
Expropiación forzosa

PID_00263396

Irene Araguàs Galcerà

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Irene Araguàs Galcerà

Primera edición: febrero 2019
© Irene Araguàs Galcerà
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Diseño: Manel Andreu
Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. Concepto y fundamento de la expropiación forzosa.....	7
2. Elementos de la expropiación forzosa: sujeto, objeto y causa	9
2.1. Sujetos	9
2.2. Objeto	10
2.3. Causa	10
3. El procedimiento de expropiación forzosa.....	12
3.1. La tramitación ordinaria del procedimiento general de expropiación forzosa	12
3.1.1. El acuerdo de necesidad de ocupación	12
3.1.2. La determinación del precio justo	13
3.1.3. Pago y toma de posesión	15
3.2. La tramitación de la expropiación forzosa por la vía de urgencia	16
4. Elementos integrantes del precio justo y criterios de valoración de los bienes expropiados.....	18
5. Garantías jurisdiccionales a la expropiación forzosa.....	20
6. La reversión.....	22
Ejercicios de autoevaluación.....	25
Solucionario.....	26
Glosario.....	27
Bibliografía.....	28

Introducción

Una parte esencial del derecho de propiedad que reconoce el artículo 33 de la Constitución es su posible ablación o sacrificio de manera singular por parte de la Administración, con el reconocimiento en este caso de una indemnización (el precio justo).

Teniendo en cuenta lo anterior, la expropiación forzosa, regulada por una normativa de carácter preconstitucional (la Ley de expropiación forzosa de 1954 y su Reglamento de desarrollo, aprobado en 1957), tiene una doble vertiente: por un lado, se configura como una potestad administrativa para privar coactivamente a los particulares de sus bienes o derechos dada su incompatibilidad con un interés público predominante (una causa de utilidad pública o interés social); pero, por otro lado, la regulación de esta institución, dado que prevé un procedimiento previo y una indemnización, también se constituye como un sistema de garantías para proteger el patrimonio de los ciudadanos, haciendo realidad el principio constitucional que prohíbe la confiscatoriedad.

En definitiva, un juego complejo de equilibrios que da lugar a una institución sin la que sería imposible que las administraciones públicas pudieran llevar a cabo las actividades que tienen encomendadas y que, en última instancia, están dirigidas a la persecución del interés público.

Objetivos

1. Conocer la institución de la expropiación forzosa y su fundamento.
2. Identificar los elementos que intervienen en la expropiación forzosa: los sujetos de la expropiación, el objeto expropiado y la causa que justifica la expropiación.
3. Profundizar en los distintos trámites que integran el procedimiento expropiatorio.
4. Distinguir los elementos que integran el precio justo y conocer los criterios para su determinación.
5. Analizar los términos en los que los propietarios pueden ejercer el derecho de reversión, que les permite recuperar la propiedad de los bienes expropiados en aquellos supuestos en los que, por diferentes motivos, decae la causa que justificó la expropiación.

1. Concepto y fundamento de la expropiación forzosa

La expropiación forzosa se configura como una potestad de la Administración en virtud de la cual se acuerda de manera imperativa la privación singular de la propiedad privada o de los derechos o intereses legítimos con el fin de adquirir los bienes y derechos necesarios para la satisfacción de los intereses públicos o por una causa de interés social.

Y es que el derecho a la propiedad privada que reconoce el artículo 33 de la Constitución no se configura como un derecho ilimitado, sino que, al contrario, su contenido está perfilado por su función social (art. 33.2 CE). A pesar de esta limitación, y como salvaguarda, el art. 33.3 CE prevé que:

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

La privación del derecho de propiedad requiere, por lo tanto, el cumplimiento de dos requisitos: por un lado, la existencia de una causa justificada de utilidad pública o de interés social; y, por otro, el reconocimiento de una indemnización. Adicionalmente, desde un punto de vista formal, se establece una reserva de ley en esta materia.

Todas estas cuestiones son las que regula la Ley de expropiación forzosa de 1954 (en adelante, LEF), que prevé los supuestos en los que, ante una situación de colisión entre el interés público y el privado, y con la predominancia lógica del primero, se arbitra un procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y, a su vez, hacer efectiva la indemnización justa que proceda a favor del particular (preámbulo LEF). Esta norma está desarrollada por el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de expropiación forzosa (en adelante, REF).

De conformidad con la LEF, la expropiación forzosa siempre implica el mismo resultado jurídico: una privación singular de la propiedad privada o de los derechos o intereses legítimos, con independencia de las personas o entidades a quienes pertenezcan, pero también de la fórmula elegida para esta privación, por lo que la expropiación incluye supuestos de privación plena (venta o permuta), pero también los censos, arrendamientos u ocupaciones temporales acordadas de manera imperativa.

En este contexto, es necesario distinguir la expropiación de ciertas instituciones afines, como son las transferencias coactivas no expropiatorias, que regula la legislación especial en ciertas materias (abastecimientos, comercio exterior, divisas), y la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Las transferencias coactivas no expropiatorias, entre las cuales las ventas forzosas son la modalidad más importante, consisten en la adquisición generalizada de bienes muebles, agrarios, divisas, etc., con el fin de regular el mercado o garantizar el sostenimiento del precio, por razones de monopolio legal, de política económica de defensa de la propia moneda, etc. Esta institución supone, por lo tanto, un desapoderamiento de la facultad de disponer del propietario y una adquisición por parte de la Administración o de los particulares que esta determine, pero no constituye un supuesto de expropiación. Y es que, mientras que la expropiación tiene un carácter individual y supone cambiar el destino del bien que era del particular, que se utilizará para una finalidad de utilidad pública e interés social, las transferencias coactivas tienen un carácter general (incluso, periódico) y no suponen cambiar el destino del bien, puesto que esta técnica busca simplemente que la Administración pueda intervenir en la economía.

En esta misma línea y aunque la LEF no lo concreta, la potestad de expropiación forzosa no constituye un supuesto de responsabilidad administrativa. Mientras que, en el caso de la expropiación, hay una privación acordada imperativamente por medio de un procedimiento formalizado, en el caso de la responsabilidad administrativa se trata, en cambio, de reponer un bien o derecho dañado a su *statu quo* o, si esto no es posible, indemnizar los perjuicios derivados de la lesión, puesto que el propietario no tenía la obligación legal de soportarla.

En este marco, el fundamento de la expropiación forzosa está claro: siendo necesaria la adquisición o sacrificio de un bien o derecho en particular para satisfacer el interés público (pensemos, por ejemplo, en una finca que está en el trazado de una carretera), la decisión de transmitir el bien y también su precio no se pueden dejar en manos de la voluntad del propietario o de una negociación entre las partes, puesto que el propietario está en una situación de monopolio, en la medida en que la Administración necesita aquel bien o derecho en concreto, y no otro. Esto no excluye que la Administración tenga que satisfacer al propietario mediante una indemnización identificada con el precio (justo) del bien o derecho que se adquiere.

2. Elementos de la expropiación forzosa: sujeto, objeto y causa

Cuando hablamos de los elementos de la expropiación forzosa, es posible distinguir entre los sujetos que intervienen en la expropiación forzosa, su objeto y su causa.

2.1. Sujetos

En relación con los sujetos de la expropiación forzosa, hay dos que siempre están presentes: el expropiante y el expropiado y, en determinados casos, puede intervenir como tercer sujeto el beneficiario. Respecto a cada uno de estos conviene indicar lo siguiente:

- El ente expropiante se identifica con las entidades públicas territoriales (Estado, comunidades autónomas, provincias, islas y municipios), que son las únicas que tienen atribuida la potestad expropiatoria. Esta potestad no se reconoce al resto de entes que integran el sector público, esto es, el sector público institucional (organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones públicas, entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas y universidades públicas).
- El segundo sujeto que debemos tener en cuenta es el expropiado o persona expropiada, identificado con el titular del bien o derecho que es objeto de expropiación.

La condición de expropiado puede recaer en una persona física o jurídica, de carácter público o privado. Se trata, en todo caso, de una condición que va ligada al bien, lo cual excluye las expropiaciones llevadas a cabo con motivo de la persona y determina, asimismo, que si el bien se transmite, esto no impida la continuación del expediente de expropiación forzosa (art. 7 LEF).

Por otro lado, se debe tener en cuenta que los expropiados no son únicamente los titulares de los derechos de propiedad sobre el bien expropiado, sino también los titulares de otros tipos de derechos diferentes de los de la propiedad, como serían los arrendatarios o incluso aquellas personas que ostentan un interés legítimo respecto al bien (poseedores a título de propietario).

Para determinar la condición de propietario, la Administración expropiante debe tener en cuenta, en primer lugar, las inscripciones registrales, si el bien está inscrito o, en su defecto, los registros administrativos restantes en los que haya constancia de la condición de propietario del bien. En cuanto a los titulares de otras situaciones jurídicas que otorgan la condición de expropiado (titulares de derechos reales e intereses económicos directos

sobre la cosa expropiable, y arrendatarios en el caso de inmuebles), es necesario que acrediten esta condición ante la Administración expropiante y que soliciten su participación en el procedimiento expropiatorio (art. 4 LEF).

- Finalmente, hay un tercer sujeto que puede intervenir, o no, y es el beneficiario de la expropiación. El beneficiario es un sujeto diferente del expropiante, que representa el interés público o social que se tiene que satisfacer, autorizado para instar a la Administración expropiante al ejercicio de la potestad expropiatoria y que adquiere el bien o derecho (art. 3.1. REF), correspondiéndole satisfacer la indemnización correspondiente. La figura del beneficiario, tal y como indica Cosculluela, evita la «triangulación» de la operación, eliminando una segunda transmisión que se produciría si la Administración expropiante pagara al expropiado el precio justo, para después transmitir el bien adquirido por expropiación a un tercero, que le reembolsaría el precio ya abonado.

En los supuestos de expropiación debido a utilidad pública, pueden ser beneficiarios las entidades y concesionarias a las que legalmente se reconoce esta condición, mientras que, en relación con las expropiaciones motivadas debido a un interés social, puede ser beneficiario cualquier persona natural o jurídica.

A modo de ejemplo, en la expropiación de los terrenos necesarios para la ampliación de una autopista, el beneficiario es la concesionaria de la autopista.

2.2. Objeto

En relación con el objeto de la expropiación forzosa, el punto de partida es que únicamente pueden ser objeto de expropiación forzosa la propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos, lo cual excluye la posible expropiación de derechos personales y familiares.

El bien expropiado se adquiere libre de cargas, todo esto sin perjuicio de que, tal como prevé el artículo 8 de la LEF, se pueda conservar algún derecho real sobre el bien expropiado si este resulta compatible con el nuevo destino que se tiene que dar al bien y existe un acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho.

2.3. Causa

La causa que justifica la expropiación (*causa expropriandi*) se identifica con los objetivos de interés público que pueden justificar la expropiación forzosa y que, de conformidad con el artículo 33 CE, se identifican con la utilidad pública o el interés social.

De acuerdo con lo anterior, no basta con invocar la utilidad pública o el interés social para poder expropiar, sino que hay una reserva de ley a la hora de concretar la utilidad pública o el interés social que puede legitimar la expropiación forzosa. Es necesario, por lo tanto, que haya una ley que, de manera formal y con carácter previo, especifique para qué finalidades concretas de utilidad pública o interés social se puede ejercer la potestad expropiatoria, admitiendo que esta declaración se haga por categorías generales de obras o servicios, o para casos precisos y concretos, mediante una ley singular.

En cuanto a las leyes que, a todos los efectos, prevén finalidades concretas de utilidad pública o interés social, la propia LEF prevé algunos supuestos en los que la utilidad pública se entiende implícita, tal y como sucede en relación con la expropiación de inmuebles en los planes de obras y servicios del Estado, la provincia o el municipio (art. 10 LEF), además de las obras y servicios derivados de la concesión del título de empresa de interés nacional (art. 14 LEF). Por su parte, la legislación urbanística prevé que la aprobación de un proyecto de urbanización o de delimitación de suelo para el patrimonio público implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados (art. 109 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña).

En cuanto a las declaraciones de utilidad pública o interés social mediante una ley singular, un caso se produjo con motivo de la aprobación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos. Esta norma, teniendo en cuenta el incremento del turismo que se estaba produciendo en Cataluña en los años inmediatamente anteriores a su aprobación, y con el fin de instalar centros turísticos recreativos de concepción moderna, previó la expropiación forzosa de los bienes y derechos comprendidos dentro del perímetro del futuro centro recreativo turístico que, años más tarde, se conocería con el nombre de Port Aventura. La aprobación de la Ley 2/1989 llevaba «implícita la aprobación del proyecto de la declaración de interés social de la expropiación», expropiación que, además, se preveía que se efectuaría por el procedimiento de urgencia recogido en la LEF.

En cualquier caso, la causa concreta que motiva una expropiación forzosa se tiene que declarar en cada procedimiento expropiatorio (art. 9 LEF) y vincula a la Administración, puesto que el cambio de esta causa una vez efectuada la expropiación del bien puede determinar, entre otras cuestiones, la reversión del bien expropiado por parte del antiguo titular, que podría recuperar el bien expropiado en los términos y con los requisitos que posteriormente analizaremos.

3. El procedimiento de expropiación forzosa

La expropiación forzosa ha de ir precedida de un procedimiento administrativo previo. Se trata de un conjunto de trámites que, tal y como sucede en cualquier ámbito de la actuación administrativa, ayuda a garantizar que la actuación de la Administración se ajusta a la legalidad y permite su control efectivo por parte de los órganos jurisdiccionales competentes; y, a su vez, constituye una garantía para el ciudadano, puesto que, en este procedimiento, tiene oportunidad de presentar todas aquellas alegaciones y documentos que con vengan para la defensa de sus derechos.

Este procedimiento tasado ha de ser respetado de manera estricta por la Administración ya que, al margen de este, ya no hay expropiación, sino «vía de hecho».

La vía de hecho, de conformidad con el artículo 51.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) se origina en aquellos supuestos en los que la actuación administrativa se produce al margen de la competencia y prescindiendo de las reglas del procedimiento legalmente establecido.

En este marco, la LEF diseña un procedimiento general (título II) y unos procedimientos especiales (título III), como son los relativos a la expropiación por zonas o grupos de bienes; la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad; la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico; la expropiación por entidades locales o por razón de urbanismo; la expropiación que da lugar al traslado de poblaciones; las expropiaciones a causa de colonización o de obras públicas; o la expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado.

Centrándonos en el procedimiento general, la LEF permite que este se tramite de manera ordinaria o por la vía de urgencia, supuesto este último en el que la persona expropiada es privada del bien antes de que se haya justipreciado en vía administrativa y que, por este motivo, debe ser utilizado por la Administración de manera excepcional.

3.1. La tramitación ordinaria del procedimiento general de expropiación forzosa

3.1.1. El acuerdo de necesidad de ocupación

Una vez declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración debe decidir sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para la finalidad de la expropiación (art. 15 LEF).

A efectos de poder dictar este acuerdo, los beneficiarios de la expropiación están obligados a formular una relación concreta e individualizada en la que se describan todos los aspectos (materiales y jurídicos) de los bienes o derechos respecto a los que se considera necesaria la expropiación (art. 18 LEF).

El acuerdo de necesidad de ocupación que da inicio, propiamente, al expediente expropiatorio debe ser notificado individualmente a todas las personas que aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio (solo respecto a la parte que les pueda afectar) y también tiene que ser objeto de información pública durante un plazo de 15 días, por medio de su publicación en los diarios y boletines oficiales que procedan en función de la Administración expropiante, y también en uno de los diarios de mayor circulación. En el supuesto de que la expropiación sea realizada por el Estado o por una comunidad autónoma, el acuerdo de necesidad de ocupación se tiene que comunicar asimismo al Ayuntamiento del término municipal donde radique el bien que se va a expropiar, para que lo fije en el tablón de anuncios (arts. 18 y 21 LEF).

Contra el acuerdo de necesidad de ocupación, según lo previsto en el artículo 22 de la LEF, se puede interponer un recurso de alzada por parte de los interesados y de las personas que hayan comparecido en el trámite de información pública en un plazo de 10 días a contar desde la notificación personal o publicación en el diario o boletín oficial correspondiente. La interposición del recurso tiene un carácter suspensivo respecto al procedimiento y su resolución corresponde al órgano superior jerárquico en un plazo de 20 días. Cabe señalar que la resolución de este recurso no puede ser impugnada en vía contencioso-administrativa.

Finalmente, en cuanto al acuerdo que declare la necesidad de ocupación, se debe indicar que, cuando la expropiación solo implique la necesidad de ocupación de una parte de una finca rústica o urbana, de modo que, como consecuencia de la expropiación, conservar la parte de la finca no expropiada resulte antieconómico para el propietario, se puede solicitar a la Administración que la expropiación comprenda la totalidad de la finca. De conformidad con el artículo 23 de la LEF, esta solicitud se ha de resolver en un plazo de 10 días, siendo la resolución susceptible de recurso de alzada en los mismos términos que acabamos de indicar para la impugnación del acuerdo de necesidad de ocupación, y sin que tampoco se pueda interponer un recurso contencioso-administrativo.

3.1.2. La determinación del precio justo

Como ya hemos visto, uno de los fundamentos de la expropiación forzosa es que, cuando se produce una privación imperativa de la propiedad privada que se justifica en una causa de utilidad pública o de interés social, se reconoce al particular el derecho a una indemnización, cuestión que responde al principio de no confiscatoriedad recogido expresamente en el artículo 33 CE.

En la determinación de esta indemnización, denominada precio justo, la LEF prevé, esencialmente, dos posibilidades: el mutuo acuerdo entre la Administración y el expropiado; o la determinación del precio justo de manera unilateral por parte de la Administración.

El mutuo acuerdo se prevé como una opción preferente, de manera que, si la Administración y el particular a los que se refiere la expropiación llegan a un acuerdo amistoso, con este se daría por finalizado el expediente expropiatorio (art. 24 LEF). En el supuesto de que, transcurridos quince días, no se llegue a este acuerdo, se seguirán los trámites que prevén los artículos 25 y siguientes de la LEF, sin perjuicio de que, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, ambas partes puedan formalizar un acuerdo amistoso.

No obstante, lo más habitual es que la Administración y el expropiado no se pongan de acuerdo, y que se siga un procedimiento en el que, con participación del interesado, la Administración acabe decidiendo de manera unilateral sobre el precio justo. Respecto a la determinación de la indemnización, se debe tener en cuenta que, aunque en un procedimiento expropiatorio puede haber varios sujetos expropiados o interesados, la determinación del precio justo se tiene que tramitar como una pieza separada respecto al resto del expediente (art. 26 LEF), procediendo a abrir un expediente individual para cada uno de los propietarios de bienes objeto de expropiación. El expediente único solo es posible en aquellos supuestos en los que el bien objeto del expediente expropiatorio pertenece a una comunidad de personas o cuando varios bienes constituyen una unidad económica.

Teniendo en cuenta lo anterior, para cada expediente que se tramite dirigido a justipreciar, se tienen que llevar a cabo las actuaciones siguientes:

- **Presentación de la hoja de precio por parte de los expropiados:** La Administración ha de requerir a los propietarios que, en un plazo de 20 días a contar desde el día siguiente al de la notificación, presenten la hoja de precio en la que concreten el valor con el que estiman el objeto que se expropia, siendo posible aducir todas aquellas alegaciones que se estimen pertinentes.
La valoración contenida en la hoja de precio tiene que ser motivada y debe estar avalada por la firma de un perito, cuyos honorarios están a cargo del propietario (art. 29 LEF).
- **Aceptación o rechazo por parte de la Administración de la hoja de precio de los expropiados:** En un plazo de 20 días, la Administración tiene que aceptar o rechazar la valoración contenida en la hoja de precio presentada por los propietarios. En el supuesto de que se acepte, queda fijado de manera definitiva el precio justo, mientras que, si no se acepta, la Administración formulará su hoja de precio, que se notificará en el plazo de 10 días.

- **Aceptación o rechazo por parte de los propietarios de la hoja de aprecio de la Administración:** Los propietarios disponen de un plazo de 10 días para aceptar la hoja de aprecio realizada por la Administración. En el supuesto de que no la acepten, pueden formular alegaciones y el expediente pasará al Jurado provincial de expropiación, que será el que acabará justipreciando en vía administrativa.
- **Determinación del precio justo por parte del Jurado de expropiación:** Los jurados de expropiación son una creación de la LEF y constituyen una pieza central del sistema expropiatorio, en la medida en que adoptan una figura similar a la de un árbitro que permite resolver el desacuerdo existente entre las partes respecto a la valoración del bien. Y es que, a pesar de que el jurado es un órgano administrativo, tiene una presidencia neutral y se integra, por un lado, por vocales que representan a la Administración y, por otro, por vocales que actúan como representantes del sector privado, que no están sometidos a relaciones de jerarquía administrativa.

Respecto a la composición de los jurados de expropiación, se debe considerar que hay varias comunidades autónomas que, en el ejercicio de las competencias de desarrollo reconocidas en materia de expropiación forzosa y de régimen local, han aprobado normas que prevén una composición de estos órganos diferente de la prevista en el artículo 32 de la LEF.

Así sucede en el caso de Cataluña, donde esta cuestión está regulada por la Ley 9/2005, de 7 de julio, del jurado de expropiación de Cataluña. De conformidad con esta norma, el jurado se estructura con secciones territoriales (hoy, estas secciones se identifican con: Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona, Tierras del Ebro, Cataluña Central y Alto Pirineo Arán) y cada una de las secciones está formada por el presidente o presidenta, que tiene que ser un jurista o una jurista de prestigio que no ejerza profesionalmente la abogacía ni el asesoramiento en materia de bienes inmuebles o urbanismo, el secretario o secretaria y las personas vocales siguientes: un funcionario o funcionaria titulados superiores en los ámbitos del derecho y de la economía, del cuerpo superior de la Administración de la Generalitat o del cuerpo de abogacía de la Generalitat o equivalente, que acredite experiencia en materia de valoraciones; un funcionario o funcionaria del cuerpo de titulación superior de la Generalitat, con la titulación que corresponda según la naturaleza del bien o derecho que hay que valorar; dos personas tituladas superiores en grado universitario que acrediten experiencia en materia de valoraciones, propuestas por acuerdo de las entidades municipalistas; una persona en representación de las cámaras, los colegios profesionales, las organizaciones empresariales o las asociaciones representativas de la propiedad; y un registrador o registradora de la propiedad, o un notario o notaria, designado o designada por el colegio correspondiente.

Las resoluciones han de ser motivadas y ponen fin a la vía administrativa, siendo posible interponer contra estas un recurso potestativo de reposición o, de manera directa, un recurso contencioso-administrativo (art. 35 LEF). No obstante, la resolución del jurado es inmediatamente ejecutiva (art. 34 LEF), lo que permite que, con el pago al expropiado del precio justo fijado por este órgano, se pueda proceder a la ocupación del bien.

3.1.3. Pago y toma de posesión

Una vez determinado el precio justo, se procede al pago de la cantidad que resulte en un plazo máximo de seis meses (art. 48 LEF), puesto que, si se excede este plazo, la Administración expropiante culpable de la demora está obligada

a satisfacer al expropiado con una indemnización consistente en el interés legal del precio justo desde el momento en el que este haya quedado fijado, que se liquidará con efectos retroactivos (art. 56 LEF).

En el supuesto de que la persona expropiada rechace recibir el precio o en aquellos supuestos en los que haya un litigio entre el interesado y la Administración, el precio justo fijado por la Administración se tiene que depositar en la Caja General de Depósitos. La persona expropiada tiene derecho a que se le entregue, aunque haya un litigio o un recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en el que exista conformidad entre este y la Administración, quedando en todo caso subordinada esta entrega provisional al resultado del litigio (art. 50 LEF).

Una vez hecho efectivo el precio justo o consignado a la Caja General de Depósitos, se puede ocupar la finca o, en su caso, ejercer el derecho expropiado. A la hora de realizar la ocupación se debe tener presente que el acceso a los lugares que tengan la consideración de domicilio, y también los locales cerrados sin acceso al público, requiere el consentimiento del titular y, en su defecto, será necesaria una autorización judicial (art. 51 LEF). Respecto al resto de los inmuebles en los que no concurren estas condiciones, la Administración expropiante puede entrar y tomar posesión directamente.

Por ocupación se extiende un acta, que es suficiente para la inscripción de la adquisición por parte de la Administración en el Registro de la Propiedad y en el resto de los registros públicos.

3.2. La tramitación de la expropiación forzosa por la vía de urgencia

El artículo 52 de la LEF se refiere a la posibilidad (excepcional) de que el procedimiento de expropiación se tramite de manera urgente.

En este caso, se declara urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación, declaración que se notifica a los interesados afectados, informándolos del día y hora en que se tiene que levantar el acta previa a la ocupación, cuestiones que también son objeto de publicación mediante edictos en los tablones oficiales y en los boletines y diarios oficiales. Tanto la notificación como la publicación se tienen que efectuar con una antelación mínima de ocho días.

En el día y hora indicados, comparecen en la finca que se quiere ocupar el representante de la Administración, acompañado de un perito y del alcalde (o el concejal en el que este delegue) y, reunidos con los propietarios y los restantes interesados que concurren, se levanta un acta en que se describe el bien o derecho expropiable y se hacen constar todas las manifestaciones

y datos que aporten unos y otros y que resulten útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, su valor y los perjuicios derivados de la rápida ocupación.

A la vista del acta previa a la ocupación y de los documentos que abren o se aporten al expediente, la Administración formula la hoja de depósito previo a la ocupación. Y es que, en el procedimiento de urgencia, la ocupación del bien expropiado se produce con anterioridad a la determinación y abono del precio justo, por lo que la Administración está obligada a constituir un depósito previo a la ocupación, como una garantía del propietario, y que se pagará por anticipado del precio justo que después se fije.

La cantidad que se determine en la hoja de depósito previo a la ocupación es diferente de la indemnización que corresponde por los daños y perjuicios derivados de la urgencia en la ocupación, como pueden ser los derivados de los traslados, mudanzas, cosechas pendientes, etc., que también tendrán que ser determinados y abonados por la Administración (art. 52.5 LEF).

Una vez efectuado el depósito y abonada o consignada la indemnización por los daños y perjuicios, ya se puede proceder a la ocupación inmediata del bien y, una vez efectuada esta, se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de fijación del precio justo y pago, de acuerdo con la regulación del procedimiento general, si bien se tiene que dar preferencia a la resolución de los expedientes que se hayan tramitado por la vía de urgencia.

4. Elementos integrantes del precio justo y criterios de valoración de los bienes expropiados

El precio justo se corresponde con el valor o el equivalente económico del sacrificio que comporta la expropiación, siendo necesario en su determinación garantizar un equilibrio justo entre las exigencias de interés general de la comunidad y las exigencias que derivan de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo, de manera que, como consecuencia de la expropiación, no se produzca un enriquecimiento indebido de la Administración expropiante o del beneficiario, ni tampoco de la persona expropiada.

Por lo tanto, se trata de que la indemnización expropiatoria permita una compensación de valores, esto es, la sustitución o reposición del bien perdido por el bien que constituye la indemnización, procediendo a abonar el valor real y efectivo de los bienes (valor de sustitución o valor de mercado) a la persona expropiada.

Así lo ha indicado de manera reiterada y desde hace muchos años la jurisprudencia de nuestros tribunales (STS de 29 de noviembre y de 7 de diciembre de 1974, de 22 de octubre de 1998 y de 22 de diciembre de 1999, entre otras), y también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, afirmando que una indemnización inferior al valor de mercado supone una carga desproporcionada y excesiva que no queda justificada por el interés legítimo que persiguen las autoridades (Sentencia Kozacioglu vs. Turquía de 31 de julio de 2007 y Sentencia Scordino vs. Italia de 29 de marzo de 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, a la hora de justipreciar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la LEF, las reglas que resultan aplicables son las siguientes:

1) En primer lugar, en la tasación se debe tener en cuenta el valor de los bienes o derechos. Por lo tanto, no se incluyen en el precio justo valoraciones o cuestiones de tipo subjetivo, como es el valor sentimental que, para la persona titular, puedan tener estos bienes o derechos. Y es que esta cuestión se compensa por medio del denominado «premio de afección», un tanto alzado que, de acuerdo con el artículo 47 de la LEF, queda fijado a todos los efectos en el 5 % del precio justo y que tiene por objetivo compensar por el valor afectivo sobre una cosa que pertenece a la persona expropiada.

En contraposición y a pesar de que la LEF no lo establece de manera expresa, la jurisprudencia ha admitido que el precio justo sí que ha de incluir los daños y perjuicios que, objetivamente, sean imputables a la actuación expropiatoria (STS de 26 de junio de 2001 y de 13 de mayo de 2005).

Lectura recomendada

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

2) En segundo lugar, las tasaciones se efectúan de acuerdo con el valor que tengan los bienes o derechos expropiables en el momento de iniciarse el expediente de precio justo, para el cual no se tienen en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del proyecto de obras que dan lugar a la expropiación.

3) En tercer lugar, las mejoras en el bien expropiado que se efectúen con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación no son objeto de indemnización, excepto en aquellos supuestos en los que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes y siempre que no se hayan realizado con mala fe.

En relación con los criterios de valoración, la LEF contiene unos criterios reglados de valoración respecto a ciertos bienes, como son: las obligaciones, cuotas y otras modalidades de participación en el capital o en los beneficios de empresas mercantiles (art. 40 LEF); las concesiones administrativas (art. 41 LEF); los derechos reales sobre bienes inmuebles (art. 42 LEF) y las fincas arrendadas (art. 44 LEF).

En cuanto a la valoración de los derechos reales sobre los bienes inmuebles y las fincas arrendadas, la LEF se remite a los criterios contenidos en la normativa específica, esto es, el Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y de rehabilitación urbana (TRLSRU) y la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos y la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos.

En cuanto al precio justo de las obligaciones, acciones, cuotas y otras modalidades de participación en el capital o en los beneficios de empresas mercantiles, el artículo 40 de la LEF indica que se estimarán de acuerdo con los criterios siguientes: a) la cotización media del año anterior al de la iniciación del expediente; b) la capitalización al tipo de interés legal de la media de beneficio de la empresa en los tres ejercicios sociales anteriores; c) la diferencia entre el activo real y pasivo exigible en el último balance aprobado (valor teórico de los títulos).

Respecto a las concesiones administrativas, se aplican de manera preferente las normas de valoración en caso de expropiación o rescate que contenga la legislación especial y, en su defecto, la LEF se refiere, entre otros criterios, al importe capitalizado al interés legal de los rendimientos líquidos de la concesión en los tres últimos años.

Además de estos criterios, el artículo 43 de la LEF prevé que tanto el propietario como la Administración pueden llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que consideren más adecuados, si la evaluación realizada al amparo de los criterios tasados no resultara, a su juicio, de acuerdo con el valor real de los bienes y derechos objeto de expropiación, siendo este superior o inferior. Este criterio de libertad estimativa se puede aplicar para la tasación de todos los bienes, exceptuando los bienes inmuebles, que necesariamente se rigen con el sistema de valoración del suelo que la legislación específica y los bienes muebles respecto a los cuales haya una ley especial que contenga criterios particulares de valoración. De este modo, es posible suplir la insuficiencia de los criterios reglados, que, en la práctica, actúan como unos mínimos.

5. Garantías jurisdiccionales a la expropiación forzosa

Los artículos 124 a 128 de la LEF están dedicados a las garantías jurisdiccionales de la expropiación forzosa, que derivan de la imposibilidad de que nadie pueda ser expropiado, si no es debido a utilidad pública o de interés social, previa indemnización correspondiente, y de acuerdo con lo previsto en las leyes (art. 32.2 CE).

En este contexto, las garantías jurisdiccionales se proyectan en tres frentes:

- En primer lugar, los tribunales son competentes para conocer cualquier ocupación o intento de ocupación de un bien por parte de la Administración sin que se hayan cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o de interés social, necesidad de ocupación y previo pago o, en su caso, depósito, en los términos previstos en la ley. En este caso, además de los medios legales restantes que resulten procedentes, el interesado puede hacer uso de los interdictos de retener y recobrar, para que los jueces lo amparen y, en su caso, lo reintegren en su posesión amenazada o perdida (art. 125.1 LEF).

- En segundo lugar, la resolución que pone fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo, exceptuando la resolución del recurso de alzada contra el acuerdo de necesidad de ocupación, que no es susceptible de recurso autónomo (art. 126.1 LEF).

En concreto, los acuerdos que se adopten sobre el precio justo pueden ser objeto de impugnación tanto por parte de la Administración como de la persona expropiada, siendo necesario que el recurso se fundamente en una lesión en más de una sexta parte de la cantidad que, en el trámite oportuno, haya sido alegada por el recurrente (art. 126.2 LEF). Y es que, tal como indican García de Enterría y T. R. Fernández, en la medida en que la institución de la expropiación exige un precio justo, esto implica necesariamente la existencia de una vía judicial para poder verificar esta «justicia» en cada caso. En este sentido, ya hemos avanzado que la existencia de un órgano no sometido a jerarquía como es el Jurado de expropiación forzosa no excluye la revisión judicial de la estimación del precio justo que haga, puesto que el punto de partida es que el precio justo es un concepto jurídico indeterminado, lo cual requiere que, al margen de cualquier criterio discrecional, se obtenga, de una manera reglada, el valor justo del bien objeto de expropiación. Lo anterior conduce a la conclusión de que revisar la decisión adoptada por los jurados de expropiación forzosa es un tema de competencia directa de los tribunales del orden contencioso-administrativo (STS de 17 de febrero de 1997), que tienen una

facultad revisora absoluta a la hora de hacer el juicio sobre el fondo de las estimaciones del Jurado.

- La indemnización de los daños y perjuicios derivados de la expropiación, para la cual también es competente la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 128 LEF).

6. La reversión

El derecho de reversión habilita a la persona expropiada a recuperar el bien objeto de expropiación en el supuesto de que no se ejecute la obra o se establezca el servicio que motivó la expropiación; cuando, una vez ejecutada la obra o servicio, hay una parte sobrante de los bienes expropiados o, por último, si desaparece la afectación (art. 54.1 LEF).

El reconocimiento legal de este derecho tiene su razón de ser en el hecho de que la expropiación no es una simple transmisión forzosa de un bien que permite a su adquirente (la Administración) utilizarlo como mejor le convenga, sino que se trata de una privación imperativa que está justificada por la necesidad de realizar una transformación (material o jurídica) de este bien con el fin de satisfacer una causa de utilidad pública o de interés social con que, necesariamente, se tiene que afectar el bien expropiado (arts. 9 y 15 LEF). Esto justifica que el mismo art. 66 de la REF prohíba que en los terrenos o bienes expropiados se realicen obras o se establezcan servicios diferentes de aquellos que motivaron la expropiación.

En este orden de ideas, si una vez consumada la expropiación el bien expropiado no se destina a la finalidad invocada cuando esta se realizó o resulta que el bien adquirido resulta innecesario (en todo o en parte), mantener la expropiación vulneraría la naturaleza finalista de esta institución, y de ahí que, en relación con todas las expropiaciones, se tenga que reconocer el derecho de reversión.

Tal y como está configurado en la legislación de expropiación forzosa, el derecho de reversión es un derecho real, puesto que se refiere al bien expropiado, por lo que el propietario primitivo de los bienes o sus herederos lo pueden ejercer ante la Administración expropiante, con independencia de quién sea el beneficiario de la expropiación o, incluso, si el bien ha pasado a manos de terceros. Este derecho se debe hacer constar en el Registro de la Propiedad y su titular tiene un derecho preferente ante terceros posibles adquirentes (art. 54.5 LEF).

Los supuestos de reversión son los que prevé el artículo 54.1 ya citado de la LEF, concretados en: 1) que no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación; 2) que, una vez ejecutada esta obra o establecido el servicio, haya una parte sobrante de los bienes expropiados; o 3) que, una vez ejecutada la obra o establecido el servicio que motivó la expropiación, desaparezca la afectación de los bienes expropiados en él.

Pese a lo anterior, el apartado 2 del propio artículo 54 de la LEF prevé como excepciones de la reversión las siguientes:

a) Cuando, de manera simultánea a la desafectación de la finalidad que justificó la expropiación, se acuerde de manera justificada una nueva afectación a otra finalidad que haya sido declarada de utilidad pública o de interés social. En este caso, es necesario que la Administración haga publicidad de la sustitución, y el propietario primitivo o sus herederos podrán alegar todo aquello que consideren oportuno en defensa de su derecho a reversión o, si no concurren los requisitos previstos para ejercerlo, solicitar la actualización del precio justo si no se ha ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previsto.

b) Cuando la afectación a la finalidad que justificó la expropiación o a otra declarada de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

En cuanto al ejercicio de la acción de reversión, esta se puede solicitar en un plazo de tres meses a contar desde la fecha en la que la Administración notifique el exceso en la expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiado o su propósito de no ejecutar la obra o no implantar el servicio. Si esta notificación no se produce, el artículo 54.3 de la LEF prevé diferentes supuestos:

a) Si se ha producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiado, se puede ejercer la acción siempre que no hayan transcurrido más de veinte años desde la toma de posesión por parte de la Administración o, en su caso, del beneficiario.

b) Cuando no se hayan iniciado las obras o la implantación del servicio para ejercer la acción, se fija un plazo de cinco años desde la toma de posesión.

c) También se podrá ejercer el derecho de reversión cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estén suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación.

La competencia para resolver sobre la reversión corresponde a la Administración titular del bien o derecho en el momento en que se solicite la reversión o al que esté vinculado el beneficiario o, en su caso, el titular de los bienes.

Ejercicios de autoevaluación

1. La potestad expropiatoria corresponde a...
 - a) todos los entes, públicos o privados, a los que se le reconozca por ley esta potestad.
 - b) todos los entes integrados en el sector público.
 - c) las administraciones territoriales.
 - d) las administraciones institucionales.

2. El inicio del expediente expropiatorio se produce con...
 - a) la declaración de utilidad pública o interés social.
 - b) el acuerdo de necesidad de ocupación.
 - c) la valoración del precio justo.
 - d) la resolución del Jurado de expropiación forzosa.

3. Contra el acuerdo de necesidad de ocupación, se puede interponer...
 - a) recurso de alzada.
 - b) recurso de reposición.
 - c) recurso contencioso-administrativo.
 - d) No se puede interponer ningún recurso.

4. A todos los efectos, el premio de afección queda fijado en...
 - a) un 5 % del precio justo.
 - b) un 10 % del precio justo.
 - c) un 15 % del precio justo.
 - d) un 20 % del precio justo.

5. El derecho que habilita al propietario a recuperar el bien expropiado si desaparece la causa de utilidad pública o interés social que justificó la expropiación se denomina...
 - a) derecho de reconversión.
 - b) derecho de retasación.
 - c) derecho de restauración.
 - d) derecho de reversión.

6. ¿Qué significa que el precio justo es un concepto jurídico indeterminado?

7. ¿Cuáles son los supuestos que permiten ejercer el derecho de reversión?

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. **c**

2. **b**

3. **a**

4. **a**

5. **d**

6. El hecho de que el precio justo sea un concepto jurídico indeterminado implica que este no se puede valorar de acuerdo con unos criterios discrecionales, sino que el valor del bien objeto de expropiación se debe obtener de conformidad con unos criterios reglados, de forma que solo haya una solución justa.

7. De conformidad con el artículo 4 de la LEF, el derecho a la reversión se puede ejercer: 1) cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación; 2) cuando, una vez ejecutada esta obra o establecido el servicio, haya una parte sobrante de los bienes expropiados; o 3) cuando, una vez ejecutada la obra o establecido el servicio que motivó la expropiación, desaparezca la afectación de los bienes expropiados.

Glosario

Expropiación: Privación imperativa de la propiedad privada por parte de una Administración pública a cambio de una indemnización.

CE: Constitución española.

LEF: Ley de expropiación forzosa de 1954.

Premio de afección: Tanto alzado que se corresponde con un porcentaje del precio justo (como regla general, un 5 %), que tiene por objetivo compensar por el valor afectivo sobre una cosa que pertenece a la persona expropiada.

Precio justo: Valor económico del sacrificio que supone la expropiación que se corresponde con el valor de sustitución o reposición del bien expropiado.

REF: Decreto de 26 de abril de 1957, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de expropiación forzosa.

Bibliografía

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

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

Varios autores (2010). *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley de Suelo*. J. M. Trayter Jiménez (dir.). Atelier.