



FACULTAD DE DERECHO

# DEFICIENCIAS DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA Y PROPUESTAS DE REFORMA

Autor: José Arechabala Cañedo

5º E-3 A

Derecho Administrativo

Tutor: José Joaquín Jerez

Madrid  
Abril 2018

## RESUMEN

La Ley de Expropiación Forzosa en España ha suscitado gran cantidad de debate respecto de cuestiones relativas al justiprecio, la valoración, los bienes demaniales o el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. El presente trabajo trata de realizar una aproximación a estos problemas proponiendo al mismo tiempo posibles reformas en aras de hacer el procedimiento expropiatorio lo más eficaz posible, tratando de salvaguardar en todo momento los derechos del sujeto expropiado y buscando al mismo tiempo la maximización de la utilidad pública. El abuso del procedimiento de urgencia, las diferencias de tasación en función de la calificación o la delicada situación jurídica de los bienes demaniales a la hora de expropiar son algunos de los muchos problemas que presenta hoy día el instituto expropiatorio en España.

Palabras clave: expropiación, justiprecio, Administración, sujeto expropiado, procedimiento de urgencia, bienes expropiados, tasación.

### *Abstract*

*The Spanish Law of Compulsory Expropriation has generated much debate in relation to matters like fair price, valuing, public domain assets or the competence distribution between State and Autonomous Communities. The present work tries to approach these problems proposing at the same time what could be possible reforms oriented at making the expropriation procedure the more efficient possible, always trying to preserve the expropriated individual's rights and, at the same time, looking for the maximisation of public utility. The abuse of the emergency procedure, the differences in valuation on the basis of qualification or the delicate situation of public domain assets when expropriating are some of the many problems that the expropriating activity currently presents in Spain.*

*Keywords: expropriation, fair price, Administration, expropriated subject, emergency procedure, expropriated goods, valuation.*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.1.	Cuestiones preliminares.....	4
2.2.	Estructura.....	4
2.3.	Objetivo .....	6
2.4.	Justificación.....	6
2.	EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	7
3.	EL PAGO DEL JUSTIPRECIO .....	11
4.1.	Características y cuestiones suscitadas.....	11
4.2.	Posturas jurisprudenciales .....	15
4.3.	El procedimiento de pago .....	17
4.4.	El pago del justiprecio y la quiebra de las concesionarias .....	18
4.3.	Propuesta de reforma.....	21
4.	VALORACIÓN DE LOS BIENES OBJETO DE EXPROPIACIÓN (SUELO RÚSTICO Y SUELO URBANIZABLE).....	22
5.1.	Características y cuestiones suscitadas.....	22
5.2.	Procedimiento de valoración .....	27
5.3.	Propuesta de reforma.....	29
5.	LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO .....	30
6.1.	Características y cuestiones suscitadas.....	30
6.2.	Propuesta de reforma.....	33
6.	COMPETENCIAS DE LAS CCAA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN .....	34
7.1.	Características y cuestiones suscitadas.....	34
7.2.	Propuesta de reforma.....	39
7.	REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES .....	40
8.	BIBLIOGRAFÍA .....	42

## LISTADO DE ABREVIATURAS

**AGE:** Administración General del Estado

**CC:** Código Civil

**CCAA:** Comunidades Autónomas

**CE:** Constitución Española

**LEF:** Ley de Expropiación Forzosa

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo

**STSJ:** Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

# **1. INTRODUCCIÓN**

## **2.1. Cuestiones preliminares**

La Propiedad como la entendemos hoy día ha sufrido innumerables vicisitudes a lo largo del tiempo para consagrarse como un Derecho Fundamental del ser humano. El equilibrio entre propiedad privada y bienestar general nunca ha sido fácil de alcanzar y sigue planteando problemas y dudas en nuestros días. En materia expropiatoria el Estado ha gozado siempre de múltiples prerrogativas para garantizar la convivencia pacífica, el Estado del Bienestar y el desarrollo a costa de los derechos individuales de algunos que ceden ante estas premisas sin quitar que deba haber una compensación por la expropiación del bien en cuestión.

## **2.2. Estructura**

En primer lugar y a modo introductorio, se expondrá la relación existente entre el derecho de propiedad y el derecho administrativo, pues es el Estado a través de la legislación en esta rama del derecho quien limita o restringe los derechos de uso y disfrute aparejados a la propiedad; además de esto, la propia Constitución Española presenta cláusulas no del todo precisas en su articulado que invitan a pensar que está orientada a la restricción de facultades del propietario. Una vez realizada esta introducción sobre los problemas derivados de la Ley de Expropiación Forzosa<sup>1</sup>, se estudiarán en profundidad cuatro cuestiones que suscitan hoy día gran debate respecto de la relación entre Administración Pública y sujeto expropiado.

El primer problema que analizaremos es el del pago del justo precio a modo de compensación por la privación de la propiedad al expropiado. Éste se paga normalmente con carácter previo a la ocupación, sin embargo, se ha venido aplicando sistemáticamente la legislación de urgencia en este plano y la mayoría de las expropiaciones efectuadas son de carácter urgente, donde el pago del justiprecio puede realizarse una vez ocupado el

---

<sup>1</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE 17 de diciembre de 1954).

bien objeto de expropiación. El debate gira en torno a la posibilidad de que el procedimiento de urgencia se practique en nuestro país con carácter general en lugar del procedimiento ordinario, tergiversando así los preceptos de la LEF del año 1954. Para estudiar detenidamente el fenómeno del justiprecio recurriré además a la jurisprudencia de nuestros tribunales, quienes han sentado una serie de bases a este respecto para guiar las actuaciones de los entes públicos en materia expropiatoria.

El segundo problema sería el relativo a la tasación del valor del suelo rústico y urbanizable, lo cual ha originado multitud de conflictos entre beneficiario y expropiado a lo largo de los últimos años como consecuencia de las diferencias existentes entre la regulación previa a la promulgación de la Ley de Suelo de 2007<sup>2</sup> y la situación posterior además de las interpretaciones jurisprudenciales de la Ley sobre régimen del Suelo y valoraciones del año 1998. Estas diferencias atienden a los diferentes criterios utilizados para valorar el suelo rústico y el suelo urbanizable, lo cual implica la existencia de intereses dispares a la hora de la valoración tanto desde el punto de vista del sujeto expropiado como desde la óptica de la Administración. Para este punto de nuestro estudio también aludiremos a la jurisprudencia de nuestros tribunales, concretamente a la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la valoración del suelo rústico como suelo urbanizable en el caso de que se destinase a “sistemas generales”.

Un tercer problema a analizar sería el de la posibilidad de expropiación de los bienes de dominio público, es decir, aquellos bienes titularidad de la Administración que están afectos al uso o servicio público. Estos bienes cuentan con un estatuto jurídico especial por el que se consideran de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. La pregunta a estudiar en este punto del estudio sería si estos bienes pueden ser expropiados por otra Administración. A título de ejemplo, un supuesto hipotético de este tipo de casos sería el de la expropiación de un terreno propiedad de un Ayuntamiento por parte de la Administración Central con el fin de realizar un tendido de vías ferroviarias.

El cuarto y último problema que vamos a estudiar aquí es el de las diferencias competenciales existentes entre Estado y Comunidades Autónomas en materia

---

<sup>2</sup> Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (BOE 29 de mayo de 2007).

expropiatoria. Estas diferencias afloran especialmente a raíz de la última crisis económica, pues había gran cantidad de pisos desocupados que las propias Comunidades Autónomas, a través de leyes autonómicas, expropiaban, alegando que éstos incumplían la función social de la propiedad. El análisis de este problema girará en torno a la existencia de competencias normativas en materia de expropiación en el ámbito autonómico y a tratar de dar respuesta a la pregunta sobre si las Comunidades Autónomas cuentan o no con este tipo de competencias. Se analizará para ello la posibilidad de que los territorios autonómicos legislen en este sentido y la posibilidad de que los gobiernos autonómicos estén facultados o no para establecer la *causa expropriandi*.

### **2.3. Objetivo**

El objetivo de este trabajo de investigación no es otro que el de hacer llegar al lector un análisis genérico de las principales deficiencias del sistema expropiatorio y proponer, para cada uno de los problemas a tratar, una propuesta de reforma u otro tipo de medidas para su erradicación o por lo menos para su mejora, de manera que podamos llegar a hablar de un derecho de expropiación forzosa plenamente garantista respecto del sujeto expropiado. El presente trabajo persigue realizar un estudio pormenorizado del fenómeno expropiatorio en nuestro país, a través del análisis de la LEF y de la jurisprudencia y doctrina existentes en España al respecto. Para poder cubrir tan extensa materia, se abordarán diferentes problemas jurídicos derivados de la interpretación que se ha venido haciendo históricamente de la mencionada Ley y se expondrán los intereses encontrados de particulares y Administración a lo largo de las últimas décadas en España así como la modulación que estos han ido sufriendo con el surgimiento de diferentes políticas legislativas o con la influencia que determinadas sentencias han tenido en la vida jurídica española, además de las opiniones doctrinales de expertos en la materia<sup>3</sup>.

### **2.4. Justificación**

---

<sup>3</sup> <http://www.unizar.es/berlatre/documentos/expropiacion.pdf>; consultado el 14 de abril de 2018

A título personal, la expropiación forzosa es una de las innumerables fórmulas en que la Administración interviene en la vida de la ciudadanía y de manera especialmente relevante en este caso. El Derecho Administrativo siempre ha supuesto un modo de estudiar el funcionamiento de un Estado de Derecho que hace posible el bienestar social y evita o trata de evitar, a través de diversas normativas, que las propias Administraciones Públicas abusen de sus facultades en todos los ámbitos, incluido el ámbito de la expropiación forzosa, donde existen fronteras que no están claramente delimitadas y que hacen que el estudio y la interpretación en materia expropiatoria sean necesarias para poder cubrir las deficiencias del sistema a este respecto. Este trabajo supone además una clara manera de apreciar cómo se producen conflictos entre la esfera individual del administrado y sus derechos de corte más fundamental y , por otro lado, los intereses de la generalidad de los ciudadanos, que son defendidos a su vez por el aparato administrativo del Estado. Ambas partes cuentan con normas para velar por sus intereses, sin embargo, el fin último de todo ello es el de procurar el mayor grado de bienestar posible al máximo número de personas reduciendo en la medida de lo posible el conflicto que pueda derivarse de este tipo de situaciones. Supone por tanto una motivación de mucho peso el tratar de encontrar medidas que reduzcan la conflictividad de intereses y que repercutan en el mejor funcionamiento de la Administración General del Estado en lo que a expropiación forzosa se refiere.

## **2. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

Si bien el presupuesto legitimador de la expropiación forzosa puede encontrarse en las disposiciones del CC cuando éste expone en su artículo 348 que la propiedad es el “derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”, es realmente la CE de 1978 a través de su artículo 33 quien legitima las intervenciones administrativas de la propiedad privada apoyándose en la “función social” de la expropiación; la CE resulta pues de vital importancia para entender el instituto expropiatorio.

Como se exponía previamente, la figura de la expropiación forzosa ha sufrido importantes modificaciones a lo largo de la Historia; el principio *the King can do not wrong* acuñado

por los juristas ingleses del mundo medieval sostenía la imposibilidad de la existencia de una responsabilidad patrimonial del soberano, pues por la concepción teocéntrica del poder del monarca, era inconcebible que éste incurriese en algún tipo de responsabilidad derivada de los daños resultantes de la actuación de sus agentes<sup>4</sup>. Posteriormente en tiempos de la Revolución Francesa y a raíz de la promulgación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se consagra la propiedad como un derecho inviolable de todo hombre previendo además la posibilidad de expropiación siempre y cuando concurra justa causa y haya previa indemnización. No obstante, no se menciona la responsabilidad por los daños no expropiatorios que cobraría finalmente relevancia entrado el siglo XX. Por tanto, podemos decir que la responsabilidad del Estado por causa expropiatoria proviene de la Revolución Francesa para comenzar a conformar el concepto de Responsabilidad de la Administración que comenzaría a consolidarse a lo largo del siglo XX como consecuencia principalmente de la Primera Guerra Mundial. Hoy en día el concepto de responsabilidad de la Administración resulta del todo indispensable en los Estados del siglo XXI donde las interacciones entre Administración y administrado son más frecuentes que nunca.

Respecto del sustrato jurídico del instituto expropiatorio, la base legal del planeamiento urbanístico español está constituida por el derecho administrativo<sup>5</sup>. Antes del año 1956, el propietario de una finca no tenía más limitaciones respecto de su uso y disfrute que aquéllas establecidas en la Ley (concepto romano de derecho de propiedad) como dispone al efecto el CC español: “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.” Es decir, el derecho de propiedad estaba únicamente limitado por los poderes legislativos del Estado, que en función de la coyuntura y de las necesidades del momento legislaban a favor de la limitación de los derechos de propiedad restringiéndolos o bien otorgando amplios derechos a los propietarios, mas no por actos administrativos<sup>6</sup>. Antes de la promulgación de la LEF de

---

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo, II*, Ed. Thomson Civitas, Madrid, 2004.

<sup>5</sup> LEE, S. S., WEBSTER, C. J., MELIÁN, G., CALZADA, G., & CARR, R. A Property Rights Analysis of Urban Planning in Spain and UK. *European Planning Studies*, 21(10), 2013, pp. 1475-1490.

<sup>6</sup> *Op cit*

1954, la actividad expropiatoria como tal estaba limitada a los casos de obras públicas, por lo que la citada Ley contribuyó de manera notable a la multiplicación de supuestos fácticos a raíz de los cuales se podía proceder a la expropiación. Asimismo, esta Ley marcará un antes y un después en lo que al justo precio se refiere pues, si bien es cierto que éste había de abonarse con carácter previo a la desposesión de los bienes, este requisito no era estrictamente necesario una vez la Ley de 1954 entrara en vigor<sup>7</sup>.

La verdadera legitimación de lo anterior tiene lugar con la plasmación en el artículo 33 del texto constitucional de 1978 de las premisas básicas del derecho de propiedad así como de las líneas de actuación del Estado a este respecto; en concreto, el apartado tercero del artículo 33 estipula lo siguiente: “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” lo cual ha dado lugar a gran cantidad de abusos por parte de los órganos estatales ya que la utilidad pública o el interés social se alegan en multitud de escenarios, dando lugar así a un mayor grado de inseguridad jurídica e indefensión para el propietario, que ve como su derecho a la propiedad se ve vulnerado por causas no necesariamente justas. Si analizamos detenidamente esa “función social” es éste un concepto ambiguo y excesivamente difuso no definido en el texto constitucional que la Administración emplea a placer para sus propios intereses. El artículo 47 del propio texto constitucional profundiza en lo anterior estableciendo que todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y que la comunidad en su conjunto participa en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos. Con esta afirmación la CE nos hace entrever que aboga por una defensa de los intereses sociales y que ningún otro agente que no sea estatal puede proveer a la comunidad de ese valor social.

En consonancia con lo anterior existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional dirigida a legitimar las facultades expropiatorias del Estado cuando concurra esa causa de interés público o utilidad social; así lo corroboran la **STC de 2 de diciembre de 1983**<sup>8</sup> y la **STC**

---

<sup>7</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después, *Revista de Administración Pública* nº 156, 2001.

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre 111/1983.

**de 26 de marzo de 1987**<sup>9</sup> cuando afirman que existe un derecho de propiedad de carácter subjetivo que cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima el acto expropiante<sup>10</sup>.

Además y con la promulgación de la Ley de Suelo del año 1956, las autoridades públicas reservaban para sí ciertas competencias de planeamiento urbanístico además de las bases legales de los derechos de propiedad, por lo que estos se vieron claramente debilitados por normas de tipo administrativo tendentes a limitarlos. Otro de los cambios introducidos en la legislación del suelo por esta Ley de 1956 fue el de clasificar cada porción de terreno en función de las tres asignaciones posibles, es decir, urbano, urbanizable o no urbanizable, lo cual va a tener importantes consecuencias jurídicas en relación a lo que se expondrá más adelante acerca de los sistemas generales; esto resultó en el establecimiento de las competencias que los gobiernos locales poseían sobre el suelo y dio lugar a un extenso debate jurídico sobre la posibilidad o no de la inclusión en el justo precio de la cuantía que compensase el valor futuro que pudiese tener una determinada proyección urbanística. En el caso de terreno no urbanizable, éste es aquél que, por motivos de preservación o porque no existen objetivos presentes de urbanización, no se puede desarrollar. Desde el año 2007, cualquier terreno no urbanizado es susceptible de expropiación independientemente de que existan planes de construcción y desarrollo futuros<sup>11</sup>.

Por consiguiente, el aprovechamiento que pudiese tener lugar en un terreno concreto puede ser registrado, sin perjuicio de lo cual y en caso de expropiación, éste no se tomará en consideración y no gozará de compensación alguna. A la luz de lo anterior, podemos hablar de dos fases claramente diferenciadas en términos de legislación urbanística; éstas dos situaciones jurídicas están separadas por la aprobación de la Ley de Suelo de 2007.

---

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo 37/1987.

<sup>10</sup> SOSA WAGNER, F., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Aranzadi, Elcano, 2003.

<sup>11</sup> *Op cit*

### **3. EL PAGO DEL JUSTIPRECIO**

#### **4.1. Características y cuestiones suscitadas**

La expropiación forzosa en España<sup>12</sup>, a diferencia de cómo sucede en la vida jurídica de los países de nuestro entorno, ha desechado el auténtico presupuesto legitimador de toda expropiación que trajo consigo la LEF de 1954. Lo que entonces era un requisito indispensable, es hoy cualquier excusa alegada por la Administración para la ocupación del bien en virtud del artículo 33 de la CE, como mencionaba anteriormente. Lo que declare la Administración con respecto a la expropiación no es negociable y por tanto no puede discutirse; tan es así que el sujeto expropiado sólo tiene noticia de la expropiación gracias a una notificación de levantamiento del acta previa a la ocupación y que hay un proyecto de construcción previsto para ese terreno en concreto, proyecto de construcción del cual el expropiado no había recibido información. La única cuestión sobre la que todavía va a caber un mínimo grado de negociación es la del pago del justiprecio, pues la expropiación llega al conocimiento del sujeto expropiado cuando ésta ya está consumada y no hay cabida a discusión alguna en este aspecto.

Lo anterior no es la consecuencia de la LEF del año 1954, sino que el progresivo vaciamiento de los derechos otorgados por ésta al expropiado durante el proceso ha supuesto el también progresivo debilitamiento de su posición frente al beneficiario de la expropiación. La Ley de 1954 sí que preveía causas implícitas de utilidad pública, pero éstas atendían únicamente al concepto de “obras y servicios”, concepto que no guardaba relación con la inmensa mayoría de las expropiaciones que se han venido realizando después de su promulgación. Tampoco era necesario el trámite de necesidad de ocupación, en virtud del artículo 16 de la misma Ley, cuando los proyectos incluyeran una descripción material de los bienes o derechos necesarios para consumir la expropiación. En virtud de lo anterior, podemos decir que la Ley de 1954 instaura ciertas bases jurídicas para que pudiesen darse las declaraciones de necesidad de ocupación implícitas y pudieran tener lugar así las expropiaciones forzosas de carácter urgente; sin embargo, lejos de acotar el uso del procedimiento urgente, esta Ley supuso la

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ, T-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, 0034-7639(166), 2005, pp. 7-27.

multiplicación de los casos en los que el Estado expropiaba bienes alegando la concurrencia de causas de urgencia.

El justiprecio o justo precio es la cuantía que abona el beneficiario de la expropiación al expropiado como consecuencia de ésta y en concepto tanto de compensación por el desequilibrio económico ocasionado como de indemnización por aquellos perjuicios que haya podido sufrir el segundo por parte del primero. Los orígenes del vocablo “justiprecio” provienen del reconocimiento de la expropiación como una venta coactiva a la Administración, quien consiguientemente va a abonar el precio de mercado que tendrían esos bienes y/o derechos en una compraventa corriente, sin embargo, esta cuantía debe incluir además la utilidad que tienen esos bienes dentro del patrimonio del sujeto expropiado<sup>13</sup>. El justiprecio por tanto no se abona exclusivamente como indemnización en valor de la tasación de los bienes expropiados, sino que cubre y compensa todos los perjuicios derivados de la expropiación que se hayan podido sufrir, lo cual presenta ambigüedades en lo que respecta al valor sentimental. Resulta lógico que haya que indemnizar al sujeto expropiado no sólo por la expropiación en sí misma considerada, sino también por los perjuicios que a éste le supone vender coactivamente y contra su voluntad los bienes a la Administración.

Históricamente se había dado siempre la expropiación con previo pago del justo precio y así lo corrobora GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>14</sup> cuando aclara que el pago del justiprecio es un presupuesto de legitimación para el correcto ejercicio de la actividad expropiatoria. Sin embargo y con base en la propia literalidad del texto constitucional en su artículo 33, se generaliza el abono del pago con carácter posterior al desapoderamiento de los bienes o derechos, pues este artículo no explicita en ningún momento que dicho pago haya de efectuarse de antemano, sino que simplemente expone que éste debe de hacerse *mediando* la correspondiente indemnización y no la previa indemnización. Aun así existe un sector doctrinal que interpreta ese *mediante* como “el camino por el que has de atravesar” de cara a la ocupación, alegando consecuentemente que el pago del precio es requisito *sine*

---

<sup>13</sup> *Op cit*

<sup>14</sup> *Op cit*

*qua non* para ocupar el bien. La interpretación de la ambigüedad que presenta dicho artículo ha dado lugar a multitud de opiniones encontradas acerca de si el pago ha de tener lugar con carácter previo o si es legítimo abonarlo después de la desposesión. Obviamente aquéllos que defendían la posibilidad de la existencia del procedimiento de urgencia realizarían una interpretación favorable a *mediando* como requisito atemporal (tanto antes como después de la ocupación).

El cobro del justiprecio con carácter posterior a la ocupación resulta del todo desventajoso para el expropiado, pues éste facilita una financiación injustificada a la Administración, quien amplía por así decirlo su potestad expropiatoria al contar con esta facultad de abonar el pago indemnizatorio una vez el sujeto se haya visto desposeído de sus bienes o derechos. En palabras de SOSA WAGNER<sup>15</sup> y como ha reiterado la jurisprudencia, el derecho a cobrar un justo precio es una garantía constitucional, por lo que, alterando el momento del pago se está de alguna manera degradando este derecho. La Administración expropiante estaría imponiendo un crédito forzoso al expropiado sin legitimación expresa para ello; el expropiado, por su parte, falto de poder de negociación para rebatir ese abono a posteriori se ve obligado a aceptar, lo que provoca en éste un estado de indefensión palmario. El pago del justo precio una vez se ha materializado la ocupación del bien conlleva a su vez la ruptura del principio de transparencia de mercado pues el precio pagado no estaría atendiendo al valor real del bien o derecho en el momento de la expropiación, es decir, el valor de mercado podría haberse visto modificado durante el tiempo transcurrido entre la privación de la propiedad y el abono del justiprecio. No obstante lo anterior, cabe un pequeño margen de maniobra al ser el justiprecio un concepto indeterminado.

El debate suscitado en torno a esta figura jurídica<sup>16</sup> va a determinar la posibilidad de la existencia de un procedimiento de urgencia que radica en su consideración o bien como

---

<sup>15</sup> *Op cit*

<sup>16</sup> Guías jurídicas, Justiprecio (consultado el 20 de marzo de 2018).

<<http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1>

valor económico de los bienes expropiados (como presupuesto para la transferencia de la propiedad) o bien como indemnización abonada por el beneficiario al expropiado por los daños y perjuicios causados.

Si tuviésemos en cuenta la primera postura, el justiprecio sólo puede abonarse con carácter previo a la materialización de la expropiación, pues de manera análoga a como sucede en un contrato de compraventa (la expropiación forzosa no deja de ser una venta de tipo coactivo) es necesario que ambas partes cumplan con sus respectivas obligaciones como son aquí el pago del precio y la entrega del bien. Sin embargo, abogando por que el justiprecio representa una compensación económica por los daños y perjuicios ocasionados, su pago puede tener lugar también después de que se haya procedido a la ocupación de los bienes. He aquí el núcleo del debate: ¿se puede abonar el justiprecio después de la expropiación o sólo cabe hacerlo antes de que ésta se produzca? Dicha duda la solventarán las interpretaciones que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha realizado al efecto de las cuales hablamos en profundidad más adelante.

Como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>17</sup>, uno de los principales problemas ligados a la LEF es el del pago del justiprecio. En virtud de la segunda LEF de España, de 10 de enero de 1879, el pago del justiprecio debía tener lugar antes de la propia expropiación para que pudieran darse los efectos expropiatorios pertinentes, lo cual se basaba a su vez en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. No obstante lo dispuesto en este texto y con motivo de los daños ocasionados por la guerra civil, la Ley de 7 de octubre de 1939 afectó directamente a su núcleo y eliminó la exigencia de efectuar el pago del justiprecio con carácter previo a la expropiación, limitando lo dicho a los supuestos declarados de “urgente ejecución” por el Gobierno. Este uso excepcional derivado de situaciones urgentes se generalizó con el paso de los años haciendo que lo excepcional deviniese general. Si nos atenemos a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 103 de la CE, uno de los principios que deben regir la actuación de la

---

jTAAAUNjQyMTtbLUouLM\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-  
ckhlQaptWmJOcSoAtn8BijUAAAA=WKE>.

<sup>17</sup> *Op cit*

Administración es el de eficacia, sin embargo, esta urgencia requerida a los órganos administrativos no justifica la posposición del pago del justiprecio *per se*, debe tratarse de una excepción muy singular. Las declaraciones de urgencia que carecen de toda justificación son aquellas denominadas “abstractas” y hechas norma para varias clases de expropiación como son las obras ferroviarias, las expropiaciones agrarias, las obras de autopistas, las urbanísticas en el proceso de tasación conjunta o las de instalaciones eléctricas.

Lo lógico sería que la interpretación de lo que dispone el texto constitucional al respecto fuese a favor de la necesidad de abonar el pago del justiprecio antes del desapoderamiento, puesto que la palabra “mediante” debería hacernos pensar, como bien opina un amplio sector doctrinal, que la expropiación no puede tener lugar sin antes haberse producido el pago o de lo contrario se estarían vulnerando las garantías jurídicas del sujeto expropiado; como prevé el artículo 52 de la LEF: “Excepcionalmente y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada.” Este sistema, como exponíamos anteriormente, pospone el pago del justiprecio a un momento posterior a la ocupación del bien. Es preciso resaltar el hecho de que aquí no hace falta que concurra la declaración de necesidad de ocupación, la cual se encuentra implícita en la propia declaración de urgencia. Este procedimiento tiene un difuso respaldo constitucional, a través del artículo 33 de la CE, pues, como apuntaba anteriormente, el artículo en cuestión dispone que la apropiación del bien por parte de la Administración expropiante se hará “mediando” el pertinente pago indemnizatorio. Es este “mediando” de carácter abierto uno de los factores que ha dado lugar a la especulación jurídica por la que se legitima la figura urgente.

#### **4.2. Posturas jurisprudenciales**

Más allá de las posibles interpretaciones del tenor literal de dicho artículo por parte de la doctrina jurídica, la lectura favorable a la legitimidad del procedimiento de urgencia cuenta con el apoyo de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, quien a

través de la **STC de 2 de diciembre de 1983**<sup>18</sup> declaró que el artículo 33 de la CE no determina la prohibición del pago del justiprecio una vez expropiado el bien, sino que cabe tanto el previo pago como el pago al final del procedimiento expropiatorio. Frente a esto, existe un sector doctrinal que defiende únicamente el pago con carácter previo, pues abonar el justiprecio una vez finalizado el procedimiento expropiatorio implicaría la concesión de crédito forzosamente por parte del sujeto expropiado y por tanto una financiación inadmisibles a efectos de garantías del mismo. No obstante lo anterior, el procedimiento de urgencia se ha venido multiplicando a lo largo de las últimas décadas, lo cual ha dejado a los sujetos expropiados en una situación de mayor indefensión si cabe, percibiendo éstos a su vez el pago del justiprecio al final del procedimiento. La única mejora introducida recientemente es la exigencia de inclusión, en el expediente que se eleva al Consejo de Ministros (para que éste declare la urgencia del procedimiento posteriormente), de la retención del crédito necesario para hacer efectivo el pago del justiprecio calculado en virtud de las reglas establecidas para ello en la propia Ley. Pese al respaldo constitucional del que goza este procedimiento, la cuestión que verdaderamente nos incumbe en este punto es la de la generalización de la práctica del procedimiento urgente haciendo de la excepción la regla general.

Como comenta en relación a esta cuestión MORENO GIL<sup>19</sup>, nuestra jurisprudencia ha producido sentencias encaminadas a corregir o al menos tratar de corregir esta hipertrofia del procedimiento de urgencia en aras de proteger la situación del expropiado. La **STS de 17 de febrero de 1997**<sup>20</sup> habla de una serie de requisitos que deben reunirse como condición para que pueda darse el procedimiento de urgencia. Estos requisitos son, entre otros, la necesidad de que concurren causas de carácter excepcional debidamente justificadas o la comparecencia en el levantamiento del acta previa a la ocupación de todos los sujetos a los que alude el artículo 52.3 de la LEF, incluido el propio sujeto expropiado, con el fin de que no se produzca indefensión. Con esta sentencia coincide la

---

<sup>18</sup> *Op cit*

<sup>19</sup> MORENO GIL, O., *Expropiación Forzosa. Legislación y jurisprudencia comentadas*, Ed. Thomsom Reuters, Pamplona, 2009.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero 1997.

**STS de 19 de septiembre de 1994**<sup>21</sup> cuando dice que debe incorporarse en el acuerdo una exposición de las circunstancias que justifiquen el recurso a un procedimiento tan excepcional. Además de estas sentencias, la **STS de 19 de diciembre de 1996**<sup>22</sup> hace también hincapié en la concurrencia de todos los sujetos a que alude la Ley. Estas sentencias son ejemplos de actuaciones encaminadas a la protección del expropiado, quien tiene derecho a una serie de garantías jurídicas durante la tramitación de un procedimiento de lo menos garantista y en lo que se debe trabajar de manera más concienzuda desde mi punto de vista, es en la suficiente motivación de las causas de la urgencia del procedimiento ya que, al establecer rigurosamente unos mínimos de urgencia que deban acreditarse, será menos accesible esta vía pudiendo así eventualmente aumentar los niveles de utilización del recurso ordinario en lugar del procedimiento de urgencia.

### **4.3. El procedimiento de pago**

El pago del justiprecio ha de abonarse dentro de los seis meses habilitados para ello, estando el pago exento de cualquier tipo de gravamen<sup>23</sup>. Dependiendo de las circunstancias concretas del caso, se podrá bajo ciertas condiciones, ofrecer terrenos de valor equivalente como forma de pago en sustitución al dinero de acuerdo con la legislación urbanística, sin embargo esto supone también una facultad muy beneficiosa para la Administración, que goza así de la prerrogativa de poder pagar en especie sin necesidad por ende de cumplir unos mínimos de liquidez. En el caso que el sujeto expropiado rehúse aceptar el pago del justiprecio, cabe la posibilidad de consignación del montante en la Caja General de Depósitos, lo cual equivale a haber efectuado el pago de cara a la posibilidad de ocupar el bien. Lo anterior va en detrimento del procedimiento

---

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre 1984.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre 1996.

<sup>23</sup> Guías jurídicas, Justiprecio (consultado el 29 de marzo de 2018)

<[http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjQyMTtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAtn8BijUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjQyMTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAtn8BijUAAAA=WKE)>.

ordinario de expropiación en tanto facilita al ente expropiante la ocupación y desatiende por así decirlo las garantías jurídicas de que debiera gozar el sujeto expropiado; al poder ocupar independientemente de que concurra o no la aceptación del cobro, se vulnera la situación de propietario expropiado del sujeto, que va a ver como es del todo irrelevante aquí a efectos materiales el hecho de que no se esté de acuerdo con las condiciones de la expropiación.

Una de las principales consecuencias que trae consigo el procedimiento expropiatorio de urgencia y que diferencia a éste del procedimiento ordinario es la variabilidad que pueda sufrir el valor del dinero como consecuencia de fluctuaciones en los tipos de cambio, desde la declaración de urgencia hasta el abono del justo precio. Dada la importancia que tiene aquí el valor del dinero en el tiempo, los casos de demora por parte de la Administración en el pago del justiprecio se palian mediante dos mecanismos.

Uno de los mecanismos consiste en que el montante genere intereses a partir de cierto momento para compensar la no disponibilidad de ese dinero por parte del expropiado; se devengarán intereses al tipo legalmente establecido. Además de los intereses generados por la demora en el pago, cabe la posibilidad de que éstos se devenguen por el retraso en la valoración y por ende en la fijación del justiprecio, en cuyo caso los intereses tendrán efecto retroactivo y habrán sido devengados desde el momento en el que se debió fijar el importe del pago (ambas clases de intereses podrán ser devengadas al mismo tiempo por lo que no son incompatibles).

El segundo mecanismo para contrarrestar estas demoras administrativas es el de la retasación, es decir, el expropiado puede solicitar una nueva valoración de los bienes para la cual se tendrán en cuenta las posibles fluctuaciones de valor de la moneda si hubiesen transcurrido al menos dos años desde el momento de fijación del justiprecio sin haberse efectuado el pago o la correspondiente consignación de la cuantía a pagar. Este segundo mecanismo da pie a multitud de trabas para la consumación del procedimiento expropiatorio dado que son numerosos los sujetos expropiados que considerarán que los bienes no atienden al valor estipulado en la primera tasación.

#### **4.4. El pago del justiprecio y la quiebra de las concesionarias**

Es de especial relevancia el supuesto en que la Administración concede la realización de obras a una empresa concesionaria la cual queda facultada para expropiar. Sin embargo, ésta entra en concurso de acreedores en el momento de la expropiación y, aunque ya ha ocupado el bien con motivo de la declaración de urgencia, carece de solvencia para pagar al sujeto expropiado el correspondiente justiprecio. Para los tribunales españoles, el expropiado tiene derecho a reclamar el pago del justiprecio a la propia Administración expropiante cuando la concesionaria haya entrado en concurso de acreedores y sea incapaz de satisfacer el pago. Así lo corroboran los sendos pronunciamientos de nuestros tribunales superiores de justicia **STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de febrero de 2013**<sup>24</sup>, **STSJ de Castilla-La Mancha de 12 de febrero de 2013**<sup>25</sup> y **Auto del TSJ de Madrid 41/2012**<sup>26</sup> sobre casos de expropiación urgente en los que la concesionaria se declaraba en concurso de acreedores. Los mencionados pronunciamientos reconocieron la responsabilidad directa de la Administración expropiante del pago del justiprecio pues defienden que el justiprecio es una garantía del respeto del derecho de propiedad del sujeto expropiado. Resulta obvio por tanto que ante la imposibilidad de pago por parte de la empresa concesionaria por motivos de economía empresarial, el sujeto expropiado no tenga la certeza de que va a cobrar el justiprecio pertinente por la ocupación urgente del bien en cuestión y pueda dirigirse de forma directa a la Administración concedente<sup>27</sup>. Consiguientemente, el no reconocimiento de la responsabilidad de la Administración frente al expropiado supondría una vulneración notoria del contenido del artículo 33 apartado tercero de la CE en el que se habilita a la privación de los bienes y derechos de los particulares por causa justificada y mediando la correspondiente indemnización. En el caso de expropiaciones para construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, los bienes y derechos expropiados se incorporan al dominio

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 11 de febrero 117/2013.

<sup>25</sup> *Íbidem*

<sup>26</sup> Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 41/2012.

<sup>27</sup> DE BLAS, A. y LOZANO, B., “¿Puede reclamarse directamente a la administración expropiante el pago de los justiprecios no satisfechos por la concesionaria como consecuencia de la declaración de concurso?”, *Noticias breves*, mayo 2013 (disponible en <<http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/puede-reclamarse-directamente-a-la-administracion-expropiante-el-pago-de-los-justiprecios-no-satisfechos-por-la-concesionaria-como-consecuencia-de-la-declaracion-de-concurso.pdf>> consultado el 14 de abril de 2018).

público del Estado una vez se han ocupado y pagado, por tanto las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha establecen que en caso de no darse el pago la Administración estaría incurriendo en enriquecimiento injusto pues existe lucro por parte del Estado sin derecho alguno que justifique esto.

Además de la jurisprudencia existente al respecto, existen multitud de opiniones favorables al reconocimiento de la responsabilidad de la Administración; en este último grupo encontramos las palabras de REDONDO<sup>28</sup>, quien también defiende la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración en el supuesto fáctico de la declaración de concurso de la concesionaria. A este respecto, entra en juego la Ley de Contratos del Sector Público, la cual va a permitir a la Administración resolver la concesión asumiendo así dos obligaciones. Por un lado, ésta deberá licitar de nuevo la concesión y, por otro lado, deberá indemnizar a la empresa concesionaria originaria por todas aquellas inversiones que ésta última haya podido efectuar con motivo de las operaciones. Aparte de esta vertiente de responsabilidad de la Administración por causa de la resolución de la concesión, existe también, como comentábamos previamente, la responsabilidad económica de carácter subsidiario frente al sujeto expropiado por el justiprecio no satisfecho por la concesionaria. Esto último se debe a que es la propia Administración quien impulsa el procedimiento y quien lo inicia además de determinar la relación de bienes a expropiar. También es la Administración quien fija el justiprecio y ordena su pago al beneficiario de la expropiación (la concesionaria en este caso); por ello cabe esperar que el responsable último de que el pago del justo precio se lleve a cabo íntegramente sea ésta y no la empresa concesionaria. Cabe destacar que no estamos hablando aquí de una responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se trata de una responsabilidad que recae sobre la Administración como obligada en última instancia a pagar el justiprecio previsto una vez la concesionaria haya fallado en dicho cometido.

---

<sup>28</sup> REDONDO, J., “Las obligaciones de la Administración ante la insolvencia de las concesionarias de las autopistas”, *Lefebvre-El Derecho*, febrero 2018 (disponible en [http://www.elderecho.com/contenido\\_juridico/consultas\\_legales/autopista-administracion-concesionaria-peaje-responsabilidad-obligacion\\_11\\_1190680001.html](http://www.elderecho.com/contenido_juridico/consultas_legales/autopista-administracion-concesionaria-peaje-responsabilidad-obligacion_11_1190680001.html)) consultado el 13 de abril de 2018).

### 4.3. Propuesta de reforma

Dadas las perjudiciales consecuencias que puede tener el procedimiento de urgencia sobre el particular expropiado, abogaremos por una reforma en pro de los derechos y garantías de éste que se vea materializada por una restricción de las causas por las que se puede proceder a expropiar a través de este procedimiento, favoreciendo así la expropiación por la vía ordinaria. A la luz de lo expuesto, resulta obvio que el sistema expropiatorio español presenta un claro abuso del procedimiento de expropiación urgente, por lo que toda reforma en este ámbito debiera ir encaminada a poner coto a este abuso y encauzar la mayoría de las expropiaciones por la vía ordinaria. Si volvemos al artículo 33 de la CE, el análisis que procede realizar sobre dicho artículo ha de ser favorable a la vía expropiatoria ordinaria, por ello la interpretación que debe hacerse de este precepto debe tomar la palabra *mediante* como requisito *sine qua non* para la ocupación del bien, ya que es la ambigüedad del análisis de dicho precepto la que en parte ha dado lugar a la multiplicación de los casos de expropiación urgente no necesariamente motivados por una causa lo suficientemente urgente a estos efectos. Para ello sería oportuno incluir un artículo en la LEF que hiciera alusión a la interpretación doctrinal de la CE favorable al pago anterior a la ocupación. De esta forma, dicha interpretación del artículo 33 de la CE quedaría insertada en un texto legal aparte del respaldo doctrinal con el que ya contaba.

Trayendo a colación lo previamente expuesto, la LEF del año 1954 preveía causas de utilidad implícita en la declaración de expropiación con el fin de agilizar el procedimiento, sin embargo, éstas hacían referencia únicamente a “obras y servicios” cuando realmente la mayoría de las expropiaciones no se fundamentaban en esta causa. Por eso es necesario asegurar que las circunstancias del supuesto de hecho encajan perfectamente con lo previsto en esa causa de utilidad y, de no ser así, recurrir a otro tipo de vías. Dado que se hacía abuso de la utilidad por “obras y servicios”, la LEF debería incluir de manera exhaustiva un detalle de los supuestos fácticos que encajarían dentro de esas “obras y servicios”, pues resulta obvio que el abuso proviene de una figura abierta que da lugar a la fácil subsunción de una gran variedad de hechos posibles dentro de esta declaración de utilidad implícita. De este modo, se otorgará más seguridad jurídica al sistema expropiatorio al “dejar cerrada” esta normativa en aras de la mínima susceptibilidad de fraude posible.

#### 4. VALORACIÓN DE LOS BIENES OBJETO DE EXPROPIACIÓN (SUELO RÚSTICO Y SUELO URBANIZABLE)

##### 5.1. Características y cuestiones suscitadas

En materia de expropiaciones urbanísticas la propia LEF remite a normas situadas fuera de ella, como por ejemplo los preceptos de la Ley de Régimen Local, por lo que la LEF quedaba relegada a un segundo plano, encargándose, únicamente de integrar aquellas posibles lagunas de la legislación urbanística. Dentro de este tipo de expropiaciones va a tener gran relevancia la calificación del terreno objeto de expropiación por el Plan de ordenación urbana, pues, en el caso de calificarse como “urbanizable”, éste experimentará un notable aumento de valor acorde con su nueva vocación<sup>29</sup>. Hoy en día la legislación urbanística es competencia de las CCAA, por lo que son éstas quienes determinan los supuestos en los que cabe practicar una expropiación forzosa de tipo urbanístico. El incumplimiento de la función social de la propiedad (punto sobre el que se incidirá de manera detallada más adelante) y servir como medio para la ejecución de los sistemas generales son algunos de los supuestos en los que caben este tipo de expropiaciones. Respecto de la expropiación como instrumento para la ejecución de los sistemas generales, ésta tiene lugar con el fin de llevar a cabo planes urbanísticos en beneficio de la comunidad; sería el ejemplo de las expropiaciones que se efectúan con el fin de desarrollar el área metropolitana de una ciudad. Recientemente nuestro Tribunal Supremo, en la **STS 789/2017 de 2 de marzo**<sup>30</sup>, acaba con la línea jurisprudencial imperante hasta ese momento<sup>31</sup> en virtud de la cual cualquier terreno independientemente de que poseyera la calificación de suelo rústico o de que no contase con calificación alguna, habría de calificarse como de carácter urbanizable si la expropiación iba orientada a “crear ciudad”. Esta interpretación de la jurisprudencia venía dándose desde el año 1998 en el que se promulgó la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, cuyo artículo 25

---

<sup>29</sup> *Op cit*

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo 789/2017.

<sup>31</sup> DE MIGUEL, J-L., “Comentarios Sentencia Tribunal Supremo sobre valoración y expropiación sistemas generales” *Consultores urbanismo*, marzo de 2017 (disponible en <<http://www.consultores-urbanismo.com/novedades-legislativas-actualidad/novedades-jurisprudenciales/comentario-jurisprudencial-valoracion-expropiacion-sistemas-generales.html>> consultado el 14 de abril de 2018).

disponía que “el suelo se valorará según su clase y situación”. La jurisprudencia, desvirtuando en cierto modo el tenor literal de este artículo, sostenía la excepción comentada en caso de que la expropiación tuviese como fin la “creación de ciudad”, esto es, la expansión o creación del área metropolitana. Por consiguiente y en virtud de estas líneas interpretativas, cualquier terreno podía ser candidato a ser calificado de urbanizable en función del planeamiento urbanístico en cuestión, lo que iba claramente en detrimento de la seguridad jurídica. Sin embargo, toda esta jurisprudencia tenía el fin último de equidistribuir las cargas derivadas del planeamiento; además, esta línea de pensamiento contenía matices para no llegar a una situación absurda en la que todo suelo sobre el que hubiese algún proyecto de urbanización fuese considerado urbanizable. Con la entrada en vigor de la Ley de Suelo del año 2007, cambia el planteamiento y el Tribunal Supremo descarta la aplicabilidad de los sistemas generales, cesando así la clasificación tripartita de los terrenos en urbanos, urbanizables y no urbanizables, es decir, se desvincula la clasificación urbanística de la valoración del bien, por lo que se atiende exclusivamente a la situación fáctica del mismo y se sustituye la mecánica de los sistemas generales por la de la “situación básica de los terrenos” en virtud del tenor literal de la Ley.

En relación con la fijación del justiprecio a efectos valorativos, el concepto de “justo precio” no es mencionado en ningún momento por nuestra Constitución, que alude sin embargo al concepto de “correspondiente indemnización”. En la **STC de 19 de diciembre de 1986**<sup>32</sup> el Tribunal Constitucional define esta “correspondiente indemnización” a que se refiere la CE de la manera siguiente:

*"debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración [...] Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquier que sea éste"*

---

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre 166/1986.

En relación a los criterios valorativos, existe un grado notable de inseguridad jurídica en lo que a la valoración de los bienes y derechos objeto de expropiación respecta. La LEF no fija un criterio único de valoración, sino que establece normas particulares para cada tipo de bien expropiado, ya sea un solar, un edificio, acciones o participaciones sociales, fincas rústicas, obligaciones, etc. Éstas, no obstante, son simplemente reglas de tipo orientativo, pues el expropiado y el beneficiario de la expropiación podrán efectuar una tasación *ad hoc* de los bienes expropiados si las normas mencionadas no satisficieran sus intereses; el Jurado de Expropiación también tiene otorgada esta facultad. De esto último deriva la inseguridad jurídica, pues no existe una certeza absoluta de que las normas de valoración establecidas en la mencionada Ley se vayan a observar en todo caso y el sujeto expropiado carece así de sustento jurídico para defender su posición respecto de la Administración expropiante, que puede abusar de su estatus en las negociaciones, velando única y exclusivamente por sus intereses.

En cuanto a los conceptos indemnizables, la Ley no incluye en ningún momento una relación de los elementos que han de valorarse, aunque sí explicita que deberán ser valorados todos los daños y perjuicios de carácter patrimonial que pudiera sufrir el sujeto expropiado. Lo que queda fuera de la valoración es el conjunto de plusvalías que afloran una vez incoado el expediente de expropiación salvo que se justifique que éstas eran necesarias para la conservación del bien expropiado, lo cual es incoherente teniendo en cuenta que para determinados casos se tiene en cuenta el criterio de valoración de posibles planes de proyección urbanística para establecer la cuantía del justo precio. A este respecto, VALENCIA MARTÍN<sup>33</sup>. dispone que el valor expectante de los bienes puede ser tenido en cuenta a la hora de la valoración, pues la jurisprudencia más reciente lo ha venido admitiendo; esto implica que con el objetivo de compensar verdaderamente al expropiado, aquellas expectativas de futuro que pudieran tener los bienes habrán de incluirse en el montante final del justiprecio, eso sí, siempre que se trate de verdaderas expectativas, con un mínimo grado de realización potencial. A estos efectos resulta de gran relevancia la calificación que haya podido recibir dicha porción de terreno ya sea de carácter rústico o urbanizable (nos remitimos para esta cuestión a lo comentado

---

<sup>33</sup> GERMÁN VALENCIA, M., “El justiprecio en la expropiación forzosa: (de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)”, *Revista de Estudios De La Administración Local y Autonómica*, Iss 257, 1993.

anteriormente acerca de los sistemas generales). Un caso concreto que genera múltiples problemas para el expropiado es el de las expropiaciones parciales, es decir, aquéllas en las que el sujeto expropiado no considera que tenga ningún valor la porción de la finca no expropiada y por ello solicita a la Administración la expropiación total; en el caso de que ésta última renunciase a efectuar la expropiación en su totalidad, el expropiado tendrá derecho a exigir una compensación económica en concepto de indemnización por los perjuicios que haya podido causar la división de la finca para su propietario. Resulta lógico que la división del terreno suponga más que un menoscabo a la propiedad del expropiado, pues, además de verse reducida su propiedad física, éste padece determinados perjuicios derivados de la nueva situación generada por la división o parcelación del terreno en cuestión.

Respecto del valor sentimental que pudieran tener los bienes expropiados para el sujeto, éste no es un concepto a incluir en el justiprecio de conformidad con lo dispuesto en la Ley, sin embargo, la misma prevé el pago de una cuantía a tanto alzado que rondará el 5% del justiprecio; lo que se denomina premio de afección. El premio de afección se considerará incluido en el justo precio en el supuesto que éste se haya fijado de mutuo acuerdo. Es conveniente resaltar aquí la importancia que tiene el momento de la valoración de los bienes expropiados en relación con el valor del dinero en el tiempo, para lo cual se fija como fecha de referencia el inicio del expediente de justiprecio.

Al estudiar el proceso de valoración de los bienes<sup>34</sup>, la distinción entre suelo rústico y suelo urbanizable va a sufrir importantes cambios a raíz de la promulgación de la Ley de Suelo del año 2007 y podremos hablar por ende de un antes y un después en este sentido. Con carácter previo a esta Ley, la legislación en materia de valoraciones se recogía fundamentalmente en la LEF de 1954, la cual estaba orientada a alcanzar el mayor grado de objetividad posible a la hora de valorar los bienes a expropiar de forma que el justo precio reflejase el valor de mercado de los bienes lo más fielmente posible. Pese al carácter rígido de la Ley en este aspecto en concreto, estas reglas objetivas podían ceder

---

<sup>34</sup> Guías jurídicas, Justiprecio (consultado el 20 de marzo de 2018).

<[http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjQyMTtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUtckhlQaptWmJOcSoAtn8BijUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjQyMTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUtckhlQaptWmJOcSoAtn8BijUAAAA=WKE)>

en aquellos casos en los que el Jurado de Expropiación o los interesados no obtuviesen el verdadero valor de los bienes a través de estas normas, por lo que existía cierto nivel de flexibilidad en este sentido.

A pesar de lo anterior y continuando con las líneas de SOSA WAGNER, estas normas de corte objetivo no aseguran valoraciones totalmente objetivas en la vida real; esto es consecuencia, como comentábamos con anterioridad, de la aparición de normas que regulaban los mismos aspectos, teniendo así tanto legislación de expropiación como legislación del suelo que regulaban los mismos hechos, además claro está, de aquellas circunstancias que legitimen a los interesados o al Jurado en cuestión a utilizar criterios de libertad de estimación. La diversidad de valoraciones resultantes de la aplicación de normas dispares ha llevado en multitud de casos a situaciones de desigualdad de los afectados. Con motivo de esto, hubo una reforma en 1990<sup>35</sup> (vigente todavía hoy) dirigida a unificar todos los criterios legales existentes para poder garantizar así una valoración realmente objetiva que no diese pie a situaciones de desigualdad. Por ello, todas las expropiaciones se ajustan hoy a la legislación del suelo independientemente de la finalidad que legitimara la expropiación. Es importante distinguir claramente entre fincas urbanas y fincas rústicas a los efectos que aquí nos atañen. Esta distinción encuentra su razón de ser en la diferente valoración que se va a hacer de un terreno urbano por la gran fluctuación que presentan estas fincas y por la especulación a que dan lugar. Esta distinción sin embargo quedó en desuso con la entrada en vigor de la Ley de Suelo de 2007<sup>36</sup> a la que hacíamos alusión, pues la diversidad de normativas aplicables perjudicaba a los sujetos expropiados, que veían como la valoración de los terrenos no se adecuaba a sus intereses y carecía de criterios de objetividad que asegurasen la no existencia de situaciones de desigualdad.

Volviendo a lo expuesto con anterioridad en el presente problema, el legislador estatal es quien ostenta la competencia para sentar las bases de valoración en el conjunto del

---

<sup>35</sup> Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE 27 de julio de 1990).

<sup>36</sup> *Op cit*

territorio nacional, con independencia de que el bien se encontrase en una u otra Comunidad Autónoma, corroborándolo así las STC de 26 de marzo de 1987<sup>37</sup> y STC de 20 de marzo de 1997<sup>38</sup>.

## **5.2. Procedimiento de valoración**

Existen según lo expuesto por SOSA WAGNER, dos momentos a tomar en cuenta de cara a la valoración de los bienes. Uno de los momentos que considera es el de la apertura del expediente del justo precio; el segundo momento sería el de la declaración de necesidad de ocupación, lo cual equivale a la declaración de urgencia en este tipo de procedimientos. Respecto de la validez de cada uno de ambos momentos expuestos en relación con la valoración, existen multitud de pronunciamientos por parte de nuestra jurisprudencia la mayoría de los cuales aboga por tomar la fecha del inicio del expediente del justo precio en detrimento de la fecha de declaración de necesidad de ocupación.

Por otro lado y en relación al procedimiento de fijación del justiprecio, ésta podrán convenirlo ambas partes y en defecto de pacto al respecto, el órgano competente para la fijación será el Jurado Provincial de Expropiación. Normalmente se procederá a la apertura de un expediente individual para cada uno de los propietarios salvo determinados casos como el de la comunidad de bienes, que se tramitará en expediente único.

Es importante destacar la relevancia que posee el hecho de estar ante uno u otro procedimiento (ordinario o urgente) en lo que se refiere al acuerdo que han de firmar ambas partes, pues ésta va a ser la referencia temporal para la determinación de muchas otras cuestiones; lo anterior lo corrobora el hecho de que el negocio jurídico celebrado en aras de la fijación del justiprecio se perfecciona en el momento en el que ambas partes firman el acuerdo y no cuando lo aprueba el órgano administrativo competente; esto es de importancia si atendemos al devengo de los intereses pues es preciso guardar una referencia temporal para ello, que en el caso de las expropiaciones vendrá determinado

---

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo 37/1987.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo 61/1997.

por la firma del acuerdo como fijación efectiva de ese justiprecio. En caso de que no se llegue a acuerdo en este sentido, tendrá lugar un procedimiento de tasación contradictoria por parte del Jurado Provincial de Expropiación que se iniciará transcurridos quince días desde la citación para el convenio voluntario sin que éste se haya alcanzado. La Administración expropiante aceptará las hojas de aprecio presentadas por los sujetos expropiados y, en caso de no aceptarlas, realizará su propia hoja de aprecio presentándola a su vez a los expropiados que aceptarán o rechazarán la misma. Si decidiesen rechazarla finalmente, el órgano expropiante remitirá dicha hoja al Jurado de Expropiación, cuya composición hoy día no es todo lo igualitaria que debiera, favoreciendo en muchas ocasiones los intereses del Estado y debilitando la defensa de los intereses de los expropiados, quienes acusan una presencia de representantes del aparato administrativo notablemente mayor en este tipo de órganos<sup>39</sup>.

Una vez recibido el expediente en cuestión, el Jurado de Expropiación, en un plazo de ocho días, emite una resolución motivada con la tasación de los bienes más adecuada posible, moviéndose entre los límites expuestos por las hojas de aprecio. Con la resolución del Jurado, se pone fin a la vía administrativa, abriéndose la posibilidad de recurrir la decisión ante los tribunales de lo contencioso-administrativo; el problema que nos encontramos aquí es que, dada la gran proporción de procedimientos urgentes que se dan hoy día en España, se recurrirá las más de las veces a la vía contencioso-administrativa, pues lo lógico es que el sujeto expropiado no esté conforme con la resolución cuando se le priva de sus garantías jurídicas. Otro problema derivado de esta situación es que estos tribunales realizan una presunción *iuris tantum* de acierto en la resolución emitida por el Jurado, presunción que cesa cuando la valoración es desajustada o se incurra en notorio error material o de derecho de acuerdo con la jurisprudencia existente al respecto, pues, de lo contrario, existiría prácticamente una obligación de practicar una prueba pericial con garantías suficientes para probar error de valoración.

El pago del justiprecio es por tanto la única preocupación de la Administración y el único punto que queda fuera de su alcance; no es de extrañar que en el año 1995, la Ley madrileña de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo abriese el camino en

---

<sup>39</sup> *Op cit*

este sentido al diseñar un Jurado Territorial de Expropiación para las expropiaciones de la Comunidad de Madrid y para las realizadas por las Administraciones Locales de su territorio. Este tipo de jurados resultó ser casi del todo favorable a los intereses del Gobierno, lo cual quedaba constatado por el hecho de que, de sus integrantes, en una proporción de 8 a 2 representaban los intereses del Estado. El Tribunal Constitucional ya se había pronunciado acerca de esta cuestión, determinando que todo lo relativo a la expropiación-garantía es competencia del legislador estatal, lo cual incluye la estructura paritaria en este tipo de jurados en aras de garantizar una determinación imparcial del pago del justiprecio.

### **5.3. Propuesta de reforma**

Dada la controversia existente al respecto de las diferentes calificaciones que podía tener un terreno, era lógico que el Tribunal Supremo acabara con este problema mediante la valoración del suelo únicamente en función de su situación fáctica; por ello, una reforma en el aspecto de la valoración de los bienes objeto de expropiación debería contener en todo caso una única norma de valoración del suelo que no diese lugar a opiniones dispares por parte de la jurisprudencia, es decir, unificar los criterios legales para la tasación lo máximo posible. Esto se hace extensible en relación a la valoración del valor sentimental (premio de afección) u otros problemas derivados de la actividad valorativa. En resumen, se trata de hacer la normativa lo más clarificadora posible y evitar la aparición de redundancias legales o normas que sólo puedan ser de aplicación a través de la oportuna interpretación jurisprudencial. Además de esto, para que la base legal sea compatible con la libertad de estimación llevada a cabo por Administración y sujeto expropiado o por los Jurados Provinciales de Expropiación, resulta necesario prever esta vía desde el propio sustrato legal y procurar que esta negociación *ad hoc* se mueva siempre dentro de los parámetros establecidos por las leyes, pues de lo contrario, la libertad de estimación podría llevar a supuestos en los que la valoración se alejara notablemente de los criterios establecidos por la Ley dando lugar a abusos por parte de la Administración quien, aprovechando su situación de poder respecto del sujeto expropiado, incidiría en una

fijación de un justiprecio bajo que le permitiese apoderarse de los bienes con el mínimo desembolso posible.

Es preciso señalar aquí, remitiéndonos a lo expuesto anteriormente, que no resulta justo que existan normas particulares de fijación del justiprecio para cada bien en concreto. La expropiación forzosa lo es sin perjuicio de que al fin y al cabo estemos ante una venta coactiva a la Administración; siguiendo este criterio, la LEF sofocaría mucha polémica y otorgaría mayor seguridad jurídica si incluyese una cláusula a favor de la valoración de todos los bienes a valor de mercado, independientemente del tipo de bien ante el que estemos. De esta forma el sujeto expropiado no se vería perjudicado por la valoración pues, de vender el bien a otro particular obtendría la misma cuantía.

En relación a los Jurados Provinciales de Expropiación, su composición no es todo lo igualitaria que se debiera en ocasiones, lo cual provoca la emisión de resoluciones que, dada la mayoría de miembros que persiguen intereses estatales, son favorables a los intereses del Estado, dejando al sujeto expropiado en situación de vulnerabilidad. Para paliar esta situación, la LEF debería incluir en su redacción un artículo en virtud del cual los Jurados de Expropiación tuviesen el mismo número de integrantes en representación de uno y otro interés de forma que la resolución que se emita sea lo más equitativa posible.

## **5. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**

### **6.1. Características y cuestiones suscitadas**

Estamos aquí ante la posibilidad de la expropiación de un bien titularidad de una Administración Territorial por parte de la AGE. Un ejemplo representativo de lo anterior sería aquél en el que el Gobierno de la Nación quiere llevar a cabo una obra para ampliar una red ferroviaria para lo que necesita expropiar un terreno propiedad de un Ayuntamiento. Podemos atenernos al contenido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>40</sup>, la cual dispone en su artículo 210 lo siguiente en su apartado primero:

---

<sup>40</sup> Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 30 de junio de 1992).

*“Cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos según el planeamiento sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá, en su caso, el procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación, según proceda.”*

El mencionado precepto nos dirige a la legislación específica de ese bien de dominio público en concreto, debiendo observar por tanto el contenido de esa ley especial para poder desafectar dicho bien o mutar su afectación a la que se le quiere dotar mediante el planeamiento en cuestión. Consiguientemente y en función de lo dicho, los bienes de dominio público serían presumiblemente expropiables siempre y cuando se observase lo oportunamente dispuesto acerca del procedimiento previsto para tal fin. El fin de la expropiación no es, lógicamente, la expropiación en sí misma considerada, sino que el fin de la actividad expropiatoria atiende a cuestiones relativas al destino de los bienes; por consiguiente, resulta de vital importancia la afectación posterior de los bienes que se expropian<sup>41</sup>. La propia LEF, en su artículo noveno, relaciona la utilidad pública o interés social del acto expropiatorio con el fin al que ha de afectarse el bien expropiado, por tanto la expropiación forzosa debe actuar en función de esta premisa y habrá de llevarse a cabo la oportuna transformación de los bienes objeto de la expropiación para que el artículo 9º de la LEF cobre pleno sentido.

El principal problema que suele traer consigo la expropiación de bienes demaniales es que las Administraciones Territoriales, cuando el Estado declara la necesidad de ocupación por las causas pertinentes, de un bien de dominio público situado dentro de la jurisdicción territorial en cuestión, defienden que son las propietarias de dicho bien y esto no resulta del todo claro ya que al ser bienes de dominio público, lo lógico sería pensar que son bienes titularidad de la AGE. A este respecto, la jurisprudencia se ha pronunciado a favor de la legitimidad de la declaración implícita de la expropiabilidad, estableciendo,

---

<sup>41</sup> *Op cit*

como en el caso de la **STS 271/2015 de 12 de enero**<sup>42</sup>, que cabe la desafectación tácita de bienes de dominio público cuando la demanialidad del bien en cuestión se produce por su afectación a través del dictado de un acto expreso del órgano competente de la Administración, no así cuando dicha demanialidad proviene directamente de una atribución legal.

Los bienes de dominio público son aquel conjunto de bienes muebles o inmuebles y de derechos reales o personales de titularidad pública que están orientados a la satisfacción de los fines públicos que la propia Administración tiene asignados. A diferencia de los bienes de dominio privado, hablamos aquí de bienes destinados al uso por la generalidad de la ciudadanía o *res communes omnium*<sup>43</sup>. Para poder hablar de bienes de dominio público por tanto, deben concurrir dos circunstancias, que éste sea titularidad de un Ente Público y que esté afectado a un uso, función o servicio público<sup>44</sup>.

Hay que decir respecto de este tipo de bienes, que estos gozan de un estatuto jurídico especial por el cual son de carácter inembargable, inalienable e imprescriptible. Estas tres notas definitorias de los bienes de dominio público implican que estos bienes tienen una serie de atributos especiales dada su afectación. No obstante lo anterior, sería contraproducente imposibilitar la expropiación de estos bienes *saecula saeculorum*, pues existen circunstancias que justifican su expropiación en pro de la utilidad pública o de otras causas consideradas como de mayor peso que el respeto de las tres premisas mencionadas respecto de los bienes demaniales.

Del carácter de inalienabilidad de los bienes de dominio público deriva el hecho de que este tipo de bienes sean *res extra commercium* y no puedan ser por tanto objetos comerciables. Asimismo, estos bienes no pueden ser adquiridos por el paso del tiempo, por lo que además son imprescriptibles (no susceptibles de apropiación por prescripción).

---

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero 271/2015.

<sup>43</sup> RIPLEY, D., “La utilización privativa de los bienes de dominio público: las concesiones demaniales en la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, *Actualidad jurídica Uría & Menéndez* nº 8, Madrid, 2004.

<sup>44</sup> GARCÍA-TREVIJANO, E. “Cambio de afectación de bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, n. 107, 1985, pp. 147-169.

Volviendo con la inalienabilidad de los bienes de dominio público, ésta va a traer importantes consecuencias jurídicas; estos bienes serán por tanto inembargables, inhipotecables, inejecutables judicialmente o no susceptibles de usufructo entre otras cuestiones. En cuanto a la expropiabilidad de este tipo de bienes, que es lo que aquí nos concierne, podemos decir que para que el Estado pueda expropiar este tipo de bienes, hace falta que estos pierdan su carácter demanial y se dé por tanto una desafectación orientada a tal fin<sup>45</sup>.

Dado el delicado estatuto jurídico de los bienes de dominio público, como cautelas a tener cuando se tramita un expediente de esta índole, conviene distinguir, siguiendo la **STS de 4 de noviembre de 2009**<sup>46</sup>, entre el sujeto expropiado titular del bien y el sujeto titular de algún derecho real o interés económico directo sobre la cosa expropiable. Se tramitará un único expediente de determinación del justo precio a partir del cual el sujeto que posea algún derecho sobre la cosa podrá hacer valer sus intereses para percibir su correspondiente cuota de la indemnización y no una indemnización independiente. Para aquellos bienes demaniales expropiados en virtud de la aplicación del artículo 54 de la LEF en su redacción original, cabe el derecho de reversión siempre y cuando se alterase el fin de la expropiación sobrevenidamente<sup>47</sup>.

## **6.2. Propuesta de reforma**

Resulta normal en la vida jurídica de hoy en día que la AGE se vea necesitada de expropiar un bien de dominio público porque exista una causa de utilidad pública. Esto

Dado que los derechos reales sobre la cosa expropiable van a presentar un valor distinto que la cosa expropiable *per se*, se podría llevar a cabo un expediente de determinación

---

<sup>45</sup> “El dominio público”, *Derecho Administrativo de la Economía*, pp. 353-363.

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2009.

<sup>47</sup> CHINCHILLA PEINADO, J-A., “Bienes públicos y expropiación forzosa”, 2010 (consultado el 12 de abril de 2018).

<[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664346/ADDM3\\_16.pdf?sequence](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664346/ADDM3_16.pdf?sequence)>

del justo precio tanto para el titular de la cosa objeto de expropiación como para el titular del derecho real existente sobre dicha cosa. En caso de efectuar la tramitación de un único expediente, se está vulnerando en cierto modo la posición del poseedor del derecho real pues éste ha de hacer valer sus intereses para poder percibir una parte de la indemnización proporcional al valor de su derecho real, mientras que si se tramitan dos expedientes diferenciados para cada uno de los sujetos, se está garantizando el cobro de una justa indemnización en ambas partes.

Dado que la posibilidad de desafectación del bien va a depender de que la afectación se haya producido por un acto expreso de la Administración, la LEF debería incluir una prohibición de expropiar aquellos bienes de dominio público cuya afectación a un uso público hubiera tenido lugar por medio de atribución legal. Esto disminuiría el grado de conflictividad existente entre CCAA y la Administración Central pues, normalmente, cuando esta última quiere expropiar un bien de dominio público en una Comunidad Autónoma determinada, se suele atender al criterio de la titularidad de ese bien, es decir, si pertenece éste a la AGE o a la Administración Territorial de que se trate. Sin embargo, este criterio no es todo lo claro que gustaría y por ello sería un buen criterio alternativo el expuesto en el presente párrafo.

## **6. COMPETENCIAS DE LAS CCAA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN**

### **7.1. Características y cuestiones suscitadas**

En materia de expropiación forzosa hay que atender de manera particular a la configuración jurídica de los territorios españoles, pues va a tener grandes repercusiones jurídicas el hecho de que España esté conformada por múltiples gobiernos autonómicos además del Gobierno Central. Al haber 15 territorios autonómicos que gozan de abundantes competencias legislativas, el grado de confusión que esto genera puede ser a veces elevado. Es así en materia de expropiación, donde los criterios de reparto competencial no han estado del todo bien delimitados en ocasiones, lo que ha llevado a que determinadas CCAA hayan legislado en esta materia en beneficio de sus intereses territoriales, causando perjuicios en el ordenamiento jurídico estatal que ve de esta forma

como ciertas legislaciones escapan a su control. En este punto analizaré este problema en profundidad y concretamente a través del caso de expropiaciones de pisos desocupados por incumplimiento de la función social de la propiedad, un fenómeno que se ha venido produciendo en los años de crisis económica.

GARCÍA-TREVIJANO<sup>48</sup> expone claramente como las CCAA, desde que la Constitución lo previera, pueden realizar expropiaciones, junto con las Provincias y los Municipios. Son estas tres administraciones territoriales las facultadas para ser expropiante; las otras dos posiciones de la relación jurídica (expropiado y beneficiario) pueden ser ocupadas por personas jurídico-públicas y por personas privadas, por consiguiente, el Estado puede ser expropiado de los bienes patrimoniales de que sea titular.

Como apunta SOSA WAGNER, las CCAA gozan de ciertos derechos de modulación o adaptación del régimen general expropiatorio a sus necesidades de ámbito autonómico, traduciéndose esto en un otorgamiento de competencias en materia de expropiación forzosa a favor de los Municipios o Provincias; es por medio de esta vía cómo los legisladores autonómicos en España gozan de cierto poder en lo que a expropiación forzosa se refiere; poder que materializarán por medio de entidades políticas de rango inferior. Por consiguiente, en este punto en concreto cabe cuestionarse la eficacia de la legislación estatal en materia de expropiación forzosa cuando existen otros entes territoriales competentes para la adaptación de las leyes de ámbito estatal a sus respectivos territorios. Lo anterior genera amplios conflictos jurídicos, especialmente y como comentaba previamente, en los casos de expropiación de pisos.

Si tenemos en cuenta lo dispuesto en la CE, podemos ver como es el Estado mediante el Gobierno Central quien ostenta el monopolio legislativo en relación a cuestiones de expropiación forzosa; eso es lo que reza el artículo 149.1.18º del texto constitucional, el cual recoge las materias sobre las cuales el Estado tiene competencia exclusiva:

---

<sup>48</sup> GARCÍA-TREVIJANO, E. “Cambio de afectación de bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, nº 107, 1985, pp. 147-169.

*“Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.”*

A la luz de lo dispuesto en el artículo, se podría concluir que es el Estado el único capacitado para legislar en la materia, sin embargo, ahora analizaremos la razón de que ciertos territorios autonómicos se hayan arrogado competencias legislativas en este ámbito y hayan dado lugar a normas autonómicas de expropiación. Es necesario apuntar a este respecto que la propia LEF en su artículo segundo legitima la expropiación acordada por Provincia o Municipio además de por el propio Estado, dejando así una vía abierta para que los territorios autonómicos sean capaces de efectuar expropiaciones forzosas sin ningún tipo de supervisión por parte de la Administración Central. Las CCAA, pese a existir monopolio legislativo de carácter estatal, han ido progresivamente ampliando su radio de actuación en este campo<sup>49</sup>, bien a través de la definición de la *causa expropriandi* en determinados ámbitos sectoriales o bien a través de la constitución de jurados de expropiación y otras comisiones al efecto. Esto llevó a que llegasen a aprobar normas de carácter organizativo con rango de ley que han llevado al Tribunal Constitucional a intervenir en más de una ocasión, aprobando las competencias autonómicas a la hora de crear órganos propios de valoración del justiprecio o de la definición legal de los supuestos en que procede declarar la *causa expropriandi*. En respuesta a la pregunta sobre si las CCAA cuentan con competencias en materia de expropiación debemos decir por tanto que si bien es verdad que gozan de capacidad regulatoria respecto de ciertos aspectos, estos no pueden contravenir las disposiciones estatales en la materia, pues es el Estado quien ostenta la capacidad legislativa general en dicho ámbito y no éstas. Esta difusa frontera entre ambas Administraciones la corrobora

---

<sup>49</sup> CASADO CASADO, L., *El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña*, en “Revista d’Estudis Autonòmics i Federals” nº 20, Barcelona, 2014.

SERRANO cuando establece que la delimitación competencial entre Estado y CCAA no ha sido nunca del todo clara y la doctrina entiende que el Estado, antes titular de competencias en materia expropiatoria de forma prácticamente exclusiva, ha visto reducidas sus facultades al establecimiento de garantías generales, a la determinación de la *causa expropriandi* cuando ostente la competencia material, al establecimiento de garantías específicas (reversión en expropiaciones urbanísticas) o a la regulación de peculiaridades procedimentales<sup>50</sup>. Las CCAA, por otro lado, ostentan competencias en relación al establecimiento de la *causa expropriandi* en las materias en que tengan competencia material, así como para regular procedimientos especiales por razón de la materia. Esto resulta lógico, pues si las CCAA apreciaran la existencia de causas de utilidad pública y tuviesen que solicitar al Estado la regulación legal pertinente cada vez que esto ocurriera, llegaríamos a una situación insostenible en la que la AGE se vería desbordada por la cantidad ingente de solicitudes que recibiría. La solución por tanto pasaba por otorgar a las administraciones autonómicas la facultad de acometer ellas mismas la definición legal de los supuestos expropiatorios. A pesar de lo anterior, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional declara a este respecto que las CCAA no gozan de un derecho para establecer la *causa expropriandi* ex novo, sino que establecen causas específicas en función del ámbito sectorial a las causas generales establecidas por la legislación estatal, que es al fin y al cabo la que sienta las bases de las competencias en materia de expropiación forzosa de los ámbitos autonómicos. Por consiguiente, las CCAA no pueden inventarse una *causa expropriandi* que no esté dentro de lo que la Ley del Estado considera como de utilidad pública o interés social.

El principal problema existente en relación con la *causa expropriandi* y las CCAA es que aquéllas que gozan de una legislación urbanística completa legislan sobre la declaración implícita de utilidad pública de las obras de necesidad de ocupación. Esto ha llevado a que Comunidades como Cataluña<sup>51</sup> hayan rebasado la frontera y hayan extendido la

---

<sup>50</sup> SERRANO, J-M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Aranzadi, Elcano, 2003.

<sup>51</sup> *Íbidem*

eficacia legitimadora a los proyectos de urbanización complementarios en contra del criterio del Tribunal Supremo expresado en la **STS de 21 de octubre de 1996**<sup>52</sup>.

En relación a las expropiaciones por razón de incumplimiento de la función social de la propiedad, cabe decir aquí que esto ha dado pie a que se expropien viviendas por parte de diversas CCAA. MORENO GIL realiza una detallada exposición de la función social, hablando en primer lugar sobre el artículo 71 de la LEF el cual establece a este respecto que existe causa de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos previstos legalmente al efecto, en aquellos otros donde se haya establecido por vía legal que un bien se utilice en el sentido positivo de una determinada función social y pese a ello, el propietario incumpla dicha función; el artículo 87 de la misma Ley por su parte, establece que este incumplimiento de la función social de la propiedad legitima la expropiación forzosa. Por consiguiente y en aquellos supuestos en los que un gobierno autonómico se encontrase frente a uno de estos casos surge la duda de si estaría legitimado éste o sería únicamente competente para ello el Gobierno Central. Para DE LA CRUZ<sup>53</sup>, la estrecha conexión existente entre la función social de la propiedad y los deberes urbanísticos establecidos por la legislación aplicable, este supuesto expropiatorio (por incumplimiento de dicha función social) podrá aplicarse como consecuencia del incumplimiento de los deberes urbanísticos que constituyen el núcleo esencial del derecho de propiedad. El procedimiento que ha de seguirse en estos casos es el previsto en la legislación autonómica y, en su defecto, el previsto por la LEF.

Por otro lado, la propia LEF recoge un procedimiento especial de expropiación para aquellos supuestos en los que se incumpla la función social de la propiedad; más concretamente, en los casos de viviendas de protección oficial, al deber estar éstas dedicadas permanentemente y con carácter exclusivo al domicilio, el incumplimiento de este requisito determinará la posibilidad de expropiación por parte del órgano competente al concurrir interés social para ello. Hay que resaltar que existe una Ley a estos efectos

---

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1996.

<sup>53</sup> DE LA CRUZ, A., “Las expropiaciones por causas de urbanismo. Supuestos expropiatorios. Causas de reversión” (disponible en <[http://isel.org/publicaciones/cgpl\\_2001/Legislacion/a\\_cruz.htm](http://isel.org/publicaciones/cgpl_2001/Legislacion/a_cruz.htm)> consultado el 15 de abril de 2018).

en virtud de la cual se pueden extraer ciertas conclusiones con el fin de delimitar el supuesto de hecho. Continuando con lo anterior, para que concurra realmente la causa de interés social, la vivienda ha de mantenerse habitualmente deshabitada y en el caso de que la desocupación atendiese a una justa causa, habrá de motivarse ésta; además, existirá causa de interés social cuando la vivienda se utilice para fines distintos del de domicilio del propietario, su cónyuge, ascendientes o descendientes; por último cuando los adquirentes de la vivienda utilicen otra construida con la protección del Estado (con salvedades), también habrá causa de interés social. El órgano competente para acordar la expropiación, una vez se hubiese constatado la concurrencia de una de las situaciones mencionadas, es el Ministerio de la Vivienda, lo que no invita a pensar que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo expropiaciones en materia de vivienda.

Sin embargo y como exponíamos previamente apoyándonos en las afirmaciones de DE LA CRUZ<sup>54</sup>, se han dado múltiples casos de expropiaciones de viviendas por parte de gobiernos autonómicos, por ello pasaré a analizar el porqué de este fenómeno.

Continuando con lo anterior y en lo que a nosotros atañe, es preciso realizar una valoración de la Ley 24/1977, de 1 de abril de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de viviendas de protección oficial<sup>55</sup>. Estas viviendas, deben estar dedicadas exclusivamente a domicilio permanente, requisito fundamental si se quiere dotar del derecho a la vivienda a los colectivos menos dotados económicamente.

## **7.2. Propuesta de reforma**

Las competencias de las CCAA no pueden desvirtuar el principio de armonía entre legislaciones que existe en nuestro país, sino que se ha de respetar en todo momento la potestad general en materia expropiatoria perteneciente a la AGE y no a las Administraciones Territoriales. No obstante lo anterior y con el fin de lograr coherencia jurídica con el contenido del artículo 9 de la LEF además de para poder compensar, no obstante, esta potestad general del Estado con las facultades que poseen determinadas

---

<sup>54</sup> *Íbidem*

<sup>55</sup> Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los Organismos dependientes del mismo (BOE 4 de abril de 1977).

Administraciones Territoriales en este aspecto, deben de realizarse previsiones en materia legislativa que anticipen la posibilidad de que las CCAA puedan decretar expropiaciones. Estas expropiaciones, para gozar de validez, habrán de respetar en todo momento la *causa expropriandi* establecida por la legislación estatal, de forma que expropiarán única y exclusivamente en función de ésta, pudiendo llegar a modularla bajo ciertos supuestos.

Una reforma de este punto pasaría por perfeccionar la delimitación competencial, pues el debate origina de un reparto competencial difuso que da lugar a actos administrativos que si bien no contravienen ninguna norma de forma explícita, son fraudulentos en tanto que desvirtúan las competencias estatales en materia expropiatoria. El legislador haría bien en recoger en una relación las competencias estatales en materia expropiatoria y en otra las competencias de que gozan los territorios autonómicos, otorgando a su vez a estos últimos un cierto grado de capacidad legislativa siempre y cuando se circunscriban a las materias sobre las cuales poseen competencia. Lo anterior podría eventualmente acabar con la disparidad de criterios que encontramos en el ordenamiento jurídico español debido a la convivencia al mismo tiempo del ordenamiento estatal con el gran número de ordenamientos autonómicos existentes. Para evitar que suceda lo anterior, la legislación estatal, en el momento de sentar las bases jurídicas para la legislación autonómica respecto de esta materia en concreto, ha de acotar detalladamente el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma además de incluir aquellas prohibiciones orientadas a impedir que las legislaciones autonómicas se apoyen en normativas sectoriales propias para poder llevar a cabo expropiaciones forzosas; éste sería el caso de buscar sustento jurídico en la legislación urbanística para poder expropiar sin observar la legislación estatal básica en materia expropiatoria.

## **7. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES**

Con todo lo comentado acerca del instituto expropiatorio en nuestro país, resulta evidente que esta figura jurídica padece ciertas lagunas que saltan a la vista una vez expuestas las principales deficiencias del régimen expropiatorio en el presente trabajo. Es preciso llevar

a cabo una reforma legal que acabe con la disparidad de interpretaciones jurisprudenciales de los preceptos y que adapte a su vez la legislación a las circunstancias de la expropiación forzosa hoy en día. Pese a ello, la actividad expropiatoria continua siendo de vital importancia en nuestro Estado del Bienestar, pues la AGE necesita de la realización de expropiaciones forzosas para proveer satisfacción al conjunto de la ciudadanía, para el correcto desarrollo urbanístico de sus ciudades o para perseguir intereses generales y maximizar la utilidad pública en general. Por eso es necesario que dicha reforma, además de estar orientada a paliar las deficiencias que posee la legislación expropiatoria, esté pensada para funcionar en una época determinada, la nuestra, en la que el tamaño de la Administración Central es notablemente superior al de otras épocas o en el que el ritmo de actividad administrativa es también superior al de otro tiempo. Lo anterior guarda relación con el hecho de que existan múltiples Administraciones Territoriales en el conjunto del territorio español, por lo que la legislación en materia expropiatoria ha de adecuarse a estas pequeñas fragmentaciones que tienen lugar dentro del sistema jurídico y conseguir unificar los criterios legales en esta materia lo máximo posible de modo que las expropiaciones no sean necesariamente objeto de controversias jurídicas entre diferentes cuerpos administrativos.

Tras la realización de este trabajo y tras las horas dedicadas a investigar en la materia, una de las conclusiones que se han podido extraer es que una de las principales desventajas que tiene el legislador de cualquier Estado es que, pese a que éste trata de anticipar el mayor número de cuestiones posible, la legislación tiene lugar una vez se ha producido el conflicto social y existen por ello situaciones que escapan al control de la actividad legislativa. En materia de expropiación forzosa el Estado también adolece de problemas de adaptación de la norma a las circunstancias de la vida ciudadana, lo que requiere de abundante jurisprudencia que coadyuve a la mejor interpretación posible de la legislación expropiatoria. Esto ha provocado la generación de una ingente cantidad de doctrina y jurisprudencia no sólo en el plano estatal, sino también en los diferentes ámbitos autonómicos que hacen que la interpretación de la norma resulte difícil y se llegue a situaciones altamente conflictivas entre las partes intervinientes. Por consiguiente, la realización de este trabajo está orientada también a encontrar la manera de aligerar esos conflictos cuando se produzcan los problemas que se han estudiado aquí,

lo cual pasa por mejorar la redacción de los textos legislativos para que estos procuren contener la totalidad de las previsiones en materia expropiatoria de forma que no haya lugar a una actividad jurisprudencial excesiva.

Además de la adaptación de la norma a los hechos que tienen lugar en la sociedad, la legislación en materia de expropiación forzosa de carácter estatal debe respetar los contenidos legales en materia expropiatoria que puedan tener las legislaciones autonómicas. Dado que para el reparto de competencias entre Estado y CCAA atendemos a un criterio de competencia y no de jerarquía, la legislación deberá, además de respetar las leyes autonómicas en materia de expropiación forzosa, prever los ámbitos sectoriales oportunos en los que las CCAA puedan desarrollar su propia legislación. El problema aquí nace cuando las delimitaciones entre los diferentes ámbitos legislativos no están del todo claras; en estos casos la Comunidad Autónoma en cuestión se arrogará implícita e ilegítimamente las competencias oportunas para poder llevar a cabo expropiaciones forzosas para las que sólo la Administración Central goza de competencias.

Dicho esto, la LEF, pese a que cuenta con un muy largo periodo de vigencia, debería ser estudiada a fondo para poder dotarla de una nueva redacción en determinados puntos oscuros de forma que los problemas que se han analizado en este trabajo respecto de ciertas materias se dejen de producir y el Estado actúe siempre asegurando las garantías del sujeto expropiado además del bienestar social.

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

### **Legislación**

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE 17 de diciembre de 1954).

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (BOE 29 de mayo de 2007).

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE 27 de julio de 1990).

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 30 de junio de 1992).

Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los Organismos dependientes del mismo (BOE 4 de abril de 1977).

### **Jurisprudencia**

**TC** (orden de citado)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre 111/1983.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo 37/1987.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre 166/1986.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo 37/1987.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo 61/1997.

**TS** (orden de citado)

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero 1997.

Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre 1984.

Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre 1996.

Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo 789/2017.

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero 271/2015.

Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2009.

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1996.

**TSJ** (orden de citado)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 11 de febrero 117/2013.

Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 41/2012.

### **Obras doctrinales**

CASADO CASADO, L., *El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña*, en “Revista d’Estudis Autonòmics i Federals” nº 20, Barcelona, 2014.

CHINCHILLA PEINADO, J-A., *Bienes públicos y expropiación forzosa*, 2010.

DE BLAS, A. y LOZANO, B., “¿Puede reclamarse directamente a la administración expropiante el pago de los justiprecios no satisfechos por la concesionaria como consecuencia de la declaración de concurso?”, *Noticias breves*, mayo 2013.

DE LA CRUZ, A., “Las expropiaciones por causas de urbanismo. Supuestos expropriatorios. Causas de reversión”.

“El dominio público”, *Derecho Administrativo de la Economía*, pp. 353-363.

FERNÁNDEZ, T-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, 0034-7639(166), 2005, pp. 7-27.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo, II*, Ed. Thomson Civitas, Madrid, 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*, *Revista de Administración Pública* nº 156, 2001.

GARCÍA-TREVIJANO, E. “Cambio de afectación de bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, n. 107, 1985, pp. 147-169.

GERMÁN VALENCIA, M., “El justiprecio en la expropiación forzosa: (de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)”, *Revista de Estudios De La Administración Local y Autonómica*, Iss 257, 1993.

HERNÁNDEZ FRADEJAS, F., “Derecho de propiedad privada y fiscalidad en Francisco Suárez”, *Anuario Filosófico*, 50(2), 2017, pp. 269-296.

LEE, S. S., WEBSTER, C. J., MELIÁN, G., CALZADA, G., & CARR, R. A Property Rights Analysis of Urban Planning in Spain and UK. *European Planning Studies*, 21(10), 2013, pp. 1475-1490.

LEHAVI, A., “Globalizing property Law: An Institutional Analysis”, *Vanderbilt Journal Of Transnational Law*, 50(5), 2017, pp. 1173-1221.

MORENO GIL, O., *Expropiación Forzosa. Legislación y jurisprudencia comentadas*, Ed. Thomsom Reuters, Pamplona, 2009.

PÉREZ ÁLVAREZ, M.P., “La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica”. *Revista Jurídica De La Universidad Autónoma De Madrid*, (30), 2014, pp. 17-47.

REDONDO, J., “Las obligaciones de la Administración ante la insolvencia de las concesionarias de las autopistas”, *Lefebvre-El Derecho*, febrero 2018.

REY, F., “El devaluado derecho de propiedad privada”, *Persona Y Derecho*, (55), pp. 959-995.

RIPLEY, D., “La utilización privativa de los bienes de dominio público: las concesiones demaniales en la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, *Actualidad jurídica Uría & Menéndez* nº 8, Madrid, 2004.

SERRANO, J-M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Aranzadi, Elcano, 2003.

SOSA WAGNER, F., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Aranzadi, Elcano, 2003.