FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA Y PROPUESTA DE MODIFICACION

BORRADOR

Autor: Belén Luisa Huidobro Pérez

5º E-3 Analytics

Derecho Administrativo

Madrid
Enero, 2025

I. INTRODUCCIÓN

1. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

1.1. Concepto legal

La expropiación forzosa está definida en el artículo 1 de la **Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954**[1] como: *cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.*

En consecuencia, las características fundamentales de este concepto de expropiación forzosa son: que se trate de cualquier privación singular de la propiedad privada, o de cualquier otro derecho o interés con valor y utilidad económica y que, dicha privación, haya sido acordada imperativamente.

En primer lugar, el elemento del concepto legal consistente en la **privación singular** de derechos o intereses con valor y utilidad económica, como puede ser la propiedad privada, implica *la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos,* tal como define el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en el Fundamento Jurídico 5, *in fine* de la Sentencia 204/2004, de 18 de noviembre. [2]

La privación singular como condición de este concepto legal, excluye del ámbito de la expropiación forzosa la delimitación genérica o regulación general de derechos. En este sentido, se pronuncia también el TC, entre otras, en la Sentencia 108/1986, de 16 de julio,[3] en la que (el Tribunal) considera que la reducción de la edad de jubilación de los Jueces

[1] Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 351 de 17 de diciembre de 1954.
[2] Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1986, Pleno, número 204/2004.
[3] Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 1986, Pleno, número 108/1986.

y Magistrados es, una delimitación genérica de derechos, y no una privación singular de tales derechos.

En segundo término, la expropiación forzosa es una institución de **naturaleza patrimonial**, pues se proyecta sobre la propiedad privada y otros de derechos o intereses del expropiado con utilidad y valor económico. Por ello, la privación singular de cualesquiera otros de naturaleza personal, como el derecho a la libertad de expresión, de reunión o de libertad ideológica que no tienen contenido patrimonial quedan fuera del concepto legal y del ámbito de aplicación del régimen de las potestades de la expropiación forzosa.

En tercer lugar, la expropiación forzosa es ***acordada imperativamente*** por la Administración expropiante de manera justificada; si bien, *a prior*i, sin tomar en consideración la voluntad de los sujetos expropiados.

La institución de la expropiación forzosa, tiene una doble vertiente: por un lado, se configura como una potestad administrativa. Esa potestad, que se otorga a la Administración Pública, debe estar dirigida al cumplimiento de fines de interés general, en detrimento del sacrificio, perjuicio o supresión de situaciones patrimoniales privadas, y queda justificada y legitimada en el artículo 33 de la Constitución Española de 1978 que hace referencia a la función social como condición delimitadora del derecho a la propiedad privada.

En su segunda vertiente, la expropiación forzosa se configura como un sistema de garantías y derechos de los sujetos expropiados, que les permite acudir a la vía jurisdiccional e instar el control de la *causa expropiandi* y del correcto procedimiento seguido por la Administración para hacer efectiva la expropiación.
Asimismo, este mismo sistema de garantías asegura una justa compensación económica a quienes se han visto privados de sus bienes o derechos por razón de una causa de utilidad pública o interés social.

1.2. Naturaleza.

La expropiación, es una potestad de naturaleza administrativa, es decir, es una potestad ejercida por las Administraciones públicas, con sujeción a las disposiciones legales que regulan la materia.

García de Enterría define el concepto de potestad como: *un poder abstracto y genérico, ordinariamente derivado de status legales, y no originable por convenciones negociales, cuyo efecto consiste en la modificación de situaciones jurídicas existentes (potestades innovativas) o en el mantenimiento, realización o tutela de situaciones jurídicas preexistentes, sin modificarlas o innovarlas.*[4] Sobre la base de a esta definición, la expropiación se configura, desde la óptica jurídica pública, como una potestad de naturaleza innovativa, pues implica la extinción o modificación de situaciones jurídicas patrimoniales de los sujetos afectados por la misma, es decir, el expropiado. Por otra parte, desde la óptica jurídico-privada, la expropiación forzosa es un modo oneroso de adquisición del dominio un otro derecho por parte de las Administraciones Públicas.

La potestad de expropiar esta justificada dentro del poder general y ordenador del Estado y ,por ello, queda afectada/condicionada por los mismos límites. En consecuencia, la causa legal y legítima, como condición necesaria y suficiente de cualquier expropiación forzosa, es la *causa expropiandi* y la adecuación del poder general ordenador del Estado a esta causa, en cada caso.

Complementariamente, cabe hacer referencia a la configuración de la naturaleza de la expropiación que ha establecido la doctrina jurisprudencial en base a tres notas definitorias de la misma:

En primer lugar, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo, , de 18 de mayo de 2011 (FJ 5º) [5] la potestad expropiatoria es una **potestad instrumental**, *al servicio de determinados fines públicos que autoriza a imponer sacrificios patrimoniales siempre que exista una causa precisa que la legitime.*

[4] García de Enterría, E., "Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación forzosa". *Anuario de derecho civil.* Vol.8, n. 4º, 1955, p. 1088.
[5]Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2011, contencioso, sección 6º, número 4092/2011.

En segundo lugar, es una **potestad facultativa**, como reconoce el TS en la Sentencia de 19 de octubre de 2010[6], pues las Administraciones Públicas no están obligadas a su ejercicio incluso cuando concurran las circunstancias legítimas para la puesta en marcha de un procedimiento expropiatorio.

En tercer lugar, es una potestad sujeta al **principio de proporcionalidad**, como se desprende del artículo 15 de la LEF y de conformidad por lo establecido por la STS de 29 de junio de 2010, [7] que determinan que la expropiación ha de efectuarse de manera proporcionada, afectando únicamente a los bienes indispensables para el fin de la expropiación, de manera que el sacrificio sufrido por el expropiado en su situación patrimonial sea el mínimo posible. Teniendo en cuenta, que la expropiación debe ser siempre el último resorte de la Administración, a falta de otras medidas menos lesivas para la consecución, con la misma eficacia, del fin que ha propiciado la expropiación.

2. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.

2.1. Sujetos

Los sujetos de la relación jurídica que origina el ejercicio de la potestad expropiatoria son tres, respectivamente: el expropiante, el beneficiario de la expropiación y el expropiado.

El sujeto **expropiante** o titular activo de la potestad expropiatoria es la Administración en cualquiera de sus manifestaciones territoriales, los denominados **entes territoriales**, que son en concreto: el Estado, la Provincia, el Municipio y la Isla. En citada relación deberían incluir a las Comunidades Autónomas, que, aunque nada diga la ley de Expropiación Forzosa sobre las mismas, la Constitución y las propias Leyes de la Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), sus propios Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia si ha reconocido su potestad expropiatoria.

En términos negativos, quiere decir, que tanto los particulares como las personificaciones administrativas no territoriales (instrumentales o institucionales) y los entes privados de

[6] Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2010, contencioso, sección 6º, número de recurso 1591/2006.

[7] STS de 29 de junio de 2010 (RC 4276/2006). FJ 4º

capital público (sociedades mercantiles públicas, fundaciones del Sector Público) carecen de potestad expropiatoria.

La atribución única de la potestad de expropiar a los entes territoriales se justifica en que solo estos representan los fines generales de la Administración, en la medida en que las personificaciones no territoriales, responden a fines puramente organizativos o instrumentales. No obstante, existe alguna excepción destacada como es el caso de las Confederaciones Hidrográficas, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la competencia para ejercer la potestad expropiatoria se atribuía, con carácter general, a los Gobernadores Civiles, de conformidad con el artículo 3.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa. Actualmente, esta potestad se confiere a los Delegados del Gobierno (artículo 73.2 Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Existen, no obstante, numerosas excepciones a esta regla en normas concretas de atribución de competencias en sectores específicos, por ejemplo, es el caso del Reglamento General de Carreteras o la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
Respecto de las Administraciones locales, el ejercicio de esta potestad le está conferido a Alcalde del Ayuntamiento y al Presidente de la Diputación Provincial.
Finalmente, en el ámbito de las expropiaciones realizadas a nivel autonómico, la potestad expropiatoria es ejercida por quien establezca la propia legislación autonómica.

El **beneficiario** de la expropiación es el sujeto que representa la utilidad pública o interés social que justifica la expropiación y, por ello, el adquirente inmediato en la trasmisión de la propiedad del bien o derecho expropiado que se realiza. De igual forma, es beneficiario el sujeto a favor del cual se realiza la expropiación cuando esta no se traduce en la mera trasmisión de la propiedad, ya sea mediante un "*lucrum emergen"* o un "*damnum cesans."*.

El artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa especifica al beneficiario de la expropiación distinguiendo, según la causa de ésta sea la utilidad pública o el interés social. En el primer caso, los beneficiarios son siempre las entidades públicas o los

concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición. En el segundo supuesto, pueden ser beneficiarios además de las entidades citadas anteriormente, cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos señalados por la Ley especial necesaria en este tipo de expropiaciones.

Finalmente, el tercer sujeto la relación jurídica es el **expropiado.** El expropiado, de acuerdo con la definición del artículo 3.1 del Reglamento de expropiación forzosa es: "*el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación"*, es decir, es quien soporta el ejercicio de la potestad expropiatoria. Cabe destacar, que la Ley de Expropiación forzosa no hace ninguna excepción, sino que en su artículo 1 dispone que podrán ser expropiados: "*cualquiera que fueran las personas o entidades."*. Las excepciones que hacían en leyes anteriores a la de 1954 (al Jefe del Estado, agentes diplomáticos, extranjero en condiciones especiales y la Iglesia) se deben entender derogadas y, en caso de concurrir excepciones, éstas se regularán por los preceptos del Derechos Internacional o por acuerdos o regímenes especiales.

Como consecuencia de la expropiación, la relación del objeto o derecho expropiado con su propietario/titular deviene en una vinculación *ob rem*, de forma que, si el expropiado trasmite los bienes o derechos objeto de expropiación en curso, el nuevo titular de los mismos se subroga en la posición del anterior, tal y como establece el artículo 7 de la LEF.

2.2.Objeto

El artículo 1.1 de la LEF especifica que pueden ser objeto de expropiación bienes, derechos e intereses (legítimos) de naturaleza patrimonial y de titularidad privada. La Ley únicamente excluye de ser objeto de expropiación los derechos personales y familiares u otros de índole similar. Por tanto, las notas definitorias del objeto de la expropiación son: su contenido patrimonial y la capacidad de servir a un fin de utilidad pública o interés social.

Por otra parte, existe cierto debate doctrinal a raíz de la delimitación del concepto de "intereses legítimos" en contraposición a los derechos, y la exclusión del régimen expropiatorio de los bienes de dominio público o demaniales.

En relación con la delimitación del concepto de "intereses legítimos" se entiende por tales, aquellos daños y perjuicios ocasionados o expectativas patrimoniales frustradas por la expropiación incluso ante la ausencia de un derecho plenamente consolidado que permita reclamar indemnización.

Nuestra legislación, en este sentido, bebe del derecho administrativo francés en el que el ámbito de la expropiación abarca/se extiende también los intereses legítimos no constituidos en derechos formales al considerar que también deben ser indemnizados. Por el contrario, el ordenamientos alemán e italiano no admiten esta extensión del ámbito objetivo extensión, sino que, consideran que únicamente son indemnizables, en caso de ser objeto de expropiación, las lesiones de verdaderos derechos perfectos y no el sacrificio de simples intereses. [8]

Respecto de las dudas relativa a los bienes demaniales, la ley especifica que la expropiación puede recaer sobre bienes, derechos e intereses de titularidad privada, excluyendo así los bienes de dominio público, que además gozan del privilegio de inalienabilidad. Incluso en el supuesto de que una Administración pretenda la propiedad de bienes públicos pertenecientes a otra organización, el instituto de la expropiación no sería de aplicación, sino que debe recurrirse a la figura de la mutación demanial.

2.3.Causa expropiandi

La causa que legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria, como establece el artículo 1.1 LEF solo puede ser la utilidad pública o el interés social y "*para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social"* (artículo 9 LEF).Esta declaración se presenta como la primera garantía y derecho que la regulación de la expropiación forzosa pone a disposición del (reconoce/ otorga) expropiado, garantía que en nuestro sistema se acentúa debido a que esta declaración de la causa de expropiación es una materia reservada a una ley.

[8] Baño León, J. M. (1990). Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania. *Documentación Administrativa*, (222), 199-222.

Asimismo, tal y como expresa García de Enterría[9] la causa expropiandi se inserta *"en el fenómeno expropiatorio de un modo permanente, y no sólo en el momento previo de autorizar o abrir el ejercicio de la potestad de expropiar. Toda la expropiación queda vinculada al destino invocado como causa expropiatoria."*. En consecuencia, el beneficiario de la expropiación queda obligado a realizar el contenido de la *causa expropiandi* so pena de pérdida de validez de la expropiación en caso contrario; de manera que, su incumplimiento, otorga al expropiado un derecho de reversión sobre el bien o derecho objeto de la expropiación (artículos 54 y 55 LEF). En coherencia, con lo expuesto el derecho de reversión del expropiado se configura como una carga o gravamen para el beneficiario de la expropiación y que recae sobre el objeto expropiado.

II. MARCO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

2.1. La Historia constitucional y legislativa de la Expropiación Forzosa.

La expropiación forzosa como institución delimitadora y restrictiva de derechos individuales, concretamente del derecho de propiedad y de otros derechos e intereses de con valor económico, debe tener un reconocimiento legislativo formal y expreso, principio que se consagró como consecuencia de la Revolución Francesa y la posterior Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Ambos hitos históricos propiciaron que las leyes expropiación, como limitadoras de derechos individuales, deben encontrar su fundamento en principios y/o derechos contenidos en textos constitucionales. En palabras de García de Enterría "la expropiación forzosa, como institución, se legitima, se limita, se ordena, *in via recta,* sobre declaraciones constitucionales formales y solemnes.".[10]

[9] García de Enterría, E. (1995). *Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. *Anuario de derecho civil*, Volumen 8 (Nº 4), 1023-1166.

[10] García de Enterría, E. **Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación forzosa.** *Anuario de derecho civil*, Vol. 8º, n. 4º, 1955, pg. 1.

Históricamente, esta previsión se justifica por la naturaleza de las declaraciones constitucionales como garantes de los derechos individuales del ciudadano, entre los cuales se otorga un lugar primordial al derecho de propiedad.

Por tanto, la historia constitucional de la expropiación forzosa comienza en el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que declara que: "La propiedad, siendo un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización.". [11]

En un principio, el concepto de expropiación recogido en citada disposición se entendía desde una perspectiva negativa, desde un derecho de propiedad cuasi absoluto y exento de toda intervención, es decir, como una legitimación expropiación en vez de una limitación del derecho a la propiedad privada.

En estos inicios, el concepto de expropiación convive con el derecho de propiedad cuasi absoluto y exento de toda intervención, como causa legítima y necesaria de privación de la propiedad más que como limitación del derecho a la misma.

No obstante, la conciencia sociopolítica ha ido cambiando y evolucionando y, con ella, la concepción de la propiedad. La expropiación forzosa pasa configurarse como una institución que habilita positivamente o legitima la intromisión ablatoria del Estado en el derecho de propiedad de los ciudadanos, suprimiendo completamente el carácter absoluto del derecho de propiedad.

En nuestra historia legislativa contemporánea, la primera ley que reguló esta figura fue la Ley de Enajenación Forzosa de la Propiedad Particular en Beneficio Público, de 17 de julio de 1836; si bien, el contenido de citada ley fue bastante sumario y precisó de múltiples leyes adicionales que la complementaran en materias específicas.

Este régimen legislativo encontró inicialmente su legitimación en el Estatuto Real de 1834, aunque posteriormente el apoyo constitucional a esta Ley se materializó explícitamente en las Constituciones posteriores: la Constitución de 1837, artículo 10, la Constitución moderada de 1845, la Constitución liberal de 1869, en su artículo 14 y, por último, la Constitución de 1876 en cuyo su artículo 10 se reformuló la regulación tradicional de expropiación.

Como consecuencia de este último precepto constitucional, se aprueba la Ley de Expropiación Forzosa, de 10 de enero de 1879, referida a las expropiaciones por causas

[11] Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, Francia.

de utilidad/obra pública y que supuso un notable avance y desarrollo de la regulación del procedimiento expropiatorio. No obstante, debido a la exclusividad de su ámbito de aplicación, también fueron necesarias leyes especiales para regular el resto de las modalidades de expropiación por razón de objeto (por ejemplo: minas, aguas, puertos, marina, paso de corriente eléctrica etc.).

La ordenación del instituto expropiatorio apuntada) tenía como principal problema que cada ley especial recogía su propio procedimiento expropiatorio y sus garantías, incluso en aspectos cruciales, como la forma de determinación del justiprecio o la extensión del objeto expropiado. No obstante, dicha ley quedó legitimada, tanto por la Constitución de 1931 como por el Fuero de los Españoles de 1945, en sus artículos 30 y 32 (cuyo rango constitucional declaró la posterior Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado).

Paralelamente, cabe hacer referencia al artículo 349 del Código Civil (en adelante, CC) que dispone en relación con la materia de expropiación: "Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.".[12]

2.2. La Ley de 16 de diciembre de 1954, de la Expropiación Forzosa.

La última gran reforma de la institución de la Expropiación fue la acometida por la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, complementada por el Decreto 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, REF) que la desarrolla.

Existen, no obstante, leyes sectoriales adicionales que contienen una regulación especial de la expropiación para el ámbito que les es propio, como por ejemplo y, entre otros, el caso del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (entre otros).

En concordancia con la exposición de motivos de la propia Ley, la necesidad de reforma de la regulación de esta institución se justifica por "un posible y grave desajuste entre el orden real de fines y medios que enmarca hoy —casi setenta y cinco años más tarde— la acción de la Administración y el sistema de preceptos que integran la normativa

[12] Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil (BOE 25 de julio de 1889).

vigente".[13] Asimismo, y como también expresa la exposición de motivos, la reforma introducida por citada ley dota a la Administración de la "flexibilidad, agilidad y eficacia" necesarias en el panorama jurídico del momento y con el objetivo de evitar entorpecer injustificadamente la acción administrativa.

García de Enterría[14] sintetiza las principales cuestiones que la reforma legal de la expropiación acometió.

La reforma se estructuró en torno a ocho grandes ejes que transformaron profundamente esta institución jurídica, cuyo impacto se expone a continuación.

En primer lugar, (se) adoptó un nuevo concepto general de expropiación que eliminó la necesidad de recurrir a leyes específicas para cada caso concreto, dotando de mayor flexibilidad al sistema. Asimismo, se mejoró el procedimiento expropiatorio y se fortaleció el principio de reserva de Ley para la definición de las causas de utilidad pública, limitando el uso del reglamento como fuente primaria del Derecho, lo que supuso un avance importante en un contexto normativo previo poco garantista. Sin embargo, no se logró eliminar la figura de la expropiación urgente ni restaurar el principio de "previo pago", aunque se introdujeron mejoras en el sistema de ocupación urgente.

La creación del Jurado Provincial de Expropiación como mecanismo para determinar el justiprecio, pese a que actualmente este sistema enfrenta una crisis que requiere revisión, constituyó una de las grandes innovaciones de la nueva legislación.

También se regula de forma progresiva el sistema de reconocimiento de intereses de demora, incentivando la celeridad en los procedimientos expropiatorios; y se implantó un sistema de retasación que permite actualizar el justiprecio.

Finalmente, la reforma incorporó el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración.

3. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

3.1. Las Garantías constitucionales reconocidas en los párrafos 1 y 3 de artículo 33 (el (del artículo 33.1 y 33.3) de la CE.

El artículo 33 de la CE hace referencia a la potestad expropiatoria en los siguientes términos:

[13] España. (1954). Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre. Exposición de Motivos. BOE, núm. 351, de 17 de diciembre de 1954.

[14] García de Enterría, E. (2001). La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después. *Revista de Administración Pública, 156*, 251-270.

"1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.".[15]

Asimismo, la Constitución alude de nuevo a esa función social de la propiedad, y a la legitimación el instituto expropiatorio en el artículo 128: "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general."

El Tribunal Constitucional en las Sentencias 166/1986, de 19 de diciembre[16] y 48/2005, de 3 de marzo[17], define las tres garantías fundamentales que la Constitución impone en materia expropiatoria: 1) la causa expropiandi: (que es el) fin de utilidad pública o interés social, que debe ser declarado por el legislador mediante una ley en cada caso; 2) el derecho del expropiado a una justa compensación económica por la ocupación del bien, derecho o interés objeto de expropiación; 3) la sujeción del procedimiento expropiatorio a las disposiciones contenidas en las Leyes que lo regulan.

Complementariamente, cabe resaltar la interpretación que ha hecho el TC de las garantías descritas resaltando los siguientes extremos en el fundamento jurídico tercero de la misma sentencia [18]:

i. "La concepción constitucional de la causa expropiandi incluye tanto a las expropiaciones forzosas en que, el fin predetermina el destino de los bienes y derechos, como aquellas otras en que el fin admite varios posibles destinos."

ii. "la indemnización al expropiado puede configurarse como requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado. El art. 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización"

iii. "la llamada garantía del procedimiento expropiatorio. Esta garantía se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la

[15] Constitución Española. 1978. (BOE 29 de diciembre de 1978).
[16] Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986, Pleno, número 166/1986.
[17] Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2005, Pleno, número 48/2005

igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias."

3.2. La Distribución de competencias en materia expropiatoria en la CE.

La Constitución, en su artículo 149.1º. 18ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "legislación sobre expropiación forzosa". El Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo (FJ 6º), ha considerado, sin embargo, que la competencia exclusiva del Estado resulta compatible con la facultad de las Comunidades Autónomas, en el marco de sus propias competencias, de determinar mediante ley los supuestos en que procede la aplicación de la expropiación forzosa, así como la causa *expropiandi* o los fines de interés público que esta debe perseguir, todo ello "sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados".[19]

Chinchilla Peinado señala que esta "no es una simple competencia básica susceptible de desarrollo por las comunidades autónomas y que, la uniformidad requerida por la Constitución (art. 14 CE), supone la igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado. Garantías que se concretan en la existencia de un único sistema de valoración del justiprecio y de unas garantías comunes en el procedimiento expropiatorio (STC 14/2007, FJ 4). También puede el Estado fijar, en la legislación general o en una ley sectorial, normas de procedimiento con carácter mínimo o principal en ámbitos sectoriales de competencia autonómica en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales."[20]

El ámbito y alcance competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia, amparándose en otros títulos competenciales, además de la actividad meramente ejecutiva, "se ha ido materializando en actuaciones diversas, como la definición de la *causa expropiandi* en ámbitos sectoriales de su competencia, la creación de jurados o comisiones autonómicas de valoración a efectos de la fijación del precio justo en

[19] Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, Pleno, número 37/1987.
[20] Chinchilla Peinado, J.A., Manual de Derecho administrativo. Lección 26. Actividad Expropiatoria. *Revista de Derecho Público, Teoría y Método.* 2024. p. 655

expropiaciones autonómicas y locales, y la aprobación de normas –tanto legales como reglamentarias– de carácter organizativo, no ha estado exenta de polémica. Por este motivo, ha sido necesaria la intervención del Tribunal Constitucional en varias ocasiones."[21]

En relación con la competencia autonómica sobre determinados aspectos procedimentales en áreas de su competencia material, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997[22], admite que a "la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación las normas procedimentales generales".

III. LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. EL PROCEDIMIENTO GENERAL.

1.1. La declaración de utilidad pública o interés social.

La declaración del fin de utilidad pública o interés social al que se va a destinar el objeto de la expropiación, previa al inicio formal del procedimiento expropiatorio, es presupuesto esencial e indispensable para el inicio del procedimiento expropiatorio. La declaración de utilidad pública o interés social debe hacerse mediante ley en cada caso. No obstante, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre (en el contexto del caso RUMASA) admitió la posibilidad de hacerlo mediante Decreto-ley siempre que se cumplan los presupuestos legitimadores de "extraordinaria y urgente necesidad." (art 86.1 CE).

[21] Casado Casado, L. El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. *Revista d'estudis autonòmics i federals.* N. 20º. 2014. pg. 320
[22] Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, Pleno, número 61/1997, FJ 31.

Habitualmente, la declaración de utilidad pública o interés social se realiza de forma genérica mediante una ley. El reconocimiento concreto del fin de utilidad pública o interés social se efectúa, de acuerdo con los artículos 10 y 12 de la LEF, mediante acuerdo del Consejo de Ministros. A modo de ejemplo, cabe hacer referencia al artículo 25 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad; o el artículo 54 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Asimismo, el artículo 10 de la Ley prevé también, que la utilidad pública se encuentra implícita "en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio.". Por ejemplo, el artículo 12 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras[23], o el artículo 61 del Real Decreto Ley por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.[24]

1.2. La declaración de necesidad de ocupación.

Los artículos 13 a 25 de la LEF regulan la declaración de necesidad de ocupación, con la que formalmente se inicia el procedimiento de expropiación. El expediente expropiatorio se inicia mediante el Acuerdo de la Administración expropiante que declara la necesidad de ocupación de los bienes o adquisición de los derechos o intereses indispensables para la realización del fin de utilidad pública o interés social de la expropiación.

Tras un trámite previo de información pública (plazo de 15 días) se dicta el acuerdo consistente en una relación individualizada y pormenorizada de los bienes o derechos que es necesario expropiar, realizada por el expropiante o en su caso, el beneficiario (si fueren distintos) de la expropiación. En esta relación se deben especificar y describir los bienes o derechos que sean estrictamente necesarios para el fin de la expropiación, atendiendo a los principios de proporcionalidad.

[23] Ley 51/1974, de 19 de diciembre de 1974, de carreteras (BOE 21 de diciembre de 1974).
[24] Real Decreto legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 253 de 20 de octubre de 2011.

El acuerdo de necesidad de ocupación debe ser notificado a todos los interesados y publicado en los diarios oficiales correspondientes. Contra la declaración de necesidad de ocupación cabe interponer los recursos administrativos previstos en la legislación. Asimismo, cabe interponer recurso-contencioso administrativo, al derogar el Tribunal Supremo la previsión del artículo 22.3 de la LEF, en la Sentencia de 6 de junio de 1984.[25]
La fecha en la que el acuerdo de necesidad de ocupación deviene firme será la fecha de referencia a efectos de la valoración las mejoras que se incluyan en el procedimiento de determinación del justiprecio (artículo 40 del REF) y a efectos de determinación de intereses de demora, en su caso (artículo 56 de la LEF y 71 del REF).
Cabe mencionar, que el acuerdo de necesidad de ocupación se entiende implícito en caso de aprobación de planes de obras y servicios siempre y cuando "comprendan una descripción detallada de los bienes o derechos de necesaria expropiación (art. 17.2 LEF). Si no incorporan tal descripción detallada, es necesaria dicha identificación, mediante la adopción posterior del acuerdo de necesidad de ocupación." [26]

1.3. Determinación del justiprecio (elementos, procedimiento y criterios de valoración).

El justiprecio se define como la compensación económica que corresponde al expropiado, en concepto de indemnización, equivalente al valor real de mercado o de sustitución de los bienes o derechos que son objeto de la expropiación. A este respecto, cabe resaltar que, según la jurisprudencia del TC en su Sentencia 218/2015[27], "el art. 33.3 CE no garantiza en todo caso el valor de mercado".
El justiprecio representa parte de la garantía patrimonial que la LEF otorga a los sujetos expropiados en el marco del procedimiento expropiatorio. García de Enterría, considera que el expropiado, ve claudicados sus derechos en favor de la Administración como consecuencia de la potestad expropiatoria, pero a cambio se convierte en titular de un derecho de indemnización, materializado en el justiprecio y el procedimiento para su justa determinación. [28]

---

[25] Sentencia del Tribunal Supremo 6 de junio de 1984. Sala de lo Contencioso-administrativo. [RJ 1984, 3555.]
[26] Chinchilla Peinado, J.A., **Lección 26. Actividad Expropiatoria**. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. 2024.p.660.

[27] Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 218/2015, de 22 de octubre de 2015, Pleno, FJ 3º.
[28] García de Enterría, E. **Potestad Expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa**. *Anuario de derecho civil,* Vol. 8, n.4, 1955, pp. 1023-1166.

La LEF establece una serie de criterios de valoración de los bienes o derechos, para la fijación del justiprecio en el Capítulo III, específicamente, en los artículos 36 y 47. No obstante, existen algunas excepciones por razón de la naturaleza de los bienes. A título de ejemplo, los bienes inmuebles se valorarán atendiendo a los criterios recogidos en el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbano; o en materia de concesiones, se atenderá a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, entre otros.

En relación con el procedimiento de determinación del justiprecio, éste se fija, en principio, por la Administración expropiante, o el beneficiario en su caso, de común acuerdo con el expropiante. El plazo para llegar al mencionado acuerdo es de quince días desde que la declaración de necesidad de ocupación deviene firme.
En caso de no alcanzarse ningún acuerdo, se abre la pieza separada de justiprecio, consistente en el cruce de hojas de apremio entre la Administración y el expropiado. El expropiado, requerido por la Administración, presentará una hoja de apremio en la que valora los bienes o derechos que se le expropian. Si la Administración expropiante acepta la valoración, queda fijado el justiprecio. En caso contrario, la Administración preparará su propia hoja de apremio, en la que valorará el objeto de la expropiación. Valoración sujeta, también la aceptación del expropiado para la fijación del justiprecio.

En caso de fracasar el procedimiento de cruce de hojas de apremio, la Administración trasladará el expediente al Jurado de Expropiación correspondiente que dirimirá la cuestión. Finalmente, cabe mencionar que, en el supuesto de que el justiprecio no se determine en un plazo de seis meses, el expropiante deberá abonar intereses de demora al expropiado. La responsabilidad por demora se imputará al causante ya sea el beneficiario, ya lo sea la Administración expropiante (si son distintos) o incluso al Jurado Provincial (artículo 72 del REF). Si bien, en ningún caso, se imputarán intereses de demora al sujeto expropiado.

1.4. Pago y ocupación del objeto de la expropiación.

La LEF regula, en sus artículos 48 a 55, el proceso de pago y toma de posesión de los bienes o derechos expropiados. El pago ha de realizarse en un plazo no superior a seis meses desde la firmeza del acuerdo del Jurado de Expropiación, momento a partir del cual comenzarán a devengarse los intereses de demora. No obstante, si transcurren más de cuatro años sin que se haya efectuado el pago, se procederá a realizar una retasación de los bienes o derechos. El justiprecio debe ser abonado al sujeto expropiado o consignado en la Caja General de Depósitos, para poder proceder a la ocupación del bien o el ejercicio del derecho expropiado. La expropiación se justificará con el levantamiento de un acta y los documentos justificativos correspondientes, para poder acceder e inscribir la transmisión del dominio en el Registro de la Propiedad.

2. PROCEDIMIENTO DE URGENCIA.

2.1. El procedimiento de expropiación urgente.

El procedimiento de expropiación urgente está regulado en el artículo 52 de la LEF y se configura como una excepción al procedimiento general. La característica fundamental, frente al procedimiento general, es la excepción del principio de previo pago de la indemnización expropiatoria de manera que la Administración expropiante puede proceder a "la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada" (artículo 52 LEF) con carácter previo a la determinación del justiprecio y pago de la indemnización.

El procedimiento de urgencia consta de los siguientes trámites:

i. El trámite de **información pública**, previo a la declaración de utilidad pública o interés social, y cuya finalidad consiste oír a los afectados por la expropiación urgente, en un plazo de quince días (artículo 56.1 REF).
ii. **Acuerdo de declaración de urgencia** que deberá ser adoptado por Consejo de Ministros, en el que deberá una figurar una relación de los bienes y derechos a expropiar y la retención del crédito por el importe al que se prevea que ascenderá el justiprecio según los criterios de valoración establecidos en la Ley. La aprobación de este acuerdo implica que se tiene por cumplido el trámite de declaración de necesidad de ocupación y da derecho a la inmediate a la ocupación del objeto de la expropiación (artículo 52 LEF).

iii. Los interesados afectados **deben ser notificados**, con una antelación mínima de ocho días, del día y hora en el que se levantará el acta previa a la ocupación. (artículo 52.2 LEF)

iv. **Levantamiento de acta previa a la ocupación** ante el representante de la Administración que corresponda, acompañado de un perito y del Alcalde o Concejal en que delegue, así como los expropiados y demás interesados. En el acta se describirán los bienes y derechos expropiables y cualquier otro extremo relevante. Por su parte, los interesados pueden ir acompañados de un perito propio y un Notario (artículo 52.3 LEF).

v. Formulación de las **hojas de depósito previo a la ocupación**, en las que la Administración expropiante fijara el importe de la indemnización que considere suficiente, de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la regulación pertinente. El citado importe, que devengará el interés legal en favor del expropiado, será consignado en la Caja General de Depósitos disposición de este (artículo 52.4 y 5 LEF).

vi. Efectuado el depósito o abonada la indemnización al expropiado la Administración, procede a la **inmediata ocupación del objeto de la expropiación** (artículo 52.6 LEF).

vii. Efectuada la ocupación de los bienes o derechos expropiados, la Administración procederá a la apertura de la pieza separada para la fijación del justiprecio y pago (artículo 52.7 LEF)

El acta de pago y ocupación de los bienes o derechos es título suficiente para la inscripción en el Registro correspondiente de la trasmisión del dominio (artículo 53 LEF). Adicionalmente, cabe destacar las siguientes características del procedimiento de urgencia establecidas por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 4 de junio de 2008[29]:

a. Las declaraciones de urgente ocupación, por su naturaleza, no son disposiciones de carácter general que desarrollan una potestad reglamentaria, sino que son resoluciones administrativas (actos administrativos) que no se integran en el ordenamiento jurídico.[30]

[29] Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1390/2005, de 4 de junio de 2008, Sección 6, FJ 3º, 4º y 5º.
[30] Sentencia del Tribunal Supremo núm. 7693/2000, de 24 de abril de 2003, Sección 6º, Fundamento Jurídico 1º.

b. El procedimiento de expropiación urgente constituye una vía excepcional de expropiación "pues la declaración de urgencia, como concepto jurídico indeterminado, tiene unas connotaciones de excepcionalidad […] y por ello debe responder a urgencias reales y constatadas a lo largo del expediente." (STS 4 de junio de 2008, FJ 4º). Asimismo, el TS señala que: "No se trata, por consiguiente, de una facultad discrecional. Para su adopción por los órganos competentes de las Administraciones Públicas es menester la concurrencia de circunstancias excepcionales […]. Es preciso, también, que exista la suficiente motivación del acuerdo mediante el que se haga dicha declaración" (STS 4 de junio de 2008, FJ 5º).

c. La nulidad de la declaración de urgente ocupación no afecta a la expropiación en sí misma, que debe continuar. Únicamente obliga a la Administración a hacer efectiva la expropiación siguiendo los trámites establecidos en el procedimiento general (STS 4 de junio de 2008, FJ 5º).

Finalmente, cabe mencionar que en el ordenamiento jurídico existen múltiples Leyes especiales que se remiten al procedimiento urgente para la expropiación de bienes o derechos objeto de su competencia. A modo de ejemplo se puede hacer referencia, al artículo 44.4 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones[31] o el artículo 6.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario[32], entre otras.

2.2. El ejercicio de la potestad expropiatoria en Estado de necesidad.

La Ley de Expropiación Forzosa regula el ejercicio de la potestad expropiatoria ante una declaración de Estado de necesidad. El Título III, Capítulo VIII, Sección 2ª de la Ley hace referencia a Requisas Militares y el artículo ciento veinte recoge las Requisas Civiles. La característica definitoria de estas expropiaciones es la total discrecionalidad con la que la Administración puede ejercer la potestad expropiatoria sin necesidad de atender a las disposiciones que regulan el procedimiento expropiatorio, y por tanto, obviando los derechos y garantías de los administrados.

Las principales notas características de esta expropiación se resumen a continuación. La expropiación puede afectar a cuantos bienes y derechos se consideren necesarios para

[31] Ley 9/2014 de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (BOE 29 de junio de 2022).
[32] Ley 38/205 de 29 de septiembre, del sector ferroviario (BOE 30 de septiembre de 2015).

hacer frente a la situación de necesidad o fines militares y sin necesidad de declaración de utilidad pública o interés social aprobada previamente por ley. Asimismo, estas expropiaciones no están sujetas a las previsiones y restricciones del procedimiento expropiatorio, general o urgente; (así como/ ya has dicho asimismo) tampoco rige el principio de previa valoración del objeto expropiado y pago. Finalmente, cabe resaltar que la indemnización posterior tiene la naturaleza de indemnización por los daños y perjuicios causados al expropiado, de acuerdo con los artículos ciento cinco y ciento veinte de la LEF (de indemnización por los daños y perjuicios causados al expropiado).

3. BREVE REFERENCIA A LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

La Ley de Expropiación Forzosa, además del procedimiento general de expropiación (Título II), tipifica un conjunto de procedimientos especiales en su Título III. De acuerdo con los criterios de clasificación de los procedimientos especiales propuestos por García de Enterría[33] se pueden distinguir:

i. "Por la extensión del objeto expropiado («*expropiación por zonas o grupos de bienes»)*."
ii. "Por razón del sujeto («*por entidades locales»)*."
iii. "Por los efectos colectivos que se deriven («*expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones»)*."
iv. "Por motivo de la causa especial determinante. (*«incumplimiento de la función social de la propiedad»*, *«por razones de defensa nacional», «de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico», «por razón de urbanismo», «por razones de defensa nacional y seguridad del Estado»*

Por último, cabe hacer mención a la figura de la ocupación temporal que recoge el LEF en un Título IV, y que García de Enterría la clasifica como un procedimiento expropiatorio especial por razón de su contenido.

[33] García de Enterría, E. **Potestad Expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa**. *Anuario de derecho civil,* Vol. 8 (N.º 4), 1955, p. 1069