



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

LA NECESARIA Y APLAZADA REFORMA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA
EN ESPAÑA

Autor: Luis Guerras Gómez

4º E-1 JGP

Derecho Administrativo

Tutor: Antonio Jesús Alonso Timón

Madrid

Abril, 2020

RESUMEN: El Trabajo de Fin de Grado se centra en el estudio de la necesidad de una reforma de la expropiación forzosa en España, así como en el aplazamiento temporal de tal reforma. Para ello se exponen en primer lugar el concepto, la evolución histórica y el sistema actual, analizando posteriormente los cuatro puntos esenciales que requieren de reforma (Titularidad, garantías, procedimiento de urgencia y determinación del justiprecio) y proponiendo soluciones de actualidad a los mismos.

El método de trabajo empleado en los tres primeros capítulos se centra en la parte expositiva de la expropiación forzosa, analizando la situación actual desde el punto de vista de la norma, tratando de clarificar en la mayor medida posible los conceptos que posteriormente se emplean a lo largo del trabajo a través de la ley y la jurisprudencia.

El método de trabajo empleado en los capítulos cuarto a séptimo se basa en un análisis dual de los cuatro puntos esenciales de la expropiación forzosa que requieren de reforma. De este modo, en primer lugar, se presenta el punto que requiere de reforma, con sus correspondientes limitaciones e incluso abusos, los cuales son el fundamento de la necesidad de una reforma de la expropiación forzosa en España, para en segundo lugar, realizar una propuesta de reforma. Las propuestas de reforma planteadas más allá de la concreción de soluciones cerradas pretenden servir de guía como elementos a tener en cuenta en una futura reforma.

ABSTRACT: The final degree project is focused in the study of a necessary and delayed reform of forced expropriation in Spain. In first place are exposed the concept, the historical development and the actual system, being analyzed secondly the four essential points required to achieve the reform (Entitle, guarantees, urgency procedure and appraisal determination) and proposing solutions that currently could be applied.

The working method applied in the first three chapters is focused in exposing the figure of forced expropriation, analyzing the current situation from the point of view of the norm. The intention is clarifying as far as is possible, the concepts applied along the project through the analysis of law and jurisprudence.

The working method applied in the third to seventh chapters is based on a dual analysis of the four essential points of forced expropriation that require of a reform. Firstly, this

dual analysis starts with the presentation of the point that requires of a reform, with its corresponding current limitations or even abuses, that make so necessary a reform in the figure of forced expropriation in Spain. Secondly, this dual analysis is focused on proposing reforms. This proposed reforms, further than being closed solutions like a proposal of law, are pretended to be guide in future reforms, mentioning what to avoid and what to take in mind.

PALABRAS CLAVE: Expropiación forzosa, titularidad, garantías, procedimiento, justiprecio, urgencia, reforma, abuso, propuesta.

KEY WORDS: Forced expropriation, entitle, guarantees, procedure/proceeding, appraisal, urgency, reform, abuse, proposal.

ABREVIATURAS O SIGLAS:

CE- Constitución Española

LEF- Ley de Expropiación Forzosa

REF- Reglamento de Expropiación Forzosa

LCAP- Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

STS- Sentencia del Tribunal Supremo

STC- Sentencia del Tribunal Constitucional

Art- Artículo

INDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	6
1. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA....	6
1.1 Concepto.....	6
1.2 Naturaleza.....	8
2.ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	9
2.1 Sujetos.....	9
2.2 Objeto.....	10
2.3 Causa.....	10
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	11
1.SOBRE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA (1954)	11
2.MARCO CONSTITUCIONAL.....	13
CAPÍTULO III. EXPOSICIÓN DEL SISTEMA ACTUAL	14
1.PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS EXISTENTES GENERAL Y DE URGENCIA.....	14
1.1 Procedimiento general.....	14
1.2 Procedimiento de urgencia.....	16
2. PRIVACIÓN EFECTIVA DEL BIEN EXPROPIADO Y JUSTIPRECIO	17
2.1 Privación efectiva del bien expropiado.....	17
2.2 Pago de la Indemnización.....	17
CAPÍTULO IV. REFORMA DE LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA	18
1.TITULARIDAD ACTUAL Y SUS CORRESPONDIENTES LIMITACIONES	18
2.PROPUESAS DE REFORMA EN LA TITULARIDAD	22
CAPÍTULO V. NECESIDAD DE IDÉNTICAS GARANTÍAS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL	25

1. DESIGUALES GARANTÍAS EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD	25
2. PROPUESTA UNIFICADORA DE LAS GARANTÍAS EXPROPIATORIAS	29
CAPÍTULO VI. REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	31
1. ABUSO DE LA DECLARACIÓN DE URGENCIA	31
2. NECESIDAD DE UNA NUEVA FORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE URGENCIA EXPROPIATORIA	35
3. PROPUESTAS DE REFORMA PARA CALIFICAR COMO URGENTE UN PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.....	38
CAPÍTULO VII. REFORMA EN LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO	41
1. PROCEDIMIENTO ACTUAL Y PARÁMETROS CONTEMPLADOS PARA LA DETERMINACIÓN	41
2. PROPUESTAS DE REFORMA EN LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO	45
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES.....	48
CAPÍTULO IX. BIBLIOGRAFÍA	50

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

1.1 Concepto

El ejercicio de la potestad expropiatoria es una de las funciones atribuidas a la Administración que con mayor fuerza pueden entrar en la esfera jurídica del ciudadano, ya que esta figura supone privar a la persona de su propiedad privada.

Es por ello que tan poderosa herramienta de la Administración, y más en un Estado social y democrático de derecho, debe constantemente hallarse sometida a crítica y estudio, para alcanzar los fines del interés colectivo a la par que respetando en la mayor medida de lo posible los derechos del individuo.

Es patente la necesidad de una reforma en la figura de la expropiación forzosa en España, reforma que además, ha sido aplazada en el tiempo. El presente texto tratará por tanto de afrontar los problemas que comporta la actual regulación, a fin de alcanzar soluciones que permitan una reforma fiable de la figura de la expropiación forzosa.

Lo primero que se debe hacer al abordar una materia, es definir el concepto esencial de la misma, es por ello por lo que comenzaremos este ensayo tratando las notas esenciales de la figura de la expropiación forzosa.

Al tratarse el objeto del presente trabajo de un concepto legal, no existe mejor manera de definirlo que remitiéndonos a la ley reguladora del mismo, en el presente caso, la **Ley de Expropiación de 16 de diciembre de 1954**¹ (en adelante LEF).

El **artículo primero de la LEF** nos expone las notas fundamentales que definen este concepto. Comienza el mencionado artículo exponiendo que las causas de expropiación deben ser, bien la utilidad pública, bien el interés social conforme a la definición de estos que realiza el **artículo 32 del Fuero de los Españoles de 1945**.²

¹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 351 de 17 de diciembre de 1954.

² Fuero de los españoles de 18 de julio de 1945, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 199 de 18 de julio de 1945.

Ahora bien, nos encontramos ante un concepto causal, utilidad pública o interés social que, como bien ha definido la jurisprudencia en sentencias como la de **13 de febrero de 1980 del Tribunal Supremo (Contencioso)**³, es un concepto de gran amplitud.

Es precisamente por tal amplitud, que en reiteradas ocasiones la jurisprudencia ha decidido pronunciarse a fin de concretar el amplío concepto que nos es brindado a través de la legislación. Es por ello que la **Sentencia de 19 de diciembre de 1986 del Pleno del Tribunal Constitucional**⁴ y la más reciente **Sentencia de 26 de abril de 2018 del Pleno del Tribunal Constitucional**⁵ añaden que tal finalidad debe apoyarse en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Definida esta nota causal de utilidad pública o interés social teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, hemos de exponer las otras tres notas fundantes que nos brinda el **artículo 1.1 LEF**, que se trate de cualquier forma de privación singular, que dicha privación sea de naturaleza patrimonial, y que haya sido acordada imperativamente.

El hecho de que se trate de una **privación singular** es de gran relevancia, pues si lo que efectivamente se produce es una delimitación genérica de derechos no nos encontraríamos ante una expropiación forzosa tal y como la define actualmente la LEF, en este sentido existe jurisprudencia que puede ser en gran medida ilustrativa, en concreto la **Sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso) de 15 de junio de 1992**⁶, que en referencia a la **Ley de Carreteras de 1974**⁷, específica que el estar sometida a ciertas limitaciones y prohibiciones una propiedad por hallarse próxima a una carretera no es motivo de indemnización ni se trata de una privación singular.

Dentro de esta nota, también hemos de considerar que la propiedad plena no es la única que puede verse sometida a expropiación forzosa, ya que la propia ley específica “*cualquier forma*” de “*propiedad o derechos*”, lo que abarcaría un rango mucho más amplio, incluyendo entre otras muchas figuras el usufructo o el derecho de superficie.

³ Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1980, contencioso, sección 5º, número 104/1980.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986, Pleno, número 166/1986.

⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2018, Pleno, número 45/2018.

⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1992, contencioso, número recurso 1561/1989.

⁷ Ley 51/1974, de 19 de diciembre de 1974, de carreteras, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 305 de 21 de diciembre de 1974.

Respecto a la nota de **privación de naturaleza patrimonial**, la misma no implica especial complejidad, simplemente se debe puntualizar que derechos personales como los recogidos en la **Constitución Española de 1978**, inherentes a la ciudadanía tales como la libertad de expresión, de culto, de reunión o de circulación quedan fuera del alcance de la expropiación forzosa por ser inherentes a la persona y por carecer de contenido patrimonial.

En referencia a la última nota de la expropiación forzosa, haber sido **acordada imperativamente**, tampoco implica gran complejidad, simplemente queda definido que en el procedimiento intervienen, al menos dos partes, la expropiante (que debe estar legitimada para llevar a cabo la expropiación) y la expropiada, legítima tenedora del derecho, la cual, este conforme o no se haya imperativamente sometida a esta figura jurídica.

1.2 Naturaleza

En base al análisis del concepto de expropiación forzosa, es deducible que la naturaleza de esta potestad expropiatoria es, como norma general, una potestad de naturaleza Administrativa, pues no son sino las diversas Administraciones Públicas (salvo señaladas excepciones) las que en base a la legislación llevan a cabo el ejercicio de esta figura.

No obstante, y pese a las deducciones lógicas a las que podamos llegar, la doctrina jurisprudencial nos ha brindado tres notas que evidencian efectivamente la naturaleza Administrativa de la Expropiación forzosa.

Primera, la expropiación forzosa es una **potestad instrumental** de las Administraciones públicas para hacerse con derechos patrimoniales de la ciudadanía y encaminarlos a determinados fines públicos, como específica la **Sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso) de 19 de octubre de 2010**⁸.

Segunda, la expropiación forzosa es una **facultad potestativa** de la Administraciones públicas, ello implica que estas no están obligadas a llevar a cabo expropiaciones, como define la **Sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso) de 19 de octubre de 2010**, pero el hecho de ser potestativa no es el más relevante a efectos de definir la naturaleza,

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2010, contencioso, sección 6ª, número de recurso 1591/2006.

simplemente el hecho de que ostentar una facultad implica su naturaleza, y por tanto se vuelve a confirmar que esta es administrativa.

Tercera, la expropiación forzosa no se trata de una potestad absoluta, sino que ha de ser **proporcionada y producir el mínimo sacrificio patrimonial** al afectado, como define la **Sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso) de 29 de junio de 2010**, esta vuelve a confirmar que son las Administraciones públicas las que deben actuar de manera proporcionada, reafirmando nuevamente la naturaleza administrativa de esta potestad.

2. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

Los elementos esenciales de la expropiación forzosa son los sujetos, el objeto y la causa, en los siguientes puntos se desarrollará una exposición sobre los mismos.

2.1 Sujetos

Los sujetos implicados entorno a la potestad expropiatoria son el expropiante, el expropiado y el beneficiario.

El **expropiante** es el titular de la potestad, el **artículo segundo de la LEF** nos especifica que *“la expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio”*, sin embargo, y en vista a la antigüedad de la LEF, (previa a la formación de las Comunidades Autónomas) se ha interpretado de manera unánime por la doctrina, que la intención del legislador era restringir la potestad expropiatoria a las Administraciones territoriales, y es precisamente por ello que, pese a no estar recogido expresamente en la LEF de 1954, se reconoce en la actualidad la potestad expropiatoria a las Comunidades Autónomas en su correspondiente ámbito de actuación. Cabe destacar, a contrario, que las entidades instrumentales no gozan como norma general de la potestad expropiatoria y, por tanto, pese a la existencia de excepciones, para que este tipo de administraciones lleve a cabo una expropiación forzosa necesitaran del acuerdo de una o varias entidades territoriales que si ostenten tal potestad.

El **expropiado**, conforme lo define el **artículo 3 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1957**⁹, en adelante REF, será el “propietario o titular de

⁹ Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado de 20 de junio de 1957.

derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación.”, dicha propiedad o titularidad será definida además, en base al **artículo tercero de la LEF**, el cual versa que “*salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular...*” en primer lugar a quien conste como tal en los registros públicos que producen presunción de titularidad, subsidiariamente a quien conste como titular en los registros fiscales, y subsidiariamente a quien lo posea de manera pública y notoria.

Por otra parte, del **artículo 8.2 REF**, se deduce que en el caso de que la titularidad del derecho expropiado sea ostentada por diversos expropiados, no otorgará la administración expropiante una parte concreta a todos los afectados, sino que pondrá a disposición de estos una indemnización unitaria para ellos, y serán los propios afectados quienes en un principio determinen la parte que corresponde a cada uno de los afectados por el procedimiento de expropiación.

El **beneficiario**, en base al **artículo segundo de la LEF**, puede ser de facto cualquiera, ya que, si bien las expropiaciones forzosas por utilidad pública se encaminan a entidades públicas o concesionarios privados, las expropiaciones forzosas por interés social abren la posibilidad a “*cualquier persona natural o jurídica*”.

2.2 Objeto

El objeto de la expropiación forzosa ya lo hemos anticipado a través de la definición del concepto en apartados anteriores, por tanto, tan solo cabe recordar que el **artículo primero de la LEF** lo sitúa sobre derechos de naturaleza patrimonial y titularidad privada.

2.3 Causa

Al igual que el objeto, la causa de la expropiación forzosa también ha sido anticipada a través de la definición del concepto, “*utilidad pública o interés social*”, simplemente cabe recordar, de una parte, que la distinción entre ambos conceptos no es del todo clara y, de otra parte, que a nivel práctico han sido de gran relevancia las construcciones jurisprudenciales.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1. SOBRE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA (1954)

Tanto la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 como el Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957, datan de una época muy distinta de la historia de España a la que nos encontramos actualmente, ya que estas normas gozan de 66 y 63 años de antigüedad respectivamente.

El hecho de que una norma sea antigua no implica necesariamente que la misma se encuentre obsoleta, no obstante, tan sólo hemos de remitirnos a la exposición de motivos de la LEF en 1954, para darnos cuenta de que, periódicamente, normas con naturaleza análoga a la que nos encontramos analizando suelen requerir de enmiendas, no por deficiencias técnicas, sino por el desajuste que se produce en las mismas con el mero paso del tiempo.

La exposición de motivos de la LEF de 1954 hace referencia a un *“desajuste entre el orden real de fines y medios que enmarca hoy la acción de la Administración y el sistema de preceptos que integran la normativa vigente.”* En alusión a su predecesora, la **Ley de 10 de enero de 1879**¹⁰.

Dicha exposición de motivos hace también referencia a los conceptos de *“flexibilidad, agilidad y eficacia”* que debe de tener una Ley de Expropiación Forzosa, es precisamente por ello que se llevó a cabo la reforma de la expropiación forzosa a través de la LEF en 1954, y es precisamente por ello que se requieren de reformas en la actualidad.

Se requieren reformas respecto a la *flexibilidad*, pues la normativa se elaboró con una concepción de bienes y propiedad eminentemente vinculados a la propiedad de la tierra, y sin embargo hoy en día encontramos la constante aparición de productos financieros y formas de tenencia de bienes y derechos permitidos por las nuevas tecnologías, que requieren actualmente y requerirán en mayor medida de una regulación flexible que se adapte a este tipo de propiedad.

¹⁰ Ley de 10 de enero de 1879 de propiedad intelectual, publicación en La Gaceta de Madrid número 12 de 12 de enero de 1879, páginas 107-108.

Se requiere también de una mayor *agilidad*, pues, según un informe del **Consejo General del Poder Judicial**¹¹, (2018), mientras que la media de duración de un procedimiento contencioso administrativo es de 8,8 meses, la de un procedimiento de expropiación forzosa asciende hasta los 13,9 meses siendo el procedimiento contencioso administrativo más lento de media que se presenta ante los tribunales, lo que no deja de ser llamativo existiendo en el procedimiento administrativo una fase concreta, el Acuerdo del Jurado Provincial de expropiación, en la que profesionales cualificados e independientes se han pronunciado en torno al justiprecio, elemento esencial de la mayoría de los conflictos.

Y se requiere de *eficacia*, pues en la práctica se ha hecho del procedimiento expropiatorio de urgencia, el ordinario, quedando en un plano prácticamente residual el procedimiento que en 1954 se estableció como general, se requiere de eficacia, pues entre 1954 y la actualidad, se han creado 17 Comunidades Autónomas que han reestructurado por completo el régimen centralizado existente en los años 50, y se requiere de eficacia porque, no solo se ha duplicado la población en España entre 1954 y 2020, sino porque dicha población se ha agrupado y tiende a agruparse en torno a grandes ciudades, lo que implica, como ya expuso en 2001 el entonces Defensor del Pueblo, **Enrique Mújica Herzog**¹², una ingente aglomeración de personas en poco espacio del territorio, a la que se asocia por ende la necesidad de una ingente obra pública, obligatoriamente vinculada a la previa expropiación forzosa de los terrenos en que se deban crear infraestructuras para el crecimiento exponencial de dicha población urbana emergente.

¹¹ Consejo General del Poder Judicial, Estimación de los tiempos medios de duración de los procedimientos judiciales, Portal de Transparencia, (www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/ch.Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-duracion-de-los-procedimientos-judiciales.formato1/?idOrg=24&anio=2018&territorio=Espa%C3%B1a&proc=ASUNTOS).

¹² Mújica Herzog, E, “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 23.

2. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Española de 1978, es posterior tanto a la LEF como al REF, no obstante, y de cara a una futura reforma de la figura de la expropiación forzosa, la Constitución se debe tener muy en cuenta en su conjunto, y con especial referencia a determinados preceptos, los artículos 33 y 149.

Comenzando con el **artículo 33 de la Constitución Española**, el mismo hace referencia a dos derechos íntimamente ligados, la propiedad privada y la herencia, no obstante, se debe remarcar que, pese a hallarse en el Título I de la Constitución, no se encuentra recogido en la sección primera junto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino que puede leerse en la segunda sección.

Encontrarse tales derechos en la segunda sección del Título I tiene importantes implicaciones, desde un punto de vista formal, los derechos contenidos en la segunda sección no habrán de estar regulados por Ley Orgánica, como si deben estarlo los de la primera sección. Ello, para una necesaria reforma tampoco implicaría mayores dificultades, no obstante, desde un punto de vista material, este menor blindaje del derecho a la propiedad privada implica la posible entrada de Leyes que regulen y limiten (bajo circunstancias mucho más amplias que las requeridas para regular un Derecho Fundamental) el derecho a la propiedad privada es en este punto en el que se permite la entrada de regulaciones análogas a la LEF.

Ahora bien, para limitar la propiedad privada en España se requiere del respeto a las tres garantías contempladas por el **artículo 33.3 de la Constitución Española**, primera, debe hacerse mediante causa justificada de utilidad pública o interés social, segunda, debe percibirse la correspondiente indemnización, y tercera, tan sólo podrá restringirse este derecho por normas con rango de Ley ordinaria.

Respecto al **artículo 149 de la Constitución Española**, perteneciente al Título VIII y de gran relevancia práctica junto al 148, pues ambos se encargan del reparto de materias entre Estado y Comunidades Autónomas, se debe prestar especial interés a su punto 1.18º, ya que se establecen idénticas garantías para todo el territorio en materia de expropiación forzosa.

Este precepto implica por tanto, un mandato al legislador estatal en materia de garantías, las cuales debe dejar claras de forma expresa en la Ley de Bases Nacional que se formule respecto a la figura de la expropiación forzosa, pues de otra manera podría llegar a favorecerse que ciertas Comunidades Autónomas con competencia para regular la expropiación forzosa, en cierta medida puedan llegar a desvirtuar unas garantías igualitarias en todo el territorio nacional, quedando alguno de los ciudadanos de tales Comunidades Autónomas en cierta medida desamparados por no quedar del todo claro en la Ley de Expropiación Forzosa Estatal los derechos que están garantizados para todos los españoles.

CAPÍTULO III. EXPOSICIÓN DEL SISTEMA ACTUAL

1. PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS EXISTENTES: GENERAL Y DE URGENCIA

En la vigente LEF existen contemplados dos procedimientos expropiatorios, el general y el de urgencia, no obstante, es cuanto menos llamativo que con el paso del tiempo haya sido el procedimiento de urgencia, que en un principio se contempla como el extraordinario, el que se ha convertido en el de mayor uso por parte de las administraciones expropiantes en la práctica. A continuación, se tratará de presentar ambos procedimientos.

1.1 Procedimiento general

El procedimiento general de expropiación forzosa consta de 5 fases, la declaración de utilidad pública o interés social, la declaración de necesidad de ocupación, la determinación del justiprecio, el pago del justiprecio y la ocupación del objeto expropiado.

La **declaración de utilidad pública o interés social** es considerada por la LEF como requisito previo a la misma, se encuentra regulada en Capítulo I del Título II, de este modo, es necesaria la declaración de utilidad o interés (**artículo 9 LEF**), implícita en los planes de obras (**artículo 10 LEF**), y en caso de no hallarse en tales planes de obras, declararse de utilidad pública mediante Ley aprobada en Cortes, para bienes inmuebles (**artículo 11 LEF**) o en acuerdo de Consejo de Ministros para bienes muebles (**artículo 12 LEF**).

La **declaración de necesidad de ocupación** se encuentra regulada en el Capítulo II del Título II de la LEF, y queda definido que únicamente deben expropiarse los bienes “*estrictamente indispensables*” o “*indispensables para previsibles ampliaciones*”(artículo 15 LEF) debiendo expropiarse además lo “*más conveniente al fin que se persigue*”(artículo 19 LEF), a estas dos nociones cabría añadir una serie de trámites y recursos contenidos en el mencionado Capítulo II, con especial mención a la solicitud de expropiación total cuando una finca resulte “*antieconómica*” (artículo 23 LEF).

La **determinación del justiprecio** se encuentra regulada en el Capítulo III del Título II, y la misma puede llevarse a cabo hasta de tres modos subsidiarios consecutivos en caso de falta de acuerdo en el anterior. Primero se trataría de llegar a un Mutuo Acuerdo (artículo 24 LEF), en defecto de este se buscaría el Cruce de Hojas de Aprecio entre las partes (artículos 25 a 30 de la LEF) y en ausencia de coincidencia se procedería a la creación de un Jurado Provincial de Expropiación con representantes tanto de la Administración como del sector Privado, los cuales se hallarían vinculados a realizar una resolución motivada, la cual agotaría la vía administrativa en caso de desacuerdo y daría origen al procedimiento judicial contencioso administrativo (artículos 31 a 47 LEF).

El **pago del justiprecio** se encuentra regulado en el Capítulo IV del Título II, y del mismo debe destacarse que habrá de ser abonado en un plazo máximo de seis meses (artículo 48 LEF), que estará exento de tributos y gravámenes (artículo 49 LEF) y que en caso de continuarse el conflicto en vía contencioso-administrativa habrá igualmente de abonarse al expropiado por parte de la Administración expropiante el mínimo respecto al que se hayan conformes las partes (artículo 50 LEF).

Por último, **la ocupación del objeto expropiado**, regulada también en el Capítulo IV del Título II, podrá llevarse a cabo desde la consignación del justiprecio, siga abierta o no la vía contencioso-administrativa (artículo 51 LEF) permitiendo además la liberación de cargas y gravámenes de la cosa expropiada (artículo 53 LEF).

1.2 Procedimiento de urgencia

El procedimiento de urgencia, como ya se ha anticipado, es el que de facto se emplea de manera ordinaria por las Administraciones Públicas expropiantes, y el mismo consta de 6 fases, trámite de información pública, declaración de urgencia, levantamiento del acta previa a la ocupación, confección de hojas de depósito (previo a la ocupación), ocupación del bien y fijación del justiprecio.

El **trámite de información pública** debe declarar la motivación de la urgente expropiación, (motivación declarada como necesaria en el **artículo 52 LEF**) y pese a no ser procedente todavía el planteamiento de recurso alguno, si se podrán realizar alegaciones en referencia a los *“errores que se hayan padecido al relacionar los bienes afectados”* (**artículo 56 REF**)

La **declaración de urgencia** solo podrá hacerse sobre *“una obra o finalidad determinadas”* (**artículo 52 LEF**), requisito al que deberán sumarse la retención de la cantidad a la que se calcula *“ascendería el justiprecio”* (**artículo 52 LEF**) así como una referencia expresa a los bienes que serán ocupados (**artículo 56 REF**)

El **levantamiento del acta previa a la ocupación** se llevará a cabo por la autoridad administrativa competente en presencia, no solo del propietario del bien o derecho expropiado sino de todo aquel que presente algún interés respecto al mismo y entre el conjunto de estos *“describirán el bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones”* a fin de determinar de manera eficiente los derechos de cada uno de los afectados (**artículo 52 LEF**).

La **confección de hojas de depósito** (previo a la ocupación) pretende estimar el valor del bien o derecho en el momento de la expropiación (**artículo 52 LEF**), sin embargo, no deja de ser llamativa la expresión utilizada en el texto legal, *“según se trate de fincas urbanas o rústicas”*, muestra indudable de la concepción de la época que asociaba los conceptos finca y propiedad prácticamente como sinónimos.

La **ocupación del bien** y la **fijación del justiprecio**, (**artículo 52 LEF**) simplemente alteran su orden, de tal manera que primero es ocupado el bien, y posteriormente se fija el justiprecio pagado por el mismo.

2. PRIVACIÓN EFECTIVA DEL BIEN EXPROPIADO Y PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN

2.1 Privación efectiva del bien expropiado

La privación efectiva del bien expropiado supone una verdadera adquisición del dominio del bien o derecho por parte de la Administración expropiante, quedando por tanto la titularidad en manos de tal Administración para su afección a la utilidad pública o interés social.

No obstante, existen una serie de derechos que se mantienen por parte del expropiado, para, en el caso de que finalmente no se destinen los bienes o derechos expropiados al fin que justificó el procedimiento expropiatorio. Estos derechos son conocidos como derechos de reversión expropiatoria, contemplándose tres supuestos por la LEF, los cuales permitirían la recuperación del bien o derecho por parte del expropiado tras haber sido privado efectivamente del bien.

La LEF contempla por tanto, en su **artículo 54**, que en caso de inejecución de la obra o servicio, existencia de bienes sobrantes, o desafección del bien expropiado, podrá el administrado recuperar el derecho anteriormente de su titularidad. Igualmente, cabe decir que dichos supuestos pueden surgir, tanto por notificación expresa de la Administración, como por silencio administrativo de la misma.

2.2 Pago de la indemnización

El pago de la indemnización es probablemente uno de los mayores problemas que enfrenta la figura de la expropiación forzosa por la dificultad que implica la determinación de un justiprecio que satisfaga los intereses tanto de Administraciones como expropiados.

Dada la movilidad constante de precios existente en la actualidad, se debe tener presente siempre un punto de referencia temporal para la determinación del justiprecio, la actual LEF, en su **artículo 36**, sitúa tal momento “al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio” y sin tener en cuenta las plusvalías previsibles “para el futuro”.

Por otra parte, la LEF ha considerado fijar la indemnización, no solo en el justiprecio que finalmente se determine, sino también una cantidad a la que el legislador ha optado por

denominar como “premio de afección” en el **artículo 37 LEF**, por un valor correspondiente al cinco por ciento del importe del justiprecio. Tal premio de afección viene impulsado por la necesidad de indemnizar en cierta medida los daños morales que supone el desapego del bien expropiado al administrado.

Definidos momento y elemento de la expropiación, cabe mencionar también los criterios que estima el legislador aplicable a la valoración. Dichos criterios, no se encuentran únicamente recogidos en la LEF, sino que también cabe tener en consideración los contenidos en otras normas como el **Real Decreto Legislativo 7/2015**¹³ en referencia al Suelo y la Rehabilitación Urbana, o los criterios estimativos considerados pertinentes por el Jurado Provincial de Expropiación, criterios estimativos que, naturalmente se encuentran limitados en gran medida y en torno a gran número de materias.

Por último, cabe hacer referencia a una serie de técnicas contempladas en la LEF, las cuales tratan de paliar la depreciación del justiprecio por el paso del tiempo. Las mismas quedan expresamente recogidas como, intereses de demora, en los **artículos 56 y 57 LEF**, o la interesante técnica de la retasación para el caso de que en un plazo de 4 años no se haya hecho efectivo el abono del justiprecio, recogida en el **artículo 58 LEF**.

Capítulo IV. REFORMA DE LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA

1. TITULARIDAD ACTUAL Y SUS CORRESPONDIENTES LIMITACIONES

El Catedrático en Derecho Administrativo y Letrado del Consejo de Estado en excedencia **David Vicente Blanquer**, plantea que la titularidad de la potestad expropiatoria debe siempre encontrarse ligada al poder, no es nueva esta concepción, pues tal tesis¹⁴ es también defendida por el ilustre Eduardo **García de Enterría**.

Para ambas figuras autorizadas en el campo del Derecho Administrativo, así como para el común de la ciudadanía, es por tanto de lógica natural que tan sólo estén autorizadas a

¹³ 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, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 261 de 31 de octubre de 2015.

¹⁴ 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. 39-43.

ejercer tal potestad quienes ostenten realmente la titularidad del poder, siendo ambos conceptos indisolubles.

Históricamente, ha sido comúnmente aceptado por el conjunto de la humanidad este simple precepto, reconociéndose él mismo desde las organizaciones sociales más primigenias, así como durante la Antigüedad y el Antiguo Régimen, pero también desde la aparición misma del concepto de propiedad privada, han sido filósofos del derecho tan ilustres como **John Locke**, los que han abogado por la necesidad de una titularidad pública que ostentase la potestad expropiatoria.

Siendo, por tanto, esta asociación de titularidad expropiatoria y poder asumida por el común de la sociedad, surge un nuevo conflicto, ¿Qué parte de la Administración es titular efectivo de tal poder? Para Eduardo **García de Enterría**, la distinción se puede realizar entre Administraciones territoriales y Administraciones instrumentales, de tal manera que tan solo las primeras gozarían de esta titularidad expropiatoria. Este criterio parece ser también el compartido por la actual LEF, pues en su **artículo 2.1**, se deja patente que la expropiación solo podrá ser acordada por las Administraciones territoriales, (las existente en aquel momento, ya que las Comunidades Autónomas, de gran peso en la actualidad, no aparecen expresamente mencionadas en el texto legal, si bien no deja de deducirse la pretensión del legislador de que recaiga la potestad en las Administraciones territoriales).

Ahora bien, frente a esta concepción encontramos sin embargo diversos problemas, la mayoría de ellos sobrevenidos por el paso del tiempo a los que el **artículo 2 LEF** no puede hacer frente por sí mismo, problemas de suficiente entidad como plantear la reforma de tal precepto. Dichos problemas, estarían organizados en base a tres puntos esenciales, la pluralidad de poderes, la perspectiva desde un punto de vista práctico y las excepciones notables (a modo ejemplificativo, las Confederaciones Geográficas).

En primer lugar, la **pluralidad de poderes**, en 1954, tan sólo existían en el ordenamiento jurídico español tres tipos de Administraciones Territoriales, el Estado, la provincia y el municipio, 65 años después, encontramos la existencia de 17 Comunidades Autónomas con potestad expropiatoria amparada por la Constitución (**art 149.1.18**), y con gran amplitud legislativa y ejecutiva.

También encontramos una Unión Europea, tendente a la progresiva unificación, y a la que, pese a ser objeto de discusión doctrinal el incluirla como una Administración territorial más, la realidad es que cada vez asume un mayor número de competencias, no sería por ello descabellado llegar a pensar en una relación de la Unión Europea con la figura de la expropiación forzosa y por tanto en cierta medida con su titularidad.

De otra parte, pese a que estas serían un número limitado de administraciones, se debe tener en cuenta el elemento que agrava en mayor medida esta situación plural de administraciones, el mismo, como bien expuso **David Vicente Blanquer**,¹⁵ lo podemos encontrar en la **Ley de Bases de Régimen Local de 1985**.¹⁶

Tal Ley de Bases, pese a hacer una clara distinción en su **artículo 3** entre Entidades Locales territoriales y Entidades Locales, reafirmando por tanto aparentemente la misma tesis de la LEF, encontramos en el punto segundo del **artículo 4** una potestad en las comunidades autónomas para legislar en este sentido.

De tal manera, ha sido habitual en la práctica legislativa autonómica conceder potestad expropiatoria a entes tales como comarcas o incluso áreas metropolitanas, una potestad que en principio no les corresponde, o al menos no debería corresponderles.

De este modo, actualmente en España, solo entre entidades territoriales, podemos definir con potestad expropiatoria al Estado, a las 17 comunidades autónomas, a las 52 provincias, a las Islas, más de 8.000 municipios y a un incontable número de mancomunidades, comarcas o áreas metropolitanas. No parece por tanto, en principio, un sistema de titularidad que se ajuste realmente con el poder territorial, ni con la seguridad jurídica que debe caracterizar a nuestro ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, **la perspectiva desde un punto de vista práctico** debe tenerse muy en cuenta, pues ¿Qué interesa realmente desde un punto de vista práctico? Es una cuestión la cual no existe mejor forma de entender que a través de un ejemplo.

¹⁵ 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. 44-46.

¹⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 23 de abril de 1985.

Pensemos por ejemplo en la construcción de una carretera que atravesara diversos municipios, provincias y comunidades autónomas, y ahora pensemos que sería más práctico desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia. Podría tratarse de poner de acuerdo a todas las Administraciones territoriales implicadas en el trazado de la carretera o podría delegarse la titularidad expropiatoria en una administración instrumental especializada en la construcción de carreteras, podría requerirse del acuerdo de múltiples plenos de ayuntamientos, los cuales naturalmente no pueden ser expertos en todas las materias administrativas, o podría encomendarse el trazado y las expropiaciones asociadas al mismo a una entidad instrumental cuyo único propósito es el trazado de carreteras de la manera más eficiente posible, y por tanto altamente especializada en la materia. Naturalmente, la respuesta que brindaría la mayoría de la población sería la de ceder competencias a estos entes instrumentales, los cuales no dejan de ser administraciones, para con los recursos públicos desarrollar proyectos realmente eficientes y satisfactorios conforme al interés general.

Es un problema capital el equilibrio entre la búsqueda de la eficiencia práctica y ese **artículo 2.1 LEF**, y es en este punto donde se entra a valorar el tercero de los puntos esenciales que se deben tratar, y ampliamente conexo con la búsqueda de la eficiencia desde una perspectiva práctica.

Efectivamente, las **excepciones notables**, todo y que no se hallan contenidas en la LEF, son de gran relevancia en materia de expropiación forzosa, de hecho ha llegado a publicarse conjuntamente en el Boletín Oficial del Estado un **Código de Expropiación Forzosa**¹⁷, (la última edición de 12 de noviembre de 2018), el cual aglutina, ya sea parcial o totalmente, hasta 57 leyes diferentes en materia de expropiación forzosa, alterándose en algunas de ellas la potestad expropiatoria, como por ejemplo la anteriormente aludida **Ley de Bases de Régimen Local**, las cesiones hechas a los planes hidrológicos, primero jurisprudencialmente, (**Sentencias del Tribunal Supremo 14 de marzo de 1966**¹⁸ o **de**

¹⁷ Código de Expropiación Forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado de la última actualización el 12 de noviembre de 2018.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1966, número 14,156, Boletín Oficial del Estado número 71 de 24 de marzo de 1966, página 3542.

10 de noviembre de 1967¹⁹⁾ y posteriormente vía **Real Decreto 650/1987**²⁰, e incluso la interesante desde el punto de vista doctrinal **Ley 6/1985** de la Comunidad autónoma de Aragón, la cual concedió potestades expropiatorias al Instituto del Suelo y la Vivienda, hoy derogada.

La práctica se ha pronunciado, y los tres puntos críticos han tratado de solventarse desde diferentes perspectivas, soluciones que, si bien han servido como una suerte de parches, no han afrontado el problema desde su raíz.

Por una parte, se ha desarrollado jurisprudencia de los tribunales, esencialmente por parte del Constitucional en sentencias como la ya aludida **STC 37/1987**²¹, (titularidad de Comunidades Autónomas) la **STC 111/1983**²², (referente a expropiaciones legislativas) o la **STC 149/1991**²³ (referente a la Ley de Costas).

Por otra parte, se ha tratado de solucionar el problema, en lugar de modificando la legislación existente, generando nueva normativa tanto Estatal como Autonómica, (buena prueba de ello es el Código de expropiación Forzosa) obligando a los administrados al manejo de varias normas expropiatorias en un mismo proceso para la averiguación de la titularidad de la administración expropiante, sin que fuese ello realmente necesario desde un punto de vista técnico.

2. PROPUESTAS DE REFORMA EN LA TITULARIDAD

Expuestos los problemas existentes con referencia a la Titularidad de la potestad expropiatoria, cabe ahora plantear propuestas de reforma que incidan directamente sobre la estructura del problema, de manera que la necesidad de una futura reforma a la ahora planteada haya de originarse, no por deficiencias técnicas sino únicamente por el efecto del paso del tiempo. Para ello tomaremos como base las propuestas formuladas sobre el

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1967, número 12.074, Boletín Oficial del Estado número 269 de 10 de noviembre de 1967, página 15534.

²⁰ Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 122 de 22 de mayo de 1987.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, Pleno, número 37/1987.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983, Pleno, número 111/1983.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991, Pleno, número 149/1991.

Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa de 2001 en un informe del Ministerio de Hacienda formulado en 2003²⁴.

La exposición de Motivos de aquel Anteproyecto de Ley recoge que como norma general la potestad expropiatoria puede recaer únicamente en las Administraciones territoriales, y excluye explícitamente a los entes instrumentales, es probablemente un punto de partida más acertado que el de la actual LEF, pues queda ya subsanada la cuestión en torno a la titularidad de las Comunidades Autónomas pese a no ser este el problema capital entorno a la titularidad de la expropiación forzosa.

Adentrándonos ya en el articulado del Anteproyecto, cabe detenerse en una lectura conjunta de los **artículos 2 y 4**, los mismos parecen dar solución a la problemática generada por la actual **Ley de Bases de Régimen Local**, de tal manera que por medio de remisiones y la interpretación conjunta de ambos preceptos, quedarían excluidas de potestades expropiatorias a entes anteriormente mencionados análogos a mancomunidades, comarcas o áreas metropolitanas.

Desde un punto de vista personal, no obstante, y pese a ser probablemente mejor el modelo planteado por el borrador del Anteproyecto que el existente en la actualidad, habría de hacerse una reforma que excluyese explícitamente tanto de titularidad como potestad expropiatoria a este tipo de entidades no territoriales que representan conjuntos de poblaciones, y debiendo recaer única y exclusivamente la potestad, en cuanto a Administraciones que representan agrupaciones territoriales, en Administraciones territoriales tasadas, como son el Estado, las comunidades autónomas, el municipio o la provincia, pero no dejar en ningún caso un sistema abierto que pueda dar lugar a la perversión de la titularidad de la figura de la expropiación forzosa.

De tal manera, mancomunidades, comarcas o áreas metropolitanas, podrían mantenerse igualmente como beneficiarias de la expropiación, pero en ningún caso mantener algún tipo de autoridad que desprestigiara esta figura, y pusiera en cierta medida en riesgo la seguridad jurídica que siempre debe ir aparejada a una expropiación, pues la práctica (en

²⁴ 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, p 50.

especial de las Comunidades Autónomas) ha demostrado la imposibilidad de una titularidad bien definida.

Por otro parte, el Anteproyecto también trata de solucionar el problema asociado al ejercicio de la potestad expropiatoria por entes instrumentales, es una realidad que deben existir entes instrumentales con potestad expropiatoria, y por tanto la solución a tal problema trata de corregirla a través de su **disposición adicional 1º**.

Tal disposición, contiene una serie de entes instrumentales a los que si se les atribuye potestades expropiatorias, no obstante, como correctamente apunta **David Vicente Blanquer**, no queda explícitamente recogido si las entidades instrumentales recogidas, son o no numerus clausus. En función de ello, podría concretarse un efectivo progreso en la norma, o por el contrario suponer un punto de fuga que dejaría nuevamente parcialmente inefectiva una clara definición de que administraciones podrían expropiar.

Desde un punto de vista personal, habría efectivamente de hacerse una restricción numerus clausus de las entidades instrumentales con potestad expropiatoria, de tal manera que en ningún caso se hiciesen remisiones genéricas que sirviesen de filón a las Comunidades Autónomas para legislar en este sentido y por tanto desprestigiar desde este punto de vista la figura de la expropiación. Tales numerus clausus, deberían por tanto ser consensuados, y sería en cierta medida irrelevante el número de organismos pertenecientes al listado, lo verdaderamente relevante sería dejar claro a los administrados las entidades instrumentales que pueden proceder a la expropiación, así como la medida en que pueden hacerlo, de tal manera que los no contemplados en este (previsiblemente largo) apartado no pudieran de ninguna manera, acceder a la titularidad de una expropiación (si por el contrario a ser beneficiaria de la misma).

En este sentido, además, la aparición de nuevos organismos instrumentales que las administraciones consideraran beneficioso para la sociedad por su notable entidad práctica, habrían de incluirse, no en un texto legislativo diferente, sino a través de una reforma parcial del propio texto normativo existente, de manera que pasaran a regularse en el numeral siguiente correspondiente por orden lógico tras los organismos instrumentales ya regulados. Este último apunte se considera necesario del simple análisis de la actual LEF vigente, pues pese a haber pasado más de 65 años y existir un código

referente a la expropiación forzosa aludiendo a 57 normas (solo contando las estatales), el texto original únicamente ha sido reformado en 13 ocasiones.

De tal manera en la futura LEF deberían estar contenidos expresamente los entes los entes susceptibles de ser titulares de la potestad de expropiación forzosa.

Capítulo V. NECESIDAD DE IDÉNTICAS GARANTÍAS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

1. DESIGUALES GARANTÍAS EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD

No es por nadie desconocido el hecho de que actualmente en España existen grandes desigualdades no solo entre las diferentes comunidades autónomas, sino también entre los diversos municipios y provincias, así como entre los diversos entes instrumentales.

Estas desigualdades, encuentran su origen en la descentralización de la potestad expropiatoria, pero no tiene que ser nuestro propósito una recentralización de las potestades, más bien lo que debemos de esperar son unas garantías comunes, fuertes e igualitarias de tal manera que, pese a existir miles de procedimientos a lo largo y ancho del territorio nacional, todos ellos se asienten sobre una común.

Autores como **Ángel Menéndez Rexach**, catedrático de derecho administrativo, de hecho abogan por la creación, no de una nueva LEF, sino de lo que este denomina como una “Ley de procedimiento expropiatorio común”. De tal manera, no sería tan relevante el carácter procesal de la ley básica expropiatoria, sino que la importancia de tal ley recaería en una serie de fundamentos comunes tanto a las legislaciones nacionales y autonómicas, como a los procedimientos a todos los niveles.

Esta tesis²⁵, por tanto, pretende esencialmente llevar a ejecución el mandato Constitucional de los **artículos 33.3** y **149.1.18** de nuestra Carta Magna, los cuales obviamente por la propia naturaleza de la norma no pudieron quedar desarrollados en la

²⁵ Menéndez Rexach A, “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. 133-135.

ley de leyes. Es por ello que, para abordar la cuestión de las garantías, proseguiremos analizando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Hasta la fecha el Tribunal Constitucional se ha pronunciado más de en 30 ocasiones en relación con las garantías expropiatorias y por tanto el análisis de tales sentencias nos puede dar buena idea de la línea de pensamiento en la que deben hacerse las reformas.

Como no puede ser de otra manera, comenzaremos a través de un escueto análisis de las **Sentencias de 19 de diciembre de 1986**²⁶ y **de 26 de marzo de 1987 del Tribunal Constitucional**²⁷. La primera, de gran relevancia tanto doctrinal como social decide sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la **Ley 7/1983 de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S. A.»**²⁸ La segunda, reitera su postura y la dota, si cabe, de mayor fuerza doctrinal. Esta sentencia a la que ya se hizo alusión en el capítulo IV de este trabajo, que es efectivamente de gran relevancia en diversos aspectos, decide sobre un recurso de inconstitucionalidad planteado por nada menos que 54 senadores impugnando determinados artículos de la **Ley del Parlamento de Andalucía de Reforma Agraria.**²⁹

Pese a la desestimación de ambos recursos planteados y dado que en nuestro sistema jurídico se requiere que las sentencias deban ser motivadas, de tales resoluciones se pueden extraer, como lo han venido haciendo la jurisprudencia constitucional y **Ángel Menéndez Rexach**, tres pilares fundamentales que ejercen de frontera actualmente entre las garantías comunes al territorio nacional y el desarrollo de la expropiación forzosa tanto por las comunidades autónomas, las entidades instrumentales, así como expropiaciones legislativas.

La primera de las garantías deducidas de las sentencias es la obligación de los poderes públicos de indemnizar al administrado que se ha visto privado de sus bienes o derechos, no parece por tanto más que reiterarse la Constitución en su **artículo 33.3**, debiendo ser

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986, Pleno, número 166/1986.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, Pleno, número 37/1987.

²⁸ Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S. A. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 155 de 30 de junio de 1983.

²⁹ Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 193 de 13 de agosto de 1984.

la indemnización, como ya se expuso en el Capítulo II, reservada a la ley, por causa justificada e indemnizada.

La segunda de las garantías consiste en que, no solo debe existir una indemnización en todo proceso expropiatorio, sino que además la misma habrá de ser fijada conforme a criterios objetivos que vengan establecidos en una norma con rango de ley. No obstante, en las sentencias, (concretamente la **STC 37/87**³⁰) no se llega a puntualizar en ningún momento que la indemnización deba ser fijada de la misma manera en todo el territorio nacional, de modo que, si bien tanto legisladores autonómicos como estatal están obligados a fijar unos criterios objetivos de valoración, no están obligados a que tales criterios sean iguales en toda la nación.

En este punto en concreto se ve de manera palmaria porque se requiere de una reforma en las garantías, la constitución da un mandato en sus **artículos 33.3** y **149.1.18**, pero el legislador nacional no define con claridad cuáles deben ser las garantías mínimas comunes, por lo que tiene que definir las mismas el Tribunal Constitucional por medio de la jurisprudencia, y es precisamente ese el problema, el tribunal solo puede decidir sobre las cuestiones que se le presentan, por lo que si no se han dado los pasos previos por parte del legislador nacional, no puede el Constitucional garantizar el procedimiento entero, sino tan solo puntos concretos del mismo.

Puede el Tribunal dar un paso más que el legislador, decretando que las indemnizaciones requieran de criterios objetivos por ley, pero no puede dar dos pasos definiendo que tales criterios objetivos deban ser establecidos únicamente por leyes del Estado.

La tercera de las garantías que se han extraído de estas sentencias exige los criterios de concreción y cuantificación en toda expropiación forzosa, reiterando por tanto la obligación de un procedimiento que identifique claramente el bien o derecho a expropiar, así como la cantidad que debe abonarse al administrado en condición de justiprecio. Esta tercera garantía como podemos apreciar es en cierta medida una actualización de la LEF para asegurar los mínimos expuestos tanto en el **artículo 15** como en Capítulo III del Título II de la LEF.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, Pleno, número 37/1987.

Por otra parte, y de cara a la necesaria reforma que requieren unas garantías uniformes en el territorio nacional, no pueden obviarse las limitaciones expuestas por la **Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional**³¹, pues esta restringe en cierta medida al legislador estatal el concepto de garantías definido en el **149.1.18** de la Constitución.

Es por ello que, para no incidir en futuros errores que lleven un proyecto a la inconstitucionalidad, hemos de incidir en aquellos fallos que llevaron a tal situación a la **Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992**³² por petición de tres comunidades autónomas.

La Sentencia llega a la conclusión, pese a voto particular, que la legislación estatal tan solo debe tener un carácter “*básico*”, pero además, tal carácter básico no tiene únicamente que estar calificado como tal, sino que debe efectivamente ser “*con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales*”. Es pues de notable importancia conocer la difícil frontera que separa esos mínimos de la inconstitucionalidad, debiendo el legislador hacer un riguroso estudio a fin de determinar que debe garantizarse a nivel estatal y que se dejaría en manos de las múltiples comunidades autónomas, sin violar el **artículo 149.1.18** de la Constitución, pero a su vez sin incurrir en una posible vulneración en este sentido del principio de igualdad contenido en el **artículo 14** de la Constitución, temor para nada infundido si se tienen en cuenta sentencias como la de **19 de septiembre de 2018 del Tribunal Constitucional**³³, (a modo ejemplificativo) en las que comunidades autónomas han entrado parcialmente en el campo de acción que les queda vetado por el **149 CE**.

Por último, para terminar de ejemplificar la complejidad que supone la definición de las garantías mínimas que son necesarias en todo el territorio nacional y para todos los procedimientos, cabe añadir una breve mención a la **Sentencia de 11 de julio de 2001 del Tribunal Constitucional**³⁴, pronunciándose sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la **Ley 6/1998, de 13 abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones**.³⁵

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, contencioso, número recurso 2436/1992.

³² Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 156 de 30 de junio de 1992.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de septiembre de 2018, Pleno, número recurso 1643/2016.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001, Pleno, número recurso 3182/1998.

³⁵ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 89 de 14 de abril de 1998.

Dicha sentencia valora que las comunidades autónomas puedan introducir especialidades procedimentales en las expropiaciones siempre que sean respetadas las garantías expropiatorias básicas.

Expuesto todo ello, se puede observar que gran parte del desarrollo de las garantías sobre expropiación forzosa se deben a una construcción jurisprudencial, es por ello que es de urgencia una reforma en este sentido, si bien es cierto que la vía del proceso contencioso-administrativo siempre está abierta al ciudadano, no se debe depender de la misma para el desarrollo de algo tan fundamental como unas garantías igualitarias, pues debe favorecerse a la población, tanto la seguridad jurídica que caracteriza a nuestro ordenamiento, como la menor necesidad en lo posible de acudir a los tribunales por la ingente cantidad de recursos que supone, (económicos y humanos) a administraciones y administrados.

2. PROPUESTA UNIFICADORA DE LAS GARANTÍAS EXPROPIATORIAS

Supuestos los problemas que implican unas garantías igualitarias a nivel del territorio nacional y conscientes de la necesidad de estas, procederemos a exponer a continuación la solución propuesta por el Anteproyecto de Ley de 2003.

Propone **Ángel Menéndez Rexach** en tal Anteproyecto³⁶ sustituir la estructura de la LEF existente en la actualidad por una que tengan en cuenta los problemas anteriormente expuestos, y se adapte a la existencia de diversos poderes con capacidad legislativa en materia de expropiación forzosa.

Precisamente por todo lo expuesto, no es llamativo que el Anteproyecto se centre en las garantías comunes a los diferentes territorios, así como a los procedimientos especiales y los llevados a cabo por entes instrumentales. Tales garantías básicas, quedan englobadas pues en tres grupos; la **indemnización**, la **causa expropiandi** y el **procedimiento expropiatorio**, siendo cada una correspondiente a un título del Anteproyecto, el cual consta solo de 5 títulos (contando el preliminar), lo que transmite la verdadera

³⁶ Menéndez Rexach A, "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 138.

importancia que conlleva la aseguración de estas garantías, así como la ambiciosa pretensión de reforma de quienes la formularon.

Si bien han pasado casi dos décadas desde la formulación del Anteproyecto, las tres garantías planteadas en el mismo siguen siendo de actualidad, así como la necesidad de todas ellas, partiendo de esta premisa es que brevemente las analizaremos individualmente a fin de dejar al descubierto los peligros aparejados a las mismas, con el fin de que no termine tan interesante proyecto de una manera semejante a otras reformas menos ambiciosas como fue la de la **Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.**

En primer lugar es natural que la **indemnización** quede garantizada por una futura LEF común a todo el territorio nacional, la misma queda determinada en la mayoría de los casos por criterios objetivos y en los casos que no puede llegar a una decisión en base a estos, se hace por medio de criterios estimativos, por lo que una legislación específica no podría ayudar en una regla de determinación que se lleva *ad casum* y que por tanto no llegaría de ninguna de las maneras a ser predecible por una ley. A esta determinación monetaria a indemnizar, cabe además sumar una unificación de los plazos para hacer efectivo el pago, cuestión procesal, la cual nuevamente carecería de sentido desgranar en diferentes normas de diferentes administraciones.

Siendo estos dos criterios, criterios de determinación de la cantidad a indemnizar y plazos para el pago de la indemnización intrínsecamente objetivos, no parece conforme al **artículo 149.1.18 CE** dividir tal potestad entre los diversos órganos legisladores del Estado, pues dado su básico carácter, una cesión en este aspecto únicamente podría llegar a suponer una desigualdad de garantías básicas injustificadas a lo largo del territorio nacional.

En segundo lugar, la **causa expropiandi**, a la que se ha hecho referencia tanto en el presente capítulo como en especial en el Primero, exige de una justificación de utilidad pública o interés social, (recogido tal requisito tanto en el **artículo 1.1 LEF** como en el **33.3 CE**) si bien por lo expuesto a lo largo del presente trabajo se observa que la construcción de tales conceptos ha sido eminentemente a nivel jurisprudencial.

Es por todo ello que se requiere una definición en esa futura LEF, la cual sea exhaustiva entorno a tales conceptos, de manera que no incite a equivoco a ninguna de las muchas Administraciones existentes en España en torno a que bienes y derechos entran dentro de su rango de expropiación y cuáles no.

No cabe decir que delegar la definición del concepto de causa expropriandi entre los diversos poderes legislativos existentes en nuestra nación derivaría en la concreción de conceptos de facto diferentes entre comunidades autónomas, (aunque fuese por matices) generándose en este sentido unas diferenciaciones carentes de razón de ser desde un punto de vista práctico y que nuevamente lo único que generarían serían desigualdades básicas sin motivo alguno entre los ciudadanos de un mismo Estado vulnerando además la Constitución Española en su **artículo 149.1.18.**

En tercer lugar, cabe añadir la que a título personal, y a la luz de la jurisprudencia analizada considero la reforma más ambiciosa del Anteproyecto en lo que a materia de garantías se refiere, el **procedimiento** expropiatorio. Por lo a lo largo de este capítulo expuesto, el Tribunal Constitucional ha reconocido amplias facultades, tanto a las comunidades autónomas en materia legislativa como a las especialidades en cierto tipo de expropiaciones, es precisamente por ello que se debe crear una estructura mínima y ajustada a los parámetros jurisprudenciales, que permitan un procedimiento, no necesariamente igual, pero si con iguales garantías a lo largo del territorio nacional.

Es por todo lo expuesto que, una futura ley de expropiación forzosa debe contener en esencia, el contenido mínimo para garantizar los principios fundamentales de un procedimiento de expropiación forzosa en todo el territorio de España.

Capítulo VI. REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

1. ABUSO DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Si en algo coinciden la doctrina en general, así como los administrados, y no tratándose ello de una mera teoría, sino de una realidad patente, es en el abuso existente en la actualidad del procedimiento de urgencia por parte de las administraciones públicas. Siendo este aspecto de la actual regulación con total seguridad el de mayor necesidad, cabe comenzar haciéndose una serie de preguntas que alumbren porque es tan requerida una reforma en este punto.

Sin duda, la primera cuestión que hemos de plantearnos es el cómo se ha llegado a esta situación, es decir, **¿Qué ha permitido al procedimiento calificado de urgencia convertirse en el ordinario?** Pues no cabe olvidar que, pese a su supuesto carácter extraordinario, el procedimiento de urgencia es actualmente el empleado en aproximadamente el 95% de procesos de expropiación forzosa.

La respuesta la encontramos en la propia LEF, en concreto su **artículo 52**, cuya literalidad dice así: *“podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada.”* De este modo, y como ya se expuso en el capítulo III, no se requiere de ningún otro requisito para la declaración de urgencia más allá de que la correspondiente administración expropiante disponga y retenga de los fondos a los que *“ascendería el justiprecio”* (**artículo 52 LEF**), se haga una referencia expresa a los bienes que serán ocupados (**artículo 56 REF**), se produzca un levantamiento de acta y se notifique esta iniciación a los afectados.

Víctor Manteca Valdelande, actualiza tales requisitos³⁷ en base a la jurisprudencia y su propia experiencia profesional, definiéndolos en cuatro.

En primer lugar, la existencia de una serie de circunstancias relativamente urgentes que aconsejen en cierta medida la apertura de un procedimiento extraordinario, estas circunstancias deben ser efectivas, y por tanto no infundadas, exigiendo la jurisprudencia en sentencias como las del **Tribunal Supremo de 1 de junio de 1999**³⁸ o de **5 de diciembre del 2000**³⁹, que quede patente en el expediente de apertura de expropiación de urgencia que, efectivamente la vía que está siendo empleada es justificada, y no se trata por tanto de un abuso por parte de la administración.

En segundo lugar, la existencia de circunstancias legales o materiales que no den lugar a nulidad por sí mismas al proyecto a realizar, el ejemplo más paradigmático en este sentido son los Planes Urbanísticos, habiendo recientes sentencias como la de la **Audiencia Nacional de 4 de julio de 2016**⁴⁰, que actualizan este requisito el cual considera **Víctor**

³⁷Manteca Valdelande V, Actualidad Administrativa, Tomo I, número 6, quincena del 16 al 21 marzo 2009, página 729, editorial LA LEY 415/2009.

³⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1999, contencioso, número recurso 2133/1995.

³⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre del 2000, contencioso, número recurso 4083/1996.

⁴⁰ Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de julio de 2016, contencioso, número 408/2016.

Manteca Valdelante, queda perfectamente definido para el estudio doctrinal en las sucesivas Sentencias del Tribunal Supremo.

Tercero, que el acuerdo que declare la urgencia esté suficientemente motivado con un razonamiento concreto, es sin duda esclarecedora en este sentido la **Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2015**⁴¹, en la cual los administrados alegan respecto de unos vertidos que los mismos llevaban años produciéndose antes de la declaración de urgencia, y que por tanto habría tenido la administración expropiante tiempo para utilizar la vía del procedimiento general, no obstante dada la argumentación por parte de la administración queda suficientemente claro que el hecho de no haber sido de urgencia la expropiación en un pasado no excluía que, por el cambio de circunstancias, pudiese en el momento de las expropiación usarse tal vía.

Y, en cuarto lugar, la existencia de fondos disponibles y reservados en la administración expropiante, una remisión prácticamente directa al **artículo 52 LEF**, incluida entre los requisitos, pues no debe ser considerada una cuestión procesal menor pese al incontable número de recursos financieros existentes a los que se puede recurrir en la actualidad, y que da buena gana de no solo requerir capacidad económica sino también liquidez.

Respondiendo por tanto a la pregunta anteriormente formulada, como podemos apreciar, en cierta manera, *de facto* y pese a parecer poco rigurosos, el requisito para el uso de la vía de expropiación forzosa de urgencia sería la existencia de un proyecto de obra o finalidad determinada referido a bienes expresos para el que existan fondos líquidos disponibles.

Como se observa de la práctica y de los requisitos analizados, no parece una dificultad, (como probablemente lo fuese en 1954), acceder a la vía de urgencia, es por ello que la siguiente cuestión que hemos de plantear es **¿Por qué no pueden tramitarse la mayoría de los casos referentes a la expropiación forzosa por la vía de urgencia?**

Desde un punto de vista léxico, salta a la vista que el procedimiento empleado de manera ordinaria no puede denominarse formalmente como procedimiento de urgencia, ahora bien, una reforma articulada únicamente en torno a una calificación gramatical u otra del

⁴¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2015, contencioso, sección 6º número recurso 4093/2013.

procedimiento no es la cuestión que debe debatirse, es más bien su contenido el que debe quedar sometido a examen.

Por separado quedaron expuestos en el capítulo III procedimiento general y procedimiento de urgencia, es por ello que podemos directamente comenzar a tratar las diferencias entre estos. Básicamente lo que sucede en la aplicación del procedimiento de urgencia es la inversión temporal de algunas de las fases contempladas en el ordinario, en concreto la más notable y que suscita cierta aversión entre los administrados es el hecho de que, mientras que en el procedimiento ordinario primero se fija el precio y se efectúa el pago del mismo para posteriormente proceder a la ocupación, en el procedimiento de urgencia primero se produce la inmediata ocupación (existiendo un depósito) y posteriormente se determina el justiprecio.

El principal problema que se deduce a nivel práctico por el hecho de ser el procedimiento de urgencia el empleado normalmente *de facto*, es la no aplicabilidad de la teoría de la propiedad conmutativa para los casos de expropiación forzosa, no es lo mismo cobrar y después perder la titularidad de un bien o derecho que perder la titularidad de ese bien o derecho, y posteriormente recibir el cobro del mismo. A modo ejemplificativo, piénsese en un ciudadano cuya vivienda, la cual emplea como domicilio y como oficina de atención a sus clientes o taller, se encuentra ante un proceso de urgencia. A dicho ciudadano en primer lugar, se le privará de la propiedad para posteriormente indemnizársele. Como fácilmente se puede prever, el desacuerdo será mutuo, y el procedimiento terminará de dirimirse años más tarde en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ante tal problema, el ciudadano expropiado se plantea una dicotomía, de una parte, aceptar el precio propuesto por la Administración expropiante (o por el Jurado Provincial de Expropiación) pese a no ser la valoración por él estimada, recibiendo en un plazo relativamente corto una cantidad líquida de dinero que le permita adquirir una nueva vivienda y un nuevo establecimiento. O por otra parte, puede acceder a la larga, incierta y costosa vía judicial, con la esperanza de obtener, a largo plazo, una cantidad más adecuada a sus consideraciones. En el caso de no conseguirlas, el ciudadano se hallará en una situación económica poco favorable, mientras que, de lograr sus pretensiones, sería la Administración la que vería sus activos perjudicados (pago de un justiprecio mayor al planificado, pago de intereses, costas judiciales...).

No olvidemos, que el hipotético supuesto presentado, es el que se afronta en más del 95% de los casos de expropiación forzosa en España. Es muy necesario que exista un procedimiento de urgencia, pero también es necesario que esa sea su naturaleza, la urgente y excepcional.

Mercedes Fuertes apunta como principal abuso “*Las opulentas declaraciones implícitas y las fingidas prisas*” fijando que “*el problema no está, en principio, en el “género” de la obra o servicio público, sino en la “concreta o específica” obra o servicio*”⁴². Para defender su tesis hace mención de una serie de obras públicas, cuyo escaso uso demuestra que no era realmente necesaria la aplicación del procedimiento de urgencia para la construcción de las mismas.

El abuso del procedimiento de urgencia supone dos graves problemas, el primero, cierto grado de **indefensión** de la ciudadanía, que no sabe ni cuándo ni cuánto percibirá compensación por su propiedad, y el segundo un **innecesario gasto**, para expropiado, Administración de Justicia y Administración expropiante, implicando una merma evitable de los recursos públicos. Sentencias como la del **Tribunal Supremo (contencioso) de 10 de abril de 2013**⁴³, atestiguan la realidad subyacente del perjuicio económico que supone a la administración el abuso del procedimiento de urgencia.

Es por ello que se debe blindar el procedimiento de urgencia, para que sólo pueda accederse al mismo cuando realmente sea necesario, evitando la indefensión del ciudadano, así como el gasto que actualmente supone al erario público el abuso del procedimiento de urgencia.

2. NECESIDAD DE UNA NUEVA FORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE URGENCIA EXPROPIATORIA

Partiendo de la necesidad de una reforma que haga una clara distinción entre el procedimiento general de expropiación y el de urgencia, para restringir el acceso al segundo en la mayoría de casos, encontramos precisamente en ese punto, el de la distinción de ambos conceptos (urgente y general) el problema capital de la reforma.

⁴² Fuertes López M, ¿Una nueva Ley de expropiación forzosa?, <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia-Tarragona.pdf>

⁴³ Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2013, contencioso, número recurso 5488/2010.

La hipotética futura reforma, no debe cimentarse en la existencia de varios procedimientos, sino más bien en el acceso a una u otra vía procedimental a través de su definición conceptual.

La actual definición del **artículo 52 LEF** interpretada en conjunto con el **artículo 1.1 LEF**, deja, (como se ha expuesto en apartados anteriores) amplio margen de maniobra dentro del concepto de urgencia expropiatoria. De este modo, pueden ser igualmente urgentes, en base a la regulación actual, la construcción de una presa, de un colegio, de una carretera, de un aeropuerto o de un centro cultural, pese a ser notoria frente al ciudadano medio la amplia diferencia que suponen a nivel de urgencia las distintas infraestructuras mencionadas.

Sabedores de la dificultad de la formulación de un concepto tan complejo como el de urgencia expropiatoria, y teniendo presentes que cada ciudadano puede considerar en mayor o menor medida ciertos fines expropiatorios, hemos de basar nuestra construcción sobre conceptos consensuados por la sociedad en general.

Es por ello, que se debe comenzar esa construcción conceptual a partir del concepto brindado por **Víctor Manteca Valdelande**, el cual ha sido adoptado por el Diccionario del español jurídico, obra conjunta de dos instituciones tan autorizadas como la Real Academia Española y el Consejo General del Poder Judicial.

La literalidad de la definición dice así *“Procedimiento especial caracterizado en su gestión por una reducción de plazos o supresión de trámites que, sin merma de las garantías jurídicas de los interesados, permitan resolver asuntos que no admiten demora sin perjuicio grave, como sucede singularmente en los casos de emergencia, estado de necesidad o actuación imperiosa contemplados en la legislación sobre expropiación forzosa y contratación administrativa”*⁴⁴

Partiendo por tanto de la definición expuesta, fruto de la extrapolación de la propia norma jurídica, pueden encontrarse cuatro caracteres básicos a aplicar en la nueva formulación del concepto de urgencia expropiatoria.

⁴⁴Manteca Valdelande V, “Procedimiento urgente de expropiación forzosa” en Actualidad Jurídica Aranzadi, número 765, 2008, páginas 9-11.

El primero de ellos, **procedimiento especial**, es decir, debe quedar patente la necesidad de que este procedimiento se plantee como la forma extraordinaria de expropiación, siendo la manera general de expropiación la contemplada en otro procedimiento.

El segundo carácter básico es formal, la **reducción de plazos o supresión de trámites**, actualmente ese es el sistema en diferentes procedimientos administrativos, y la cuestión sobre los mismos sólo debe tenerse en cuenta en estos momentos respecto al mantenimiento de los elementos más básicos del procedimiento, tales como la existencia de una declaración de urgencia del pago del justiprecio.

El tercero de los caracteres se encuentra directamente relacionado con las **garantías jurídicas**, pues las mismas no deben sufrir ningún tipo de merma, ello implica por tanto que, pese a ser el procedimiento especial, no deben dejar de respetarse siempre unas garantías mínimas, como se expuso en el **Capítulo V**.

Por último, el cuarto de los caracteres es sin duda el más relevante de cara a continuar la construcción conceptual, pues los asuntos **no deben admitir demora sin perjuicio grave**, ello implica que, si no se produce la expropiación a través de la vía de la urgencia y se lleva a cabo el proyecto, la sociedad o un colectivo de la misma se verá repercutida con un perjuicio grave. A contrario, tal definición implica que, el acceso a procedimiento de urgencia debe quedar restringido a proyectos que puedan suponer un perjuicio grave y por tanto, si no es inminente la posibilidad de ese perjuicio grave, no se debe poder tener acceso al procedimiento de urgencia.

A modo ejemplificativo y partiendo de la base de que las hipótesis deben ser extremas, piénsese en dos poblaciones españolas las cuales, dado el creciente proceso de concentración de la urbanización, y por situarse próximas a un núcleo de población importante, han visto incrementada su población de forma notoria.

La población A, no dispone de plazas escolares suficientes para atender a todos los menores que deben ser escolarizados, es por ello, que nos encontramos ante un inminente perjuicio grave sobre los habitantes, pues los mismos carecen de la enseñanza básica para todos en el mismo municipio, por lo que necesitan una nueva escuela.

La población B, pese a haber visto incrementada su población de forma notable también, no tiene problema de oferta con las plazas escolares en la actualidad, y estima que tal

problema se producirá dentro de 10 años, cuando la incipiente población comience a tener hijos que requieran de educación básica, por lo que necesitarán una nueva escuela.

En ambos casos, las necesidades a cubrir serán las mismas, la construcción de un nuevo centro educativo, con la gran salvedad de que, de no ejecutarse de manera urgente en la población A, quedarán muchos menores privados de la enseñanza básica universal, mientras que en la población B, tal perjuicio puede evitarse a través de la vía expropiatoria general.

Por tanto, el nuevo concepto de urgencia expropiatoria debe fundarse principalmente en definir la frontera entre una expropiación que dé lugar a la mejora de la utilidad pública o del interés social, (necesaria para la sociedad en cierta medida) y entre una imperiosa necesidad que, de no expropiarse, llegue a suponer un perjuicio grave, real e inminente para la población.

3. PROPUESTAS DE REFORMA PARA CALIFICAR COMO URGENTE UN PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

Teniendo presentes los abusos del procedimiento de urgencia existentes en la actualidad, así como la necesidad de un concepto expropiatorio que fije la frontera entre lo realmente urgente y lo ordinario, cabe proponer una serie de reformas.

Ángel Menéndez Rexach, en los comentarios de 2003 al Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa, formula la interesante propuesta⁴⁵ que, con matices (dada la diferencia temporal) a continuación se presentará.

En primer lugar, se defiende la tesis aquí presentada de la necesidad de un procedimiento de urgencia, de manera que se mantendrían las dos vías principales existentes, procedimiento ordinario y procedimiento de urgencia, pese a ser el acceso a los mismos y su contenido distinto del que presentan en la actualidad.

Para esta propuesta, el canal de acceso a la vía de urgencia estaría marcado por la adecuación a un expediente de contratación urgente o la concurrencia de imperiosa

⁴⁵ Menéndez Rexach A, "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. 141-143.

urgencia. La definición tenida en cuenta para la propuesta es la contenida en el derogado **artículo 141. c). LCAP**⁴⁶, no obstante, hemos de considerar que para la definición de urgencia sería más adecuada la propuesta en el apartado anterior de este trabajo.

Sería más adecuada una definición como la aquí propuesta, en primer lugar, por ser un concepto más amplio, ya que no cabe olvidar que el mismo surge de caracteres extrapolados de distintas normas administrativas, siendo la LCAP una de ellas. En segundo lugar, sería también más adecuado concretar una definición de urgencia para la propia LEF, sin depender de definiciones realizadas por el legislador con otro propósito concreto.

La propuesta del Anteproyecto continúa con que la declaración de urgencia puede declararse en cualquier momento, este es un punto muy favorable de la reforma desde varios puntos de vista. Desde un punto de vista teórico, este planteamiento nos muestra la naturaleza real del procedimiento de urgencia, es decir, la urgencia puede ser sobrevenida, de hecho, es intrínseco a la urgencia ser una circunstancia sobrevenida, por lo que al reconocerse que se pueda pasar de un procedimiento general a uno de urgencia, se definen mucho mejor las diferencias entre ambos. Desde un punto de vista práctico, se permite que los proyectos ya iniciados por la vía general puedan convertirse, por necesidad en procedimientos de urgencia, no obligando a la administración a continuar por la vía general un proyecto que requiere ser llevado a cabo con urgencia.

No obstante lo expuesto, debe observarse con prudencia la transformación de la vía procedimental general a procedimiento de urgencia una vez iniciado el procedimiento general. Transformación que vuelva a dar nuevamente lugar a abuso por emplearse en la mayoría de los procesos el paso al de urgencia ante un aparente procedimiento general.

Es por ello que, a la previa información pública que recoge el Anteproyecto para dar lugar a esta transformación, cabría añadir también, recoger en la nueva LEF de manera expresa los requisitos necesarios para llevar a cabo el “trasvase” de vía procedimental. De este modo, los requisitos de urgencia deberían continuar siendo los mismos que los que permiten el acceso de manera directa al nuevo procedimiento de urgencia, así como

⁴⁶ Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas publicada en el Boletín Oficial del Estado número 119 de 19 de mayo de 1995.

podría llegar a plantearse una declaración de motivación añadida a tales requisitos que justifique la motivación de la urgencia sobrevenida.

Otro punto de gran importancia contemplado por el Anteproyecto es el de los plazos, dándole un verdadero carácter de urgencia también dentro de la propia gestión dentro de la Administración. De este modo, la propuesta defiende la reducción de los plazos a la mitad respecto a los contemplados en el procedimiento general, así como dota a los procedimientos de urgencia como preferentes sobre otros tramitados por las Administraciones, de tal manera que se agilizarían en gran medida las resoluciones de los mismos.

Por último, otra de las grandes propuestas del Anteproyecto es la referente al pago por la ocupación. De esta manera, el sistema actual de retención de crédito dentro de la propia Administración expropiante quedaría sustituido, bien por el pago directo al expropiado en caso de que el mismo aceptase la cantidad que le sea ofrecida en un principio, o bien la consignación de tal cantidad. A esta propuesta de pago directo al administrado, cabe añadir los denominados perjuicios por rápida ocupación, un 3% del valor total del bien o derecho expropiado. Esta propuesta, pese a no ser el eje central de la necesaria reforma que debe llevarse a cabo, (pues el expropiado suele estar en desacuerdo con las cantidades que le sean presentadas) es muy innovadora, pues permite al ciudadano obtener el justiprecio al mismo tiempo que se produce la expropiación, por lo que a sus efectos personales (no jurídicos) podría encontrarse en una situación muy similar a la compraventa.

Cabe añadir como elemento aparte, aunque no por ello de menor transcendencia, la cuestión del tratamiento al derecho transitorio, pues son muchos procesos los iniciados actualmente por vía de urgencia, que ante la nueva LEF quedarían fuera del poder ser tratados como urgentes.

No debe ser preocupación menor el articulado dedicado a las expropiaciones iniciadas y no terminadas. De manera análoga, y salvando las distancias entre el Derecho Público y el Derecho Privado se cree conveniente citar la **Ley de Arrendamientos Urbanos de**

1992⁴⁷, ya que la misma no ha sido capaz todavía de ser la norma aplicable a arrendamientos constituidos bajo la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964⁴⁸.

Son muchos los aspectos que diferencian el Derecho Administrativo del Civil, pero no puede permitirse que procedimientos realmente no urgentes, tramitados por la vía de urgencia bajo la actual LEF, sigan activos mucho tiempo estando vigente la nueva LEF.

Es este sin duda un problema de gran relevancia, el cual serviría por sí mismo para la realización de un extenso trabajo, y por tanto no queda aquí más que dejar enunciada la peligrosidad de descuidar el tratamiento al derecho transitorio.

Capítulo VII. REFORMA EN LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO

1. PROCEDIMIENTO ACTUAL Y PARÁMETROS CONTEMPLADOS PARA LA DETERMINACIÓN

El procedimiento actual de determinación del justiprecio quedó a grandes rasgos expuesto en el Capítulo III, no obstante, conviene profundizar en el mismo y en especial en los parámetros empleados en las distintas fases.

Respecto al mutuo acuerdo, contenido en el **artículo 24 LEF**, no conviene ahondar, pues se deja un amplio margen a Administración y administrado en la definición de criterios, empleándose términos en la propia ley tales como “libremente” e incluso “adquisición amistosa”. Los criterios de determinación del precio en esta fase responderán más bien al poder de negociación de ambas partes que de unos parámetros objetivos.

La fase de valoración contradictoria o de cruce de hojas de aprecio, requerirá del administrado que realice una valoración motivada del bien o derecho sujeto a la expropiación. Para ello el administrado podrá formular cuantas alegaciones estime pertinentes, como recoge el **artículo 29 LEF**. La lógica prudencia indica, pese a no tratarse de un requisito obligatorio, que el sujeto expropiado se valga de un informe pericial, la propia LEF lo indica como una recomendación, pero el propio administrado a la luz de que “La valoración habrá de ser forzosamente motivada” debe considerarlo casi

⁴⁷ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 282, de 25 de noviembre de 1994.

⁴⁸ Ley 40/1964, de 11 de junio, de Reforma de la de Arrendamientos Urbanos, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 141, de 12 de junio de 1964.

un requisito para reforzar su postura. La Administración podrá rechazar la hoja de aprecio del administrado y formular la suya propia con los mismos criterios que el administrado, **artículo 30 LEF**.

Ante la aparente apertura permitida también en esta fase de los criterios de valoración, no obstante, cabe hacer alusión al **artículo 37 LEF**, el cual define que los métodos valorativos deben ajustarse, tanto para el cruce de hojas de aprecio como para el Acuerdo del Jurado Provincial de expropiación, a una serie de normas que a continuación se expondrán, presididas por el **artículo 43 LEF**.

Antes de dar paso al análisis de los criterios comunes al cruce de hojas de aprecio y al Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, cabe hacer una exposición de este segundo, tercera de las fases de determinación del justiprecio, y última previa al acceso a la vía judicial, **artículo 35 LEF**. El Jurado Provincial de Expropiación se compone actualmente de un Magistrado, el cual ostentará el cargo de presidente de la Junta, y de representantes tanto del sector público como del sector privado, los cuales a su vez representarán a su respectivo sector desde el punto de vista técnico o el jurídico. De este modo y de forma ejemplificativa, el Notario representará al sector privado desde el punto de vista jurídico, y el funcionario técnico de nivel superior representará al sector público desde el punto de vista técnico.

Las decisiones adoptadas por la Junta habrán de serlo por mayoría, a la vez que motivadas, y dada su composición, se ha presumido tradicionalmente la objetividad de sus resoluciones, tanto por la disparidad de miembros que la integran, procedentes de distintos sectores de la sociedad, como por el nivel técnico y jurídico de dichos miembros.

Una vez recordadas las tres posibles fases a través de las cuales debe quedar determinado el justiprecio en vía administrativa, cabe dar paso al análisis de los criterios que deben ser empleados tanto en el cruce de hojas de aprecio como en el Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, problema capital en lo que a determinación de justiprecio se refiere.

Este problema capital en torno a la determinación del justiprecio tiene su origen en lo que **María Dolores Aguado Fernández**⁴⁹ ha calificado en los comentarios de 2003 al

⁴⁹ Aguado Fernández 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 222.

Anteproyecto de Ley de expropiación forzosa como “*la ausencia de metodología valorativa*” así como la habitual práctica de “*ir «rellenando» de contenido, sucesivamente alguno de los criterios*”.

¿Cómo ha sido esto posible? De la simple lectura del **artículo 43 LEF**, puede deducirse esta dispersión de criterios, ya que la literalidad del precepto expone que “*tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados*”.

Si al mencionado precepto, que permite aplicar criterios estimativos a voluntad tanto del expropiado como de la Administración expropiante, se le añaden la multitud de leyes especiales de valoración del bien o derecho expropiado, encontramos que los criterios de determinación del justiprecio contenidos en la propia LEF han quedado vacíos de contenido.

Es esta fragmentación el reto legislativo que presenta una reforma del justiprecio, pues actualmente la LEF hace remisiones en blanco a otras normas para la regulación del justiprecio, sin fijar sin embargo una base común al procedimiento expropiatorio independiente del bien o derecho del que se trate.

Precisamente la inexistencia de esa base común da lugar a una serie de desigualdades, a las cuales ya se hizo referencia en el Capítulo V de una manera general y tratando la necesidad de unas garantías iguales básicas en el territorio nacional.

De este modo, **María Dolores Aguado Fernández**⁵⁰, ha concretado los peligros que supone no formular unos principios de valoración comunes en la futura LEF, basándose para ello en los problemas existentes en la actualidad y que han de tenerse muy presentes.

El primero de los problemas planteados son las fricciones a las que puede dar lugar la pluralidad de normas regulando una misma materia, Agudo Fernández plantea los problemas que pueden originarse de la colisión de una futura LEF, la derogada **Ley 6/1998** y las distintas normas autonómicas. El hecho de que la **Ley 6/1998** haya sido derogada en favor del **Real Decreto Legislativo 7/2015**, no pone fin al problema que

⁵⁰ Aguado Fernández 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 237-238.

implican tales colisiones, y por tanto es prioritaria la resolución de las diferencias en materia de justiprecio que se están generando a lo largo del territorio nacional. Reforma que además debe afrontarse con cautela y teniendo siempre presente el **artículo 149.1.18 de la Constitución Española**.

El segundo de los problemas continuaría en relación con los Jurados Provinciales de Expropiación, pues siendo grandes profesionales los habituales integrantes de tales Jurados, no obstante, el ciudadano recibe una atención diferente en función del Jurado Provincial por el que es atendido. De este modo, en la nueva LEF cabría marcar unas pautas generales de actuación iguales para todos los Jurados, minimizando así en la medida de lo posible diferente tratamiento a ciudadanos que se hallen en situaciones muy similares entre sí.

El tercero y último de los retos se encuentra directamente relacionado con la valoración de los Suelos e inmuebles, y pese a ser esta una materia en principio más propia de la Ley del Suelo que de la LEF, cabe por su relevancia dentro de la determinación del justiprecio referirse a la misma.

De este modo, se debe plantear la vinculación de la valoración de los suelos en el procedimiento expropiatorio al valor catastral de los mismos. No deben olvidarse en este sentido dos apuntes que han de añadirse al realizado por Agudo Fernández en los comentarios del Anteproyecto sobre la confianza y desconfianza en el catastro.

El primero de los apuntes es la realidad de la economía de mercado que rige en estos momentos los precios, de manera que una parcela puede variar de precio a la vez que varía el mercado, pudiendo llegar a valer mucho más, como mucho menos de su valor registrado en el catastro. **Sentencias** como la del **Tribunal Supremo (contencioso) de 21 de enero de 2013**⁵¹, avalan la necesidad de nuevos criterios valorativos, presentes no solo en la Ley del Suelo sino también en la LEF.

El segundo de los apuntes se encuentra directamente implicado en relación con la calificación del Suelo. Sin entrar en detalle, pues la complejidad de la materia requeriría de un trabajo completo para la misma, en España existen distintos tipos de suelos, con valoraciones catastrales muy diferentes entre los mismos, lo que no implicaría ningún

⁵¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2013, contencioso, número recurso 5214/2011.

problema de no ser por la movilidad entre los mismos. Dicha movilidad (de rural a urbanizado generalmente) implicaría un aumento automático del valor catastral, por lo que la expectativa del expropiado sobre un tipo determinado de suelo de su propiedad también es sujeto de discusión, sobre todo en el caso de que tal movilidad llegue a producirse.

Cabe hacer mención también, a la tesis defendida por **Fernando de Mateo Menéndez**, criticando los acuerdos adoptados por los Jurados Provinciales de expropiación. Uno de los pilares de tal crítica es *“El criterio flexible y antiformalista que sigue el Tribunal Supremo en lo concerniente a la exigencia de motivación de los acuerdos del Jurado de Expropiación”*⁵². El Tribunal Supremo, aun tratando de realizar correctamente su labor, no puede, por el sistema de recursos existente, entre los casos que se le presentan y el **artículo 43 LEF** formular una serie de parámetros técnicos para la determinación del justiprecio. Los parámetros de determinación del justiprecio deben estar determinados por ley, este sería un motivo más de la aplazada labor pendiente del legislador.

Por todo ello, se considera necesaria la reforma de los parámetros de determinación del justiprecio en el procedimiento de expropiación forzosa, para hacer entrega al ciudadano de una cantidad efectivamente justa del bien o derecho expropiado, así como para que dichos parámetros sean básicamente iguales para toda la ciudadanía, independientemente del lugar dentro del territorio nacional en el que se produzca la expropiación.

2. PROPUESTAS DE REFORMA EN LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO

Expuestos los problemas que encuentra una objetiva determinación del justiprecio, y siendo estos mayoritariamente los parámetros de determinación del mismo, cabe realizar una serie de propuestas para en la futura LEF hacer inclusión de los mismos con carácter de permanencia. Dada la complejidad de la materia de determinar correctamente un justiprecio, pues cada caso es en sí mismo distinto del resto, debe pretenderse, no una enumeración con carácter exhaustivo, sino marcar las líneas a seguir por Administración, administrado y especialmente los grandes profesionales que componen el Jurado Provincial de Expropiación.

⁵² De Mateo Menéndez F, “Presunción de veracidad y acierto de los acuerdos del jurado de expropiación forzosa” Revista de jurisprudencia EL DERECHO, número 3, 2007 p. 1.

Para tal labor, partiremos como base de los criterios de valoración que **María Dolores Aguado Fernández**⁵³ estima necesarios en los comentarios de 2003 al Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa.

La primera de las cuestiones planteadas en los comentarios del Anteproyecto es la procedencia o no de ampliar los nuevos parámetros que se formulen, no solo a la fase de cruce de hojas de aprecio y del Jurado Provincial de Expropiación sino también a la de mutuo acuerdo.

En mi humilde opinión, la respuesta a tal ampliación debe ser un sí con matices. Es cierto que el expediente administrativo debe presentársele al administrado con base en criterios objetivos de valoración del justiprecio, pero no debe emplearse una exhaustividad excesiva, la cual debe quedar reservada a fases posteriores. El expropiado tiene capacidad intelectual, y por tanto es capaz de discernir, frente a un justiprecio basado en criterios objetivos si el mismo es adecuado a grosso modo al valor que el ciudadano considera justo. A modo ejemplificativo, un ciudadano sabe que los 141.038,41€ que le han sido ofertados por un inmueble de su propiedad se ajustan a los 140.000€ que él estima como valor aproximado de su propiedad y, en otro supuesto sabe que los 221.323,37€ ofrecidos por otro inmueble no se ajustan a su estimación de aproximadamente 250.000€.

De este modo, considero que en la fase de mutuo acuerdo debe obligarse a la Administración expropiante al uso de parámetros objetivos, pero no debe exigirse tal rigor del sujeto expropiado, el cual en caso de desacuerdo notorio podrá defender, de manera más fundada, su posición en la fase de cruce de hojas de aprecio.

La siguiente de las cuestiones planteadas en los comentarios contempla las remisiones a reglamentos de desarrollo que previsiblemente deberán ser empleados en la futura LEF. Estas remisiones serán del todo necesarias ya que la propia LEF no puede contener en sí misma una extensa regulación de parámetros concretos de bienes y derechos existentes en el ordenamiento y susceptibles de expropiación. No obstante, tales remisiones si deben ser realmente concretas, piénsese, por ejemplo, en una remisión a un reglamento que

⁵³ Aguado Fernández 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, pp238-242.

contempla valores catastrales, tributarios y de mercado para inmuebles, ¿A cuál de los tres valores se refiere la remisión? Debe quedar contenido expresamente en la LEF.

Otra de las cuestiones planteadas refiere a la valoración catastral del suelo y su relación con la LEF. De una parte, debe tenerse en cuenta en la propia futura LEF las clases de suelos diferentes existentes en España (rural, urbanizado y sus distintas subcategorías) para su distinta valoración. De otra parte, debe hacerse una especial referencia a la valoración del suelo rural. Aquellos que somos ajenos al mundo agrícola, (la mayoría de la sociedad) podemos llegar a considerar este segundo apunte prácticamente residual, no obstante, dos fincas rurales aparentemente iguales, incluso colindantes, pueden llegar a tener un valor notablemente distinto entre sí por la capacidad productiva potencial de las mismas ya que los sustratos orgánicos del suelo pueden variar de manera radical.

No en vano, las sucesivas leyes que han regulado la figura de la concentración parcelaria como la **ley de 1952 sobre concentración parcelaria**⁵⁴ o la de **1973 de Reforma y Desarrollo Agrario**⁵⁵, hacen referencia a estos parámetros para determinar el valor de las parcelas, y por ello la futura LEF debe, al menos, contemplar, el valor potencial de cultivo, como otro de los parámetros en la determinación del justiprecio.

Como última de las cuestiones que hayan de tenerse en cuenta en la definición de parámetros, se debe plantear, sin ningún género de duda, la actualización de los valores definidos a través de los parámetros para afrontar el paso del tiempo. Una vez escogidos los parámetros, y determinados estos por un valor catastral (similar al fiscal), un sistema de tablas (similar al de algunas indemnizaciones) o cualquier otro sistema, sería tan importante la validez de estos tanto en el momento de su elección como a futuro.

Para resolver la actualización de valores, en los comentarios al Anteproyecto, se plantea la creación de un órgano que hiciese la función de observatorio de precios, para dar así, con base en los recientemente formulados parámetros determinar de manera más eficiente la actualización de los mismos. Ante este nuevo organismo cabría regular las potestades que le fuesen atribuidas, así como el carácter vinculante o no vinculante de los dictámenes o informes llevados a cabo en su seno. Es sin duda una propuesta arriesgada que puede

⁵⁴ Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre concentración parcelaria, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 358, de 23 de diciembre de 1952.

⁵⁵ Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 30, de 3 de febrero de 1973.

desencadenar en un excesivo poder de un órgano de nueva creación, sobre un tema tan esencial dentro de la regulación de la expropiación forzosa como es el justiprecio, y el cual podría dar lugar al abuso de la futura LEF.

En lugar de ese observatorio permanente, considero debe considerarse la actualización de parámetros a través de dos vías. La primera, la creación temporal de tal observatorio previa a la reforma de la LEF, que se anticipe en la mayor medida posible a los problemas que puedan devenir del paso del tiempo respecto a los parámetros. Y la segunda la creación de una Convención de miembros de Jurados Provinciales de Expropiación, de entre personas que hubiesen participado en un número significativo de Acuerdos de Jurado Provincial, la cual se reuniese de forma cíclica (3 o 5 años) y tuviese potestad de plantear, ante la Mesa del Congreso y en calidad de especialistas en la materia, las medidas que considerasen necesarias para la actualización de los parámetros de determinación del justiprecio.

Por todo lo expuesto, ha quedado patente la dificultad de plantear unos parámetros de determinación del justiprecio en el procedimiento de expropiación forzosa homogéneos y que sean capaces a su vez de ajustarse a cada caso concreto.

Capítulo VIII. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo, se ha tratado de afrontar porque la figura de la expropiación forzosa requiere de una necesaria reforma, la cual ha sido aplazada en el tiempo. Para ello, se han escogido cuatro puntos esenciales, los que requieren en mayor medida de una reforma, y se ha empleado el mismo método de trabajo sobre tales puntos.

El método de trabajo ha consistido en el análisis de los problemas principales que presenta la actual regulación en torno a Titularidad, Garantías, Procedimiento de urgencia y Determinación del Justiprecio. Una vez realizado el análisis para cada uno de los puntos, se ha propuesto solución a los mismos. La solución propuesta no ha sido la redacción de un nuevo articulado, sino de los elementos esenciales que dicho nuevo articulado debe contener, así como puntos críticos de la actual regulación que debe evitar.

A lo largo del trabajo, ha quedado demostrada la necesidad de la reforma del sistema actual, el cual se encuentra tristemente fundamentado sobre el abuso de una normativa de excelente calidad técnica, la cual no obstante requiere de una amplia renovación, pues ha

cambiado tanto la organización misma de las Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas) como la organización social de la población (Concentración Urbana) como la estructura económica (sujeta a un mercado global).

A lo largo del trabajo también ha quedado demostrado que se trata de una reforma aplazada, no han sido escasas las referencias a los comentarios del Anteproyecto de Ley de 2003, del cual muchas de las reformas planteadas quedan todavía pendientes, siendo las realizadas hasta el día de hoy de menor entidad. Ya en los propios comentarios se emplea la terminología de aplazada reforma, por lo que con mayor razón debe ser calificada de aplazada diecisiete años después.

El presente trabajo ha tratado de ser, en síntesis, de una parte, actualización de las reformas más necesarias en torno a la expropiación forzosa planteadas por figuras autorizadas del mundo del Derecho Administrativo. Y de otra parte, la agrupación en un mismo texto de aquellas reformas que se consideran de mayor pertinencia.

Por último, ha tratado de elaborarse el trabajo con el mayor rigor posible, pretendiendo aportar al estudio de la reforma de la figura de la expropiación forzosa de manera que pudiera ser de ayuda en futuros estudios y reformas, pero sin dejar de tener presente las limitaciones de un trabajo realizado en el ámbito académico, sin experiencia profesional en el área de conocimiento tratado ni experiencia previa en el ámbito de la investigación jurídica.

Pese a ello, y teniendo presentes las limitaciones que naturalmente pueden ir aparejadas al trabajo, puede sin embargo afirmarse con rotundidad la necesaria y aplazada reforma de la expropiación forzosa en España.

IX. BIBLIOGRAFÍA

1.LEGISLACIÓN (por orden de cita en el trabajo)

-Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 351 de 17 de diciembre de 1954.

-Fuero de los españoles de 18 de julio de 1945, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 199 de 18 de julio de 1945.

-Ley 51/1974, de 19 de diciembre de 1974, de carreteras, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 305 de 21 de diciembre de 1974.

-Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, publicación en el Boletín Oficial del Estado de 20 de junio de 1957.

-Ley de 10 de enero de 1879 de propiedad intelectual, publicación en La Gaceta de Madrid número 12 de 12 de enero de 1879, páginas 107-108.

-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, publicación en el Boletín Oficial del Estado número 261 de 31 de octubre de 2015.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 23 de abril de 1985.

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

- Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 122 de 22 de mayo de 1987.

- Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S. A. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 155 de 30 de junio de 1983.

-Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 193 de 13 de agosto de 1984.

-Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 156 de 30 de junio de 1992.

- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Publicación en el Boletín Oficial del Estado número 89 de 14 de abril de 1998.

-Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas publicada en el Boletín Oficial del Estado número 119 de 19 de mayo de 1995.

- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 282, de 25 de noviembre de 1994.

-Ley 40/1964, de 11 de junio, de Reforma de la de Arrendamientos Urbanos, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 141, de 12 de junio de 1964.

- Ley de 20 de diciembre de 1952, sobre concentración parcelaria, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 358, de 23 de diciembre de 1952.

-Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 30, de 3 de febrero de 1973.

2.JURISPRUDENCIA (ordenada por tribunal y cita en el trabajo)

-Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1980, contencioso, sección 5ª, número 104/1980, EL DERECHO, EDJ 1980/15110.

-Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2018, Pleno, número 45/2018, EL DERECHO EDJ 2018/ 503373.

-Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1992, contencioso, número recurso 1561/1989, EL DERECHO EDJ 1992/6385.

- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2010, contencioso, sección 6º, número de recurso 1591/2006, EL DERECHO EDJ 2010/226231.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1966, número 14,156, Boletín Oficial del Estado número 71 de 24 de marzo de 1966, página 3542.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1967, número 12.074, Boletín Oficial del Estado número 269 de 10 de noviembre de 1967, página 15534.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1999, contencioso, número recurso 2133/1995, EL DERECHO EDJ 1999/19636.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre del 2000, contencioso, número recurso 4083/1996, EL DERECHO EDJ 2000/47681.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2015, contencioso, sección 6º número recurso 4093/2013, EL DERECHO EDJ 2015/177818.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2013, contencioso, número recurso 5488/2010, EL DERECHO EDJ 2013/46854.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2013, contencioso, número recurso 5214/2011, EL DERECHO EDJ 2013/2740.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986, Pleno, número 166/1986, EL DERECHO EDJ 1986/166.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, Pleno, número 37/1987, EL DERECHO EDJ 1987/37.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983, Pleno, número 111/2018, EL DERECHO EDJ 1983/111.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991, Pleno, número 149/1991, EL DERECHO EDJ 1991/7286.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986, Pleno, número 166/1986, EL DERECHO EDJ 1986/166.

-Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, Pleno, número 37/1987, EL DERECHO EDJ 1987/37.

-Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, Pleno, número 37/1987, EL DERECHO EDJ 1987/37.

-Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, contencioso, número recurso 2436/1992, EL DERECHO EDJ 1997/4274.

-Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de septiembre de 2018, Pleno, número recurso 1643/2016, EL DERECHO 2018/573830.

- Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001, Pleno, número recurso 3182/1998, EL DERECHO EDJ 2001/14932.

-Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de julio de 2016, contencioso, número 408/2016, EL DERECHO EDJ 2016/118224.

3. OBRAS DOCTRINALES (por orden de cita en el trabajo)

-Mújica Herzog, E, “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 23.

-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. 39-43.

-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. 44-46.

-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, p 50.

-Menéndez Rexach A, “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. 133-135.

-Menéndez Rexach A, “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 138.

-Manteca Valdelande V, Actualidad Administrativa, Tomo I, número 6, quincena del 16 al 21 marzo 2009, página 729, editorial LA LEY 415/2009.

- Manteca Valdelande V, “Procedimiento urgente de expropiación forzosa” en Actualidad Jurídica Aranzadi, número 765, 2008, páginas 9-11

-Menéndez Rexach A, “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. 141-143.

-Aguado Fernández 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 222.

-De Mateo Menéndez F, “Presunción de veracidad y acierto de los acuerdos del jurado de expropiación forzosa” Revista de jurisprudencia EL DERECHO, número 3, 2007 p. 1.

-Aguado Fernández 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, pp238-242.

4. RECURSOS DE INTERNET

- Consejo General del Poder Judicial, Estimación de los tiempos medios de duración de los procedimientos judiciales, Portal de Transparencia, (www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/ch.Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-duracion-de-los-procedimientos

judiciales.formato1/?idOrg=24&anio=2018&territorio=Espa%C3%B1a&proc=ASUNTOS).

-Fuertes López M, ¿Una nueva Ley de expropiación forzosa? <https://mercedesfuertes.es/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia-Tarragona.pdf>