criteris de valoració dels béns expropiats

El preu just es correspon amb el valor o l'equivalent econòmic del sacrifici que comporta l'expropiació, essent necessari en la seva determinació garantir un equilibri just entre les exigències d'interès general de la comunitat i les exigències que deriven de la salvaguarda dels drets fonamentals de l'individu, de manera que, com a conseqüència de l'expropiació, no es produeixi un enriquiment indegut de l'Administració expropiant o del beneficiari, ni tampoc de la persona expropiada.

Per tant, es tracta que la indemnització expropiatòria permeti una compensació de valors, això és, la substitució o reposició del bé perdut pel bé que constitueix la indemnització, procedint a abonar el valor real i efectiu dels béns (valor de substitució o valor de mercat) a la persona expropiada.

Així ho ha indicat de manera reiterada i des de fa molts anys la jurisprudència dels nostres tribunals (STS de 29 de novembre i de 7 de desembre de 1974, de 22 d'octubre de 1998 i de 22 de desembre de 1999, entre d'altres), i també el Tribunal Europeu de Drets Humans, afirmant que una indemnització inferior al valor de mercat comporta una càrrega desproporcionada i excessiva que no queda justificada per l'interès legítim que persegueixen les autoritats (Sentència Kozacioglu v. Turquia de 31 de juliol de 2007 i Sentència Scordino v. Itàlia de 29 de març de 2006).

Tenint en compte l'anterior, a l'hora de fixar el preu just, d'acord amb allò previst en l'article 36 de la LEF, les regles que resulten aplicables són les següents:

1) En primer lloc, en la taxació s'ha de tenir en compte el valor dels béns o drets. Per tant, no s'inclouen en el preu just valoracions o qüestions de caire subjectiu, com és el valor sentimental que, per a la persona titular, puguin tenir aquests béns o drets. I és que aquesta qüestió es compensa per mitjà del denominat «premi d'afecció», un tant alçat que, d'acord amb l'article 47 de la LEF, queda fixat amb caràcter general en el 5% del preu just i que té per objectiu compensar pel valor afectiu sobre una cosa que és pròpia de la persona expropiada.

En contraposició i malgrat que la LEF no ho estableix de manera expressa, la jurisprudència ha admès que el preu just sí que ha d'incloure els danys i perjudicis que, objectivament, siguin imputables a l'actuació expropiatòria (STS de 26 de juny de 2001 i de 13 de maig de 2005).

2) En segon lloc, les taxacions s'efectuen d'acord amb el valor que tinguin els béns o drets expropiables en el moment d'iniciar-se l'expedient de preu just, pel qual no es tenen en compte les plusvàlues que siguin conseqüència directa del projecte d'obres que dona lloc a l'expropiació.

Lectura recomanada

García de Enterría, E.; i Fernández Rodríguez, T. R. (2017). Curso de Derecho Administrativo II, (vol. II, 20a. edició). Thomson Reuters / Civitas.

3) En tercer lloc, les millores en el bé expropiat que s'efectuïn amb posterioritat a la incoació de l'expedient d'expropiació no són objecte d'indemnització, excepte en aquells supòsits en què es demostrï que eren indispensables per a la conservació dels béns i sempre que no s'hagin realitzat amb mala fe.

En relació amb els criteris de valoració, la LEF conté uns criteris reglats de valoració respecte a certs béns, com són: les obligacions, quotes i altres modalitats de participació en el capital o en els beneficis d'empreses mercantils (art. 40 LEF); les concessions administratives (art. 41 LEF); els drets reals sobre béns immobles (art. 42 LEF) i les finques arrendades (art. 44 LEF).

Pel que fa a la valoració dels drets reals sobre els béns immobles i les finques arrendades, la LEF es remet als criteris continguts en la normativa específica, això és, el Decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i de rehabilitació urbana (TRLRUR) i la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans i la Llei 49/2003, de 26 de novembre, d'arrendaments rústics.

Quant al preu just de les obligacions, accions, quotes i altres modalitats de participació en el capital o en els beneficis d'empreses mercantils, l'article 40 de la LEF indica que s'estimaràn d'acord amb els criteris següents: a) La cotització mitjana de l'any anterior al de la iniciació de l'expedient; b) La capitalització al tipus d'interès legal de la mitjana de benefici de l'empresa en els tres exercicis socials anteriors; c) La diferència entre l'actiu real i passiu exigible en l'últim balanç aprovat (valor teòric dels títols).

Respecte a les concessions administratives, s'apliquen de manera preferent les normes de valoració en cas d'expropiació o rescat que contingui la legislació especial i, en el seu defecte, la LEF es refereix, entre d'altres criteris, a l'import capitalitzat a l'interès legal dels rendiments líquids de la concessió en els tres últims anys.

A més d'aquests criteris, l'article 43 de la LEF preveu que, tant el propietari com l'Administració poden dur a terme la taxació aplicant els criteris estimatius que considerin més adequats, si l'avaluació realitzada a l'empara dels criteris taxats no resultés, al seu judici, d'acord amb el valor real dels béns i drets objecte d'expropiació, sent aquest superior o inferior. Aquest criteri de llibertat estimativa es pot aplicar per a la taxació de tots els béns, exceptuant els béns immobles, que necessàriament es regeixen amb el sistema de valoració del sòl que la legislació específica i els béns mobles respecte als quals hi hagi una llei especial que contingui criteris particulars de valoració. D'aquesta manera, és possible suplir la insuficiència dels criteris reglats, els quals, a la pràctica, actuen com uns mínims.

5. Garanties jurisdiccionals a l'expropiació forçosa

Els articles 124 a 128 de la LEF estan dedicats a les garanties jurisdiccionals de l'expropiació forçosa, les quals deriven de la impossibilitat que ningú no pugui ser expropiat, si no és a causa d'utilitat pública o d'interès social, prèvia indemnització corresponent, i d'acord amb allò previst en les lleis (art. 32.2 CE).

En aquest context, les garanties jurisdiccionals es projecten en tres fronts:

- En primer lloc, els tribunals són competents per a conèixer de qualsevol ocupació o intent d'ocupació d'un bé per part de l'Administració sense que s'hagin complert els requisits substancials de declaració d'utilitat pública o d'interès social, necessitat d'ocupació i previ pagament o, en el seu cas, dipòsit, en els termes previstos en la Llei.
En aquest cas, a més dels mitjans legals restants que resultin procedents, l'interessat pot fer ús dels interdictes de retenir i recobrar, per tal que els jutges l'emparin i, en el seu cas, el reintegrin en la seva possessió amenaçada o perduda (art. 125.1 LEF).
- En segon lloc, la resolució que posa fi a l'expedient d'expropiació o a qualsevol de les peces separades, pot ser objecte de recurs contenciós administratiu, exceptuant la resolució del recurs d'alçada contra l'acord de necessitat d'ocupació, que no és susceptible de recurs autònom (art. 126.1 LEF).
En concret, els acords que s'adoptin sobre el preu just poden ser objecte d'impugnació tant per part de l'Administració com de la persona expropiada, essent necessari que el recurs es fonamenti en una lesió en més d'una sisena part de la quantitat que, en el tràmit oportú, hagi estat al·legada pel recurrent (art. 126.2 LEF). I és que, tal com indiquen García De Enterría i T. R. Fernández, en la mesura que la institució de l'expropiació exigeix un preu just, això comporta necessàriament l'existència d'una via judicial per a poder verificar aquesta «justícia» en cada cas. En aquest sentit, ja hem avançat que l'existència d'un òrgan no sotmès a jerarquia com és el Jurat d'expropiació forçosa no exclou la revisió judicial de l'estimació del preu just que en faci, ja que el punt de partida és que el preu just és un concepte jurídic indeterminat, la qual cosa requereix que, al marge de qualsevol criteri discrecional, s'obtingui, d'una manera reglada, el valor just del bé objecte d'expropiació. L'anterior porta a concloure que revisar la decisió adoptada pels jurats d'expropiació forçosa és un tema de competència directa dels tribunals de l'ordre contenciós administratiu (STS de 17 de febrer de 1997), que tenen una facultat revisora absoluta a l'hora de fer el judici sobre el fons de les estimacions del Jurat.

- La indemnització dels danys i perjudicis derivats de l'expropiació, per la qual també és competent la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 128 LEF).

6. La reversió

El dret de reversió habilita la persona expropiada a recuperar el bé objecte d'expropiació en el cas que no s'executi l'obra o s'estableixi el servei que va motivar l'expropiació; quan, un cop executada l'obra o servei, hi ha una part sobrant dels béns expropiats o, per últim, si desapareix l'afectació (art. 54.1 LEF).

El reconeixement legal d'aquest dret té la seva raó de ser en el fet que l'expropiació no és una simple transmissió forçosa d'un bé que permet al seu adquirent (l'Administració) utilitzar-lo com millor li convingui, sinó que es tracta d'una privació imperativa que està justificada en la necessitat de realitzar una transformació (material o jurídica) d'aquest bé amb la finalitat de satisfer una causa d'utilitat pública o d'interès social amb què, necessàriament, s'ha d'afectar el bé expropiat (art. 9 i 15 LEF). Això justifica que el mateix art. 66 de la REF prohibeixi que en els terrenys o béns expropiats es realitzin obres o s'estableixin serveis diferents d'aquells que van motivar l'expropiació.

En aquest ordre d'idees, si una vegada consumada l'expropiació, el bé expropiat no es destina a la finalitat invocada quan aquesta es va realitzar o resulta que el bé adquirit resulta innecessari (en tot o en part), mantenir l'expropiació vulneraria la naturalesa finalista d'aquesta institució, i d'aquí que, en relació amb totes les expropiacions, s'ha de reconèixer el dret de reversió.

Tal com està configurat en la legislació d'expropiació forçosa, el dret de reversió és un dret real, ja que aquest està referit al bé expropiat, pel qual el propietari primitiu dels béns o els seus hereus el poden exercir davant l'Administració expropiant, amb independència de qui sigui el beneficiari de l'expropiació o, inclús, si el bé ha passat a mans de tercers. Aquest dret s'ha de fer constar en el Registre de la Propietat i el seu titular té un dret preferent davant de tercers possibles adquirents (art. 54.5 LEF).

Els supòsits de reversió són els que preveu l'article 54.1 ja citat de la LEF, concretats en: 1) Que no s'executi l'obra o no s'estableixi el servei que va motivar l'expropiació; 2) Que, una vegada executada aquesta obra o establert el servei, hi hagi una part sobrant dels béns expropiats; o 3) Que, una vegada executada l'obra o establert el servei que va motivar l'expropiació, desaparegui l'afectació dels béns expropiats en el mateix.

No obstant l'anterior, l'apartat 2 del mateix article 54 de la LEF preveu com a excepcions de la reversió les següents:

a) Quan, de manera simultània a la desafectació de la finalitat que va justificar l'expropiació, s'acordi de manera justificada una nova afectació a una altra finalitat que hagi estat declarada d'utilitat pública o d'interès social. En aquest cas, és necessari que l'Administració faci publicitat de la substitució, i el propietari primitiu o els seus hereus podran al·legar tot allò que considerin oportú en defensa del seu dret a reversió o, si no concorren els requisits previstos per a exercir-lo, sol·licitar l'actualització del preu just si no s'ha executat l'obra o establert el servei inicialment previst.

b) Quan l'afectació a la finalitat que va justificar l'expropiació o a una altra declarada d'utilitat pública o interès social es perllongui durant 10 anys des de la terminació de l'obra o l'establiment del servei.

Pel que fa a l'exercici de l'acció de reversió, aquesta es pot sol·licitar en un termini de tres mesos a comptar des de la data en què l'Administració notifiqui l'excés en l'expropiació, la desafectació del bé o dret expropiat o el seu propòsit de no executar l'obra o no implantar el servei. Si aquesta notificació no es produeix, l'article 54.3 de la LEF preveu diferents supòsits:

a) Si s'ha produït un excés d'expropiació o la desafectació del bé o dret expropiat, es pot exercir l'acció sempre que no hagin transcorregut més de 20 anys des de la presa de possessió per part de l'Administració o, en el seu cas, el beneficiari.

b) Quan no s'hagin iniciat les obres o la implantació del servei per a exercir l'acció, es fixa un termini de cinc anys des de la presa de possessió.

c) També es podrà exercir el dret de reversió quan l'execució de l'obra o les actuacions per a l'establiment del servei estiguin suspeses més de dos anys per causes imputables a l'Administració o al beneficiari de l'expropiació.

La competència per a resoldre sobre la reversió correspon a l'Administració titular del bé o dret en el moment en què se sol·liciti la reversió o a què estigui vinculat el beneficiari o, en el seu cas, el titular dels béns.

Exercicis d'autoavaluació

1. La potestat expropiatòria correspon a:

- a) Tots els ens, públics o privats, a què se li reconegui per Llei aquesta potestat
- b) Tots els ens integrats en el sector públic
- c) Les administracions territorials
- d) Les administracions institucionals

2. L'inici de l'expedient expropiatori es produeix amb:

- a) La declaració d'utilitat pública o interès social
- b) L'acord de necessitat d'ocupació
- c) La valoració del preu just
- d) La resolució del Jurat d'expropiació forçosa

3. Contra l'acord de necessitat d'ocupació, es pot interposar:

- a) Recurs d'alçada
- b) Recurs de reposició
- c) Recurs contenciós administratiu
- d) No es pot interposar cap recurs

4. Amb caràcter general, el premi d'afecció queda fixat en:

- a) Un 5% del preu just
- b) Un 10% del preu just
- c) Un 15% del preu just
- d) Un 20% del preu just

5. El dret que habilita el propietari a recuperar el bé expropiat si desapareix la causa d'utilitat pública o interès social que va justificar l'expropiació s'anomena:

- a) Dret de reconversió
- b) Dret de retaxació
- c) Dret de restauració
- d) Dret de reversió

6. Què significa que el preu just és un concepte jurídic indeterminat?

7. Quins són els supòsits que permeten exercir el dret de reversió?

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. **c**

2. **b**

3. **a**

4. **a**

5. **d**

6. El fet que el preu just sigui un concepte jurídic indeterminat implica que aquest no es pot valorar d'acord amb uns criteris discrecionals, sinó que el valor del bé objecte d'expropiació s'ha d'obtenir de conformitat amb uns criteris reglats, de manera que només hi hagi una solució justa.

7. De conformitat amb l'article 4 de la LEF, el dret a la reversió es pot exercir: 1) Quan no s'executi l'obra o no s'estableixi el servei que va motivar l'expropiació; 2) Quan, una vegada executada aquesta obra o establert el servei, hi hagi una part sobrant dels béns expropiats; o 3) Quan, una vegada executada l'obra o establert el servei que va motivar l'expropiació, desaparegui l'afectació dels béns expropiats.

Glossari

Expropiació: Privació imperativa de la propietat privada per part d'una administració pública a canvi d'una indemnització.

CE: Constitució.

LEF: Llei d'expropiació forçosa de 1954.

Premi d'afecció: Tant alçat que es correspon amb un percentatge del preu just (com a regla general, un 5%), que té per objectiu compensar pel valor afectiu sobre una cosa que és pròpia de la persona expropiada.

Preu just: Valor econòmic del sacrifici que comporta l'expropiació que es correspon amb el valor de substitució o reposició del bé expropiat.

REF: Decret de 26 d'abril de 1957, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'expropiació forçosa.

Bibliografia

Coscolluela Montaner, L. (2014). *Manual de Derecho Administrativo*, (25a. ed.). Thomson Reuters / Civitas.

Diversos autors (2010). (Dir. J. M. Trayter Jiménez), *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley de Suelo*, Atelier.

García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T. R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo II*, (vol. II, 20a. ed.). Thomson Reuters / Civitas.

Guichot Reina, E.; López Menudo, F. (2006). *La expropiación forzosa*. Valladolid: Lex nova.

Serrano Alberca, J. M. (1995). *El Derecho de Propiedad, La Expropiación y la Valoración del Suelo*. Pamplona: Ed. Aranzadi.