



FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA Y
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

Autor: Belén Luisa Huidobro Pérez

5º E-3 Analytics

Derecho Administrativo

Tutora: Beatriz Rodríguez Villar

Madrid

Marzo 2025

RESUMEN

La Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa es una de las leyes que más debate suscita, especialmente en relación con las garantías y derechos de los particulares frente al poder público, el procedimiento para hacer efectiva la expropiación, la valoración de los bienes objeto de la misma, o el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre otros aspectos. Asimismo, la Ley de Expropiación Forzosa, es una de las pocas normas anteriores a la Constitución que han mantenido su vigencia tras su aprobación, pese a ser una de las leyes configuradoras del sistema de Derecho Público y cuya relevancia es indiscutible.

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis crítico de la Ley teniendo en cuenta el debate jurisprudencial y doctrinal sostenido alrededor de la misma, y realizar una propuesta de posibles cambios en la redacción de la Ley que refuercen las garantías y derechos de los administrados desde la perspectiva del Estado de Derecho y el marco constitucional actual.

ABSTRACT.

The Law of 16 December 1954, on Forced Expropriation, is one of the laws that has given rise to most debate, especially in relation to the guarantees and rights of individuals vis-à-vis the public authorities, the procedure for enforcing expropriation, the valuation of property subject to expropriation, and the distribution of powers between the State and the Autonomous Communities, among other aspects. Likewise, the Law of Compulsory Expropriation is one of the few laws prior to the Constitution that has remained in force after its approval, despite being one of the laws that shaped the system of Public Law and whose relevance is indisputable.

The aim of this paper is to carry out a critical analysis of the Law, taking into account the jurisprudential and doctrinal debate surrounding it, and to make a proposal for possible changes to the wording of the Law to reinforce the guarantees and rights of those administered from the perspective of the Rule of Law and the current constitutional framework.

PALABRAS CLAVE.

Expropiación forzosa, garantías constitucionales, titularidad expropiatoria, procedimiento, justiprecio, reforma, urgencia.

KEY WORDS.

Forced expropriation, constitutional guarantees, expropriatory entitlement, procedure, appraisal, reform, urgency.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	8
1. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	8
1.1 Concepto legal.....	8
1.2 Naturaleza	10
2. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	11
2.1 Sujetos	11
2.2 Objeto	14
2.3 <i>Causa expropriandi</i>	15
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	16
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	16
1.1. La historia constitucional y legislativa de la Expropiación Forzosa	16
1.2. La Ley de 16 de diciembre de 1954, de la Expropiación Forzosa	18
2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA	20
2.1 Las garantías constitucionales del artículo 33.1 y 33.3 de la CE.....	20
2.2 La distribución de competencias en materia expropiatoria en la CE	22
CAPÍTULO III. LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN FORZOSA...23	
1. EL PROCEDIMIENTO GENERAL	24
1.1. La declaración de utilidad pública o interés social	24
1.2. La declaración de necesidad de ocupación	25
1.3. Determinación del justiprecio (elementos, procedimiento y criterios de valoración)	26

1.4. Pago y ocupación del objeto de la expropiación.....	28
2. EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	28
2.1. El procedimiento de expropiación urgente	28
2.2. El ejercicio de la potestad expropiatoria en Estado de necesidad.....	31
3. BREVE REFERENCIA A LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	32
CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA DE LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA.....	32
1. EXPOSICIÓN GENERAL DE LA TITULARIDAD EXPROPIATORIA Y SU PROBLEMÁTICA ACTUAL.....	33
1.1. La potestad expropiatoria de los Entes Locales no territoriales.....	34
1.2. La potestad expropiatoria de otras Administraciones	36
1.3. Consecuencias de la ampliación subjetiva de la potestad expropiatoria	36
2. PROPUESTA DE REFORMA.....	37
CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	40
1. EL ABUSO DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE URGENCIA	40
1.1. Declaración de ocupación urgente: exigencias legales y su distorsión por la práctica administrativa y la normativa sectorial	41
1.2. Análisis crítico de los problemas derivados del procedimiento de urgencia.....	43
2. PROPUESTA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN URGENTE	45

**CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA Y DE LOS
ÓRGANOS DE VALORACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS
EXPROPIADOS: EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN.....48**

**1. EL SISTEMA DE VALORACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA:
EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN.....48**

1.1. Composición y funcionamiento del Jurado Provincial de Expropiación en la LEF
.....48

1.2. Análisis crítico de las deficiencias y problemas de los Jurados Provinciales de
Expropiación.....51

2. PROPUESTA DE REFORMA.....55

2.1. Derecho comparado.....56

2.2. Alternativas de reforma en España.....57

**CAPÍTULO VII. PROPUESTA DE REFORMA DE LOS CRITERIOS DE
VALORACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO.....59**

1. LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO EN LA LEF60

1.1. Concepto y elementos del justo precio60

1.2. Los criterios de valoración en la LEF.....61

2. CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL62

3. PROPUESTA DE REFORMA.....65

CAPÍTULO VIII. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES68

CAPÍTULO IX. BIBLIOGRAFÍA.....70

ABREVIATURAS Y SIGLAS.

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

LEF: Ley de Expropiación Forzosa

REF: Reglamento de Expropiación Forzosa

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

Art : Artículo

CAPÍTULO 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, (en adelante, LEF) 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 una privación singular de la propiedad privada de cualquier 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 y como lo 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 llegó a la conclusión que la reducción de la edad de jubilación de los

¹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.(BOE 17 de diciembre de 1954).

² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 204/2004, de 18 de noviembre de 1986, FJ 5 *in fine*.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 108/1986, de 16 de julio de 1986

Jueces 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 bienes de naturaleza personal, como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión o a la libertad ideológica, que no tienen contenido patrimonial, quedan fuera del concepto legal y del ámbito de aplicación del régimen de la potestad de la expropiación forzosa.

En tercer lugar, la expropiación forzosa es **acordada imperativamente** por la Administración expropiante de manera justificada, pero 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 debe estar dirigida al cumplimiento de fines de interés general, con un correlativo 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 expropriandi* 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 esta definición, la expropiación se configura, desde la óptica jurídico-pública, como una potestad de naturaleza innovativa, pues implica la extinción o modificación de situaciones jurídicas patrimoniales de los sujetos afectados por ella, es decir, el expropiado. Por otra parte, desde la óptica jurídico-privada, la expropiación forzosa es un modo oneroso de adquisición del dominio de un bien o derecho por parte del beneficiario.

La potestad de expropiar esta justificada dentro del poder general y ordenador del Estado y, por ello, queda afectada o condicionada por los mismos límites a los que esta sujeta la actuación del Estado. En consecuencia, la causa legal y legítima, como condición necesaria y suficiente de cualquier expropiación forzosa, es la *causa expropriandi* 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 con base en tres notas definitorias de esta figura.

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.

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

En segundo término, es una **potestad facultativa**, como reconoce el TS en la Sentencia de 19 de octubre de 2010⁶, pues las Administraciones Públicas no están obligadas a su ejercicio incluso cuando concurren las circunstancias legítimas para la puesta en marcha de un procedimiento expropiatorio.

Finalmente, es una potestad sujeta al **principio de proporcionalidad**, como se desprende del artículo 15 de la LEF y como ha recordado la jurisprudencia (por todas, STS de 29 de junio de 2010),⁷ lo que determina que la expropiación ha de efectuarse de manera ponderada, 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. La proporcionalidad obliga también a tener en cuenta que la expropiación debe ser siempre el último recurso 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: el expropiante, el beneficiario de la expropiación y el expropiado.

⁵ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4092/2011, de 18 de mayo de 2011, FJ 5º.

⁶ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1591/2006, de 19 de octubre de 2010.

⁷ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3458/2010, de 29 de junio de 2010, FJ 4º.

El sujeto **expropiante** o titular activo de la potestad expropiatoria es la Administración en cualquiera de sus manifestaciones territoriales, esto es, los denominados **entes territoriales**, que son, de acuerdo con la LEF: el Estado, la Provincia, el Municipio y la Isla. En la citada relación, se deben incluir las Comunidades Autónomas, (en adelante CCAA), cuya potestad expropiatoria ha sido reconocida por la jurisprudencia y está fuera de toda duda, aunque nada digan al respecto, la LEF, la Constitución, los Estatutos de Autonomía ni las propias Leyes autonómicas.

En términos negativos, la anterior afirmación quiere decir que tanto los particulares, como las personificaciones administrativas no territoriales (instrumentales o institucionales) y los entes privados de 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 Hidrológica⁸.

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 (en adelante, REF)⁹. Actualmente, esta potestad se confiere a los delegados del Gobierno, artículo 73.2 Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁰. Existen, no obstante, numerosas

⁸ 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 desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas. (BOE 31 de agosto de 1988).

⁹ Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. (BOE 20 de junio de 1957).

¹⁰ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE 2 de octubre de 2015)

excepciones a esta regla en normas concretas de atribución de competencias en sectores específicos (por ejemplo, es el caso del Reglamento General de Carreteras¹¹ o la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones¹²). Respecto de las Administraciones locales, el ejercicio de esta potestad les está conferido al 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 transmisión 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 transmisión de la propiedad, ya sea mediante un “*lucrum emergens*” o ya mediante un “*damnum cessans*”.

El artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa identifica al beneficiario de la expropiación atendiendo a la causa de esta, en función de que 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, cualesquiera personas naturales o jurídicas en la que concurran los requisitos señalados por la ley especial necesaria en este tipo de expropiaciones.

Finalmente, el tercer sujeto de 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

¹¹ Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras. (BOE 23 de septiembre de 1994)

¹² Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. (BOE 10 de mayo de 2014)

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 la expropiación puede tener lugar “cualesquiera que fueren las personas o entidades” a que pertenezcan los bienes o derechos afectados. Han desaparecido, pues, las excepciones que se hacían en leyes anteriores a la de 1954 (al Jefe del Estado, agentes diplomáticos, extranjero en condiciones especiales y la Iglesia), si bien pueden existir supuestos especiales en el Derecho Internacional o previstos en acuerdos o regímenes especiales.

Como consecuencia de la expropiación, la relación del objeto o derecho expropiado con su propietario o titular deviene en una vinculación *ob rem*, de forma que, si el expropiado transmite 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 del ámbito objetivo de la 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. Nuestra legislación, en este sentido, bebe del derecho administrativo francés, en el que el ámbito de la expropiación se extiende también a los intereses legítimos no constituidos en derechos formales, al considerar que también deben ser indemnizados.¹³

¹³ Baño León, J. M., “Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania”. *Documentación Administrativa*, n. 222, 1990, pp.199-222.

Respecto de las dudas relativas 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.

2.3.Causa expropriandi.

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 reconoce al 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.

Asimismo, tal y como expresa **García de Enterría**,¹⁴ la *causa expropriandi* 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 expropriandi* 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).

¹⁴ García de Enterría, E., “Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”. *Anuario de derecho civil*, vol. 8, n. 4, 1995, p.1051.

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

La institución de la Expropiación Forzosa en el ordenamiento jurídico español ha experimentado una evolución significativa desde sus primeras referencias constitucionales y legislativas hasta la Ley de 16 de diciembre de 1954 que pese a ser una Ley preconstitucional, se mantiene vigente.

Desde las primeras referencias en las Constituciones del siglo XIX hasta la consolidación del marco normativo actual, su regulación ha buscado compatibilizar la intervención que supone una injerencia administrativa de tal calado en el derecho de propiedad con la protección patrimonial y de las garantías de los administrados.

1.1. 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 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, deban 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.”.¹⁵

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

¹⁵ 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, p. 1.

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.”.¹⁶

En un principio, el concepto de expropiación recogido en la 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 de la expropiación en vez de una limitación del derecho a la propiedad privada.

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 ablativa 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 la 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 (artículo 14) y, por último, la Constitución de 1876, en cuyo artículo 10 se reformuló la regulación tradicional de expropiación.

¹⁶ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, Francia.

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 de utilidad o de 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 planteaba 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”.¹⁷

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

La última gran regulación 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 de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, 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 texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real

¹⁷ Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil (BOE 25 de julio de 1889).

Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (entre otros).

En concordancia con la Exposición de Motivos de la propia Ley, la necesidad de reforma de la regulación de esta institución se justificó en su momento 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 vigente”.¹⁸ Asimismo, y como también expresa la Exposición de Motivos, la reforma introducida por la citada Ley dotó 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 Enterría¹⁹ 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 sea un sistema que en crisis que requiere revisión, constituyó una de las grandes innovaciones de la nueva legislación.

También se reguló de forma progresiva el sistema de reconocimiento de intereses de demora, incentivando la celeridad en los procedimientos expropiatorios; y se implantó un

¹⁸ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE 17 de diciembre de 1954).

¹⁹ García de Enterría, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”. *Revista de Administración Pública*, n.156, 2001, pp.255-256.

sistema de retasación que permite actualizar el justiprecio. Finalmente, la reforma incorporó el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

La Constitución de 1978 hace referencia a la Expropiación Forzosa en España fundamentalmente en su **artículo 33.3**, que reconoce el derecho a la propiedad privada y establece las garantías que rigen su privación por causa de utilidad pública o interés social. Asimismo, la doctrina del Tribunal Constitucional ha contribuido al desarrollo de estas garantías, delimitando su alcance y aplicación. Por otra parte, el modelo de Estado autonómico configurado por la Constitución redefinió el reparto competencial en materia expropiatoria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, otorgando a estas últimas un papel relevante en cuanto a su regulación y gestión.

2.1 Las garantías constitucionales del artículo 33.1 y 33.3 de la CE.

La regulación que introdujo la LEF fue, sin duda, **innovadora y garantista**, y prueba de ello es que ha continuado en vigor después de promulgarse la Constitución de 1978, que impone unas garantías que el legislador debe en todo caso respetar. El artículo 33 de la CE hace referencia a la potestad expropiatoria en los siguientes términos:

“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”.²⁰ Asimismo, la Constitución alude de nuevo a esa función social de la propiedad, y a la legitimidad del 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.”

²⁰ Constitución Española. 1978. (BOE 29 de diciembre de 1978).

El Tribunal Constitucional ha definido las tres garantías fundamentales (entre otras, en las Sentencias 166/1986, de 19 de diciembre²¹ y 48/2005, de 3 de marzo²²) que la Constitución impone en materia expropiatoria: 1) la *causa expropriandi*, que es el fin de utilidad pública o interés social que justifica la expropiación y 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 destacando los siguientes extremos en el fundamento jurídico tercero de la citada Sentencia 48/2005:

- i. “La concepción constitucional de la *causa expropriandi* 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 igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre

²² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2005, de 3 de marzo de 2005

generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias”.²³

2.2. 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), consideró, 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 expropriandi* 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”.²⁴

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.”²⁵

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2005, de 3 de marzo de 2005, FJ 3º.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987 de 26 de marzo de 1987.

²⁵ Chinchilla Peinado, J.A., “Manual de Derecho administrativo. Lección 26. Actividad Expropiatoria”, *Revista de Derecho Público, Teoría y Método*. 2024. p. 655

El alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia se concreta en “actuaciones diversas, como la definición de la *causa expropriandi* en ámbitos sectoriales de su competencia, la creación de jurados o comisiones autonómicas de valoración a efectos de la fijación del precio justo en 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.”²⁶

En relación con la competencia autonómica sobre determinados aspectos procedimentales en áreas de su competencia material, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 61/1997, admitió 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”.²⁷

CAPÍTULO III. LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

Los procedimientos expropiatorios (general, de urgencia y especiales), se configuran como una garantía fundamental para el administrado, asegurando que la privación de bienes o derechos se lleve a cabo conforme a los principios de **legalidad**, **proporcionalidad** y derecho a una **justa indemnización**, tal como exige el artículo 33.3 de la Constitución y como preceptúa el citado artículo está sujeto a reserva de Ley. Este capítulo, analiza en detalle el procedimiento general, estructurado en distintas fases que garantizan la protección del expropiado; así como el procedimiento de urgencia, que

²⁶ 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, p. 320.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997 de 20 de marzo, FJ 31.

permite una ejecución más ágil cuando concurren razones de interés público.

Ambos procedimientos, se configuran como mecanismos de control de la actuación administrativa y garantía de los derechos de los administrados, dentro del ordenamiento jurídico español.

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 la “extraordinaria y urgente necesidad.” (art 86.1 CE).

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 Biodiversidad²⁸; o al artículo 54 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico²⁹.

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

²⁸ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (BOE 14 de diciembre de 2007).

²⁹ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. (BOE 27 de diciembre de 2013)

servicios del Estado, Provincia y Municipio.”. Ejemplo de ello son el artículo 12 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras³⁰, o el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Ley.³¹

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. En efecto, 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 al principio de proporcionalidad.

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 los artículos 24 y 106.1 de la CE la previsión del artículo 22.3 de la LEF, como así apunta el Tribunal Supremo (en adelante, TS) en la Sentencia de 7 de noviembre de 1994.³²

³⁰ Ley 51/1974, de 19 de diciembre de 1974, de carreteras (BOE 21 de diciembre de 1974).

³¹ 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.

³² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1380/199 de 9 de marzo 1993, FJ 3º y 4º.

La fecha en la que el acuerdo de necesidad de ocupación deviene firme será la fecha de referencia a efectos de la valoración de 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 ³³”.

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 (Sentencia 218/2015), “el art. 33.3 CE no garantiza en todo caso el valor de mercado ³⁴”.

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**³⁵, 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.

³³ Chinchilla Peinado, J.A., “Manual de Derecho administrativo. Lección 26. Actividad Expropiatoria”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2024, p.660.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 218/2015, de 22 de octubre de 2015, FJ 3º.

³⁵ 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. 1082-1088.

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 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, iniciándose el cruce de hojas de aprecio entre la Administración y el expropiado. El expropiado, requerido por la Administración, presentará una hoja de aprecio en la que valora los bienes o derechos que se le expropián. Si la Administración expropiante acepta la valoración, queda fijado el justiprecio. En caso contrario, la Administración preparará su propia hoja de aprecio, en la que valorará el objeto de la expropiación. Esta valoración queda sujeta, a su vez, a la aceptación del expropiado para la fijación del justiprecio.

En caso de fracasar el procedimiento de cruce de hojas de aprecio, 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, cuya finalidad consiste en 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 el Consejo de Ministros, en el que deberá 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 inmediata 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 fijará 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 a 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 transmisión 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 (FJ 3º, 4º y 5º) :

- 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.³⁶
- 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.³⁷”. 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 declaración³⁸”
- 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1390/2005, de 4 de junio de 2008, FJ 3º.

³⁷ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1390/2005, de 4 de junio de 2008, FJ 5º.

³⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1390/2005, de 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 Telecomunicaciones³⁹ o el artículo 6.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario⁴⁰, 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 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; 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).

³⁹ Ley 9/2014 de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (BOE 29 de junio de 2022).

⁴⁰ Ley 38/2015 de 29 de septiembre, del sector ferroviario (BOE 30 de septiembre de 2015).

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** 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»*)”⁴¹

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 clasifica como un procedimiento expropiatorio especial por razón de su contenido.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA DE LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA.

La naturaleza de la institución de la expropiación forzosa ha ido evolucionando en el mismo sentido en el que ha evolucionado la concepción de Estado. Durante la Edad Media, en el sistema feudal, la titularidad de expropiación forzosa estaba ligada a quien ostentaba el dominio sobre el territorio, es decir, era titular de la misma quien ejercía el

⁴¹ 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, p. 1069

poder. Esta titularidad feudal sobre el territorio (naturaleza territorial) quedó completamente desvirtuada por la configuración de los Estados modernos, Estados de Derecho, en los que surge un amplio abanico de derechos individuales y se desarrolla una conciencia de fin o interés social de los bienes.

En los Estados de Derecho actuales, en los que se ha producido una racionalización del poder, este pasa a estar regido conforme a una norma fundamental y superior que juridifica y regula su ejercicio. Dada esta configuración del poder, la potestad expropiatoria no se ostenta por razón del dominio del territorio, sino que, en palabras de **García de Enterría**, “es un poder concreto que se integra dentro del poder genérico y ordenador del Estado. La justificación del poder de expropiar entra, por ende, dentro de la justificación del poder del Estado en abstracto y está afectado por los mismos límites. [...] Desde un punto de vista jurídico la potestad expropiatoria se justifica in concreto por la atribución de la ley”.⁴²

1. EXPOSICIÓN GENERAL DE LA TITULARIDAD EXPROPIATORIA Y SU PROBLEMÁTICA ACTUAL.

La doctrina, en su interés por establecer una clasificación de las diversas Administraciones Públicas, recurre a la titularidad expropiatoria, como criterio fundamental y distintivo que permite distinguir las Administraciones territoriales de las no territoriales.

Sobre este criterio doctrinal diferenciador, se pronuncia **García de Enterría** diciendo que “la atribución única de la potestad de expropiar a las entidades administrativas territoriales no puede estar más justificada. Solo ellas representan los fines generales y abstractos de la Administración que entran inevitablemente en juego en el ejercicio de la potestad de expropiar”. Por el contrario, las Administraciones no territoriales o institucionales tienen

⁴² García de Enterría, E. “La potestad expropiatoria”, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1984, p.46

una función esencialmente organizativa e instrumental, de ordenación y gestión de servicios, que no justifica atribuir una potestad de tal trascendencia.

1.1. La potestad expropiatoria de los Entes Locales no territoriales.

La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 parece que siguió este criterio y atribuyó dicha potestad privativa de derechos a las denominadas Administraciones territoriales existentes en aquel momento, al establecer en su **artículo 2.1** que: “La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio”. No obstante, como consecuencia del carácter preconstitucional de la norma y el desarrollo de una amplia normativa autonómica y local, han surgido problemas a los que la actual redacción de la LEF no puede hacer frente y que justificarían una reforma o aprobación de una nueva norma reguladora de la materia. Dichos problemas se resumen principalmente en la progresiva ampliación de Administraciones públicas investidas de potestad expropiatoria y, en consecuencia, la falta de uniformidad normativa de la materia, como plantea **David Blanquer Criado**⁴³. Desde la aprobación de la LEF, se ha ampliado indudablemente el número de Administraciones Públicas que ostentan la potestad expropiatoria. En 1954 las Administraciones territoriales eran el Estado, la Provincia y el Municipio. La Constitución Española de 1978 configuró el **Estado de las Autonomías**, de manera que hay que incluir dentro del grupo de Administraciones territoriales, las diecisiete Comunidades Autónomas a las que la Constitución reconoce competencias en el ámbito organizativo y procedimental en materia de expropiación en su artículo 149.1.18º.

Si bien, en este punto, el número de administraciones titulares de dicha potestad sigue siendo limitado, se debe hacer referencia, como expone **Blanquer Criado**⁴⁴, a

⁴³ Blanquer Criado D, “LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA”, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 57-62

⁴⁴ Blanquer Criado D, “LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA”, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 62-64

determinadas disposiciones de la **Ley de Bases del Régimen Local**⁴⁵, (en adelante, LBRL) que ampliaron casi ilimitadamente el número de administraciones susceptibles de ostentar la titularidad expropiatoria. De conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la LBRL, son Entidades Locales territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla, a las que sucintamente el artículo 4.1.d) les atribuye d) “Las potestades expropiatoria y de investigación”. Adicionalmente, el artículo 4.2 abre la posibilidad de atribuir dicha potestad “a las **entidades territoriales de ámbito inferior** al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.” Por tanto, a través de este precepto se abre una vía para que las Comunidades Autónomas, si lo consideran conveniente, doten de potestad expropiatoria a otras Entidades locales no territoriales y entidades locales territoriales de ámbito inferior al municipio.

Esta vía, ha desvirtuado la intención del legislador al atribuir esta potestad únicamente a las Administraciones de carácter territorial en la LEF, debido al extenso uso que las Comunidades Autónomas han hecho de esta disposición. Como ejemplos ilustrativos se pueden hacer referencia a Castilla la Mancha o Islas Baleares, en las que dicha potestad se ha conferido legislativamente a las mancomunidades locales. En Castilla y León es necesaria una autorización previa para que estas entidades puedan ejercer la potestad. Asimismo, otras Comunidades Autónomas otorgan esta potestad a las entidades no territoriales existentes en su territorio según sus particularidades y aplicando un régimen diferente en cada caso. Esta situación da lugar a una evidente **desigualdad territorial** en materia de expropiación que inevitablemente deteriora los derechos y garantías de los administrados.

⁴⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE 3 de abril de 1985).

1.2. La potestad expropiatoria de otras Administraciones.

La legislación no ha atribuido potestad expropiatoria a la Administración instrumental, y específicamente, el artículo 89.2 de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público⁴⁶ excluye expresamente la potestad expropiatoria de su esfera de competencias. No obstante, la jurisprudencia sí ha analizado la atribución de la titularidad expropiatoria a entes como las Confederaciones Hidrográficas, en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoció también la titularidad expropiatoria a otras Administraciones institucionales, como el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) o el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) en las STSS de 4 de junio de 1986 o 25 de octubre de 1982. Todo ello justificado por el principio de eficacia administrativa (artículo 103 CE).

1.3. Consecuencias de la ampliación subjetiva de la potestad expropiatoria.

Esta ampliación de sujetos que ostentan la potestad expropiatoria unida a la inactividad del legislador estatal, ha traído consigo un conjunto de problemas en el ámbito de la expropiación que se materializan en la heterogeneidad de la legislación expropiatoria y la desigualdad territorial en la configuración y aplicación de las garantías de los administrados en el procedimiento expropiatorio.

La falta de uniformidad del sistema expropiatorio apuntada se pone de manifiesto en el hecho de que, en lugar de acometer una reforma legislativa en materia expropiatoria y configurar un sistema único y homogéneo, el legislador estatal ha optado por generar normativa específica según se ha juzgado necesario. En el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) hay publicado un Código de Expropiación Forzosa⁴⁷ que recoge 57 leyes

⁴⁶ Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE 2 de octubre de 2015).

⁴⁷ Código de Expropiación Forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado de la última actualización el 12 de noviembre de 2018.

estatales que regulan la expropiación según cual sea el fin o interés social de la misma (por ejemplo, expropiaciones por razón de urbanismo, en materia de vivienda, en materia de agricultura, etc.). A ello además, deben añadirse todas las leyes autonómicas aprobadas en materia de expropiación que la regulan en los ámbitos en los que tienen competencia las CC.AA.

Por tanto, la institución de la expropiación forzosa no parece que se adecue eficazmente al esquema de distribución territorial establecido en la Constitución y en consecuencia, los principios de igualdad territorial y de seguridad jurídica que deben informar el ejercicio de la expropiación forzosa como institución vertebradora de la acción pública están viéndose desbordados y desvirtuados.

2. PROPUESTAS DE REFORMA.

El **Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa de 2001**⁴⁸, recogido en el informe del Ministerio de Hacienda “La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma”, en su capítulo tercero, plantea una serie de reformas en relación con la titularidad de la potestad expropiatoria que persiguen dar solución a los problemas expuestos anteriormente. Como punto de partida, cabe hacer referencia a la Exposición de Motivos del Anteproyecto, en la que se aprecia claramente la intención del legislador de delimitar rigurosamente las Administraciones susceptibles de ser titulares de la potestad expropiatoria, que son las Administraciones territoriales, excluyendo completamente a sus personificaciones instrumentales.

El **artículo 2** del Anteproyecto realiza la referida delimitación de titulares estableciendo que, a los efectos de esta ley, se entenderá por Administración Pública la Administración

⁴⁸ Blanquer Criado D., “La Titularidad de la Potestad Expropiatoria”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 57-75

General del Estado, las Administraciones de las CC.AA y las Entidades integrantes de la Administración Local. A continuación, el **artículo 4** realiza la siguiente precisión: “La titularidad de la potestad expropiatoria corresponde exclusivamente a las Administraciones Públicas territoriales contempladas en el artículo 2”.

La redacción del Anteproyecto modificaría lo dispuesto en la LBRL, de manera que no cabría la posibilidad de atribuir potestad expropiatoria a Entidades locales no territoriales.

No obstante, atendiendo al principio de eficacia administrativa la **disposición adicional 1ª** atribuye de forma excepcional titularidad expropiatoria a Administraciones institucionales que tienen competencias en materia de construcción de infraestructuras ferroviarias e hidrológicas (Gestor de Infraestructuras ferroviarias y Confederaciones Hidrográficas).

El borrador del Anteproyecto, configura la regulación de la titularidad expropiatoria, de tal manera que , *a priori* cierra la posibilidad de atribuir dicha potestad a administraciones no territoriales y limita al legislador estatal la posibilidad de atribuírselas a Administraciones institucionales. Ello implica que únicamente a través de la inclusión en la disposición adicional 1ª, por parte del legislador estatal, de otras administraciones institucionales que por razón de eficacia administrativa deban ostentar la potestad expropiatoria se podría ampliar dicha titularidad.

A este respecto, **Blanquer Criado** plantea que el precepto “contiene un elenco cerrado de excepciones, pero no es ni impertinente ni inoportuno plantearse si es cierta esa impresión acerca del *numerus clausus*”.⁴⁹ Parece que los artículos 2 y 4, junto con la disposición adicional primera del Anteproyecto de reforma, establecen qué

⁴⁹ Blanquer Criado D., “La Titularidad de la Potestad Expropiatoria”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p.70.

administraciones poseen esa potestad, sin dejar abierta ninguna posibilidad de ampliar ese elenco.

Los principales argumentos a favor de que sólo las Administraciones tasadas expresamente en una ley ostenten esa potestad se justifican a continuación. En primer término, la seguridad jurídica: al imponer un número limitado y definido de entes, se evita la incertidumbre, de modo que, además, tanto los ciudadanos como los operadores jurídicos puedan anticipar con exactitud las consecuencias jurídicas de una situación concreta, es decir, pueden prever a qué administración deberán dirigirse en caso de verse afectados por un procedimiento expropiatorio.

En segundo término, el planteamiento de la delimitación de la titularidad que propone el Anteproyecto evitaría **interpretaciones discrecionales** de la norma, al no dejar margen para la inclusión de casos no previstos. Se impediría que las administraciones amplíen la norma de forma subjetiva o arbitraria. En este sentido, en caso de ser necesaria la incorporación de otro ente al elenco de Administraciones dotadas de esta potestad, deberá ser el propio legislador (mediante un procedimiento legislativo de reforma) el que la incluya por razones de oportunidad y eficacia administrativa. Asimismo, de esta manera, se salvaguardan los **derechos de los administrados**, evitando que se extienda la aplicación de una potestad ablativa de este calado más allá de lo estrictamente previsto, garantizando el principio de legalidad y la seguridad jurídica.

Desde otra perspectiva, se ha invocado el principio de eficacia administrativa para justificar el hecho de que las administraciones institucionales ostenten potestad expropiatoria, argumentando la especialización técnica de estas administraciones, la agilización de procedimientos y el cumplimiento del principio de eficacia del artículo 103 CE, entre otros. No obstante, como apunta **Blanquer Criado**, a lo largo del procedimiento expropiatorio pueden surgir dificultades o problemas ante los cuales una Administración territorial tiene capacidad para ejecutar o resolver, mientras que las Administraciones instrumentales carecen de medios para ello. Por ejemplo, en caso de ser necesario

proceder a la toma de posesión forzosa del bien ante la negativa del administrado a abandonarlo, la Administración institucional carece “de agentes de la autoridad con competencia para proceder a la compulsión sobre las personas y debe solicitar el auxilio de una Administración Territorial que dispone de fuerzas públicas para ejecutar el desalojo o desahucio administrativo⁵⁰”.

Por tanto, tomando en consideración los argumentos expuestos anteriormente, y en el ejercicio de la competencia exclusiva de del Estado de legislar sobre esta materia reconocida en nuestra Constitución, en mi opinión parece conveniente seguir la vía propuesta por las disposiciones del Anteproyecto de configurar un elenco cerrado de entes dotados de potestad expropiatoria y, sólo en caso de necesidad y por razones de oportunidad, permitir al legislador ampliarlo puntual y específicamente.

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA.

1. EL ABUSO DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE URGENCIA.

La vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954 regula en su Título II el procedimiento general de expropiación; pero además el legislador incluyó un procedimiento excepcional de declaración de ocupación urgente, con una serie de peculiaridades que lo distinguen del general. El procedimiento expropiatorio (general o urgente), idealmente se configura como un sistema de salvaguarda de los derechos y garantías de los administrados recogidos en el artículo 33.3 de la Constitución, ya tratado con anterioridad en el Capítulo III. En este Capítulo se abordan sus principales deficiencias, así como una propuesta de reforma.

⁵⁰ Blanquer Criado D., “La Titularidad de la Potestad Expropiatoria”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p.74.

1.1. Declaración de ocupación urgente: exigencias legales y su distorsión por la práctica administrativa y la normativa sectorial.

El artículo 52 de la LEF, como ya se indicó en el Capítulo III, regula un procedimiento expropiatorio excepcional de declaración urgente de la necesidad de expropiación de los bienes afectados. De conformidad con este precepto, el Consejo de Ministros, es competente para declarar de forma excepcional la urgente ocupación de los bienes afectados. En el expediente deberá figurar la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en el que se prevea que concluirá el expediente y se realizará el pago, por el importe al que previsiblemente ascenderá el justiprecio determinado con posterioridad.

El Tribunal Supremo, en la **Sentencia 8356/2011 de 30 de noviembre de 2011**⁵¹, declara que el procedimiento de expropiación urgente “debe responder a urgencias reales y constatadas a lo largo del expediente, en relación con una obra o finalidad concreta y determinada, suficientemente justificadas para que puedan servir de base a una excepción tan importante al sistema general de previo pago del justiprecio; y, en segundo lugar, que el acuerdo en que se declare dicha urgencia esté debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que lo justifican.” Por tanto, no se trata en ningún caso de una facultad discrecional de la Administración, sino que deben concurrir los requisitos que la ley exige y que fundamentan la desposesión de bienes de titularidad privada sin previo pago del justiprecio.

Entrena Cuesta⁵² expone cómo la práctica administrativa y legislativa han ido desvirtuando el planteamiento de este procedimiento excepcional, así como la intención del legislador al regular un procedimiento más expedito por razones de urgencia. Como

⁵¹ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 8356, de 30 de noviembre de 2011, FJ 4º.

⁵²Entrena Cuesta, R., “El Procedimiento Expropiatorio”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 102-103

señala, en la misma línea, **Manteca Valdelande**⁵³, “este fenómeno de generalización se debe a dos causas principales: a la generalización de los acuerdos administrativos declarando la urgente ocupación que ha sido admitida con bastante laxitud por los tribunales de justicia; y a la declaración por ley de la necesidad de urgente ocupación que se incluye en la mayoría de las normas especiales que regulan expropiaciones”.

Por una parte, la Administración, justificando su actuación en la eficacia administrativa y el cumplimiento de sus objetivos, acude al mecanismo de la declaración de ocupación urgente de forma generalizada sin atender a los principios de proporcionalidad e idoneidad. De este modo, se desnaturaliza su carácter excepcional y se convierte en el procedimiento utilizado normalmente. Por otra parte, la legislación sectorial ha tendido a declarar la utilidad pública, a efectos expropiatorios, de las obras o instalaciones a efectuar según el objeto de la Ley para, a continuación, proceder a declarar la urgente ocupación de los bienes que se vean afectados siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 52 de la LEF.

Como ejemplo ilustrativo de la realidad de esta práctica, Entrena Cuesta hace referencia a las **Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos**⁵⁴, en la que se declaran de utilidad pública, a efectos de expropiación, una serie de instalaciones y plantas de regasificación (artículo 103.1) y, a continuación, en su artículo 105 establece lo siguiente: “La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954”.

⁵³ Manteca Valdelande, M., “La potestad expropiatoria de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa*, n.1, 2012, pg. 8

⁵⁴ Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (BOE 8 de octubre de 1998)

1.2. Análisis crítico de los problemas derivados del procedimiento de urgencia.

Entrena Cuesta⁵⁵, señala los efectos más relevantes que en la práctica son consecuencia de la declaración de ocupación urgente. Primeramente, se **suprime la fase de declaración de necesidad de ocupación** con la consiguiente erosión de las garantías de los ciudadanos. En este sentido, Entrena Cuesta citando a Muñoz Machado, ha señalado la importancia capital de esta fase del procedimiento en relación con los derechos de los administrados, en la medida en que la declaración de necesidad de ocupación supone un control de la legalidad de la *causa expropriandi*, permite señalar bienes alternativos a los determinados por el sujeto expropiante por razones de idoneidad y supervisa que los bienes ocupados sean los estrictamente necesarios. En segundo término, la declaración de ocupación urgente supone una **excepción al principio de previo pago del justiprecio**, principio configurador del instituto expropiatorio, de manera, que al expropiado se le abona una cantidad generalmente simbólica y, con posterioridad a la ocupación de los bienes, se procederá a la determinación y pago del justiprecio.

Ambos aspectos suponen un significativo menoscabo de los derechos del expropiado. Por una parte, al considerarse cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes objeto de expropiación, se le priva de las diversas oportunidades de actuación que le corresponderían durante la tramitación del expediente, previamente expuestas. Esto, en la práctica, da lugar a múltiples situaciones de inseguridad jurídica, derivadas de la falta de determinación inicial de los bienes afectados por la expropiación, su extensión y sus legítimos titulares.

Por otra parte, respecto a la ruptura del principio del previo pago del justiprecio, reemplazado por el pago de una cantidad simbólica, ello implica la discriminación de

⁵⁵ Entrena Cuesta, R., “El Procedimiento Expropiatorio”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 91-108.

unos sujetos expropiados respecto de otros. Los expropiados a los que se les ha privado de sus bienes o derechos aplicando el procedimiento general han gozado de mayores garantías y derechos que aquellos otros a los que se les ha expropiado de manera sumaria a través del procedimiento de urgencia. En última instancia, estos últimos realizan un sacrificio mayor en beneficio de la sociedad o de los beneficiarios de la expropiación. Como apuntan **García de Enterría y Fernández Rodríguez**⁵⁶, “la expropiación forzosa ha pasado de ser una institución que impone una concreta y circunscrita carga a los administrados, a ser un sistema de imponérseles, adicionalmente, la carga de financiar las obras públicas, y aún una serie importante de obras privadas –las realizadas por los beneficiarios privados de la expropiación con la calificación de urgentes”.

Fuertes López⁵⁷ destaca una serie de abusos, adicionales a los expuestos previamente, cometidos en la práctica administrativa como consecuencia del uso generalizado de la declaración de ocupación urgente para llevar a cabo las expropiaciones. En primer lugar, denuncia abusos tales como la **omisión de garantías** como la falta de notificación a los interesados de que sus bienes van a ser objeto de expropiación (como se desprende de la Sentencia del Tribunal Supremo 2124/2009, de 21 de abril de 2009⁵⁸, entre otras). En segundo término, la citada autora enfatiza los abusos de este procedimiento por parte de la Administración con el fin de agilizar el procedimiento y favorecer a los beneficiarios de la expropiación así como “las incomprensibles dilaciones de procedimientos que gozaban de la declaración de urgencia”. Finalmente, denuncia una de las prácticas más preocupantes, que ataca directamente al derecho de defensa de los administrados, que es “la inclusión en normas con rango de Ley de acuerdos administrativos para dificultar su impugnación judicial.” De esta manera, “proliferan leyes que acogen un acuerdo o medida con su propia declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación.” Por tanto, “el

⁵⁶ Entrena Cuesta, R., “El Procedimiento Expropiatorio”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p.106

⁵⁷ Fuertes López M, “¿Una nueva Ley de expropiación forzosa?,” pp. 6-10.(disponible en <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia-Tarragona.pdf>; última consulta 28/02/2025)

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 2124, de 21 de abril de 2009.

acto administrativo queda dentro del envoltorio legal privando de las mínimas garantías a los ciudadanos afectados.”⁵⁹

2. PROPUESTA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN URGENTE.

En la práctica administrativa y, propiciado por la legislación sectorial, como se ha expuesto previamente, el procedimiento de expropiación urgente ha perdido su carácter de excepcionalidad y se ha convertido en el procedimiento al que se recurre por regla general. Todo ello, con el fin de agilizar la actuación administrativa sobre la base del principio de eficacia administrativa.

Por tanto, se hace necesaria una reforma y consiguiente adaptación al contexto actual, de la regulación del procedimiento de urgencia. Es necesario, regular un procedimiento que se adapte a las exigencias de una situación de excepcionalidad, pero que respete el principio de legalidad de la actuación administrativa y garantice los derechos de los administrados.

Menéndez Rexach realiza la siguiente propuesta de reforma legislativa sobre la base del Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa. En primer término, aboga por mantener el carácter de excepcionalidad de este procedimiento (en consonancia, con el artículo 52 de la LEF) aunque entiende que debe vincularse “a la existencia de un expediente de contratación urgente” o seguirse “cuando concurra la imperiosa urgencia a que hace referencia el art. 141.c) LCAP”⁶⁰. Actualmente, el citado artículo se corresponde con el artículo 168 b) 1º de la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector**

⁵⁹Fuertes López M, “¿Una nueva Ley de expropiación forzosa?,” pp. 6-10.(disponible en <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia-Tarragona.pdf>; última consulta 28/02/2025)

⁶⁰Menéndez Rexach, A., “Garantías Expropiatorias básicas y Procedimientos Especiales”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp.159-161

Público, que permite acudir a la aplicación del procedimiento de urgencia cuando “una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia” ⁶¹.

En cuanto a las distintas fases del procedimiento, las reformas propuestas en el Anteproyecto y comentadas por **Menéndez Rexach** son las siguientes:

- a. El artículo 84 establece que las Corporaciones Locales pueden declarar la urgencia de la expropiación.
- b. El artículo 85.1 dispone que la declaración de ocupación urgente puede realizarse en cualquier instancia del procedimiento, pero siempre debe cumplirse el **trámite de información pública**, aunque con la reducción de plazos. A continuación, de conformidad con el artículo 85.3, se notificará el **acuerdo de necesidad de ocupación** a los interesados, junto con la hoja de valoración de los bienes, y fijando la fecha en la que se producirá el pago anticipado y la fecha de ocupación de los bienes objeto de la expropiación.
- c. El artículo 86.1 recalca que, aunque el **pago del justiprecio** sea parcial (hasta el límite de la valoración realizada por el beneficiario), debe hacerse siempre antes de la ocupación de los bienes. Por tanto, incluso las expropiaciones realizadas mediante el procedimiento de urgencia, están **sujetas al principio de previo pago del justiprecio**. El citado artículo establece que antes de proceder a la expropiación se debe pagar “el importe fijado en la hoja de valoración del beneficiario; el importe de los perjuicios derivados de la rápida ocupación (3% del justiprecio); los gastos

⁶¹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (BOE 9 de noviembre de 2011).

adicionales que se acrediten por el expropiado”.⁶² La consignación del justiprecio es la alternativa al pago, en caso de que el expropiado no lo acepte o si no hubiere proporcionado los datos necesarios para la realización del pago en el plazo establecido.

- d. Los artículos 87 y 88 prevén la ocupación de los bienes, una vez efectuado el pago o consigna, y la correspondiente certificación en un acta (art. 87). A partir de ese momento, continúa la expropiación de acuerdo con los preceptos del procedimiento general, si bien se dará preferencia a estos expedientes y los plazos continuarán reducidos a la mitad (art. 88).
- e. Finalmente, el artículo 89 impone un **plazo de caducidad** de seis meses de la declaración de urgente ocupación en caso de no hacerse efectiva la ocupación especificando, además, que en ese caso no podrá volver a utilizarse este procedimiento en relación con el mismo objeto, aunque sí es posible si cambia la finalidad de la expropiación. En este punto, Menéndez Rexach señala la conveniencia de sujetar también a un plazo de caducidad a la declaración de necesidad de ocupación, si bien la reforma no lo prevé. En este punto, coincido con la opinión del autor por considerar que esta previsión agilizaría la actuación administrativa.

En síntesis, los aspectos más trascendentes de esta propuesta de reforma son, a mi juicio, la delimitación del concepto de urgencia y el respeto al principio del previo pago del justiprecio, eje fundamental del instituto expropiatorio, en relación con la protección de las garantías y derechos de los administrados que se ven privados de sus bienes. Ambos extremos propiciarán la objetivización del procedimiento de urgencia y la salvaguarda de su carácter excepcional.

⁶² Menéndez Rexach, A., “Garantías Expropiatorias básicas y Procedimientos Especiales”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pg.159.

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA Y DE LOS ÓRGANOS DE VALORACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS EXPROPIADOS: EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN.

1. EL SISTEMA DE VALORACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA: EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACION.

Una de las principales innovaciones introducidas por la Ley de Expropiación Forzosa del 16 de diciembre de 1954, fue la constitución de los Jurados Provinciales de Expropiación, concebidos como órganos colegiados responsables de la valoración de bienes o derechos, en los casos de desacuerdo entre los particulares y la administración expropiante. Este nuevo sistema sustituyó a la solución anterior del tercer perito, vigente en las leyes de expropiación forzosa de 1836 y 1879.

1.1. Composición y funcionamiento del Jurado Provincial de Expropiación en la LEF.

El procedimiento del tercer perito adoptado por primera vez en la Ley de 1836 se basaba, como explica **García de Enterría**⁶³, en la intermediación de un árbitro, en sentido rigurosamente formal, es decir, un auténtico dirimente, cuyos dictámenes (laudos de los peritos terceros) eran vinculantes para la administración, igualándola así al administrado, teniendo ambas partes que impugnar judicialmente el dictamen en caso de disconformidad. La Ley de 1879 mantiene la figura del tercer perito, pero cambia de manera muy determinante su actuación dirimente, porque dota a la Administración del privilegio de decisión previa en la materia, convirtiendo el dictamen del perito en no vinculante y permitiendo a aquella la libre fijación del justiprecio.

⁶³García de Enterría, E. “La potestad expropiatoria”, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 128-130.

Este procedimiento, como señala este autor, adolecía de múltiples defectos entre los que destaca, en primer lugar, el marcado carácter arbitral del dictamen que, gracias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto, recuperó en la práctica, su carácter vinculante. En segundo término, al ser el perito un profesional libre, se ponía en duda su objetividad para defender los intereses de la Administración y mantener su imparcialidad. Por último, también constituye una importante debilidad de este sistema el carácter unipersonal del órgano y su ocasionalidad, ya que un juez nombraba a un perito distinto para cada expediente expropiatorio. En fin, todo ello justificó la importante reforma de este sistema que acometió la actual LEF.

La Exposición de Motivos de la LEF justifica el acierto y conveniencia de este cambio de sistema en la valoración de la indemnización expropiatoria, argumentando que los Jurados Provinciales de Expropiación “vienen a ser órganos en los que se integran las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen, además, las ventajas que proporciona la **permanencia y especialización** en la función, la **colegiación** (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la **preparación**, al mismo tiempo en los aspectos material y jurídico, de la cuestión a decidir”⁶⁴.

La LEF, regula el funcionamiento y composición del Jurado Provincial de Expropiación en su Capítulo III, artículos 31 a 44, con la rúbrica “De la determinación del justo precio”. De conformidad con la redacción del **artículo treinta y dos de la LEF**, el Jurado Provincial de Expropiación, constituido en cada capital de provincia, está integrado por un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el presidente de la Audiencia correspondiente, y cuatro vocales: un Abogado del Estado; dos funcionarios técnicos, nombrados en atención a la naturaleza de los bienes objeto de la expropiación; un representante de la Cámara Agraria Provincial, de la Cámara de la Propiedad Urbana, de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación o Colegio profesional u Organización empresarial también en atención a la naturaleza de los bienes; un Notario de libre designación y el Interventor territorial de la provincia. El REF (artículos 32 a 38),

⁶⁴ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. (BOE 17 de diciembre de 1954).

establece una serie de incompatibilidades, excusas, asistencias, dietas a cargo del sujeto expropiante, sanciones y sustituciones de los miembros del Jurado.

En cuanto a su funcionamiento, los Jurados deciden por mayoría de los votos sobre los asuntos de que conozcan en ejercicio de sus competencias. El Jurado, teniendo en cuenta las hojas de aprecio formuladas por ambas partes, “decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación” (artículo treinta y cuatro de la LEF). La resolución del Jurado, debe estar debidamente motivada, exponiendo razonadamente los criterios de valoración adoptados en concordancia con lo dispuesto en la Ley. Esta resolución, que se notificará al expropiado y la Administración expropiante, agota la vía administrativa, y contra ella, sólo cabe recurso contencioso-administrativo (artículo treinta y cinco), sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión, recogido en el artículo 113 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁶⁵.

Este sistema ha sido defendido por autores como **García de Enterría**⁶⁶ en las décadas inmediatamente posteriores a la reforma, al ver en ésta una acertada solución a los problemas del sistema del tercer perito. El Jurado se configura como un órgano provincial que atiende a las **condiciones político-geográficas** de cada territorio, y asegura la **centralización** en un único órgano de todos los procedimientos expropiatorios, facilitando, por ello, la especialización a la que alude la Exposición de Motivos de la Ley. Finalmente, el Jurado se caracteriza ser un **órgano permanente** y de **composición reducida**, proporcionando el requisito y la garantía de la colegiación del órgano y a la vez manteniendo la eficacia y agilidad del procedimiento.

⁶⁵ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE 2 de octubre de 2015).

⁶⁶ García de Enterría, E., “La garantía patrimonial de los administrados. A) La garantía de la expropiación propiamente tal”, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 132-133.

1.2. Análisis crítico de las deficiencias y problemas de los Jurados Provinciales de Expropiación.

La implantación de los Jurados Provinciales de Expropiación, respondió en su día a la intención de superar el sistema del tercer perito corrigiendo sus deficiencias, y de acuerdo con la Exposición de Motivos de la LEF “llegar algún día a una determinación automática del justo precio”⁶⁷. No obstante, debido a la evolución de la realidad jurídica y social española desde la publicación de la LEF en 1954, se han detectado ciertas deficiencias y problemas, así como evidentes aspectos de mejora del sistema.

Fernández Magdalena⁶⁸ destaca una serie de problemas de distinta índole relativos a los Jurados. El citado autor hace referencia al **colapso** en el que se encuentran muchos Jurados de Expropiación como consecuencia del gran volumen de expedientes de que tienen que conocer. A ello se añade el reducido plazo de ocho días que la LEF concede para la determinación del justiprecio, que en la realidad está lejos de cumplirse, como queda evidenciado por la Intervención General de la Administración del Estado⁶⁹ que calcula un tiempo medio de tramitación de los expedientes de cuatro años y medio aproximadamente, que se puede incrementar en tres años más si se considera la actuación del Jurado. Es decir, el procedimiento expropiatorio se alarga desmesuradamente por el solo hecho de tener que acudir al Jurado Provincial de Expropiación. Por otra parte, la Administración además tiene la obligación de abonar intereses de demora (artículo 56 de la LEF) a partir de los seis meses desde que se abre la pieza separada de justiprecio, aumentado así el coste de la expropiación.

En esta misma línea, el citado autor hace referencia a la relevancia excesiva del **papel de los vocales técnicos** en algunos casos. En caso de sobrecarga de trabajo, el Jurado tenderá a dar por válida la valoración del vocal técnico, “con lo que la posición de éste se parece

⁶⁷ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. (BOE 17 de diciembre de 1954).

⁶⁸ Fernández Magdalena, A.L., “Los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa: situación presente y posibles reformas” *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 1990.

⁶⁹ Intervención General de la Administración del Estado., “Control Financiero sobre la Expropiación Forzosa. Oportunidades de mejora y propuestas de actuación.”, 2001, p. 5.

mucho, por una parte, a la del perito que, a requerimiento de un Tribunal, evacúa un informe o dictamen y, por otra, a la del perito dirimente de la legislación anterior”.⁷⁰

Además de las mencionadas previamente, dos de las principales trabas que limitan en gran medida la actividad y eficacia de los Jurados, son que algunos de sus miembros desempeñan sus funciones a tiempo parcial y al margen de sus cometidos ordinarios y que existe una falta de medios materiales. Por ejemplo, el presidente es un Magistrado que trabaja ordinariamente en la Audiencia y debe compaginarlo con la asistencia y organización de la actividad del jurado; también los vocales se encuentran en una situación similar. Teniendo en cuenta estas circunstancias, **Fernández Magdalena** propone la lógica solución de elevar sustancialmente la cuantía debida por asistencia a las reuniones y en función del número de expedientes que se resuelvan.

Fuertes López⁷¹ denuncia también las cuestiones expuestas previamente acerca de la falta de apoyos y medios técnicos con los que cuenta el Jurado, a la vista los numerosos expedientes de que tienen que conocer, lo que tiene como consecuencia última los retrasos injustificados que tiene que soportar el expropiado para recibir la indemnización expropiatoria. Asimismo, la citada autora destaca el **marcado carácter jurídico** del Jurado en detrimento de el aspecto predominantemente económico que debiera imperar, teniendo en cuenta que su función es determinar el justiprecio.

García Campá y Llidó Silvestre⁷² ponen de manifiesto una serie de deficiencias de los Jurados en dos aspectos: en cuanto a su composición y en cuanto a su funcionamiento y organización.

⁷⁰ Fernández Magdalena, A.L., “Los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa: situación presente y posibles reformas” *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 1990.

⁷¹ Fuertes López M, “¿Una nueva Ley de expropiación forzosa?”, pp. 12-15. (disponible en <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia-Tarragona.pdf>; última consulta 09/03/2025).

⁷² García Campá, J.I. y Llidó Silvestre, J., “El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 267, 1995, pp. 630-634.

En cuanto a la composición del Jurado, ambos autores critican la **falta de adecuación** de la LEF a la estructura territorial y administrativa postconstitucional (teniendo en cuenta la supresión de las Cámaras Agrarias y de la Organización Sindical). Asimismo, la composición del Jurado, critican, no es la más apropiada en aras de procurar una correcta la valoración del objeto expropiado. En este sentido, argumentan que la presencia de un Magistrado no garantiza una fiel aplicación de los criterios objetivos de valoración, en el caso del suelo u otros bienes o derechos establecidos en leyes específicas. Misma crítica hacen de la actuación del Notario, que en muchas ocasiones valora al alza los bienes, poniendo el énfasis en las **divergencias entre las valoraciones** de bienes que hace el Notario en ejercicio de sus funciones de fedatario público y su intervención como miembro del Jurado. Por tanto, el vocal técnico y el Abogado del Estado cobran una importancia capital en la decisión del Jurado. Si bien teniendo en cuenta que ambos son funcionarios públicos que, en la mayoría de ocasiones, dependen funcionalmente de la Administración expropiante, se pone en entredicho la **absoluta garantía de imparcialidad** que debiera tener la resolución del Jurado.

En relación con los criterios de la valoración, **Garcés Sanagustín** hace referencia a que la **desconexión interorgánica** entre los Jurados de los distintos territorios rompe el principio de objetividad e igualdad que deben regir la actuación del Jurado. Como ejemplo de esta cuestión, el citado autor menciona “aquellos supuestos en que en el trazado de infraestructuras lineales (vgr., carreteras) ha llevado aparejada la actuación simultánea de dos Jurados de provincias colindantes, que han producido fallos contradictorios a pesar de que los predios colindantes cuya valoración se sometía a examen tenían las mismas condiciones de aprovechamiento y uso”.⁷³

Finalmente, García Campá y Llidó Silvestre y Fuertes López denuncian el restringido régimen de abstención y recusación aplicables a los miembros del Jurado, recogido en el REF.

⁷³Garcés Sanagustín, M. “LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA”, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p.199

En relación con el funcionamiento del Jurado, ambos autores denuncian que “el carácter de órgano con composición variable para cada intervención y sin infraestructura propia y permanente, se traduce en la práctica en **retrasos considerables** en la fijación del justiprecio”.⁷⁴

En este punto, cabe hacer referencia a **García de Enterría**⁷⁵ cuyo criterio u opinión con respecto a esta Ley evolucionó significativamente en obras posteriores a la citada anteriormente y que presentan una mayor distancia temporal con la fecha de la aprobación de la LEF de 1954. Concretamente, en relación con los Jurados Provinciales de Expropiación, el citado autor resalta la degradación sufrida por la institución: por un lado, por la falta de adecuación de la misma a la evolución de la estructura administrativa que ha producido la indefensión de los administrados y, por otro, por la aparición de los Jurados autonómicos. En definitiva, en palabras de García de Enterría, “no hay hoy ninguna razón para presumir objetividad a las decisiones del llamado impropriadamente Jurado. De hecho, la justicia de los justiprecios está hoy confiada sólo a los Tribunales contencioso-administrativos, los cuales deciden casi sistemáticamente en función de una prueba pericial.” No obstante, “la justicia administrativa no puede convertirse, como ocurre notoriamente ahora, en un modo normal de administrar”.⁷⁶

En lo concerniente a la aparición de Jurados de Expropiación autonómicos, **Tomás-Ramón Fernández**⁷⁷ denuncia que estos surgen, a raíz de la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, inmediatamente extendida al resto de CC.AA, cuya justificación se hace descansar en las peculiaridades organizativas de cada comunidad autónoma. Decía este autor que la configuración de estos nuevos

⁷⁴ García Campá, J.I. y Llidó Silvestre, J., “El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 267, 1995, pp. 632

⁷⁵ García de Enterría, E. (2001). “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después.”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, pp. 260-265

⁷⁶ García de Enterría, E. (2001). “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después.”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, pg. 260

⁷⁷ Fernández Rodríguez, T-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n. 166, 2005, pp.7-27

Jurados en la propia legislación autonómica, además de romper por completo con la garantía de imparcialidad (al estar la administración sobrerrepresentada en relación con los administrados), es inconstitucional, pues el Tribunal Constitucional ha “dejado muy claro, desde su Sentencia de 26 de marzo de 1987, que todo lo que concierne a la expropiación-garantía es de la exclusiva competencia del legislador estatal, lo que con toda evidencia incluye la garantía de imparcialidad en la fijación del justiprecio, que va indiscutiblemente ligada a la estructura paritaria del Jurado Provincial”⁷⁸. No obstante, como señala el citado autor, estas medidas adoptadas por las leyes autonómicas están proceso de ser anuladas por el TC; en algunos casos estarían siendo revocadas por las propias comunidades.

Esta experiencia pone de manifiesto la necesidad de actuación del legislador estatal, que debe hacer uso de las competencias que tiene conferidas.

2. PROPUESTA DE REFORMA.

Los problemas y deficiencias de la institución del Jurado Provincial de Expropiación expuestas anteriormente justifican la necesidad de reforma de este sistema de valoración de la indemnización expropiatoria. En las últimas décadas, muchos autores han podido observar dichas deficiencias y han propuesto reformas o modificaciones en aras de dar solución a un problema de tal importancia, teniendo en cuenta su incidencia directa en las garantías básicas de los administrados. Por otra parte, en el Derecho comparado existen diversas alternativas de órganos de diferente naturaleza que tienen encomendada la tarea de determinar el justiprecio en caso de no llegar a un acuerdo la Administración expropiante y el expropiado. Asimismo, la propia LEF o la legislación autonómica pueden ofrecer alternativas que pueden ser de aplicación en esta cuestión.

⁷⁸ Fernández Rodríguez, T-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n. 166, 2005, pg.16

2.1. Derecho comparado.

En **Francia**, de conformidad con el *Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*⁷⁹, en caso de no haber acuerdo entre la Administración expropiante y el expropiado, será una autoridad judicial especial la que ordene la expropiación a través de una *ordonnance de expropriation* y la que establezca la indemnización. Como expone **Baño León**, los dos cometidos fundamentales de esta autoridad judicial son ordenar la expropiación y determinar la indemnización, que “debe cubrir la integridad del perjuicio causado por la expropiación, lo que incluye la indemnización principal que representa el valor patrimonial del bien expropiado y las indemnizaciones accesorias que, en su caso, se produzcan como consecuencia de los daños causados”⁸⁰.

En **Italia**, como explica el citado autor, en caso de no haber concurrencia de voluntades, se deposita una indemnización provisional en la caja de depósitos y se configura una comisión formada por técnicos especialistas que tiene la naturaleza de órgano administrativo. Asimismo, el Texto Único de disposiciones legislativas y reglamentarias en materia de expropiación por causa de utilidad pública⁸¹, en su artículo 21, dispone que la administración expropiante designa a dos de los técnicos, uno de los cuales puede ser el nombrado previamente por el expropiante. El tercer técnico, lo designará el Presidente del Tribunal Civil del distrito correspondiente, a petición de alguno de los interesados.

En el ordenamiento jurídico de **Alemania**, la regulación del instituto expropiatorio no está contenida en una única ley. En cuanto al procedimiento expropiatorio, **Baño León**⁸² explica que éste termina bien con un acuerdo entre las partes, bien mediante una resolución expropiatoria de la Administración expropiante que determina todos los

⁷⁹ Ley n.º 55-703, de 26 de julio de 1955 Code de l'expropriation pour cause d'utilité (Journal officiel de la République française el 27 de julio de 1955)

⁸⁰ Baños León, J.M., “Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania”, *Documentación Administrativa*, n. 122, 1990, pg. 204.

⁸¹ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (*Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 16 agosto 2001 - Supplemento Ordinario n. 211)

⁸² Baño León, J.M., “Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania”, *Documentación Administrativa*, n. 122, 1990, pg. 216

extremos incluida la cuantía de la expropiación. En este último caso, si no hay conformidad, el administrado tiene la posibilidad de recurrir ante los Tribunales ordinarios. En cuanto a la determinación del justiprecio, el denominado Código de la Construcción⁸³, (*Baugesetzbuch*) en su artículo 193, dispone que se formará un comité de expertos que emitirá dictámenes periciales no vinculantes salvo disposición en contrario, sobre el valor de mercado de las propiedades urbanas objeto de expropiación.

En **Reino Unido**, de conformidad con lo dispuesto en el *Land Compensation Act*⁸⁴ de 1973 (Parte I, sección 16), en caso de disputa entre las partes en relación con la compensación expropiatoria, resolverá el Alto Tribunal especializado en la materia (*Land Tribunal*).

Finalmente, en **Estados Unidos** como expone **Pont Castejón**, la compensación expropiatoria la fijan generalmente los Tribunales ordinarios. Si bien como explica la citada autora, “la naturaleza y carácter del tribunal que habrá de determinar el montante compensatorio es cuestión a decidir discrecionalmente por el legislador... Puede consistir, por tanto, en un tribunal ad hoc, un tribunal legislativo, un juez único, comisionados de los juzgados, funcionarios, tribunales jurisdiccionales..., aunque en la mayoría de supuestos la justa compensación es determinada por tribunales ordinarios de carácter judicial”⁸⁵.

2.2. Alternativas de reforma en España.

Además, de las posibilidades que ofrece el Derecho comparado en cuanto a la reforma del sistema de determinación del justiprecio en caso de no haber acuerdo entre las partes, en nuestro derecho existen también alternativas similares y que podrían servir de inspiración

⁸³ Ley del Código de Urbanismo Alemán (BauGB), de 23 de junio de 1960, modificada por última vez el 15 de marzo de 2021 (BGBl. I S. 182).

⁸⁴ Land Compensation Act 1973, c. 26. (Reino Unido).

Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/26/enacted>.

⁸⁵ Pont Castejón, I., “La técnica expropiatoria en Derecho anglosajón. Estados Unidos y Gran Bretaña”, *Documentación Administrativa*, n. 222, 1990, pg. 240.

en este sentido. Asimismo, autores como García de Enterría han propuesto también otros sistemas alternativos que podrían dar solución a los problemas de los que adolece el sistema actual.

García Campá y Llidó Silvestre⁸⁶ argumentan que en la propia LEF hay casos en los que por la naturaleza especial de los bienes el expediente no se deja en manos del Jurado. En el caso de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, a tenor del artículo 79 de la LEF, “el justo precio de los bienes se determinará mediante tasación pericial por una Comisión compuesta por tres académicos”. Otro supuesto similar es el de las requisas militares, cuya valoración está a cargo de Comisión Central de Valoraciones de requisas militares.

Otra solución diferente es la que propone **García de Enterría**⁸⁷ que considera que habría que reconstruir la institución del Jurado de Expropiación, con base en el **sistema de arbitraje**. El citado autor propone la “designación de árbitros por los expropiados, del mismo modo que la Administración designa ella misma sus propios valedores allí”. De forma que habría paridad en la representación de los intereses privados y los de la Administración.

Finalmente, cualquiera que sea la solución que se adopte, la reforma debe regular órganos con potestad expropiatoria y procedimientos coherentes con la realidad postconstitucional, debe introducir medidas tendentes a asegurar la objetividad e igualdad en los criterios de valoración; y debe también introducir normas que garanticen la disposición de los medios suficientes y la celeridad en la toma de decisiones. En este sentido, considero que la solución más acertada es la propuesta por García de Enterría, consistente en utilizar la técnica arbitral, por ser la que ofrece mayores garantías de

⁸⁶ García Campá, J.I. y Llidó Silvestre, J., “El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 267, 1995, pp. 635

⁸⁷ García de Enterría, E. (2001). “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después.”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, pp. 260-265

imparcialidad y objetividad en los criterios de valoración, siendo también una fórmula ágil.

CAPÍTULO VII. PROPUESTA DE REFORMA DE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO.

La indemnización expropiatoria, se configura como la segunda garantía constitucional que establece el artículo 33.3 CE en relación con la institución expropiatoria. No obstante, como apunta **Rodríguez de Santiago**, “el precepto constitucional, sin embargo, no exige que el pago de la indemnización sea previo a la toma de posesión de los bienes o derechos expropiados”⁸⁸.

El contenido de esta garantía constitucional ha sido delimitado por el TC en la **Sentencia 166/186 de 19 de diciembre**, que el citado autor considera que adolece de gran imprecisión.

En primer lugar, la Sentencia establece que la Constitución no impone el previo pago de la indemnización y, por tanto, son igualmente válidas las expropiaciones para las que la Ley exige el previo pago como aquellas para las que no (por ejemplo, las expropiaciones urgentes). En segundo término, en cuanto al contenido de la indemnización, la sentencia establece lo siguiente: “dicha indemnización 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, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable.

⁸⁸ Rodríguez de Santiago, J.M., “Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, n. 177, 2008, pp. 188

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, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el **razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación**”⁸⁹.

1. LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO EN LA LEF.

1.1. Concepto y elementos del justo precio.

Justo precio o justiprecio es el término con el que la LEF denomina a la indemnización expropiatoria, que se corresponde, como señala **García de Enterría** con el “valor venal, valor en el mercado, *hic et nunc*, del sacrificio en que la expropiación consiste”⁹⁰.

Asimismo, como apunta **Valencia Martín**⁹¹, la jurisprudencia añade la perspectiva de valor de sustitución al concepto de justiprecio, es decir, este ha de ser suficiente como para permitir al administrado adquirir un bien de análoga naturaleza y valor. También se formula como una garantía que asegure la indemnidad patrimonial del administrado. Por tanto, han de tenerse en consideración además del valor del bien, los perjuicios patrimoniales adicionales que la expropiación le ha causado al expropiado.

La LEF, en su artículo 36, establece el criterio general de valoración de los bienes. A su tenor literal: “1. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan

⁸⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre de 1986, FJ 13 B).

⁹⁰ García de Enterría, E. “La garantía patrimonial de los administrados. A) La garantía de la expropiación propiamente tal.”, Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, Civitas, Madrid, 1984, p.121.

⁹¹ Valencia Martín, G., “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*, n. 257, 1993, pp. 77-80

lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro”. Por tanto, como señala el citado autor, respecto del momento del procedimiento al que hace referencia la Ley, la jurisprudencia ha establecido que se trata del momento en el que se produzca la apertura de cada pieza individualizada del justiprecio. Por otra parte, la Ley excluye del cálculo de la indemnización las plusvalías que sean consecuencia directa del proyecto que haya justificado la expropiación.

Finalmente, respecto del procedimiento de determinación del justiprecio, me remito a la exposición realizada en el Capítulo III del presente trabajo.

1.2. Los criterios de valoración en la LEF.

La LEF estableció en sus artículos 38 a 42 una serie de criterios de valoración de los bienes objeto de expropiación con el fin último de reducir la conflictividad al respecto y solventar una de las cuestiones capitales de una Ley de expropiación. A tenor de la Exposición de Motivos, “los criterios automáticos añaden a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones, ya que sustraen la base sobre la cual cabe plantearlas, que no es otra que la pluralidad abierta indefinidamente de los medios de estimación”⁹².

La redacción original de los **artículos 38 y 39** tomaba como precio expropiatorio el valor fiscal de los bienes (justificado por el principio de los actos propios) ponderado mediante el valor real de los mismos, como señala **García de Enterría**⁹³. No obstante, ambos artículos fueron derogados por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. Adicionalmente, en su **artículo 43** la LEF incluyó un criterio estimativo y en principio excepcional. A tenor literal del citado artículo, apartado 1: “No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación

⁹² Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. (BOE 17 de diciembre de 1954).

⁹³ García de Enterría, E. “La garantía patrimonial de los administrados. A) La garantía de la expropiación propiamente tal.”, Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, Civitas, Madrid, 1984, pp.123-126.

aplicando los **criterios estimativos** que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado provincial de expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores **resulte notoriamente inferior o superior al valor real** de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados”. **Valencia Martín**⁹⁴ expone que este criterio de libertad estimativa o de elección de criterio de valoración lo introdujo el legislador con la intención de determinar el justiprecio, cuando la valoración obtenida aplicando los criterios de los artículos anteriores no reflejara el valor real de los bienes. Sin embargo, este criterio se ha acabado convirtiendo en la regla general en la mayoría de las expropiaciones, excepto las de terrenos que se valoran de acuerdo con los criterios de valoración recogidos en la legislación urbanística.

2. CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

El intento de la LEF de establecer unos criterios de valoración objetivos y que redujeran la conflictividad generada en este punto del proceso expropiatorio ha resultado infructuoso. **Uría Fernández**, sostiene que “el fracaso de la ley en este punto es perfectamente constatable a partir del elevado índice de litigiosidad que observamos para la determinación del justiprecio utilizando, precisamente, esa pluralidad abierta de medios de valoración”⁹⁵. El artículo 43 que se introdujo para dar respuesta a supuestos excepcionales, es utilizado actualmente por la Administración, los Jurados de Expropiación e incluso los Tribunales, de manera sistemática.

⁹⁴ Valencia Martín, G., “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*, n. 257, 1993, pp. 84-86.

⁹⁵ Uría Fernández, F., “Perspectivas de reforma de la Ley de Expropiación Forzosa”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p.50.

Santamaría Pastor, expone llanamente que nuestra legislación expropiatoria ha venido afirmando el **valor de mercado** como valor expropiatorio, debido al carácter de **precio de sustitución** de la indemnización expropiatoria. Sin embargo, “las reglas de valoración han sido también siempre diseñadas bajo el presupuesto implícito y no confesado de que dicho valor debía ser artificialmente deflactado, por conveniencias estrictamente financieras”⁹⁶. La razón de ser de esta política no es otra que el excesivo gasto en obra pública de las Administraciones públicas, por encima de sus posibilidades. Utilizando mecanismos tales como la demora de pagos o la adopción de una política de adquisición a bajo coste de suelo a través de la expropiación, han podido mantener el nivel de obra pública que de otra forma (pagando los bienes a precio de mercado real) no habrían podido mantener.

Por tanto, pese a que aparentemente la legislación expropiatoria proclama que los bienes expropiados se valorarán a precio de mercado, la realidad es que los valores reales que se entregan al expropiado están muy por debajo del precio de mercado. El principal problema que surge como consecuencia de esta política, es la contradicción que ello produce respecto de los principios constitucionales que en último término informan la materia, tal y como pone de manifiesto **Boix Palop**⁹⁷. De acuerdo con este autor, si se considera que el justiprecio debe ser equivalente al valor de mercado del bien por tener el carácter de valor de sustitución del bien, como defiende la doctrina y la jurisprudencia de TS, parece contradictoria por tanto, la actuación de la Administración dirigida a **deflactar el valor** de dichos bienes. Es más, el TS en su jurisprudencia ha tendido generalmente a evitar la aplicación de las normas que establecían criterios de valoración dirigidos a devaluar o matizar esa valoración de mercado de los bienes, haciendo uso del artículo 43

⁹⁶ Santamaría Pastor, J.A., “Perspectivas de reforma de la legislación expropiatoria”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 1, 2002, p. 12.

⁹⁷ Boix Palop, A. “Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis”, *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica: actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Tarragona, 10 y 11 de febrero de 2012, 2012, pp. 187-248. (disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/04/a-boix-perspectivas-de-reforma-en-materia-de-expropiacion-forzosa.pdf>; última consulta 16/03/2025).

de la LEF como “vía de escape para lograr cierta libertad estimativa por la vía de la comparación”. Todo ello, además de suponer una dilatación injustificada del procedimiento expropiatorio que debe soportar el administrado, es también perjudicial para la Administración. En la medida en que las valoraciones notablemente devaluadas terminan siendo revisadas y en general aumentadas, se generan múltiples dificultades para la Administración, especialmente un significativo encarecimiento de las expropiaciones.

En otro orden de las cosas, según **Aguado Fernández** otro problema principal en la determinación del justiprecio, derivado de los criterios de valoración establecidos en la LEF, es “la ausencia de metodología valorativa como no sea la comparación, aunque tampoco en este caso se fijan reglas concretas para establecer comparaciones”⁹⁸. Asimismo, argumenta que esta ausencia de criterios se ha ido supliendo a través de las distintas leyes del suelo aprobadas en las décadas posteriores, pero que tampoco han evitado el uso abusivo del artículo 43 de la LEF.

Esta misma problemática en cuanto a la ausencia de criterios de valoración, la pone de manifiesto **Santamaría Pastor** que aduce que, derogados los artículos 38 y 39 por la legislación urbanística, la valoración se reduce únicamente a la aplicación del artículo 43, que determina que los bienes se valorarán de acuerdo con su valor real y para llegar a él se aplicaran los criterios estimativos que la administración y el expropiados consideren adecuados. Esta situación genera una “laguna total y absoluta de reglas de valoración, que el legislador futuro deberá tratar de cubrir”⁹⁹. A este respecto, el citado autor concluye que el legislador deberá por un lado determinar si efectivamente el justiprecio debe ser o no correspondiente al valor de mercado; y, por otra parte, resulta imperativo que establezca reglas de valoración reales para determinar la indemnización expropiatoria.

⁹⁸Aguado Fernández, M^a D., “Criterios y reglas de valoración para la determinación del justiprecio. Los bienes inmuebles.”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p.240.

⁹⁹ Santamaría Pastor, J.A., “Perspectivas de reforma de la legislación expropiatoria”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 1, 2002, pp. 11-12

Finalmente, el problema de la determinación del justiprecio se ve también afectado por las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. **Aguado Fernández**, señala los importantes puntos de fricción que puede haber entre la legislación urbanística que las Comunidades Autónomas han ido aprobando y continúan desarrollando y la futura legislación estatal de expropiación.

3. PROPUESTA DE REFORMA.

Planteados los problemas relativos al establecimiento de criterios objetivos que permitan determinar el justiprecio asegurando una justa compensación, y con el fin de reducir la litigiosidad que suscita esta fase del procedimiento expropiatorio, se exponen a continuación una serie de propuestas de reforma sobre la base de las ideas o recomendaciones planteadas por la doctrina.

Aguado Fernández¹⁰⁰, estima necesario que la futura ley de expropiación aborde las siguientes cuestiones: en primer lugar, garantizar un trato **igualitario**, es decir, unificación y homogeneidad de criterios en todo el territorio; y, en segundo lugar, introducir **precisión y objetividad** en relación con la determinación de los criterios técnicos de valoración.

En relación con la garantía de igualdad de trato de los expropiados, la citada autora estima que no es posible mantener las fórmulas de mutuo acuerdo o convenio entre las partes.

“El tratamiento igualitario sólo se logrará partiendo de una valoración conforme a los criterios de la Ley que si son **justos, objetivos y «reales»** deberán producir la aceptación de los expropiados en la mayoría de las actuaciones”¹⁰¹. En consecuencia, tampoco es

¹⁰⁰ Aguado Fernández, M .D., “Criterios y reglas de valoración para la determinación del justiprecio. Los bienes inmuebles.”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 257-260.

¹⁰¹ Aguado Fernández, M .D., “Criterios y reglas de valoración para la determinación del justiprecio. Los bienes inmuebles.”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p. 257.

posible mantener el criterio de libertad estimativa que consagra el artículo 43 de la actual LEF. Por tanto, una futura ley de expropiación debe delimitar y definir el concepto de valor real a efectos de justiprecio, para impedir que por vía jurisprudencial se vuelva a resucitar el problema de la libre elección de criterio de valoración.

Respecto de los criterios técnicos de valoración, **Aguado Fernández** manifiesta la necesidad de introducir mayores precisiones en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones, a día de hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, si bien la misma apreciación es de aplicación a la citada ley vigente. La citada autora, hace referencia a la necesidad de una Ley específica que regule los criterios de valoración, en vez de la fórmula de la actual LEF de remitir las valoraciones administrativas de bienes inmuebles a otras leyes que regulan materias fiscales relativas a bienes inmuebles o a la ley reguladora de Haciendas Locales. En este caso, propone que la Ley reguladora de la actividad catastral incluya también la valoración de estos bienes a efectos expropiatorios. En este punto, cabe hacer referencia a la opinión de **Baño León**, quien considera que “por razones sistemáticas, que son también razones constitucionales, la sede material del justiprecio expropiatorio del suelo debe ser la ley expropiatoria y no la ley urbanística”¹⁰².

Adicionalmente, **Aguado Fernández** estima necesaria la modificación de algunos extremos en relación con la legislación catastral actual en cuanto a criterios de valoración de bienes a efectos de expropiación.

En primer término, los valores catastrales deben respetar la **clasificación del suelo** que hace la legislación urbanística y la valoración de los mismos debe ser acorde a dicha clasificación. Paralelamente, la valoración catastral de los bienes inmuebles rústicos debe

¹⁰² Baño León, J. M., “Urbanismo y Expropiación: reflexiones sobre el anteproyecto de modificación de la Ley de Expropiación Forzosa.”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p. 220.

ser efectuada y, además, el tiempo que se tarde en desarrollarse no debe implicar la automática aplicación de valores fiscales.

En segundo término, es necesario dar solución al problema de la **actualización** de los valores a efectos expropiatorios. Las Ponencias de valores que recogen los valores de mercado en el momento en el que se realiza la Ponencia caducan, dejan de reflejar la valoración real transcurridos unos años. **Aguado Fernández** propone la creación de un “«observatorio del mercado inmobiliario» que permita la fijación de unos índices que, utilizados para actualizar los valores de la Ponencia, sirviera para «reproducir» el mercado de ese momento”¹⁰³. Este “observatorio” idealmente debería colaborar activamente con el Catastro a fin de obtener la información necesaria para su puesta en funcionamiento, siendo un instrumento independiente de éste.

En caso de lograrse la puesta en funcionamiento de una entidad de tales características, se lograría dotar al procedimiento de determinación del justiprecio de mayor transparencia y se lograría salvaguardar la garantía de indemnidad patrimonial del expropiado en el sentido de que el justiprecio refleje un el valor real del bien de acuerdo con su carácter de precio de sustitución. Adicionalmente, podría ser un instrumento de gran utilidad para los Tribunales e incluso contribuir a reducir la litigiosidad de esta fase del procedimiento expropiatorio.

Finalmente, la citada autora considera que la implantación de las medidas expuestas previamente podrían solventar las tres grandes cuestiones o peligros que tradicionalmente se asocian a las valoraciones de bienes a efectos expropiatorios, que son la desconfianza en las Administraciones expropiantes, la ausencia de motivación respecto de los criterios de valoración utilizados y la desaparición de la libertad estimativa como criterio de valoración.

¹⁰³ Aguado Fernández, M .D., “Criterios y reglas de valoración para la determinación del justiprecio. Los bienes inmuebles.”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p. 259.

En mi opinión, con respecto a la determinación de los criterios de valoración, por un lado, coincido con Baño León en cuanto a la necesidad de que la Ley que regule el instituto expropiatorio debe recoger todos los extremos referentes a la expropiación, incluida la valoración de los bienes. Por otro lado, la configuración de un organismo o instrumento que tenga como objetivo la actualización de los valores de bienes inmuebles (que pueden verse afectados por la especulación) dotaría al sistema expropiatorio de mayor transparencia, objetividad. Por ello, considero que sería muy conveniente su implantación.

CAPÍTULO VIII.- REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES.

El presente trabajo ha tenido por objeto realizar un análisis crítico de la vigente Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Se ha pretendido exponer las que, a mi juicio, son las principales deficiencias de las que adolece la citada Ley y los problemas que generan actualmente. Tales deficiencias ponen de manifiesto que es necesaria una reforma legislativa que aborde las cuestiones expuestas a lo largo del trabajo (titularidad, procedimiento de expropiación urgente, órganos y sistemas de valoración de los bienes objeto de expropiación y criterios de valoración para la determinación del justiprecio), así como aquellas cuestiones que deben ser actualizadas y mejoradas y que no se han podido abordar en el presente trabajo por cuestiones de espacio (por ejemplo, el derecho de reversión o la uniformidad de garantías expropiatorias en todo el territorio.).

Asimismo, cabe hacer referencia a la necesidad de adaptar esta norma preconstitucional a los preceptos y disposiciones de la Constitución de 1978. El artículo 149.1º. 18ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “legislación sobre expropiación forzosa”. Conforme a lo expresado en ese Capítulo, la igualdad constitucionalmente reconocida en el artículo 14 en materia de expropiación forzosa de derechos, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, llama al Estado a asegurar y,

por tanto, ocupar, ejerce o fijar estos estándares o coordenadas mínimos, en el ejercicio de sus competencias: la igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado; la existencia de un único sistema de valoración del justiprecio; las garantías comunes en el procedimiento expropiatorio; la regulación de normas de procedimiento con carácter mínimo.

No obstante, la regulación legal de estos elementos de la expropiación forzosa en la ley estatal, debe convivir necesariamente con el reconocimiento y respeto, en esa misma norma legal, del ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la doctrina constitucional, que se extiende, conforme se señala en Capítulo II anterior, entre otras, a las siguientes materias:

- i. La definición de la *causa expropriandi* en ámbitos sectoriales de su competencia.
- ii. La creación de jurados u órganos autonómicas de valoración a efectos de la fijación del precio justo en expropiaciones autonómicas y locales.
- iii. La aprobación de normas, tanto legales como reglamentarias, de carácter organizativo, como reflejo del reparto competencial del procedimiento administrativo; y como posibilidad de expresión o modulación de las normas procedimentales generales.

En conclusión, es imperativo que una norma de tal importancia como es la LEF se adapte al modelo de Estado configurado por la Constitución de 1978. Asimismo, la reforma y aprobación de una nueva Ley de expropiación es una cuestión que debe ser estudiada y analizada profundamente, para que la nueva redacción pueda dar solución a las deficiencias y problemas de las que adolece y, a la par, que salvaguarde las garantías y derechos de los administrados.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN (por orden de cita)

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

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 desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas. (BOE 31 de agosto de 1988).

Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. (BOE 20 de junio de 1957).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE 2 de octubre de 2015).

Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras. (BOE 23 de septiembre de 1994)

Ley 9/2014 de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (BOE 29 de junio de 2022).

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

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

Constitución Española. 1978. (BOE 29 de diciembre de 1978).

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (BOE 14 de diciembre de 2007).

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. (BOE 27 de diciembre de 2013)

Ley 51/1974, de 19 de diciembre de 1974, de carreteras (BOE 21 de diciembre de 1974).

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, (BOE 20 de octubre de 2011).

Ley 38/2005 de 29 de septiembre, del sector ferroviario (BOE 30 de septiembre de 2005).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE 23 de abril de 1985).

Código de Expropiación Forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado de la última actualización el 8 de noviembre de 2024.

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (BOE 8 de octubre de 1998)

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (BOE 9 de noviembre de 2017).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE 2 de octubre de 2015).

Ley n.º 55-703, de 26 de julio de 1955 Code de l'expropriation pour cause d'utilité (Journal officiel de la République française el 27 de julio de 1955)

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilita (*Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 16 agosto 2001 - Supplemento Ordinario n. 211

Ley del Código de Urbanismo Alemán (BauGB), de 23 de junio de 1960, modificada por última vez el 15 de marzo de 2021 (BGBl. I S. 182).

Land Compensation Act 1973, c. 26. (Reino Unido). Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/26/enacted>.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (BOE 31 de octubre de 2025).

JURISPRUDENCIA (ordenada por tribunal y orden de cita)

Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 204/2004, de 18 de noviembre de 1986.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 108/1986, de 16 de julio de 1986.

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

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2005, de 3 de marzo de 2005

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

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

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 218/2015, de 22 de octubre de 2015

Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4092/2011, de 18 de mayo de 2011.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1591/2006, de 19 de octubre de 2010.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3458/2010, de 29 de junio de 2010

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1380/199 de 9 de marzo 1993

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1390/2005, de 4 de junio de 2008

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 8356, de 30 de noviembre de 2011

Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 2124, de 21 de abril de 2009

OBRAS DOCTRINALES (por orden de cita)

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, pp. 1023-1166.

Baño León, J. M., “Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania”. *Documentación Administrativa*, n. 222, 1990, pp.199-222.

García de Enterría, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”. *Revista de Administración Pública*, n.156, 2001, pp.251-270

Chinchilla Peinado, J.A., “Manual de Derecho administrativo. Lección 26. Actividad Expropiatoria”, *Revista de Derecho Público, Teoría y Método*. 2024. p. 651-677.

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. 319-365.

García de Enterría, E. “La potestad expropiatoria”, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas , Madrid, 1984, pp.39-93

Blanquer Criado D., “La Titularidad de la Potestad Expropiatoria”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 57-75

Entrena Cuesta, R., “El Procedimiento Expropiatorio”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 89-107.

Manteca Valdelande, M., “La potestad expropiatoria de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa*, n.1, 2012, pp. 9-11.

Menéndez Rexach, A., “Garantías Expropiatorias básicas y Procedimientos Especiales”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003,

pp.151-173.

García de Enterría, E., “La garantía patrimonial de los administrados. A) La garantía de la expropiación propiamente tal.”, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas , Madrid, 1984, pp.97-141

Fernández Magdalena, A.L., “Los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa:situación presente y posibles reformas” *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 1990.

Intervención General de la Administración del Estado., “Control Financiero sobre la Expropiación Forzosa. Oportunidades de mejora y propuestas de actuación.”, 2001, pp. 1- 12.

García Campá, J.I. y Llidó Silvestre, J., “El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 267, 1995, pp. 627-649.

Garcés Sanagustín, M., “Los Jurados Provinciales de Expropiación: análisis retrospectivo y alternativas para su mejora”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p.193-217.

Fernández Rodríguez, T-R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n. 166, 2005, pp.7-27

Pont Castejón, I., “La técnica expropiatoria en Derecho anglosajón. Estados Unidos y Gran Bretaña”, *Documentación Administrativa*, n. 222, 1990, pp. 223- 254

Rodríguez de Santiago, J.M., “Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, n. 177, 2008, pp. 157-194.

Valencia Martín, G., “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*, n. 257, 1993, pp. 77-128.

Uría Fernández, F., “Perspectivas de reforma de la Ley de Expropiación Forzosa”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp.39-51

Santamaría Pastor, J.A., “Perspectivas de reforma de la legislación expropiatoria”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 1, 2002, pp. 1-15.

Aguado Fernández, M.D., “Criterios y reglas de valoración para la determinación del justiprecio. Los bienes inmuebles.”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, pp. 235-256.

Baño León, J.M., “Urbanismo y Expropiación: reflexiones sobre el anteproyecto de modificación de la Ley de Expropiación Forzosa.”, Marchena Navarro, J. (coord.), *LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA*, Centro de Publicaciones de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 2003, p. 219-232.

RECURSOS DE INTERNET (por orden de cita)

Fuertes López M, “¿Una nueva Ley de expropiación forzosa?,” pp. 1-28. (disponible en <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia-Tarragona.pdf>; última consulta 13/03/2025)

Boix Palop, A. “Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis”, *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica: actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Tarragona, 10 y 11 de febrero de 2012*, 2012, pp. 187-248. (disponible en: https://presnolinera.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/04/a-_boix-_perspectivas_de_reforma_en_materia_de_expropiacion_forzosa.pdf; última consulta 16/03/2025).