



JORGE MUÑOZ ARNAL

**EXPROPIACIÓN FORZOSA Y SU COLISIÓN CON EL
DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA**

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Dirigido por el Dr. José María Gimeno Feliú

**Zaragoza
2024**

ÍNDICE

Abreviaturas.....	4
Resumen	5
Introducción.....	6
Antecedentes históricos.....	7
1. Derecho de propiedad:	10
1.1. Perspectiva estatal.....	11
1.2. Perspectiva comunitaria.	16
2. Expropiación forzosa	19
2.1. Procedimiento general.....	24
2.1.1. Previo al inicio del expediente expropiatorio:.....	24
2.1.2. Publicidad y notificación del expediente expropiatorio:.....	26
2.1.3. Determinación del justo precio:.....	27
2.2. Procedimiento Urgente:	30
2.3. Derechos del propietario ante la expropiación forzosa.....	33
2.3.1. El pago del justiprecio	33
2.3.2. Derecho de reversión	35
2.3.3. Derecho de retasación	39
2.4. Afectación y desafectación:.....	41
2.5. Cálculo del justiprecio.....	44
2.5.1. Mutuo acuerdo:	45
2.5.2. Expediente ordinario:.....	46
2.6. Jurados de expropiación	48
2.7. Especialidades de la expropiación forzosa urbanística	50
2.8. Las ocupaciones temporales	52
3. Conclusiones.....	53
Bibliografía.....	55
Legislación	56
Jurisprudencia.....	57

Abreviaturas

CA	Comunidad Autónoma
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
DDHC	Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano
LEF	Ley de Expropiación Forzosa
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LSRU	Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
RD-ley	Real Decreto-ley
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

Resumen

El objeto del presente trabajo se basa en estudiar el conflicto generado entre el derecho a la propiedad privada (regulado en el artículo 33 de la Constitución Española), y la expropiación forzosa en aquellos supuestos en los que medie causa de utilidad pública o interés social, colisionando así los intereses privados y públicos sobre los bienes o derechos afectados. Para ello se analizarán los supuestos puede llevarse a cabo la expropiación forzosa, las características y partes intervinientes en el procedimiento, cómo se lleva a cabo el cálculo del justiprecio y los derechos del propietario ante el procedimiento de expropiación forzosa.

Summary

The purpose of this dissertation is based on studying the conflict generated between the right to private property (regulated in Article 33 of the Spanish Constitution), and the compulsory expropriation in those cases in which there is a public utility or social interest, thus colliding private and public interests on the property or rights affected. To this end, we will analyze the cases in which compulsory expropriation can be carried out, the characteristics and parties involved in the procedure, how the calculation of the price is carried out and the rights of the owner in the compulsory expropriation procedure.

Introducción

La actividad económica es conforme con el derecho de propiedad siempre que no suponga un perjuicio para los intereses sociales generales, si bien la expropiación no supone la negación de dicho derecho, sino la primacía de los intereses generales sobre la utilidad individual del bien o de los bienes afectados. Desde este punto de vista, la expropiación forzosa no supondría un límite negativo de la propiedad, sino que se trataría de un instrumento utilizado por los Poderes Públicos para alcanzar el cumplimiento de los fines del Estado Social.¹

Asimismo, me parece muy interesante la siguiente consideración del profesor SORIANO GARCÍA sobre la figura del justiprecio y la justa causa para que la expropiación pueda tener lugar: *“tanto la idea del justo precio como la de la justa causa de expropiar aparecen indisolublemente unidas y controladas judicialmente, puesto que todo el iter expropiatorio queda sometido al poder del juez, supuesto que no se cumpliera ni con la justa causa de expropiar ni que el equivalente patrimonial sea verdaderamente tal. Nótese, desde el principio, que la operación expropiatoria responde no solamente a un fin lícito, sino que también actúa sobre una propiedad anterior lícitamente constituida. La causa justa de expropiar aparece posteriormente y así está pacíficamente aceptado por la doctrina”*.²

Por todo cuanto antecede, el derecho de propiedad tiene un carácter limitado dado que su función social delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. Por lo que, en relación con la figura del instituto expropiatorio, podemos determinar que nadie podrá ser privado de sus bienes o derechos salvo causa justificada o interés social, debiendo mediar en todo lugar una indemnización que recibe el nombre de “justiprecio”, y debiendo ajustarse a lo dispuesto por las leyes. Asimismo, el artículo 53.1 CE especifica que solamente podrá regularse por ley el ejercicio de tales derechos y libertades, debiendo en todo caso respetar su contenido esencial.

¹ CANDELA TALAVERO, JOSÉ ENRIQUE, en *“La expropiación forzosa y la función social de la propiedad”*, pág. 257

² SORIANO GARCÍA, J. E., “Expropiación y Competencia. Coincidencias y diferencias. La ruptura retroactiva de contratos lícitamente celebrados”, en *Revista de Administración Pública*, n.º 159, septiembre-diciembre 2002, pp. 52-53.

Antecedentes históricos

Son varios los autores que defienden que la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social tiene su origen en el Derecho Romano. Sin embargo, PUNZÓN MORALEDA sostiene que la expropiación era innecesaria en dicha época, debido a que “(...) *la tierra, el ager publicus, pertenecía al populus Romanus y sobre el cual se ejercía un usus o possessio.*”³

Fue posteriormente, cuando surgió la necesidad de redistribuir la tierra, cuando se trató de paliar dicha problemática respecto a la necesidad de recuperación de los terrenos con la finalidad de satisfacer el bien común, reconociéndose posteriormente la “propiedad individual” más allá de la “propiedad de la comunidad”.

No hay duda respecto a que resultaría difícilmente posible que se hubieran llevado a cabo las grandes y numerosas construcciones civiles romanas que conocemos hoy en día sin la existencia de algún mecanismo que regulase el conflicto entre los intereses privados y los intereses públicos, del mismo modo que sucede hoy en día entre las Administraciones Públicas y los particulares. Sin embargo, PUNZÓN MORALEDA define los diferentes mecanismos planteados por los distintos autores respecto a los posibles medios para resolver dicha problemática, dispone que “*hay autores, por ejemplo, que sostienen que se podía impedir una construcción cuando afectaba al dominium privado, otros que, realmente, existía una expropiación forzosa con la consiguiente indemnización y otros que, han mantenido posiciones aun más radicales, defendiendo algo más parecido a una confiscación que a una expropiación.*”⁴

En la Edad Moderna (SS. XV-XVIII) uno de los principales juristas fue Hugo Grocio, precursor del iusnaturalismo inmanentista. Dicho autor centró su teoría en lo que denominó como *ius eminens*, definido como aquel Derecho que corresponde a la sociedad y que puede hacerse valer en su beneficio. Se manifiesta como justo en base al Derecho natural, sosteniendo

³ MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE, RICARDO ESTÉVEZ GOYTRE, PUERTA SEGUIDO, F., GALLEGO CÓRCOLES, I., JESÚS PUNZÓN MORALEDA, LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA, UTRILLA FERNÁNDEZ BERMEJO, D., ANTONIA MORENO GONZÁLEZ, JULIA FERNÁNDEZ LEÓN, VÍCTOR ALONSO PRADA, JUAN ÁNGEL FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, ANA M^a RODRÍGUEZ MARTÍN, & ÁNGEL QUEREDA TAPIA. (2019). “*La Expropiación Forzosa. Teoría y Práctica de la Institución.*” Tirant lo Blanch. Pág. 25

⁴ Ibidem. Pág. 25

que el particular mantendrá sus derechos adquiridos, pudiendo privarse sus derechos únicamente en el caso de que se haga con justa causa.

Otro relevante jurista del s. XVII fue Jacob Andreas Crusius, quien desarrolló las ideas de Grocio, especialmente el concepto de *dominium eminens*.⁵ Dicho autor defiende la potestad del Estado de sustraer aquellas propiedades que fueran necesarias por necesidad o utilidad pública, aun sin consentimiento del propietario de las mismas, mediando la correspondiente indemnización. No obstante, se definían una serie de excepciones para el pago de dichas indemnizaciones como, por ejemplo, la existencia de un número elevado de expropiaciones o la extrema penuria del Tesoro Público.

Cabe destacar la perspectiva de JOSÉ HORN respecto a la expropiación, dado que defendía que no se podían invocar como fundamento de la expropiación la situación de necesidad o utilidad pública, dado que no declaran el fin sino la razón jurídica del acto expropiatorio, siendo la razón jurídica del instituto expropiatorio el dominio eminente del Estado.⁶

El 26 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional Constituyente francesa aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (en adelante DDHC), la cual estaba compuesta por diecisiete artículos y, en este caso, debemos hacer alusión al último que establecía lo siguiente: *“Siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie podrá ser privado de él, excepto cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige de manera evidente, y a la condición de una indemnización previa y justa”*⁷.

Durante la Edad Contemporánea (SS. XIX-XXI), el instituto expropiatorio se regularizó en los diferentes textos constitucionales, adquiriendo así una mayor relevancia jurídica.

La Constitución de 1812, dispuso en su artículo 172.10. respecto a las restricciones por la autoridad del Rey que: *“No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos”*.

⁵ Potestad del romano pontífice sobre los bienes eclesiásticos, sin ser su propietario.

⁶ Ibidem. Página 41.

⁷ Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Artículo 17.

A este respecto, las Constituciones de 1837 y 1845, de forma idéntica en su artículo 10 dispusieron lo siguiente con relación a la expropiación: *“No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización”*.

La Constitución de 1869 acuñó por primera vez el término expropiación y reguló la intervención judicial durante el procedimiento, al establecer en su artículo 14 que: *“Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado”*.

La Constitución de 1876 reguló la figura de la expropiación forzosa se modificó el contenido de la tutela de la expropiación, haciendo uso de un término más amplio al sustituir el mandato judicial por el de la “autoridad competente”, al establecer en su artículo 10 que: *“No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por justa causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no procediere este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado”*.

Por último, antes de estudiar la regulación actual del instituto expropiatorio, debemos hacer alusión al artículo 44 de la Constitución de 1931, que dispone lo siguiente: “Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las Leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada. Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija. El Estado podrá intervenir por ley la explotación de la producción y los intereses de la economía nacional. En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.”

1. Derecho de propiedad:

El derecho de propiedad es un derecho esencial que representa a una institución básica sobre la que se asientan las sociedades modernas. El derecho de propiedad permite fortalecer significativamente la estabilidad y la paz social, así como el crecimiento económico y la creación de riqueza.

La propiedad privada podría llegar a considerarse como uno de los pilares fundamentales para la construcción de una sociedad más justa y ética, siendo una manifestación de la libertad y de la dignidad del ser humano.

El derecho de propiedad es un derecho real, en virtud del cual se atribuye un poder directo sobre determinados bienes a uno o varios titulares de este. Se trata, por lo tanto, de la capacidad jurídica directa e inmediata de la cual disponen una o varias personas con respecto a determinados bienes o derechos, la cual les permite disponer de ellos dentro del marco establecido por la ley.

El artículo 348 del Código Civil (en adelante CC) define la propiedad como *“(...) el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.”*

1.1.Perspectiva estatal

La legislación estatal en materia de expropiación forzosa se encuentra regulada en dos normas preconstitucionales: La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y su Reglamento de 26 de abril de 1957. Dichas normas, como puede apreciarse claramente, son muy veteranas, por lo que su sistema de garantías ha sufrido una degradación significativa, lo que ha conllevado a que algunas CCAA hayan aprobado su propia normativa, haciendo uso del ejercicio de competencia organizativa.⁸

En virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución española, tienen la consideración de “*derechos fundamentales*”, todos aquellos derechos y libertades reconocidos en la sección primera del Capítulo II del Título I de dicha norma legal. Asimismo, dicho artículo establece que todos los poderes públicos están vinculados a dichos derechos fundamentales, siendo posible llevar a cabo su regulación únicamente por ley, y siempre y cuando se respete su contenido esencial.

Sin embargo, algunos autores, como Jimenez Campo, J., sostienen que carece de sentido jurídico llevar a cabo una distinción entre “*derechos fundamentales*” y “*derechos constitucionales*”, y se postulan a favor de que reciban la consideración de derechos fundamentales todos los derechos enumerados en el Capítulo II del Título I, independientemente de que se encuentren situados en la sección I o en la sección II del mismo.⁹

La propiedad privada es un bien jurídico protegido, el artículo 33 de la Constitución española recoge el reconocimiento de dicho derecho al señalar que “*Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia*”. Asimismo, en su tercer precepto, se estipula que ninguna persona podrá ser privada de sus bienes y derechos salvo en aquellas situaciones en las que quede justificada la utilidad pública o el interés social de dicha privación, de conformidad con lo dispuesto en los textos legales.

⁸ GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., en “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, Tecnos, 20ª Edición. Página 1003

⁹ JIMENEZ CAMPO, J., en “*Temas Básicos de Derecho Constitucional*”, t. III (Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales) Civitas, 1ª ed. Madrid 20001, pág. 110.

El concepto de propiedad que se define en el artículo 33.1 de la Constitución no tiene el mismo significado que el concepto de propiedad recogido en el artículo 348 CC. El concepto adquiere un sentido propio, que puede ser diferente al de la propiedad recogido en el Código Civil. *“La Constitución posee la virtual capacidad de crear conceptos propios”*.¹⁰

El artículo 348 CC hace alusión a un derecho de propiedad, a mi modo de entender, menos amplio, el cual se refiere únicamente a la posesión de determinados bienes o derechos, de hecho, hace alusión a la posibilidad del propietario de reivindicar la propiedad frente al tenedor y el poseedor de la cosa, sin ir más allá. Sin embargo, el artículo 33 no hace alusión únicamente al derecho que se tiene sobre un determinado bien, sino que se refiere asimismo a la función social, que establecerá los límites de dicho derecho, por primar los intereses de la generalidad sobre los intereses de un particular.

Los apartados 2 y 3 del artículo 33 de la Constitución establecen límites a la intervención del poder público en la esfera de la propiedad privada de los ciudadanos. Por un lado, estableciendo como límite la función social de los derechos patrimoniales (Artículo 33.2 CE) y, por otro lado, exigiendo la existencia de causa justificada de utilidad pública o interés social, y debiendo mediar correspondiente indemnización (Artículo 33.3 CE)

Por lo tanto, el artículo 33 CE reconoce por un lado el derecho a la propiedad privada y a la herencia, por otro lado, hace alusión a la función social y, por último, en su apartado tercero reconoce el instituto jurídico de la expropiación forzosa.

En dicho precepto encontramos, por un lado, una utilidad individual fruto de esa concepción clásica del primer estado liberal de lo que significaba realmente el derecho de propiedad y, por otro lado, la función social que es propia de la evolución de ese Estado Liberal hasta la configuración de un Estado Social de Derecho.

“La propiedad privada ha ocupado siempre-y sigue ocupando-un lugar central en el constitucionalismo, sencillamente porque entre los supuestos en que éste se apoya está la idea según la cual la libertad no es posible sin la propiedad privada”.¹¹ *“El derecho a la propiedad*

¹⁰ GALLEGO ANABITARTE, A. (1993), en *“Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo: valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa”*, pág. 28

¹¹ DÍEZ PICAZO, L. M., *“Sistema de derechos fundamentales”*, Thomson Civitas, Madrid 2003, pág. 448.

*privada no está intrínsecamente ligado a la libertad y, por tanto, al Estado de Derecho; también lo está al principio democrático, pues constituye un presupuesto del pluralismo político. Sin propiedad privada no puede haber democracia. Toda libertad es efímera si no existen los medios materiales para hacerla explícita y perseguible”.*¹²

La Constitución, en su artículo 33.3 y en relación con su artículo 53, dispone la existencia de una reserva de ley en materia de expropiación. No obstante, dicha reserva de ley admitiría su desarrollo reglamentario.

El Tribunal Constitucional (STS 166/1986) dispone que la expropiación constituye una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida que dicha privación ocasionada por una causa de utilidad pública o interés social se acompaña de una justa compensación económica que se aporta a aquel o aquellos que se ven privados de sus bienes o derechos de carácter patrimonial.¹³

Asimismo, el artículo 15 LEF dispone que, una vez declarada la causa de utilidad pública o interés social, será la Administración quien resolverá acerca de la necesidad concreta de adquirir aquellos bienes o derechos que sean estrictamente necesarios para alcanzar el buen fin de la expropiación. Asimismo, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, se podrán incluir entre los bienes de necesaria ocupación, aquellos que resultaren indispensables para previsibles ampliaciones futuras de las obras o finalidad perseguida.

Un ejemplo de lo dispuesto en el artículo 15 en relación con la declaración de necesidad de expropiación por parte de la Administración de bienes o derechos determinados para alcanzar un fin concreto, lo encontramos en la STS 4750/2015, de 17 de noviembre de 2015, al disponer que:

“(…) ante la complejidad de ese Proyecto y su necesidad de ejecución, la Confederación Hidrográfica del Sur proponía la expropiación de los terrenos afectados de las fincas que relacionaba en su informe, resultando de absoluta necesidad la ocupación de los correspondientes terrenos. Consecuentemente, el

¹² REY MARTÍNEZ, F., “*Temas básicos del Derecho Constitucional*”, t. III (Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales), Civitas, Madrid 2001, pág. 209.

¹³ GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., en “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, Tecnos, 20ª Edición. Página 1000

Ayuntamiento de Málaga declaró expresamente el 30 de noviembre de 2001 la necesidad de ocupación de la finca de las recurrentes, entre otras, así como la incoación del expediente de expropiación de los terrenos afectados, que es la actuación municipal de cuya legalidad debe ocuparse esta resolución.”

Hoy en día el concepto de propiedad privada ha sufrido una significativa transformación, aumentando así el número de situaciones jurídico-patrimoniales que se encuentran bajo su esfera de protección. Debemos desterrar la idea de expropiación como el procedimiento que conlleva únicamente trasladar bienes patrimoniales al Estado para la realización de obras al servicio de la ciudadanía: *“la transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada”* ha conllevado *“una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa”* que experimenta *“un proceso de extensión (...) a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales”* (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre; FJ 13 y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4)¹⁴

Asimismo, resulta esencial conectar el artículo 33 de la CE con el artículo 128.1 del mismo texto legal, para ver como ese derecho de propiedad ya no es un derecho absoluto que tenemos cada una de las personas, en cuanto que tal y como dice el artículo 128.1 CE: *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”*.

Por último, es conveniente aludir al artículo 149.1. 18º CE, el cual dispone que es competencia exclusiva del Estado la legislación sobre expropiación forzosa. Además, el artículo 149.1. 1º CE dispone que la regulación llevada a cabo por el Estado deberá de garantizar *“la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.”*

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha admitido que las CCAA, en el ámbito de sus competencias, tienen la potestad de definir legalmente aquellos supuestos en los que cabe hacer uso del instituto de expropiación forzosa, mediante la declaración de *causa expropriandi*. Ello se debe a que, de no ser así, se daría la situación ilógica de que, habiendo las CCAA

¹⁴ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2008), *“Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española”*, en *Revista de administración pública*, (177), pág. 160.

constatado la existencia de utilidad pública o interés social, requieran del Estado para la regulación formal de aquellas.

Asimismo, antes de concluir, debemos hacer alusión a las llamadas “*expropiaciones legislativas*”. Dicho tipo de expropiación ha sido aceptado por nuestro ordenamiento, se trata de aquellos supuestos en los que el legislador va más allá de la habilitación para la expropiación, sino que, además, la propia ley acuerda la expropiación de determinados bienes y/o derechos. A este respecto, algunos autores como por ejemplo PARADA VÁZQUEZ, han considerado que dichas expropiaciones tienen un carácter inconstitucional y alegan la vulneración del derecho a la tutela judicial de los afectados. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se pronunció a este respecto, señalando que la Constitución “*no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración [...] y, por tanto, las expropiaciones ope legis son constitucionalmente legítimas*”.¹⁵

¹⁵ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., en “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, Tecnos, 20ª Edición. Pág. 1003

1.2.Perspectiva comunitaria.

El Artículo 1 del I Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, denominado “*Protección de la propiedad*”, dispone que “*toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes.*”. Asimismo, se establece que nadie podrá ser privado de su propiedad, salvo que concurra causa de utilidad pública y se den las condiciones previstas en la ley en los principios generales del derecho Internacional”.¹⁶

Todo ello, sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar aquellas leyes que estimasen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes, cuando concurra interés general, o para garantizar el pago de impuestos, otras contribuciones o multas.

De acuerdo con el Protocolo Adicional, nadie podrá ver vulnerado su derecho a la propiedad salvo por causa de concurrencia de utilidad pública o interés social, y siempre que se cumplan las condiciones previstas en la ley y en los principios generales del derecho internacional, debiendo mediar siempre un equilibrio justo entre los intereses del propietario de la sociedad. De lo contrario, la vulneración podrá ser alegada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁷

Asimismo, el artículo 17.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se dispone lo siguiente respecto al Derecho a la propiedad: “*Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.*”

¹⁶ I Protocolo Adicional al Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. París, 20 de marzo de 1952.

¹⁷ GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., en “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, Tecnos, 20ª Edición. Página 1001

Por lo tanto, puede afirmarse que nadie podrá ser privado de sus bienes salvo que concurra causa de utilidad pública, y siempre que se cumplan las condiciones que prevén la ley y los principios generales del derecho internacional.

Todo ello se entiende sin perjuicio del derecho que poseen los diferentes Estados Miembros (en adelante EEMM), de poner en vigor las leyes que consideren oportunas para la reglamentación del uso de los bienes en base al interés general. El derecho de propiedad es un derecho fundamental común a todas las constituciones nacionales de los diferentes EEMM, tal y como se ha consagrado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, siendo su primera vez la sentencia Hauer (de 13 de diciembre de 1979, Rec. 1979, p. 3727).

“El derecho de propiedad no constituye una prerrogativa absoluta en Derecho comunitario. Se trata sólo del derecho a ser protegido, especialmente en el marco de una organización común de mercado, contra una intervención desmesurada e intolerable que vulnere la esencia misma del derecho de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, Schröder, 265/87, Rec. P. 2237, apartado 15).”¹⁸

Asimismo, y a pesar de no haber sido ratificado, considero oportuno hacer alusión al Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Dicho texto, en su artículo II-77 recogía el Derecho a la propiedad, señalando que: *“Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.”*

Los artículos II-112 y 113, en cuanto al alcance e interpretación de los derechos y principios, y a su nivel de protección:

Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de

¹⁸ STJUE, (Sala Primera), de 14 de julio de 1998, asunto T-119/95

interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

El artículo II-113 referido al nivel de protección establece que:

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.¹⁹

Sin embargo, respecto al justiprecio, la Constitución Europea exige que la privación se lleve a cabo en un tiempo razonable, debiendo mediar una justa indemnización por la pérdida de los bienes o derechos objeto del proceso expropiatorio.

Por último, el artículo III-425 de dicho texto dispone que la Constitución no prejuzga el régimen de la propiedad regulado en los distintos EEMM.

¹⁹ LÓPEZ QUETGLAS, F., en “*El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)*”. Anuario jurídico y económico escurialense, (39), pág. 346

2. Expropiación forzosa

La expropiación forzosa es el procedimiento por el cual la Administración Pública puede privar de la propiedad o de bienes o intereses legítimos a una persona por causa de utilidad pública o interés social, debiendo mediar siempre una compensación económica indemnizatoria, conocida como “justiprecio”.

El Tribunal Constitucional se refiere a la expropiación forzosa como aquel instituto jurídico que representa la transmisión imperativa de derechos e intereses patrimoniales legítimos por causa de utilidad pública o interés social, y por el que el expropiado recibe a cambio una justa indemnización por daños y perjuicios.

Asimismo, en la STC 166/1986, el Tribunal Constitucional determinó que *“la expropiación forzosa constituye primariamente una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial”*.²⁰

En cuanto a sus características, pueden señalarse las siguientes (LÓPEZ PELLICER)²¹:

- Carácter singular: La expropiación se basa en una privación singular, sacrificio o privación, de bienes o derechos concretos y determinados.
- Carácter coactivo: Se trata de un acto o medida adoptado de forma unilateral e imperativa. Independientemente de la aceptación o avenencia del expropiado, ello no influirá en la declaración de utilidad pública o interés social o en la necesidad de ocupación que se hubieren determinado.
- Carácter real: Puesto que la expropiación afecta a uno o varios bienes o derechos patrimoniales, no a la persona del propietario.
- Carácter formal: Dado que el procedimiento expropiatorio está sujeto a un determinado procedimiento, el cual se encuentra legalmente reglado y que cumple una función de garantía jurídica del interés público.

²⁰ GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., en *“Manual Básico de Derecho Administrativo”*, Tecnos, 20ª Edición. Pág. 1000.

²¹ *Ibidem*. Pág. 1002

La expropiación forzosa ha sido concebida como “*el último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada*”²². Son tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio que pueden ejercer los poderes públicos, todas ellas recogidas en el artículo 33.3 CE²³: un fin de utilidad pública o interés social, o causa expropiandi, el derecho del expropiado de recibir una indemnización (conocida como justiprecio) y la obligación de llevar a cabo la expropiación de conformidad con lo dispuesto en los textos legales.

- 1) Causa expropiandi: Se trata del fin de utilidad pública o interés social determinado por el legislador. Existe una gran variedad de fines públicos que pueden justificar la expropiación forzosa de bienes o derechos.

El destino de los bienes objeto de expropiación viene predeterminado necesariamente por el fin en aquellos supuestos en los que solamente consiente un único destino, excluyendo cualquier otro. Sin embargo, hay supuestos en los que puede alcanzarse el fin expropiatorio por la vía de diferentes destinos. En estos casos resulta indiferente a la causa expropiandi el destino que reciban aquellos bienes o derechos que se hubieran expropiado, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio.²⁴

Debe existir siempre relación entre la causa expropiandi y la determinación de aquellos bienes o derechos que deban ser objeto de expropiación, dado que únicamente existirá legitimación para llevar a cabo la expropiación de aquellos que le permitan alcanzar tal fin.

La causa expropiandi (regulada en el artículo 33.3 Constitución Española y en los artículos 1 y 9 Ley de Expropiación Forzosa) presenta dos modalidades. Sin embargo, la LEF no distingue dos regímenes expropiatorios diferentes en función de que se plasme un fin u otro. Debemos distinguir, por un lado, la causa de utilidad pública y, por otro lado, el interés social. La primera de ellas justifica la expropiación en base a las exigencias del funcionamiento de la Administración o de sus concesionarios y, la segunda, justifica la prevalencia de los intereses generales sobre los intereses del expropiado (Dicha causa fue incorporada por la LEF, y aceptada posteriormente por la CE).

²² STC 166/1986, de 19 de diciembre de 1986, FJ 13

²³ Constitución Española. (CE) Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311. Artículo 33.3: “*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.*”

²⁴ *Ibidem*.

A este respecto, el artículo 71 LEF dispone que, *“Existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a las Leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva.”*

A causa del carácter finalista de la expropiación forzosa, en aquellos supuestos en los que no se llevase a cabo el cumplimiento efectivo de la *causa expropriandi*, deberán de aplicarse los mecanismos legales previstos para este supuesto: se procederá a la devolución de los bienes o derechos afectados, si esta fuera la intención del expropiado.²⁵

- 2) Indemnización: En cuanto a la naturaleza de dicha compensación económica, puede configurarse como un requisito previo a la expropiación de los bienes y/o derechos del expropiado, cuya falta de cumplimiento supondría la ilegitimidad de la expropiación, o bien como una consecuencia y efecto de la ocupación de dichos bienes y/o derechos, una vez que su expropiación se hubiera llevado a cabo.

El artículo 33.3 CE no exige el previo pago de la indemnización, lo que supone que no resulte inconstitucional aquella Ley que relegue el abono de dicha cuantía a la última fase del procedimiento expropiatorio. Ello ocurre, por ejemplo, en el caso de las expropiaciones de carácter urgente, suponiendo así que el efecto de traslación de la titularidad de los bienes y/o derechos no se encuentre supeditado al previo pago de una cuantía económica con valor indemnizatorio.

La Constitución no utiliza el término “justo precio” o “justiprecio”, la indemnización que deberá de percibir el sujeto expropiado sería aquella que corresponda al valor real de los bienes y derechos que hubieran sido afectados, dado que se pretende garantizar un equilibrio entre el daño expropiatorio que se hubiere ocasionado y su reparación.

²⁵ GIMENO FELIÚ, J. M. (1996), “La invalidez sobrevinida en la causa expropiatoria. A propósito de la línea Aragón-Caziril”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (8), pág. 256.

- 3) **Garantía del procedimiento expropiatorio:** Dicha garantía consiste en que la expropiación se lleve a cabo de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.

Dicha garantía supone un beneficio para la ciudadanía, protegiendo el derecho de igualdad de los ciudadanos y evitando cualquier situación de inseguridad jurídica, dado que exige el cumplimiento del procedimiento legalmente establecido, impidiendo que se lleven a cabo expropiaciones indebidas, discriminatorias o arbitrarias.

Como sujetos intervinientes en su ejecución encontramos (artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa):

- **Expropiante:** Es el titular de la potestad expropiatoria, deberá ser siempre un ente público, dado que se trata de una potestad de carácter pública. La potestad expropiatoria corresponderá únicamente al Estado, a la Provincia o a los Municipios.

Por un lado, en el caso del Estado, corresponde al Subdelegado del Gobierno la representación del Estado en los expedientes expropiatorios, salvo en aquellos casos en los que se establezca la competencia de otra autoridad en la Ley, en el Reglamento de Expropiación Forzosa o en alguna norma especial con rango de Decreto.

Por otro lado, en el caso de las Provincias, Municipios e Islas, corresponderá al Pleno la competencia para adoptar acuerdos que puedan recurrirse en vía administrativa o contenciosa, o al Presidente de la Diputación o Alcalde en el resto de los casos.

- **Beneficiario:** Es el destinatario de los bienes o derechos expropiados, asimismo, representa el interés público o social que justifica la expropiación, deberá estar autorizado por la Administración para llevar a cabo la actividad o servicio público.

Normalmente será la propia Administración expropiante, no obstante, puede ocurrir que sea un tercero. Podrán ser beneficiarios, por causa de utilidad pública, aquellas entidades y aquel concesionario al que se les reconozca dicha condición y, por causa de interés social, además de los anteriores, cualquier persona física o jurídica que cumplan con los requisitos señalados por ley especial al efecto.

La condición de expropiante y beneficiario puede coincidir, pero no tiene por qué hacerlo necesariamente.

Asimismo, independientemente de la existencia de un beneficiario de la expropiación, la jurisprudencia más reciente entiende que la Administración no puede considerarse ajena al procedimiento expropiatorio. Todo lo contrario, *“Sigue siendo la titular de la potestad expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo han de producirse y en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto – que no sólo obligación- esencial de la expropiación como es el pago del justiprecio, admitiéndose la responsabilidad subsidiaria de la Administración expropiante en caso de acreditada la imposibilidad de obtener el pago del justiprecio del beneficiario ...”*.²⁶

- **Expropiado:** Es el titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o el titular del derecho objeto de la expropiación. Tiene derecho a participar en el procedimiento y a recibir una indemnización a causa de la expropiación.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 3 LEF, y salvo prueba en contrario, la Administración considerará titular o propietario a aquel que conste en registros públicos o fiscales, o bien al que lo sea pública y notoriamente.

²⁶ GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., en *“Manual Básico de Derecho Administrativo”*, Tecnos, 20ª Edición. Pág. 1005.

2.1.Procedimiento general

2.1.1. Previo al inicio del expediente expropiatorio:

El procedimiento de expropiación forzosa se encuentra regulado en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, y en el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Como requisito previo al procedimiento de expropiación forzosa, es necesaria la previa declaración de utilidad pública o interés social, del fin para el que se vaya a utilizar el objeto expropiado. Esta declaración conllevará la autorización para explotar los bienes o derechos necesarios, para la realización de la obra o la prestación de los servicios.

Hay que distinguir si los bienes que se van a expropiar son bienes muebles o inmuebles.

En el caso de que los bienes de la expropiación fueran bienes inmuebles, respecto a la utilidad pública, hay que tener en cuenta que, la regla general es que la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante una ley aprobada en Cortes. No obstante, hay una serie de excepciones en las que se entenderá implícita la declaración (Artículo 10 Ley de Expropiación Forzosa):

- Cuando se trate de obras y servicios en los Planes del Estado, Provincia o Municipio
- Cuando por ley se haya declarado de forma genérica la utilidad pública para determinadas categorías o clases de obra, servicio o concesiones, en cuyo caso bastará el reconocimiento de la utilidad pública para el caso concreto, mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros, salvo que las leyes que lo regulen hubieran dispuesto lo contrario.
- Cuando en las disposiciones especiales que regulen la expropiación sobre urbanismo, colonización y fincas mejorables, se establezca una forma distinta en cuanto a la utilidad pública. (Artículo 97 LEF)

Respecto al interés social, la regla general es que éste deberá ser declarado de forma expresa y singular mediante ley (Artículos 12 y 13 LEF), no obstante, encontramos dos excepciones:

- Cuando por ley se hubiera determinado de forma genérica el interés social de categorías o clases determinadas de obras, servicios o concesiones, conllevando dicha declaración de forma implícita la facultad expropiatoria y haciendo necesario únicamente el decreto

acordado en el Consejo de Ministros para su aplicación en cada caso concreto (Artículo 15 LEF)

- Cuando por ley se hubiera declarado específicamente la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen para una determinada función social y el beneficiario esté incumpliendo, en cuyo caso no se requerirá la previa declaración formal (Artículo 61 LEF).

En el caso de que los bienes de la expropiación fueran bienes muebles. La regla general es que la utilidad pública y el interés social se declaren expresa y concretamente para cada caso mediante ley. No obstante, encontramos una excepción, bastará con Decreto acordado en el Consejo de Ministros en aquellos supuestos en los que se haya autorizado la expropiación para una categoría o clase especial de bienes (Artículo 12 LEF)

Tras haber quedado declarada la utilidad pública o el interés social correspondiente a la ocupación de los bienes en cuestión, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o de adquirir los derechos que sean indispensables para el fin de la expropiación.

El beneficiario de la expropiación deberá formular una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos, en la que expresará (Artículo 16.2. Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa): el estado material y jurídico de todos y cada uno de los bienes o derechos, los nombres de los propietarios o de sus representantes, su residencia y domicilio, así como la de todos aquellos que sean titulares de algún derecho o bien indemnizables.

Cuando se trate de una expropiación llevada a cabo por el Estado, el Gobernador Civil abrirá el plazo de información pública por un plazo de quince días. Con dicha finalidad, la relación deberá de publicarse: en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva, en uno de los diarios de mayor circulación de la Provincia (si lo hubiese) y deberá de comunicarse a los Ayuntamientos de aquellos Municipios en los que se encuentren los bienes o derechos que se vayan a expropiar, para que lo fijen en su Tablón de Anuncios (Artículo 18 LEF).

Los que sean titulares de derechos que se vieran afectados por la expropiación podrán, durante ese plazo de 15 días, formular alegaciones (aportando aquellos documentos que permitan acreditar los errores que se consideren cometidos, para llevar a cabo su subsanación

en los casos en los que se determine, en relación con los bienes que se hubieren establecido en la relación que se ha hecho pública). (Artículo 17.1. Reglamento de Expropiación Forzosa).

Al finalizar el plazo de alegaciones, se abrirá un plazo de 20 días para llevar a cabo los siguientes trámites (Artículo 19 REF):

- Examen y calificación de los fundamentos de oposición a la necesidad de ocupación.
- Rectificación y complemento de los derechos que sobre la titularidad de los bienes o derechos y sus características materiales o legales procediere.
- Incorporación al expediente de certificaciones u otros documentos de comprobación.

Una vez cumplidos los trámites, y dentro de ese plazo de veinte días, se resolverá por el Subdelegado del Gobierno, previo informe de la Abogacía del Estado, sobre la necesidad de ocupación.

Este acuerdo de necesidad inicia el expediente expropiatorio y será publicado y notificado a los expropiados.

2.1.2. Publicidad y notificación del expediente expropiatorio:

El acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio, este será público y deberá ser notificado a los expropiados.

Según lo dispuesto en el artículo 17 REF, cuando las expropiaciones sean llevadas a cabo por el Estado, deberá de publicarse en el Boletín Oficial del Estado (BOE), en el de la provincia o provincias respectivas y en uno de los diarios de mayor circulación, la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación, para que en el plazo de 15 días desde su publicación los interesados puedan formular alegaciones sobre la procedencia o no de la ocupación y del estado material o legal de los bienes y derechos afectados.

La publicación se hará de la misma forma que en el trámite de información pública, y será obligatoria la notificación individualizada a los diferentes expropiados, en la parte en que a cada uno de ellos les afecte la expropiación.

La notificación de la resolución administrativa, en virtud del artículo 20.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa, podrá realizarse, en el caso de que se conozcan los titulares y sus

domicilios, por agente público o por servicio de Correos. En el primer caso, la notificación se llevará a cabo mediante entrega al interesado o a su representante o, en el caso de que no fuese hallado, al familiar o empleado mayor de edad que se encontrara en el domicilio del destinatario, o a un vecino. A presencia y firma de otro vecino. En el segundo caso, la notificación se llevará a cabo mediante carta certificada y con acuse de recibo.

En el caso de que se desconozcan los titulares o, aun conociéndolos, no se conozcan sus domicilios, la notificación se practicará mediante la publicación de edictos en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (Artículo 20.4. REF)

Dicha resolución deberá contener: el texto íntegro de la resolución, los recursos que pudieran interponerse contra la misma, la autoridad u organismo ante el que debieran formularse y los plazos concedidos para su interposición (artículo 20.4 REF)

La omisión o el error en la notificación de cualquiera de los requisitos expresados conllevará su nulidad, salvo que el interesado hubiera utilizado en tiempo y forma los recursos procedentes.

2.1.3. Determinación del justo precio:

Una vez firme el acuerdo de necesidad para llevar a cabo la expropiación, se deberá de determinar el justo precio. Para ello, se abrirá un expediente de justiprecio el día siguiente a aquel en el que se haga firme el acuerdo de necesidad de ocupación.

Para ello se abrirá un expediente disciplinario a cada uno de los propietarios de los bienes que se vayan a expropiar y, la Administración, requerirá a los propietarios para que, en el plazo de 20 días a contar desde el día siguiente a la notificación, presenten una hoja de aprecio en la que determinen el valor en que estimen el objeto que se expropia.

Una vez que los propietarios presenten el precio, la Administración competente podrá aceptarlo o rechazarlo. En el caso de que acepten dicho precio, se entenderá fijado definitivamente el justiprecio y se procederá a ejecutar su pago. En el supuesto de que dicho precio fuera rechazado, se extenderá una hoja de aprecio fundada en el valor del objeto de la expropiación, y se notificará al propietario, el cual tendrá un plazo de 10 días para aceptarla (continuando el procedimiento), o para rechazarla (en cuyo caso se pasará el expediente del justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación). Artículo 81 REF.

El Jurado Provincial de Expropiación, una vez analizadas las hojas de aprecio formuladas por los expropiados y por la Administración, decidirá sobre el justo precio de los bienes o derechos que hubieran sido expropiados, en un plazo de 8 días hábiles a contar desde el siguiente a aquel en el que el expediente de justiprecio haya sido registrado de entrada en el Jurado Provincial de Expropiación. (Artículo 39 REF) Dicha resolución deberá de ser motivada, se notificará a las diferentes partes implicadas en el proceso, y pondrá fin a la vía administrativa (procediendo contra la misma sólo el recurso contencioso-administrativo).

Una vez determinado el justo precio remitirá el expediente al Ministerio que corresponda o al de la Diputación Provincial o Ayuntamiento que hayan acordado la expropiación. Una vez firme el precio de la expropiación, la Administración que vaya a realizar la expropiación se dirigirá a los beneficiarios notificándoles el lugar y la fecha en que habrán de realizar el pago.

Recibido en la Provincia el libramiento para el pago de la expropiación, el subdelegado de Gobierno o el Delegado de la Administración que tenga atribuida la facultad de expropiar, fijará el día para el pago, y se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia, y se avisará al Alcalde del término municipal correspondiente, remitiéndole la lista de los interesados.

El Alcalde se reunirá con los interesados y sus representantes, el pagador y el Secretario del Ayuntamiento, en el plazo de 6 meses para proceder al pago, en el caso de que alguno de los interesados tuviera algo que objetar, se suspenderá el pago de la expropiación. (Artículo 49 REF)

La cantidad que haya de pagarse puede ser consignada en la Caja General de Depósitos, en el caso de que concurra alguna de las siguientes circunstancias (Artículo 51 y 52 REF):

- *Cuando no concurra al acto del pago el propietario o el titular interesado, por sí o por persona que acredite fehacientemente su representación, o cuando rehusaren recibir el precio.*
- *Si fueren varios los interesados y no se pusieren de acuerdo sobre la cantidad que a cada uno corresponde, o existiere cualquier cuestión o litigio entre ellos, o entre ellos y la Administración.*
- *Cuando comparezca el Ministerio fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo quinto de la Ley.*

- *Cuando comparezcan personas que no puedan enajenar sin permiso o resolución de la autoridad judicial, a que se refiere el artículo sexto de la Ley.*
- *Cuando, tratándose de bienes inmuebles, los titulares de cargas o derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad no comparecieren al acto del pago.*
- *En los demás casos previstos por las leyes.*

Si hubieren transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio, la Administración expropiante estará obligada a abonar al expropiado una indemnización equivalente al interés legal del justiprecio en el momento en que se haya determinado (Artículo 56 LEF).

Si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de evaluarse de nuevo los bienes o derechos que hubieren sido objeto de expropiación. (Artículo 58 LEF)

Contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente expropiatorio se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, dicho recurso podrá ser interpuesto por el beneficiario o por cualquiera que hubiera sido parte en el expediente (Artículo 126 LEF).

La demanda deberá fundarse en alguno de los siguientes motivos:

- *Lesión: Cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte, al que en tal concepto se haya alegado por el demandante en el expediente de justiprecio*
- *Vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de preceptos establecidos en la ley.*

Asimismo, la STSJ de Navarra 269/2024 ha reiterado que el tiempo de iniciación del expediente de justiprecio, determinante del valor de los bienes, corresponde a aquel en que *“el accionante recibió el oficio de la Administración interesándole que formulara la hoja de aprecio o aquél en que se notifica a los expropiados el acuerdo de iniciación de las gestiones para llegar al mutuo acuerdo”*.²⁷

²⁷ STSJ de Navarra 269/2024, de 26 de abril de 2024, FD 3

2.2.Procedimiento Urgente:

El procedimiento urgente requiere se encuentra regulado en el artículo 52 de la LEF. Para llevar a cabo la ejecución de dicho procedimiento es preciso que, además de la declaración de utilidad pública e interés social, se lleve a cabo la declaración de urgente ocupación. A diferencia del “modus operandi” seguido en el procedimiento general u ordinario, en primer lugar, se suscribe el acta previa a la ocupación, en la que se hacen constar todos aquellos bienes que cuya expropiación sea requerida y la titularidad de los mismos, y posteriormente se lleva a cabo la formulación de hojas de depósito a la ocupación y a la determinación del importe de los perjuicios ocasionados con motivo de la rápida ocupación. A continuación, se procede a la ocupación y toma de posesión de los bienes objeto del procedimiento expropiatorio, con la firma de un acta de ocupación. Por último, tiene lugar la fijación del justiprecio, la cual puede llevarse a cabo mediante acuerdo amistoso o bien será determinado por el Jurado Provincial de Expropiación en el caso de que no tenga lugar un acuerdo entre las partes.

A pesar de que dicha modalidad excepcional es completamente compatible con la Constitución (artículo 33.3 CE), la doctrina cuestiona la posible generalización de un procedimiento que, en virtud de lo dispuesto en la LEF, adquiere carácter de excepcional. Con ello nos referimos a que, la mayor parte de las normas especiales que regulan expropiaciones incluyen de forma directa la necesidad urgente de ocupación, aplicándose dicha declaración genérica de un modo directo y con un efecto permanente

Para llevarlo a cabo dicho procedimiento, es necesario acuerdo del Consejo de Ministros. Este acuerdo deberá de estar debidamente motivado, y deberá hacer referencia expresa a los bienes a los que afecta o al proyecto de obra en el que se determina, y al resultado de la información pública.

La declaración de urgencia podrá hacerse en cualquier momento, debiendo tener en cuenta que:

- Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados y dará derecho a su ocupación inmediata.
- Con una antelación mínima de 8 días, se notificará a los interesados acerca del día y la hora en la que se levantará el acta previa a la ocupación.

- En dicha fecha se constituirá, en la finca que se trate de ocupar, una reunión a la que acudirá el representante de la Administración, acompañado de un perito y del Alcalde o Concejal en que delegue, los interesados y propietarios, y se levantará un acta de aquello que ocurra en la reunión o de los documentos aportados durante la misma. Levantada el acta, la Administración formulará la hoja de depósito previo a la ocupación.
- Una vez efectuado el depósito, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, en un plazo máximo de 15 días.
- Efectuada la ocupación de la finca, se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago, y se dará prioridad a estos expedientes para su resolución.

La figura del procedimiento de urgencia fue creada con el fin de evitar que fuese el propio procedimiento el que pusiese trabas o entorpeciera la acción administrativa, dado el ritmo exigido por la urgencia de la reconstrucción nacional, para reconocer, en fin, *“el reiterado uso que de la autorización de urgencia se ha hecho en los últimos años”* frente al cual auguraba que *“merced a la actualización de la legislación en esta materia, la utilización del procedimiento de urgencia podrá atemperarse a su carácter estrictamente excepcional”*.²⁸

De acuerdo con la doctrina del TS, en relación con las expropiaciones urgentes y más concretamente con la regla octava del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, será fecha inicial para el cómputo correspondiente al justiprecio acordado sobre los bienes expropiados aquella fecha en que se hubiera producido la ocupación de estos. Asimismo, el artículo 56 LEF, determina que en aquellos supuestos en que hubieran transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio, sin haberse determinado el justiprecio por resolución definitiva, la Administración expropiante deberá abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio, que se liquidará con carácter retroactivo una vez que éste se hubiera determinado.

A este respecto, el TS ha señalado que: *“...el dies a quo, a efectos del cómputo de los intereses por demora en la tramitación y pago del justiprecio en los procedimientos de urgente expropiación, es el siguiente a la fecha de la efectiva ocupación de los bienes o derechos - artículo 52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa - hasta que el justiprecio determinado*

²⁸ Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa.

*definitivamente en vía administrativa se paga, deposita o consigna eficazmente, sin que, por tanto, exista solución de continuidad entre los intereses del artículo 56 -demora en la fijación- y 57 -demora en el pago- de la Ley de Expropiación Forzosa , salvo que la ocupación tuviese lugar después de transcurridos seis meses de la declaración de urgencia, pues al entenderse cumplido con ella el trámite de declaración de necesidad de ocupación - artículo 52.1 de la Ley de Expropiación - el día a quo será el siguiente a aquel en que se cumplan los seis meses de la declaración de urgencia, a menos que ésta no contuviese la relación de bienes o derechos expropiables”.*²⁹

En relación con el “*diez ad quem*”, la STS 53/2016 de 22 de enero de 2016 señala que éste será el día en que el justiprecio sea abonado a los interesados, o bien se deposite o se consigne eficazmente, sin que haya por lo tanto solución de continuidad o interrupción entre los intereses de demora de la tramitación y el pago del justiprecio dado que, a diferencia del procedimiento ordinario, la desposesión es previa al pago o depósito del justiprecio.³⁰

Asimismo, conviene aclarar la declaración de urgencia no exime del deber de someter a información pública la relación de bienes afectados por la expropiación, dado que de lo contrario se produciría un incalculable perjuicio para los expropiados, que solamente tendrían conocimiento de la expropiación en el levantamiento del acta de ocupación.

²⁹ STS 3372/2014, de 24 de julio de 2014. FD 1º.

³⁰ STS 53/2016, de 22 de enero de 2016. FD 5º

2.3.Derechos del propietario ante la expropiación forzosa

Son varios los derechos que asisten a aquella persona ha visto afectado total o parcialmente su derecho de propiedad privada, se detallan a continuación:

2.3.1. El pago del justiprecio

El artículo 33 de la Constitución Española, reconoce el derecho a la propiedad privada en su primer precepto y, sin embargo, en el tercer precepto reconoce la posibilidad de que uno o varios sujetos (que en este caso recibirían el nombre de expropiado o expropiados) podrían ser privados de sus bienes y derechos, en aquellas situaciones en las que existe una causa justificada de utilidad pública o interés social. Sin embargo, también dispone que para que dicha privación pueda llevarse a cabo, debe de mediar la correspondiente indemnización y llevarse a cabo de conformidad con lo dispuesto en la ley.

El justiprecio es aquella cuantía que se le da al expropiado de un bien en concepto de indemnización, por el valor de la cosa que el propietario ha perdido. Será el beneficiario de la expropiación quién deberá abonar dicha cuantía, en función de los bienes, derechos o intereses patrimoniales que se hubieran expropiado.

En cuanto a la regulación del cálculo justiprecio, esta se encuentra establecida en el Capítulo III “De la determinación del justo precio” de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre Expropiación Forzosa. Asimismo, se encuentra regulado en el Capítulo III “*De la determinación del justiprecio*”, del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante REF).

Dentro del Capítulo III del REF, se regula la determinación del justiprecio en función de que se lleve a cabo su determinación por mutuo acuerdo (Sección 1ª, artículos 25-27), la determinación del justiprecio se lleve a cabo mediante expediente ordinario (Sección 2ª, artículos 28 al 31 REF) y cuando el justiprecio sea determinado por el Jurado de expropiación (Sección 3ª, artículos 32 al 38 REF).

En el artículo 25 LEF se establece que, una vez firmado el acuerdo que declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos, se procederá a determinar su justo precio.

El artículo 48 LEF dispone que, una vez se hubiera determinado el justiprecio, se procederá a abonar al expropiado dicha cantidad en el plazo máximo de seis meses. *El pago del precio estará exento de toda clase de gastos, impuestos y gravámenes (...)*³¹.

El artículo 50 LEF dispone que, en el supuesto de que el propietario rehusare recibir el precio, o en aquellos supuestos en los que existiese cualquier litigio entre el interesado y la Administración, el justiprecio será consignado en la Caja General de Depósitos.

En relación con lo dispuesto anteriormente, el artículo 51 REF establece en qué casos se lleva a cabo la consignación de la cantidad a que asciende el justiprecio, siendo los siguientes:

a) Cuando no concurra al acto del pago el propietario o el titular interesado, por sí o por persona que acredite fehacientemente su representación, o cuando rehusaren recibir el precio.

b) Si fueren varios los interesados y no se pusieren de acuerdo sobre la cantidad que a cada uno corresponde, o existiere cualquier cuestión o litigio entre ellos, o entre ellos y la Administración.

c) Cuando comparezca el Ministerio fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo quinto de la Ley.

d) Cuando comparezcan personas que no puedan enajenar sin permiso o resolución de la autoridad judicial, a que se refiere el artículo sexto de la Ley.

e) Cuando, tratándose de bienes inmuebles, los titulares de cargas o derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad no comparecieren al acto del pago.

*f) En los demás casos previstos por las leyes.*³²

Será objeto de consignación aquella cantidad a que ascienda a la cantidad objeto de discordia, además de la cantidad que proceda por el interés legal, en virtud de lo dispuesto en los artículos 56 y 57 LEF. Asimismo, conviene señalar que en aquellos casos en los que exista

³¹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF), 17 de abril de 1955, núm. 351. Artículo 49.

³² Ibidem. Artículo 51

litigio pendiente con la Administración, el interesado tendrá derecho a que se le abone la correspondiente indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre las partes, quedando el resto de la entrega pendiente del resultado del litigio.

Según lo dispuesto en el artículo 56 LEF, en el supuesto de que hubieran transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin que se hubiese llevado a cabo la determinación del justiprecio por resolución definitiva, la Administración expropiante, dada su responsabilidad respecto a dicha demora, deberá abonar al expropiado una indemnización, la cual consistirá en el interés legal del justiprecio hasta el momento de su determinación, liquidándose con efectos retroactivos una vez que el justiprecio se hubiera efectuado.

El artículo 57 LEF dispone que, la cuantía que se fije definitivamente como justiprecio devengará el interés legal a favor del expropiado, una vez que transcurran 6 meses desde que se hubiera fijado dicha cuantía y hasta que se proceda a su pago.

2.3.2. Derecho de reversión

La facultad del expropiado o sus causahabientes de ejercitar la reversión se configura como un derecho de configuración legal, no estando recogida dicha capacidad en el artículo 33.3 CE. Su régimen jurídico es definido por el legislador, encontrando como límite que la reversión se acomode al fin principal por el que tuvo lugar el ejercicio del instituto expropiatorio, de modo que no pueda señalarse dicha actuación como arbitraria o irracional o pueda alegarse la vulneración del derecho de igualdad recogido en el artículo 14 CE.³³

A este respecto, el Tribunal Supremo define la reversión como “(...) un derecho autónomo, nuevo y distinto de la expropiación, que surge por ineficacia sobrevenida de ésta”.³⁴

El derecho de reversión se encuentra regulado en el artículo 54.1 de la Ley sobre Expropiación Forzosa. En dicho artículo se estipula que, en aquellos supuestos en los que no se ejecutase la obra o no se estableciese el servicio que hubiera motivado la expropiación, así como cuando hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados una vez ejecutada la

³³ CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2023). “Lección 26. Actividad expropiatoria”, en Revista de Derecho Público: Teoría y método, pág. 666

³⁴ STS 795/2017, de 3 de marzo de 2017. FD 1

obra, o desapareciese la afectación, corresponderá al primitivo dueño o a sus causahabientes recobrar parcial o totalmente la cosa expropiada. Asimismo, deberá mediar la correspondiente indemnización al que fuera titular del bien.

Tal y como hemos definido con anterioridad, el ejercicio de la potestad expropiatoria se encuentra condicionado a la consecución de una causa de utilidad pública o interés social perseguida por los poderes públicos, por lo que resulta esencial que el elemento causa-fin a que haya de afectarse el bien expropiado se mantenga durante todo el proceso, siendo preciso que la transformación del bien o derecho que se hubiera expropiado responda a la causa que *ab initio* justificó su expropiación.³⁵

El derecho de reversión tiene como objetivo restituir la situación jurídica anterior que se hubiere visto alterada por el procedimiento de ejecución forzosa. La doctrina moderna ha considerado las siguientes posiciones respecto al derecho de reversión:

- a) *Considerar el derecho de reversión como una concurrencia del derecho de propiedad.*
- b) *Considerar que la adquisición expropiatoria se hace bajo condición resolutoria.*
- c) *Entender que dicha adquisición es modal.*
- d) *Afirmarla sometida a término.*
- e) *Aplicarle criterios elaborados para superar el desequilibrio de las prestaciones contractuales por alteración de las circunstancias.*
- f) *Partir del concepto de causa sucesiva.*³⁶

No se produce la reversión, en aquellos supuestos en los que simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde de forma justificada una nueva afectación a otro fin, que hubiera sido declarado de utilidad pública o interés social. Tampoco habrá derecho de reversión cuando la afectación al fin que justificó la expropiación a otro que hubiera sido declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

³⁵ GIMENO FELIÚ, J. M. (1996). La invalidez sobrevenida en la causa expropiatoria. A propósito de la línea Aragón-Cazaril. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (8), pág. 254

³⁶ ALFONSO MORENO, A. (1967), “Fundamentación del derecho de reversión en materia de expropiación forzosa”, en *Revista de administración pública*, (54), Página 97 y ss.

El plazo para solicitar la reversión es de tres meses, comenzando a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado: El exceso de expropiación, la desafectación del bien o derechos expropiados o u propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio. (Artículo 54 LEF)

Están legitimados para solicitar la reversión, tal y como se establece en el artículo 54 LEF, “...*el primitivo dueño o sus causahabientes...*”

La STSJ de Cantabria de fecha 10 de octubre de 2000 dispone, en su FJ 5º: “*La legitimación activa para instar el derecho de reversión se concede (...) a los titulares de los bienes o derechos expropiados o a sus causahabientes, debiendo comprender dentro de dicho término tanto a las personas que hayan sucedido al titular de los bienes o derechos como consecuencia del fallecimiento de aquél, como a los que hayan sucedido en la titularidad del derecho en virtud de una transmisión inter vivos*”.³⁷

El derecho de reversión es un derecho de carácter patrimonial y transmisible, el cual puede transmitirse mortis causa o por medio de cualquier negocio jurídico inter vivos, tal y como se dispone en la STSJ de Navarra 36/2024 al disponer que:

“*El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 8 de febrero de 2006, considera que este derecho tiene un contenido patrimonial y, como tal, resulta susceptible de negociación y transmisión, incluso con anterioridad a que se produzcan los supuestos contemplados en el artículo 54 LEF. Por tanto, el derecho de reversión es un derecho transmisible por actos inter vivos y mortis causa.*”³⁸

Entre los sujetos que se encuentran legitimados activamente, podemos distinguir entre el expropiado y los causahabientes.

El sujeto expropiado goza de legitimación en virtud de lo dispuesto en el artículo 54 LEF, al disponer que puede ejercitar el derecho de reversión -*el primitivo dueño*-. Asimismo, en función del número de titulares que posean la propiedad de los bienes o derechos expropiados, debemos diferenciar entre el supuesto de titularidad única o concurrencia de titularidad, en aquellos supuestos en los que concurren varios titulares de los bienes o derechos objeto de la

³⁷ STSJ de Cantabria, de fecha 10 de octubre de 2000.

³⁸ STSJ de Navarra 36/2024, de 18 de enero de 2024. FD 1º

expropiación. En este último supuesto, debemos contemplar dos casuísticas, que el ejercicio del derecho de reversión se lleve a cabo de forma individualizada por cada uno de los titulares o bien que éste sea llevado a cabo de forma conjunta por todos los titulares.

Los causahabientes³⁹ gozan de legitimidad para ejercitar el derecho de reversión en virtud de lo dispuesto en el artículo 54 LEF. Conviene destacar que la condición de causahabiente puede adquirirse por transmisión mortis causa o bien por transmisión inter vivos.

No obstante, es importante remarcar que, en base a la consolidada doctrina, la transmisión inter vivos del derecho de reversión podrá llevarse a cabo únicamente cuando haya nacido dicho derecho, pues será entonces cuando tendrá verdadero contenido patrimonial, y esto se producirá cuando se cumpla alguno de los supuestos contemplados en el artículo 54 LEF.⁴⁰

El procedimiento de reversión se iniciará mediante solicitud presentada por el interesado ante la Administración, siendo el órgano competente quien decidirá sobre su procedencia. En el supuesto de que el órgano competente considerase improcedente dicha solicitud, la desestimará de forma motivada. Sin embargo, si la considerase procedente, en ese mismo acuerdo determinará el precio que habrá de abonarse para que tenga lugar la restitución en base a lo dispuesto en el artículo 55.1 LEF.⁴¹

El artículo 55 LEF determina que, es presupuesto del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria que hubiera recibido el expropiado. Asimismo, será actualizada en función de la evolución del índice de precios al consumo en el periodo comprendido entre la fecha en que se inició el expediente del justiprecio y la fecha en que tuviera lugar el ejercicio del derecho de reversión.

En caso de que el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios respecto a su calificación jurídica que supusiese una modificación respecto a su valor, en el supuesto de que se hubiesen incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o bien si se hubiera producido un menoscabo de su valor, se llevará a cabo una nueva valoración.⁴²

³⁹ Causahabiente, definición del Diccionario panhispánico del español jurídico: “*Hereder o persona que recibe bienes o derechos como consecuencia del fallecimiento del causante*”.

⁴⁰ STSJ de Navarra 36/2024, de fecha 18 de enero de 2024. FD 1º

⁴¹ CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2023). Lección 26. Actividad expropiatoria. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, págs. 668 y 669.

⁴² *Ibidem*. Pág. 669

No se producirá la toma de posesión del bien o derecho revertido hasta que se lleve a cabo el pago o consignación del importe mencionado anteriormente. Además, conviene aclarar que dicho pago deberá llevarse a cabo en un plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, de lo contrario se producirá la caducidad de dicho derecho.

A este respecto se ha pronunciado el Tribunal Supremo, en la sentencia del 3 de marzo de 2017, determinando que: *“El presupuesto, en todo caso, para la restitución del suelo expropiado, conforme al art. 55.1.3 LEF, es el previo abono o consignación del justiprecio que, en su día le fue abonado, actualizado con el IPC desde la fecha de iniciación de ese expediente de justiprecio hasta la fecha de solicitud de la reversión (18 de enero de 2011), cantidad que se determina en vía administrativa. Pago o consignación que, en todo caso, habrá de realizarse -bajo pena de caducidad del derecho- dentro de los tres meses siguientes a la determinación del precio de reversión, sin perjuicio de la interposición del recurso contencioso-administrativo, con sus eventuales efectos.”*⁴³

2.3.3. Derecho de retasación

Se encuentra regulado en el artículo 58 de la Ley sobre Expropiación Forzosa. En dicho artículo se dispone que, en el supuesto de que hubieran transcurrido cuatro años sin que el pago de la cantidad designada como justo precio se hubiera hecho efectivo o consignado, deberá procederse nuevamente a evaluar de nuevo las cosas y derechos que hubiesen sido objeto de la expropiación.

Dicha retasación tiene por objeto valorar nuevamente el bien o derecho expropiado, dado que el trascurso del tiempo puede dar lugar a discordancias con el justiprecio que se hubiese calculado en primera instancia.

El Tribunal Supremo se pronuncia a este respecto en el Fundamento de Derecho 1º de la STS, Sala 3ª, de lo Contencioso Administrativo, de 29 de junio de 2015, en la que señala que *“la figura jurídica de la retasación como efecto de la caducidad de los justiprecios, en lógica consecuencia, la nueva evaluación de los bienes”* y añade que *“no puede suponer una actualización del fijado inicialmente sino otra valoración no condicionada por la anterior ya caducada y por consiguiente inexistente, dado que toda cuestión de retasación constituye un*

⁴³ STS 795/2017, de fecha 3 de marzo de 2017.FD 5º

problema de incidencia del tiempo respecto a las consecuencias de la institución jurídica, como es el pago de la indemnización de la expropiación, que impone, para determinar el nuevo justiprecio, investigar si durante este tiempo transcurrido se han producido, además de modificaciones meramente cuantitativas, otras circunstancias cualitativas; es decir, no sólo la exclusiva variación monetaria, en más o menos de su valor, sino también si han existido modificaciones de las circunstancias de situación, medios de comunicación u otros factores que afecten al valor de las cosas, por lo que consecuentemente ha de ser formulada una nueva hoja de aprecio en la forma prevista en el artículo 29 de la Ley de Expropiación Forzosa”.

Varios autores se han pronunciado a este respecto, en este caso destacamos la opinión de D. Eduardo García Enterría, el cual señaló que deberían de utilizarse otra serie de técnicas más objetivas y efectivas que la prevista en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa como, por ejemplo, establecer “fórmulas de revisión automática optativa”, siendo algunas de ellas por ejemplo el índice de coste de la vida o el de depreciación de la moneda.⁴⁴

⁴⁴ DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. G. (1976). “Expropiación forzosa y devaluación monetaria”, en Revista de administración pública, (80), pág. 31.

2.4. Afectación y desafectación:

El artículo 5.1. de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), define en su artículo 5.1 la definición de bienes y derechos de dominio público o demaniales, señalando que *“Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”*.

A este respecto, la jurisprudencia ha tomado caminos divergentes. Por un lado, se encuentra aquella parte de la jurisprudencia que exige que la afectación formal vaya acompañada de la afectación material:

*«(...) según se deduce de lo dispuesto por el artículo 339 del Código Civil son bienes de dominio público los destinados al uso o al servicio público y ello requiere no sólo una afectación formal sino también una adscripción efectiva que lógicamente, por su propia naturaleza, comporta la atribución a dichos bienes de un carácter inalienable e imprescriptible por razón del destino al interés general que le es propio, de modo que “no existiendo tal afectación material, los bienes han de ser considerados como patrimoniales o de propiedad privada perteneciente al Estado”».*⁴⁵

Por otro lado, una parte de doctrina ha afirmado que la afectación a un uso o servicio público debe ser inmediata, real y efectiva.⁴⁶

Asimismo, el artículo 66.1 LPAP señala que la afectación deberá de llevarse a cabo mediante acto expreso por el órgano competente, haciendo alusión a qué bienes o derechos van a integrarse al dominio público y el órgano que sea competente respecto al ejercicio de las competencias demaniales. El apartado 2.c) del mismo artículo señala que, dará lugar a los mismos efectos de la afectación expresa *“la adquisición de bienes y derechos de expropiación*

⁴⁵ STS 5830/2011, de fecha 21 de septiembre de 2011.

⁴⁶ FRANCH I SAGUER, M. (2004), en *“Afectación y desafectación de los bienes y derechos públicos*. En M. C. Chinchilla Marín (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*” Civitas. (págs. 385-410).

*forzosa*⁴⁷, en cuyo caso la afectación de dichos bienes o derechos estará justificada mediante declaración de utilidad pública o interés social.

La afectación tiene lugar cuando se vincula un bien a una finalidad pública, a un servicio público o bien a su utilización por un servicio público. Dicha afectación puede llevarse a cabo de diferentes modos:

- Forma expresa: Cuando dicha vinculación se lleve a cabo mediante un acto formal.
- Forma implícita o tácita: Cuando se ha adquirido el bien por parte de la Administración mediante expropiación forzosa, por ser necesario para llevar a cabo la ejecución de planes de obras o servicios.
- Forma presunta o fáctica: Cuando el bien es utilizado por la Administración de manera pública, bien para su uso por parte de los ciudadanos, o bien para la explotación de un servicio público.

La desafectación conlleva que, un bien vinculado al uso general o servicio público deja de estarlo. La desafectación debe ser siempre expresa.

Los supuestos de desafectación surgen en aquellas situaciones en las que el bien o derecho expropiado deja de estar destinado al fin para el que motivó la expropiación originalmente.⁴⁸

El plazo para solicitar la reversión es de 3 meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado: el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derechos expropiados, o su propósito de no ejecutar la obra o de no implementar el servicio (Artículo 54.3 LEF).

La doctrina del Tribunal Supremo define como “*actuaciones encaminadas a satisfacer la causa expropiandi*”, en virtud de lo dispuesto en el artículo 54.3 LEF, aquellas actuaciones que suponen el inicio de la ejecución material de la obra.⁴⁹

⁴⁷ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), 4 de febrero de 2004, núm. 264. Artículo 66.2.c)

⁴⁸ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2022). Alcance de la afectación y desafectación del dominio público y sus efectos sobre el derecho de reversión. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (18), pp.156-172.

⁴⁹ STS 5034/2014, de 19 de diciembre de 2014. FD 1º

En el supuesto de que la Administración no hubiese llevado a cabo dicha notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse en los siguientes supuestos: *“a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos. b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio. c) Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación.”*⁵⁰

Será competente para resolver sobre la reversión aquella Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en el que ésta se solicitase, o bien la Administración a la cual se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación forzosa.

Respecto a la desafectación tácita de bienes de dominio público, la STS de fecha 12 de enero de 2015, dispone que con carácter general *“los bienes de dominio público y los comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables mientras no se produzca su desafectación del uso general o del servicio público a que dé lugar. Esta razón de inadquisibilidad resulta reforzada cuando la condición de demanialidad ha sido atribuida directamente por la ley, de donde se deriva que en ningún caso podría adquirirse el bien por el cauce de la prescripción adquisitiva (usucapión), pues solo por ley podría dejar de pertenecer al dominio público”*.

Sin embargo, en aquellos supuestos en los que la demanialidad del bien se produzca dada su afectación mediante acto expreso por parte del órgano de la Administración con competencia para ello, se relativiza el dogma de la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público, permitiéndose la desafectación de estos.

⁵⁰ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF), 17 de abril de 1955, núm. 351. Artículo 54.3.

2.5.Cálculo del justiprecio

La determinación del justiprecio es una de las partes más difíciles del procedimiento expropiatorio, dado que debe de cuantificarse económicamente el valor de aquellos bienes y derechos expropiados, así como los posibles daños y perjuicios que dicha expropiación pudiera ocasionar.

El término justo precio o justiprecio define el objetivo perseguido por la Administración para compensar aquellos daños y perjuicios que se hubieren ocasionado al expropiado respecto a los bienes y derechos expropiados, por medio de una indemnización económica. Dicha compensación económica se encuentra regulada en diversos textos legales:

Artículo 33.3 CE: 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.

Artículo 25 LEF: Una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables, se procederá a determinar su justo precio.

Art 349 CC: Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.

El principal problema reconocido en dicho ámbito es el cálculo y la determinación de su cuantía, debiendo seguir para ello un proceso técnico y riguroso. Asimismo, la complejidad puede deberse a la falta de voluntad del expropiado de desprenderse de los bienes y derechos afectados.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, respecto a la figura del justiprecio como indemnización por el perjuicio ocasionado por un procedimiento expropiatorio dispuso lo siguiente: “ (...) la garantía constitucional de la «correspondiente indemnización» concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda

al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.”⁵¹

Respecto a los conceptos indemnizables en los supuestos de expropiación forzosa, la doctrina del Tribunal Supremo ha establecido lo siguiente: “(...) *todos los daños y perjuicios patrimoniales ocasionados al expropiado que resulten imputables a la expropiación son indemnizables como una partida especial del justiprecio*”.⁵²

La Constitución no garantiza que el valor del justiprecio sea equivalente al valor de mercado del bien o de los bienes expropiados dado que, a pesar de que con carácter habitual la indemnización suele corresponder al valor que el mercado establezca para dichos bienes, el legislador puede establecer criterios de valoración diferentes, siempre y cuando “*guarden proporcional equilibrio con el valor real del bien expropiado*” y no sean “*manifiestamente irrazonables*”.⁵³

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, el instituto expropiatorio plantea dos posibles opciones para estimar el justiprecio: por mutuo acuerdo o a través de un expediente.

2.5.1. Mutuo acuerdo:

Tanto la Ley de Expropiación Forzosa en su artículo 24 como el Reglamento de Expropiación Forzosa en su artículo 25 contemplan la posibilidad de alcanzar un acuerdo económico entre las partes con carácter previo a la ocupación. Para ello, el expropiado, una vez firme la declaración de necesidad de ocupación, podrá aceptar los términos propuestos para la adquisición en un plazo no superior a 15 días. Debe entenderse que la cuantía acordada incluiría todos los conceptos.

La adquisición por mutuo acuerdo siempre ha sido el fin último de la Administración, al considerarse que dicha situación originaría un mayor grado de satisfacción entre las partes. Dicho propósito se vería reflejado ya en la Ley de Expropiación Forzosa del año 1886 en cuyo expositivo señalaba que “*Cuando son particulares el expropiante y el expropiado, y los intereses públicos no pueden lesionarse con sus conciertos, el proyecto autoriza y favorece el*

⁵¹ STC 166/1986, de 19 de diciembre de 1986, FJ 13

⁵² STS 3655/1996, de 14 de junio de 1996, FD3

⁵³ STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015. FJ 3

convenio libremente hecho entre las partes, y del cual no puede resultar para la Administración más que el grande y notorio beneficio de la economía del tiempo, que en otro caso hubiera de emplearse para fijar por un procedimiento contencioso la cantidad que habría de recibir el expropiado."⁵⁴

En el supuesto de que trascurrido el plazo inicial de 15 días no se hubiera alcanzado un mutuo acuerdo entre las partes, se iniciará el expediente ordinario.

2.5.2. Expediente ordinario:

La figura del expediente se encuentra recogida en el artículo 26.2 de la Ley de expropiación forzosa: "(...) se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables. El expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica".

En ocasiones la problemática respecto a la determinación del justiprecio puede deberse a las limitaciones económicas respecto a las cuantías que se ofertan al expropiado, dado que pueden encontrarse dentro de un intervalo de valores previamente determinados. En dichos parámetros se establece habitualmente una cantidad máxima por unidad de cultivo, de superficie y de obra, sin tener en cuenta la singularidad de cada caso concreto.

Tal y como se dispone en el artículo 26.2 LEF, al cual hemos hecho alusión con anterioridad, se abrirá un expediente individual a cada uno de los expropiados. En dicho expediente deberán describirse de forma concisa las actuaciones realizadas y de forma más detallada el bien objeto de expropiación (dicha descripción debe de ser idéntica a aquella que se reflejó en el acuerdo de necesidad de ocupación), incluyendo las alegaciones aportadas por el expropiado durante la fase de alegaciones (si las hubiera).⁵⁵

Una vez elaborado y planteado el expediente incoado al expropiado, pueden presentarse dos alternativas:

⁵⁴ Ley de Expropiación Forzosa, 20 de julio de 1886.

⁵⁵ALCAZAR MOLINA, MANUEL G., en "*Procedimiento expropiatorio y cálculo del justiprecio de bienes inmuebles*", 2ª edición, editorial Delta, (2016), pág. 85

- Que el expropiado esté conforme con el documento y con el justiprecio ofrecido, el proceso continuará de acuerdo con el procedimiento de mutuo acuerdo que hemos visto con anterioridad.
- Que el expropiado no se muestre conforme, en cuyo caso contará con un plazo de 20 días hábiles, a contar desde el día siguiente de la notificación, para presentar -a requerimiento de la Administración- una hoja de aprecio en la que se concrete el valor que se estima que tiene el bien o derecho que se expropia, así como cuantas alegaciones se estimen oportunas.⁵⁶

Las hojas de aprecio tienen la consideración de “declaración de voluntades” mediante las cuales las partes establecen aquellas cantidades que consideran justas en base al daño y/o perjuicio ocasionado por la expropiación de los bienes y/o derechos que fueren objeto del procedimiento expropiatorio.

La cuantificación deberá de llevarse a cabo evitando cualquier clase de indeterminación y subjetividad, con dicha finalidad el artículo 31 del Reglamento de Expropiación Forzosa prevé que su determinación se lleve a cabo por peritos especializados en la materia.⁵⁷

Una vez presentada la hoja de aprecio, la beneficiaria podrá aceptarla o rechazarla, contando con un plazo de veinte días a contar desde la recepción de la notificación remitida por la Administración. En el primer caso, se entenderá determinado definitivamente el valor del justiprecio, y la Administración procederá a su abono. En el segundo caso, la Administración extenderá hoja de aprecio debidamente fundamentada del valor de la expropiación y notificará al expropiado, el cual podrá aceptarla o bien rechazarla. En este último supuesto, podrá efectuar aquellas alegaciones que estime oportunas. En virtud de lo dispuesto en el artículo 31 LEF, en el caso de que el propietario rechazase el precio fundado que la Administración hubiera ofrecido, el expediente de justiprecio se traspasará al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

⁵⁶ Artículo 29.1 LEF: *En cada uno de los expedientes así formados la Administración requerirá a los propietarios para que, en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente al de la notificación, presenten hoja de aprecio, en la que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes.*

⁵⁷ Artículo 31 REF: *Los peritos de que trata el número segundo del artículo 29 de la Ley habrán de tener título profesional expedido por el Estado, de acuerdo con la especialidad de la materia sobre que hayan de dictaminar. Todos ellos deberán haber ejercido su profesión por espacio de un año con anterioridad a la fecha en que sean requeridos por el particular para la confección de la hoja de aprecio. Si el nombramiento no reuniera estas condiciones, la Administración la admitirá como si estuviere firmada exclusivamente por el propietario.*

2.6. Jurados de expropiación

Tal y como hemos comentado con anterioridad, la expropiación forzosa conlleva una privación de la propiedad privada, justificada por el interés público, debiendo ser acompañada por una indemnización determinada. Dicha compensación económica, motivada por el perjuicio originado, es exigida tanto en el ámbito constitucional español (en el artículo 33.1 CE) como en el de la Unión Europea (Artículo 17 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Como nexo de conexión entre el fundamento constitucional de la expropiación forzosa y la protección del derecho a la propiedad, surge la figura de los Jurados de Expropiación.

La Ley de Expropiación Forzosa se refiere a los Jurados de Expropiación como “(...) *una de las innovaciones más importantes de la Ley*”. Dicho órgano colegiado, a falta de acuerdo entre la Administración expropiante o el beneficiario de la expropiación y el expropiado, deberá de actuar como órgano arbitral y decidir la cuantía que correspondería por dicha privación del derecho de propiedad.

Las Resoluciones de estos jurados tienen autoridad en base a su objetividad, imparcialidad e independencia, y así lo determina el Tribunal Supremo⁵⁸ al señalar que: “*la presunción de veracidad y acierto de las decisiones en materia de justiprecio que adoptan los Jurados de Expropiación Forzosa, reconociendo la capacidad técnica y jurídica de sus componentes y la independencia que reviste sus juicios al no encontrarse vinculados sus intereses en juego*”.

En cuanto a la composición de los Jurados Provinciales de Expropiación, debemos hacer alusión al artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, en el cual se detalla que estos se constituirán en cada capital de provincia y estarán conformados por: un Presidente (lo será aquel magistrado designado por el Presidente de la audiencia correspondiente) y cuatro vocales.⁵⁹ (un abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda, dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia, en función de la naturaleza de los bienes objeto de la expropiación y un representante de la Cámara Provincial Agraria, cuando la expropiación se refiera a propiedad rústica, y en los demás casos por un representante

⁵⁸ STS 6969/1997, de 20 de noviembre de 1997.

⁵⁹ Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda, dos funcionarios técnicos (designados en función de la naturaleza de los bienes a expropiar), por un representante de la Cámara Agraria Provincial si se refiere a propiedad rústica o por un representante de la Cámara de la Propiedad Urbana; Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Colegio profesional u Organización empresarial en el resto de los casos, por un Notario y por un Interventor territorial de la provincia.

de la Cámara de la Propiedad Urbana; Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Colegio profesional u Organización empresarial, según la índole de los bienes o derechos objeto de la expropiación), un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente y el Interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya.⁶⁰

El objetivo perseguido con la creación de dicha figura colegiada es configurar una figura jurídico-técnica de expertos en diferentes materias, con capacidad para emitir un juicio de valor respecto a los bienes y derechos afectados, además de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado.

La actividad de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa se encuentra regulada en los artículos 33 y ss. de la LEF, y en los artículos 32 y ss. del REF, siendo el artículo 34 de la LEF aquel en el que se especifica su actividad decisoria: *“El Jurado de Expropiación, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación.”*

La resolución del Jurado habrá de ser motivada, razonándose aquellos criterios de valoración que hubieran seguido de conformidad con lo dispuesto en la LEF. Dicha resolución ultimaré la vía administrativa, y contra la misma únicamente cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

A este respecto se pronuncia la STS 4750/2015 del 17 de noviembre de 2015, en la que tras la impugnación del acuerdo por parte del propietario de la cosa para la fijación del justiprecio, se dispuso lo siguiente: *“(...) Por ello debemos desestimar el recurso y declarar como justo precio de la expropiación el fijado por el Tribunal Provincial de Expropiación Forzosa, en defecto de una prueba pericial practicada por un perito nombrado por este Tribunal de la que pudiera deducirse otro valor del bien expropiado (...)”*.⁶¹

⁶⁰ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF), 17 de abril de 1955, núm. 351. Artículo 32.1.

61 STS 4750/2015, de 17 de noviembre de 2015, FD 2

2.7.Especialidades de la expropiación forzosa urbanística

Se trata de la expropiación aplicada a las finalidades previstas en la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, y se encuentra regulada en el Título VI del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante LSRU).

El artículo 42.2 LSRU dispone que para la aprobación de instrumentos de la ordenación territorial y urbanística deberá mediar la correspondiente *causa expropriandi*, es decir, la correspondiente declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 201 del Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante RGU), en relación con el sistema de expropiación, la administración expropiante podrá optar entre seguir con la expropiación de forma individualizada por cada finca o bien aplicar el procedimiento de tasación conjunta,

Tal y como se establece en el artículo 38.1.b) RGU, una vez aprobado el expediente, se someterá a información pública por un plazo de quince días, mediante anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación en la provincia. A diferencia del plazo de diez días previsto en el artículo 22.2. de la LEF.

En el artículo 43 LSRU se lleva a cabo la regulación del justiprecio, con la particularidad de que este podrá abonarse en especie, llevándose a cabo habitualmente mediante la entrega de una finca o un aprovechamiento urbanístico.

Asimismo, el artículo 43.2. LSRU dispone que “(...) *la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan.*”

Para llevar a cabo el abono del justiprecio se exigirá a los interesados la aportación de certificado registral a su favor o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho. En aquellos supuestos en los que existan pronunciamientos registrales que fueran contrarios a la realidad, podrá abonarse el justiprecio a quienes los hubieran rectificado o desvirtuado,

haciendo uso de los medios dispuestos en la legislación hipotecaria o en el artículo 209 del Reglamento Notarial.

Una vez abonado el justiprecio (o consignado en caso de desavenencia), en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 LSRU, se procederá al levantamiento de acta de ocupación para cada finca o bien afectado por el procedimiento expropiatorio. Si durante la inscripción surgiesen dudas fundadas acerca de la existencia de alguna finca registral que no hubiera sido tenida en cuenta durante el procedimiento, se pondrá en conocimiento de la Administración competente. Asimismo, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad los actos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres (artículo 44.3 LSRU).

Una vez finalizado el expediente expropiatorio, y tras levantar el acta o las actas de ocupación correspondientes, se entenderá que la Administración ha adquirido, libre de cargas, la finca o fincas que se hubieran incluido en el expediente. No obstante, si con posterioridad a la finalización del expediente, y tras levantar el acta de ocupación, surgieran terceros interesados que no se hubieran tenido en cuenta inicialmente, estos conservarán y podrán ejercer cuantas acciones pudieran corresponderles para percibir el justiprecio o las indemnizaciones correspondientes (Artículo 45 LSRU).

Asimismo, en el supuesto de que una vez finalizado el expediente apareciesen fincas o derechos que hubieran sido inscritos, pero no se hubieran tenido en cuenta, la Administración de oficio o tras el requerimiento de la parte interesada, se procederá a su cancelación.

2.8.Las ocupaciones temporales

La LEF, en su artículo 108, regula una figura próxima a la expropiación forzosa, la cual recibe la denominación de “ocupación temporal”. En virtud de esta, la Administración podrá ocupar de forma temporal los terrenos a sus propietarios cuando se de alguna de las siguientes casuísticas:

- *Con objeto de llevar a cabo estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración, para recoger datos para la formación del proyecto o para el replanteo de una obra.*
- *Para establecer estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes, depósitos de materiales y cualesquiera otros más que requieran las obras previamente declaradas de utilidad pública, así por lo que se refiere a su construcción como a su reparación o conservación ordinarias.*
- *Para la extracción de materiales de toda clase necesarios para la ejecución de dichas obras, que se hallen diseminados por la propiedad, o hayan de ser objeto de una explotación formalmente organizada.*
- *Cuando por causa de interés social, y dándose los requisitos señalados en el artículo setenta y dos, la Administración estime conveniente, no haciéndolo por sí el propietario, la realización por su cuenta de los trabajos necesarios para que la propiedad cumpla con las exigencias sociales de que se trate.⁶²*

Dada la coexistencia de la figura de la ocupación total y de la expropiación forzosa, ambas reguladas en la LEF, surge la duda acerca de la capacidad de la Administración para adoptar una vía u otra para la consecución de sus fines. Podemos determinar que la Administración no cuenta con la discrecionalidad suficiente como para adoptar esta decisión con plena libertad, sino que el artículo 15 LEF señala que la Administración resolverá sobre la necesidad de ocupar aquellos bienes que sean “estrictamente indispensables” para el fin de la operación y, en este mismo sentido, el Tribunal Supremo entendió que el ordenamiento jurídico español consagra el principio de intervención mínima en la propiedad privada, o bien, la exigencia del principio de proporcionalidad.

⁶²Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF), 17 de abril de 1955. Artículo 108.

3. Conclusiones

A pesar de que España, aparentemente, es un país otorga especial valor a la propiedad privada, el Índice Internacional de Derechos de Propiedad⁶³ (IDP) en el año 2023 situó a España en el puesto n.º 22 de 37, es decir, concede un amplio margen de mejora respecto a otros países como Finlandia, Alemania, Reino Unido, etc.

La propiedad se encuentra protegida en diferentes textos legales, los cuales pretenden dar valor a los bienes y derechos de los ciudadanos, con el objetivo de que estos no se vean afectados salvo en aquellas situaciones que la ley así lo determine.

Podemos afirmar la existencia de un conflicto directo entre la Expropiación Forzosa y el derecho de propiedad que disponen los expropiados sobre los bienes o derechos afectados por el instituto expropiatorio.

Con el objetivo de garantizar el derecho de propiedad privada sobre los bienes o derechos del propietario, es requisito *sine qua non* la existencia de “*causa expropriandi*” para que la expropiación pueda llevarse a cabo, es decir, debe mediar una causa de utilidad pública o de interés social que justifique la necesidad de la privación del bien o de los bienes afectados.

La Constitución Española parece comprender el instituto expropiatorio como una herramienta que garantiza y protege el derecho de la propiedad, al impedir que este pueda verse vulnerado salvo en aquellos supuestos en los que medie “*causa expropriandi*”, único supuesto que legitima la potestad expropiatoria de la Administración en aras del bien común. Sin embargo, según pone de manifiesto la doctrina jurisprudencial, ha tenido lugar una evolución del instituto expropiatorio, pasando a convertirse en una herramienta al servicio de las Administraciones Públicas, lo que convertiría en algo irreal o utópico la protección que originariamente se defendía.

El artículo 33.3 CE reconoce la necesidad de indemnizar al expropiado, el cual recibirá (con carácter compensatorio) aquella cantidad que compense económicamente el perjuicio

⁶³ El Índice internacional de derechos de propiedad es un indicador producido anualmente por el grupo de presión Americans for Tax Reform. El índice es el resultado del análisis de diez variables que están comprendidas en tres criterios: entorno legal y político (independencia jurídica, gobierno de la ley, estabilidad política y control de la corrupción); derechos de propiedad física (protección de los derechos de propiedad física, registro de la propiedad y acceso a préstamos); y derechos de propiedad intelectual (protección de los derechos de propiedad intelectual, protección de las patentes y piratería de los derechos de autor)

ocasionado con motivo de la expropiación, dicho justiprecio será determinado mediante un proceso de tasación del bien o de los bienes expropiados, mediante un proceso de naturaleza administrativa.

Una vez declarada la causa de utilidad pública o interés social, será la Administración quien resolverá acerca de la necesidad concreta de expropiar única y exclusivamente aquellos bienes o derechos que sean necesarios para alcanzar el buen fin de la expropiación (podrán incluirse aquellos bienes que fueran indispensables para previsibles ampliaciones, no obstante, ello deberá de llevarse a cabo mediante acuerdo del Consejo de Ministros).

Asimismo, en relación con lo expuesto anteriormente, resulta preciso hacer alusión al derecho de reversión, dado que se trata de un derecho que dispone el propietario ante la expropiación forzosa en relación con los bienes o derechos que hubieran sido objeto de expropiación. Dicho derecho, regulado en el artículo 54.1 LEF, concede al propietario o sus causahabientes la posibilidad de recuperar total o parcialmente, aquellos bienes o derechos que le hubieran sido expropiados, en el supuesto de que no se ejecutase la obra o no se estableciese el servicio que motivó su expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o tuviera lugar la desaparición de la afectación.

Tal y como se ha explicado a lo largo del trabajo, el cálculo del justiprecio es una de las partes más complejas del procedimiento expropiatorio, ello se debe a que en dicha parte del procedimiento debe de llevarse a cabo una valoración y cuantificación económica del valor de los bienes y derechos que se hubieran expropiado, así como de los posibles daños y perjuicios que se pudieran ocasionar con la expropiación de estos.

El abono del justiprecio, en calidad de indemnización por el perjuicio ocasionado, se debe a que, tal y como dispone la Constitución Española, para que se pueda privar a alguien de sus bienes y derechos, debe mediar la correspondiente indemnización (además de que debe de cumplirse otra serie de requisitos que se recogen en su artículo 25).

El término justo precio o justiprecio, hace alusión al objetivo perseguido por la Administración para compensar aquellos daños y perjuicios que se hubieran ocasionado al propietario de los mismos, dado que el procedimiento expropiatorio no tiene carácter punitivo, sino que lo que persigue es alcanzar el beneficio común.

Bibliografía

1. ALCAZAR MOLINA, MANUEL G., en *“Procedimiento expropiatorio y cálculo del justiprecio de bienes inmuebles”*, 2ª edición, editorial Delta, (2016)
2. CANDELA TALAVERO, JOSÉ ENRIQUE, en *“La expropiación forzosa y la función social de la propiedad”*.
3. CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2023). *“Lección 26. Actividad expropiatoria”*, en Revista de Derecho Público: Teoría y método,
4. DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. G. (1976). *“Expropiación forzosa y devaluación monetaria”*, en Revista de administración pública, (80).
5. DÍEZ PICAZO, L. M., *“Sistema de derechos fundamentales”*, Thomson Civitas, Madrid 2003
6. FRANCH I SAGUER, M. (2004), en *“Afectación y desafectación de los bienes y derechos públicos. En M. C. Chinchilla Marín (coord.), Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”* Civitas..
7. GALLEGO ANABITARTE, A. (1993), en *“Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo: valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa”*.
8. GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., en *“Manual Básico de Derecho Administrativo”*, Tecnos, 20ª Edición.
9. GIMENO FELIÚ, J. M. (1996), *“La invalidez sobrevenida en la causa expropiatoria. A propósito de la línea Aragón-Cazaril”*, en Revista Aragonesa de Administración Pública, (8).
10. IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2022). Alcance de la afectación y desafectación del dominio público y sus efectos sobre el derecho de reversión. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (18).
11. LEVY-CARCIENTE, S. (2023) *“International Property Rights Index 2023”*, Property Rights Alliance (Cedice Libertad), págs. 3-5
12. JIMENEZ CAMPO, J., en *“Temas Básicos de Derecho Constitucional”, t. III (Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales)*, Civitas, 1ª ed. Madrid 20001.
13. LÓPEZ QUETGLAS, F., en *“El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)”*. Anuario jurídico y económico escurialense, (39).
14. PUERTA SEGUIDO, F., GÓMEZ ZAMORA, L.J. y RODRÍGUEZ MARTÍN, A. M.^a (2019), en *“La Expropiación Forzosa. Teoría y Práctica de la Institución.”* Tirant lo Blanch.

15. REY MARTÍNEZ, F., “*Temas básicos del Derecho Constitucional*”, t. III (Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales), Civitas, Madrid 2001.
16. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2008), en “*Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española*”, en *Revista de administración pública* (177).
17. SORIANO GARCÍA, J. E., “*Expropiación y Competencia. Coincidencias y diferencias. La ruptura retroactiva de contratos lícitamente celebrados*”, en *Revista de Administración Pública*, n.º 159, septiembre-diciembre 2002.

Legislación

1. “Constitución Española”. (CE) *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, págs. 29313 a 29424
2. Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).
3. “Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa” (REF), *Boletín Oficial del Estado*, 10 de julio de 1957, páginas 443 a 454
4. “Instrumento de Ratificación del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 de marzo de 1952”, *Boletín Oficial del Estado*, 12 de enero 1991, págs. 1087 a 1088.
5. “Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa” (LEF), *Boletín Oficial del Estado*, 17 de abril de 1955, págs. 8261 a 8278
6. “Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas” (LPAP), *Boletín Oficial del Estado*, 4 de febrero de 2004, págs. 38924 a 38967
7. “Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”, *Boletín Oficial del Estado*, 31 de enero de 1979, págs. 2451 a 2464
8. “Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil” (CC), *Gaceta de Madrid*, 16 de agosto de 1889, págs. 249 a 259.
9. “Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”, *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015, págs. 103232 a 103290

Jurisprudencia

1. Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa.
2. STC 166/1986, de 19 de diciembre de 1986.
3. STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015
4. STJUE, (Sala Primera), de 14 de julio de 1998, asunto T-119/95
5. STS 53/2016, de 22 de enero de 2016.
6. STS 795/2017, de 3 de marzo de 2017
7. STS 3372/2014, de 24 de julio de 2014
8. STS 3655/1996, de 14 de junio de 1996.
9. STS 4750/2015, de 17 de noviembre de 2015
10. STS 5034/2014, de 19 de diciembre de 2014.
11. STS 5830/2011, de fecha 21 de septiembre de 2011.
12. STS 6969/1997, de 20 de noviembre de 1997.
13. STSJ de Cantabria, de fecha 10 de octubre de 2000.
14. STSJ de Navarra 36/2024, de 18 de enero de 2024
15. STSJ de Navarra 269/2024, de 26 de abril de 2024