

DOCUMENTACIÓN

LECCIÓN 9. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA (II): EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y LA REVERSIÓN

(Resumen de contenidos)

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 9.1. El procedimiento expropiatorio: significado, estructura y modalidades*
- 9.2. El acuerdo de necesidad de ocupación*
- 9.3 La fijación del justiprecio*
- 9.4. El pago y la toma de posesión*
- 9.5. Modalidades de procedimientos expropiatorios: la expropiación urgente y los procedimientos especiales*
- 9.6. La extinción de la expropiación: la reversión*

9.1. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: SIGNIFICADO, ESTRUCTURA Y MODALIDADES

La relevancia del procedimiento dentro de la expropiación

§ 165. La expropiación forzosa puede definirse como el procedimiento legal adecuado para promover la transmisión imperativa de derechos y hacer efectiva la justa indemnización correspondiente en favor de los titulares afectados, cuando así resulte necesario para asegurar la prevalencia del interés general cuando colisiona con los intereses privados.

Por lo tanto la expropiación forzosa se caracteriza por ser tanto una potestad administrativa dirigida a realizar de forma eficaz y eficiente el interés general, cuanto un conjunto de garantías para los particulares dirigidas a la defensa de sus derechos patrimoniales. El equilibrio entre ambas se alcanza de forma dinámica a través de un procedimiento, de ahí su importancia.

Por lo que se refiere en particular al procedimiento éste se caracteriza por ser en si mismo una de las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, en la que, a su vez, se contienen y desarrollan las demás. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional

166/1989, de 29 de junio, señala que son tres las garantías previstas en el artículo 33.3 CE: 1) un fin de utilidad pública o interés social, “causa expropriandi”; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización; 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las Leyes, que es la garantía del procedimiento expropiatorio. El propio Tribunal afirma que dicha garantía se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias. Se trata, por tanto, de una aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa que obliga a la actuación de las Administraciones públicas.

Los elementos
procedimiento
expropiatorio

§ 166. A continuación se centrará el análisis en el procedimiento general en la medida que es al que se reconducen todos los demás. No obstante, todos los procedimientos presentan unos elementos comunes derivados de su configuración constitucional en el artículo 33.3 CE que se presentan como auténticos subprocedimientos que se unen para dar como resultado el procedimiento expropiatorio. En el caso del procedimiento general, los subprocedimientos en que éste se descompone se presentan en la siguiente secuencia:

- a) Acuerdo de necesidad de ocupación de bienes o la adquisición de derecho, en el que se identifica el objeto de la expropiación delimitándose así su alcance material que debe corresponderse con lo estrictamente necesario para la satisfacción del interés general.
- b) La determinación del justiprecio, que consiste en la determinación de la indemnización que corresponde al expropiado.
- c) El pago y la toma de posesión, con la que se hace efectiva la indemnización debida y se lleva a cabo posteriormente la apropiación del objeto expropiado por parte de la Administración actuante.

Modalidades de
procedimientos
expropiatorios

§ 167. El procedimiento expropiatorio no es único sino que existe un procedimiento matriz que es el procedimiento general regulado en el Título II de la LEF, que presenta una variante por razón de la urgencia.

A partir de éste procedimiento general, en la propia LEF se desprenden una serie de procedimientos especiales a los que se refiere el Título III que presentan diversas modalidades en las que los elementos esenciales permanecen constantes si bien se proyectan de diferente manera en función del objeto a expropiar –la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, o la expropiación en materia de propiedad intelectual–, las razones de interés general por las que expropia –las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad, o la expropiación razones de defensa nacional y seguridad del Estado– y a la índole de los intereses afectados por el sacrificio –la expropiación por zonas o grupos de bienes–.

Más allá de los dispuestos en la propia LEF existen otros procedimientos especiales de expropiación en la normativa sectorial sobre ordenación del territorio y urbanismo, sector eléctrico, telecomunicaciones, minas, etc.; si bien se asemejan a los dispuestos en ésta como no podía ser de otra manera al derivarse de lo exigido por la CE en sentido que la interpreta el Tribunal Constitucional.

Garantías
jurisdiccionales

§ 168. Frente al ejercicio de la potestad expropiatoria, en la LEF se prevén algunas garantías jurisdiccionales extraordinarias en compensación con la fuerza exorbitante que entraña la potestad expropiatoria, que deben ser interpretadas conforme al marco constitucional actualmente en vigor. En efecto, como se podrá comprobar, algunas de estas garantías se convierten en cargas intolerables en un régimen constitucional. Así quedan excluidas por resultar contrarias al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva la limitación para recurrir judicialmente determinados actos administrativos como el acuerdo de necesidad de la ocupación (art. 126.1 por relación al art. 22 LEF); asimismo queda excluida la limitación para recurrir cuando el justiprecio no fuese inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se hubiese alegado (art. 126.2 LEF conforme a la interpretación del mismo por la jurisprudencia –STS de 11 de junio de 1997, FJ 5º–).

En todo caso debe recordarse que todos los actos administrativos resolutorios en se subdivide el procedimiento expropiatorio, son perfectamente recurribles ante jurisdicción contencioso-administrativa.

El problema se plantea al tener que identificar cuáles son tales actos dentro de un procedimiento complejo, esto es compuesto por varios subprocedimientos o piezas separadas, como es el expropiatorio. Con carácter general es posible afirmar que son recurribles los acuerdos de necesidad de ocupación, la fijación del justiprecio y las actuaciones materiales de pago y la ocupación.

Es la jurisdicción contencioso-administrativa la que conoce de todo lo relativo a los procedimientos expropiatorio, incluidas las indemnizaciones por daños y perjuicios (art. 9 LJCA y art. 128 LEF). Por el contrario, en el caso de que la Administración ocupare o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación cuando ésta se encontrase discutida en vía de recurso, el interesado puede entonces utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar para que los Jueces le amparen, y en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida, tal y como señala el artículo 128 LEF. Se crea así frente las expropiaciones irregulares una excepción a la excepción que protege a la Administración de interdictos contra las actuaciones administrativas como prevé el artículo 101 LRJPAC.

Por último, como garantía jurisdiccional persiste el privilegio de tramitación preferente de todos los recursos relacionados con la expropiación forzosa (art. 126.4 LEF).

9.2. EL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN

Características del acuerdo de necesidad de ocupación

§ 169. Para proceder a la expropiación forzosa resulta indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que hay de afectarse el objeto expropiado (art. 9 LEF). En realidad la declaración de utilidad pública o interés social no constituye parte del procedimiento expropiatorio sino que es más bien un requisito previo a la expropiación forzosa. En efecto, como se analizado con anterioridad, la declaración de

utilidad pública o de interés social debe llevarse a cabo en cada caso mediante Ley formal, por lo que el cumplimiento de este requisito constituiría el paso previo inicial en cada procedimiento expropiatorio. Sin embargo, los numerosos supuestos en los que se entiende implícita la declaración de utilidad pública o interés social –como es el caso de los planes de obras y servicios de las Administraciones Públicas (en la medida que ya existe un pronunciamiento en cuanto a su oportunidad y conveniencia)–, y la inclusión de éstas en las Leyes sectoriales, dan lugar a que este requisito se encuentre por lo general preconstituido, por lo que deja de formar parte de la dinámica habitual de la actividad expropiatoria.

Por lo tanto el procedimiento expropiatorio comienza, tanto desde una perspectiva formal como material, con el acuerdo de necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos a la que se refiere el Capítulo II del Título II LEF. Esta consiste en una resolución de la Administración expropiante en la que manifiesta la necesidad concreta de ocupar determinados bienes o de adquirir ciertos derechos que son estrictamente indispensables para el fin de la expropiación (art 15 LEF). De este modo, si bien la declaración de utilidad pública o necesidad social se puede identificar con la causa de la expropiación en tanto permite comprobar que la expropiación se encuentra motivada por el interés general, el acuerdo de necesidad de la ocupación de bienes o de la adquisición de derechos se relaciona con el objeto de la expropiación en tanto permite concretar los bienes o derechos cuyo sacrificio es estrictamente necesario para cumplir con la finalidad expropiatoria. Se trata, pues, de dos actos administrativos que se producen en distintos niveles y con objetivos diversos:

a) La declaración de utilidad pública o interés social, que con carácter general (aunque a veces también singular) garantiza la presencia del interés general en el ejercicio de la potestad expropiatoria –por ejemplo, cuando se trate de expropiaciones para la realización de obras públicas planificadas se entiende implícita la presencia del interés general porque así lo prevé el artículo 10 LEF, y otro tanto ocurre con los terrenos de propiedad particular indicados en la disposición adicional tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, para la defensa del dominio público marítimo-terrestre–;

b) El acuerdo de necesidad de ocupación o de adquisición, que garantiza la proyección de la potestad expropiatoria a nivel particular en cada caso concreto a fin de que los bienes o derechos afectados sean los justos y necesarios para la realización del interés general –así, por ejemplo la declaración de necesidad de ocupación de unos bienes y derechos concretos afectados por las obras acondicionamiento de una playa, o la declaración de necesidad de ocupación de una parte de una finca concreta para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre–.

Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 166/1993, entre la “causa expropriandi” y la determinación de los bienes y derechos que dan ser objeto de la expropiación existe siempre una relación necesaria, dado que tan sólo son incluibles en la expropiación aquellos que sirvan a su fin legitimador y ello convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables al cumplimiento de dicho fin. Por ello se explica que, con respecto a los bienes expropiados que pierden dicha vinculación se reconozca a los antiguos propietarios el derecho a la reversión, esto es, a la recuperación mediante el pago actualizado de la indemnización que recibieron.

Identificación de los bienes o derechos

§ 170. El acuerdo sobre la necesidad de la ocupación o la adquisición de derechos se inicia con la identificación por parte del beneficiario de la expropiación de los bienes o derechos que considere necesarios de expropiación (art. 17 LEF). Debe notarse que es el beneficiario y no el expropiante, quien delimita inicialmente los bienes a expropiar, lo cual resulta comprensible en tanto es el que pretende realizar el objetivo de utilidad pública o interés social que justifica la expropiación. El beneficiario (sea la propia Administración expropiante u otro sujeto) debe, entonces, formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación. Esta tarea de identificación de los bienes o derechos a expropiar conlleva, en muchas ocasiones, una verdadera actividad de investigación que no siempre resulta satisfactoria, por lo que el beneficiario puede no llegar a identificar con exactitud los bienes y sus titulares. La jurisprudencia no ha establecido un estándar de cómo debe ser la identificación –así se admiten supuestos en los que se identifica una serie de propietarios y se añaden 40 propietarios más cuyos

nombres se desconocen— , lo que requiere es que la falta de identificación impida al expropiado comparecer en el procedimiento expropiatorio.

En todo caso, es poco común encontrar en el procedimiento expropiatorio con una declaración de necesidad como tal, ya que ésta ha sido desplazada por la declaraciones implícitas. En efecto, al igual que en la declaración de utilidad pública, existen supuestos en los que la necesidad se entiende implícita como ocurre con los proyectos de obras y servicios cuando comprendan la descripción material detallada de bienes o derechos a expropiar, aunque el beneficiario debe igualmente formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados (art. 17.2 LEF). Esta posibilidad aparentemente excepcional constituye la regla, lo que genera no pocos problemas dada la indeterminación de los proyectos en cuanto a la localización concreta e identidad exacta de los bienes y a la singularización de quiénes van a ser parte en el procedimiento expropiatorio.

Información
pública

§ 171. Una vez que el órgano administrativo expropiante recibe la relación de bienes y derechos formulada por el beneficiario, se abre un período de información pública durante un plazo de quince días para permitir la intervención de los particulares y de cualquier otro interesado. Dicho trámite, junto a la correspondiente relación de bienes y derechos a expropiar, debe hacerse público a través del boletín oficial correspondiente así como en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia. Asimismo, en el caso de tratarse de expropiaciones promovidas desde el Estado o la Comunidad Autónoma, deberán comunicarle dicho trámite a los Ayuntamientos en cuyo término radique la cosa a expropiar para que fijen la relación en el tablón de anuncios.

Durante este trámite de información pública cualquier persona –no sólo los titulares de los bienes o derechos afectados– puede formular alegaciones. Las alegaciones pueden limitarse a la rectificación de posibles errores de la relación publicada o bien oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación para lo que deben indicar los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue –aunque esta posibilidad queda excluida

cuando se trate de proyectos de obras y servicios con respecto a los que sólo será posible rectificar errores al contener éstos una valoración y pronunciamiento previo en cuanto a la oportunidad de la expropiación–.

De no comparecer en el procedimiento los propietarios o titulares, o cuando éstos careciesen de capacidad jurídica –incapacitados o menores–, las diligencias se entenderán con el Ministerio Fiscal.

El acuerdo de
necesidad de
ocupación

§ 172. A la vista de las alegaciones formuladas, el órgano administrativo expropiante, previas las comprobaciones que estime oportunas, debe resolver, en el plazo máximo de veinte días, sobre la necesidad de la ocupación, describiendo en la resolución detalladamente los bienes y derechos a que afecta la expropiación, y designando nominalmente a los interesados con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites.

Este acuerdo de necesidad de la ocupación de bienes o la adquisición de derechos da inicio formal al procedimiento expropiatorio, por lo que debe notificarse de forma fehaciente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio de la parte de éste que les afecta. Asimismo deberá publicarse dicho acuerdo en los boletines oficiales correspondientes, así como en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia.

El acuerdo de necesidad de ocupación o adquisición de derechos tiene como virtualidad la concreción de los bienes o derechos a expropiar y sus respectivos titulares que tienen la consideración de interesados en el procedimiento; permite controlar la *causa expropriandi* con respecto a esos bienes y derechos; y permite superar los daños de las expropiaciones parciales.

Las
expropiaciones
parciales

§ 173. Con respecto a esta última cuestión, cuando el acuerdo de necesidad de ocupación implique la expropiación de tan sólo una parte de una finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada, éste puede solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, para lo que debe decidirse en el plazo de diez días (art. 23 LEF). En el caso que se determine la existencia de dicho

perjuicio pero no se decida la expropiación total –en la medida de que se trata de una potestad discrecional–, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca (art. 46 LEF).

Los recursos
contra el acuerdo
de necesidad de
expropiación

§ 174. Frente al acuerdo de necesidad de ocupación y a la desestimación de la expropiación completa de una finca cuando ésta sea sólo parcial, se dispuso un recurso especial en vía administrativa con el que se resolvía el asunto de forma sumaria y definitiva, impidiendo el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (art 22 LEF). La finalidad de este recurso era, por una parte, permitir a los afectados discutir el alcance y la oportunidad de la expropiación a desarrollar, y, asimismo, permitir a la Administración pronunciarse al respecto de forma definitiva de que modo que las únicas objeciones que se podían dar en adelante, una vez decidida la expropiación, fuesen las relativas al desarrollo del procedimiento.

La entrada en vigor de la Constitución hizo inviable la permanencia de un recurso administrativo que agotase las vía contencioso-administrativa, por se contrario al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24, así como al principio de control jurisdiccional pleno de los actos administrativos derivado del artículo 103 CE. Por lo tanto, en atención a lo derechos y principios constitucionales, así como al régimen común de recursos administrativo establecido por la LRJPAC, frente al acuerdo de necesidad de ocupación cabe interponer recurso de alzada cuando éste no agote la vía administrativa –como es el caso de los acuerdos de los Delegados y Subdelegados del Gobierno– o, potestativamente, recurso de reposición – como es el caso de los acuerdos de necesidad de ocupación de los Alcaldes y de la mayoría de los órganos autonómicos competentes que sí agotan la vía administrativa–. El plazo para interponer el recurso es diez días y para resolver de veinte, aunque se discute si estos plazos han sido sustituidos por el plazo común de un mes desde la notificación o desde la publicación en el boletín oficial correspondiente. Una vez resuelto el correspondiente recurso de alzada (o, en su caso, de reposición), o bien directamente cuando el acto ponga fin a la vía administrativa, se podrá en todo caso interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado o Tribunal competente.

9.3. LA FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO

§ 192. Una vez delimitado el alcance de material de la expropiación e iniciada su tramitación mediante el acuerdo de necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de los derechos expropiables, tiene lugar la fijación de los términos en que ésta va a producirse.

Debe tenerse en cuenta que esta fase únicamente se inicia cuando es firme el acuerdo de necesidad de ocupación (art. 25 LEF), es decir que no cabe acción legal alguna contra la misma. Esto significa que debe haber transcurrido el plazo de un mes desde que notificó o se publicó su contenido sin que haya interpuesto recurso alguno, o bien que una vez interpuestos los recursos correspondientes se ha dictado resolución administrativa sin que haya sido recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa o bien, de haberse recurrido, se ha dictado sentencia firme.

Sobre la base de este acuerdo firme se desarrolla el procedimiento en el que se determinan las condiciones en que se va a producir la expropiación, en particular, las de carácter económico por lo que se refiere a la indemnización que el expropiado va a recibir por sus bienes o derechos expropiados.

La determinación de las condiciones de la expropiación pueden producirse de manera voluntaria entre la Administración expropiante y el sujeto expropiado, o bien a través de un procedimiento que vincula a ambas mediante el que se determina el justo precio.

§ 193. Por lo que se refiere a la determinación amistosa de los términos de la expropiación forzosa, ésta tiene lugar a través de un acuerdo o convenio expropiatorio al que llegan la Administración expropiante y el titular de los bienes o derechos expropiables, con el que se da por concluido el expediente expropiatorio (art. 24 LEF).

Este convenio tiene que producirse dentro de los quince días siguientes a la notificación o publicación del acuerdo de necesidad de ocupación, ya que de no ser así se sigue un procedimiento de determinación forzosa de las condiciones de la expropiación y, en particular, de la indemnización a recibir por la misma. En

todo caso, a lo largo de la tramitación de este procedimiento forzoso, siempre permanece abierta la puerta al mutuo acuerdo que puede darse en cualquier momento y con el que se daría por concluido el expediente iniciado.

El convenio expropiatorio no es un contrato administrativo sino que se trata de una adhesión a la expropiación que no altera las reglas de ésta, por lo que es imprescindible que se abone el precio pactado antes de la ocupación, y el expropiado no pierde ninguna de las garantías que tiene reconocidas (con respecto a los intereses y al retraso en el pago, etc.).

Procedimiento
para la
determinación
del justiprecio

§ 194. En el caso de que no se haya dado el acuerdo amistoso entre las partes, se procede a la determinación de justiprecio a través del procedimiento previsto en el Capítulo III LEF.

El artículo 33.3 CE no hace referencia al precio justo sino que la indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, por lo que es preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio. La garantía constitucional de la “correspondiente indemnización” concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados cualquier que sea este.

Ante la imposibilidad de establecer unos criterios objetivos que permitan una determinación automática del valor del objeto de la expropiación, se opta por establecer una aproximación de las partes a través de sus propuestas de valoración mediante las llamadas hojas de aprecio, que si no son admitidas, dan lugar a la intervención de una tercera estimación pericial de carácter imparcial emitida por los Jurados de Expropiación, aunque se estableces unos criterios orientadores para determinar el valor.

Debe tenerse en cuenta que la valoración del justiprecio tiene un carácter limitado y autoreferencial desde el punto de vista administrativo ya que se aplica únicamente a la expropiación y no tiene por qué coincidir con el valor fiscal del bien de que se trate. Las dificultades y problemas derivados de emplear únicamente las valoraciones fiscales llevan a ponderarlas con las de mercado (a través de unos criterios orientativos) y para casos excepcionales dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias específica mediante una valoración *ad hoc*.

En todo caso debe recordarse que debe ser una indemnización integral por el valor de sustitución de la cosa a precios de mercado, esto es, una cantidad que deje el patrimonio del expropiado inalterado una vez efectuada la expropiación. Por lo tanto, el valor del bien debe ser un valor de sustitución que no sólo se refiere al valor del mercado del bien sino también todos los daños, perjuicio y costes derivados de la expropiación –así, en el caso de un restaurante de carretera que resulta expropiado por el cambio de trazado de la vía, el justiprecio por el mismo abarcará no sólo el valor del terreno y el edificio, sino también el coste del traslado de toda el mobiliario, las pérdidas derivadas del periodo en el que esté cerrado, así como las pérdidas de clientela por el cambio de emplazamiento–.

Desarrollo y estructura de los procedimientos

§ 195. La fijación de justiprecio tiene lugar a través de uno o varios subprocedimientos (piezas separadas) dentro del procedimiento expropiatorio principal, que serán individuales para cada uno de los propietarios del bien expropiable, aunque será único si el objeto pertenece a varias personas o cuando los bienes constituyen una unidad económica –esto es, cuando es un bien inmueble, que se halle inscrito bajo un mismo número en el Registro de la propiedad; o en el caso de que se trate de un bien mueble, que sea de propiedad colectiva–.

La estructura de los expedientes para la determinación del justo precio se basa en las siguientes etapas: propuesta de valoración de los expropiados, aceptación o contrapropuesta por parte de la Administración y, en caso de desacuerdo, fijación del justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación.

Las hojas de aprecio

§ 196. El expediente de determinación forzosa del justo precio comienza con la valoración por parte de los titulares de sus bienes o derechos expropiables que debe presentar en el plazo de veinte días a contar desde su notificación. La valoración tiene lugar a través de una hoja de aprecio, en la que concretan el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes. Esta valoración debe estar motivada y puede ser avalada por la firma de un perito, cuya intervención es a costa de los propietarios si bien conforme a los honorarios determinados por la Administración. Debe tenerse en cuenta que esta valoración vincula al

propietario en el sentido de que fija la cuantía máxima que puede llegar a fijar el Jurado de Expropiación y, en su caso, la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Administración actuante debe pronunciarse sobre la valoración de los propietarios en plazo de veinte días, transcurrido el cual se entenderá aceptado. En el caso de que acepte manifiestamente la valoración de los propietarios, se entenderá entonces determinado definitivamente el justo precio y la Administración procederá al pago del mismo como requisito previo a la ocupación o disposición.

En caso contrario, tras manifestar el rechazo, la Administración debe extender una hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación que se notifica al propietario para que, en el plazo de diez días desde su notificación, la acepte o bien la rechace, en cuyo caso se pasa el expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación. En este último caso, el propietario puede hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración y aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones.

Los Jurados de Expropiación

§ 197. El Jurado Provincial de Expropiación no es un órgano jurisdiccional sino meramente administrativo aunque tiene una composición mixta. Éstos cumplen una doble función, tanto pericial por razón de su capacidad técnica y permanencia en la valoración de bienes y derechos, como judicial en la medida que dirime el desacuerdo entre las partes con respecto a la valoración. En efecto, los Jurados se constituyen en las capitales de provincia presididos por un Magistrado designado por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y por cuatro vocales que son:

- a) Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda;
- b) Un funcionario técnico designado por la Administración expropiante, que varía en función de la naturaleza de la expropiación –ingeniero agrónomo para fincas rústicas; ingeniero de caminos para aprovechamientos hidráulicos; ingeniero de montes para finas de aprovechamiento forestal; ingeniero de minas para expropiaciones de concesiones mineras; arquitecto cuando se trate de fincas urbanas; inspector de finanzas para valores mobiliarios–.

- c) Un representante de las corporación profesional relacionada con los bienes o derechos expropiados –Cámara de Comercio, Industria y Navegación; Colegio Profesional; u Organización Empresarial–;
- d) Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente.

Los Jurados de Expropiación se constituyen válidamente cuando en primera convocatoria se constituyen con la asistencia de todos sus miembros, o en segunda, con el presidente y dos vocales –uno de apartado a o b, y el otro del c o d– y deciden por mayoría. Los Jurados de Expropiación se encuentran asistidas en sus funciones administrativas por el personal a cargo de la Administración actuante.

Cuando se trate de expropiaciones promovidas por las entidades locales y las Comunidades Autónomas, los Jurados de Expropiación tiene la composición y el sistema de organización previstos en la normativa autonómica.

Los Jurados de Expropiación deciden sobre el justiprecio de los bienes o derecho objeto de expropiación sobre la base de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración mediante una resolución motivada en la que se razonan los criterios de valoración seguidos conforme a los dispuesto legalmente (arts. 34 y 35 LEF). La decisión de los Jurados agota la vía administrativa, por lo que contra la misma solamente procede el recurso contencioso-administrativo –en el caso de ser la Administración expropiante la recurrente tendría que declarar previamente la lesividad del acto–. A partir de la fecha del acuerdo se inicia la caducidad de la valoración.

El valor de los bienes o derechos se refieren al momento de iniciarse el expediente del justiprecio –con lo que se evita una depreciación por el propio hecho que supone la expropiación–, sin que se tengan en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro –para evitar la revaloración que tendría, por ejemplo, un terreno expropiado que de estar aislado pasa a tener una estación del AVE próxima para la que se expropia– (art. 36 LEF). Tampoco se tienen en cuenta las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación que no son objeto de indemnización, a no ser que

se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes y siempre que no realicen de mala fe –por ejemplo, con sobrecostes–.

Los criterios de valoración

§ 198. Los criterios de valoración que han de seguir los Jurados de Expropiación se encuentran determinados legalmente.

Por una parte, cuando se trate de fincas los criterios vienen establecidos en el Título III del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad. El suelo se tasa según distintas reglas si se trata de valoraciones en suelo rural (art. 23 LS) o urbanizado (art 24 LS), según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive. En suelo rural, las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones, se tasan con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes. Por lo que respecta al suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo teniendo en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. En todos los casos debe recordarse que de tratarse de una expropiación parcial y haberse rechazado la solicitud de expropiación parcial, se debe incluir en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca (art. 46 LEF).

Cuando se trate de valores mercantiles, estos son, participaciones en el capital (obligaciones, acciones, cuotas y demás) o en los beneficios de empresas mercantiles, se estimarán en la media aritmética que resulte de aplicar una serie de criterios valorativos como son (art. 40 LEF): a) la cotización media en el año anterior a la fecha de apertura del expediente; b) la capitalización al tipo de interés legal del beneficio promedio de la empresa en los tres ejercicios sociales anteriores; c) El valor teórico de los títulos objeto de expropiación (diferencia entre activo real y pasivo exigible en el último balance aprobado).

En el caso de las concesiones administrativas, al margen de lo establecido en la normativa especial que resulte aplicable, el justo precio se

determina en atención del tipo de concesiones de que se trate: concesiones perpetuas de bienes de dominio público con canon concesional, concesiones de servicios público o concesiones mineras, dependiendo si son o no de interés militar o minerales radioactivos, etc.

En cuanto a los derechos reales sobre bienes inmuebles se aplican las normas de valoración dispuestas para el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Al margen de todos estos criterios específicos de valoración, siempre que no se trate de bienes inmuebles o bienes muebles con un criterio particular de valoración, se prevé la posibilidad de una valoración específica e individualizada (art. 43 LEF). Tanto los propietarios como la Administración expropiante pueden llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados si la evaluación resultante de aplicar el criterio legal específico no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado Provincial de Expropiación también puede aplicar los criterios estimativos que juzgue más adecuados cuando considere que el precio obtenido resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes. En todo caso no se trata de un sistema de libre valoración sino que se debe comenzar aplicando las normas de valoración particulares, introduciendo de forma motivada las rectificaciones que consideren, en alza o en baja, en el justiprecio.

Por lo demás, para los arrendatarios de fincas se prevé la correspondiente indemnización fijada por el Jurado de Expropiación conforme a las normas de la legislación de arrendamientos (art. 44 LEF).

En el caso concreto de fincas rústicas debe tenerse en cuenta que, cuando en el momento de la ocupación existan cosechas pendientes o se hubieran efectuado labores de barbechera, se debe indemnizar por las mismas a quien corresponda (art. 45 LEF).

Por último, en todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado en la forma establecida en los artículos anteriores, un 5% como premio de afección (art. 47 LEF). Se trata de una valoración objetiva y general de los daños morales derivados de la expropiación (es decir, el apego a un determinado inmueble, la historia familiar del mismo, etc.). Para evitar entrar en la imposible determinación de estas

cuestiones, se establece de una especie de indemnización a tanto alzado por el 5% del justiprecio, sin que sea necesario acreditar daño moral alguno.

§ 199. La duración del procedimiento de fijación del justiprecio es de seis meses desde su iniciación mediante el acuerdo de necesidad de ocupación del bien o adquisición del derecho. Este plazo se interrumpe siempre que el procedimiento se paralice por causa imputable a los interesados. Una vez alcanzados los seis meses fijados como plazo máximo para resolver, la falta de pronunciamiento dará lugar a la caducidad del procedimiento dando lugar al archivo del mismo (art. 44 LRJPAC). Esto no impide que se pueda iniciar de nuevo el procedimiento expropiatorio siempre que subsista la declaración de utilidad pública (lo cual es previsible), procediéndose a una nueva determinación de los bienes o derechos expropiables mediante el acuerdo de ocupación.

Aunque el plazo de duración es de seis meses, el procedimiento expropiatorio puede durar más por los múltiples incidentes procedimentales que se pueden ir produciendo, ya sean debidos a la propia Administración – cuando se dé alguna circunstancia que suspendan del procedimiento– o a los interesados –que interrumpen el cómputo del plazo–. En todo caso, cuando se supere el plazo de los seis meses y no se haya producido la caducidad, en dicho caso, la Administración expropiante deberá abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justiprecio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado (art. 56 LEF).

9.4. EL PAGO Y LA TOMA DE POSESIÓN

§ 200. Una vez determinado el justiprecio por el sistema correspondiente, la Administración procede al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses (art. 48 LEF).

El pago debe llevarse a cabo mediante talón nominativo al expropiado o bien por transferencia bancaria, en el caso en que el expropiado haya manifestado su deseo de recibir el precio precisamente por este medio. Cabe,

a duración del
procedimiento

l pago

asimismo, que el pago se lleve a cabo de otra forma, por ejemplo, en especie mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente como ocurre en las expropiaciones urbanísticas, siempre que exista acuerdo con el expropiado (art. 30 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo).

En el caso de que el propietario rehusase a recibir el precio o cuando existiese cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, el justiprecio por la cantidad que sea objeto de discordia se consigna en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente. Aunque exista litigio o recurso pendiente, el expropiado puede solicitar que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio.

§ 201. Si tras la determinación del justiprecio, transcurren los seis meses sin que se haga efectivo el pago de la cantidad fijada, a partir de entonces dicha cantidad devengará de forma automática el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago (art. 57 LEF).

En el caso de transcurrieran dos años sin que se hiciese efectiva o se consignase la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, será necesario llevar a cabo una retasación, esto es, una nueva evaluación de las cosas o de los derechos objeto de expropiación, aplicando de nuevo el procedimiento para la determinación del justiprecio (art. 58 LEF).

§ 202. Una vez que se haya hecho efectivo el pago con el abono del justo precio o cuando éste se consigne en el caso de existir desacuerdo por parte del expropiado, puede procederse a la ocupación de la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado (art. 51 LEF).

En este punto se manifiesta otra de las garantías que establece el artículo 33.3 CE que es la existencia de la “correspondiente indemnización”. La indemnización al expropiado puede configurarse (como ocurre en el procedimiento general ordinario) como un requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, aunque también puede disponerse como una consecuencia

a demora en
el pago

La toma de
posesión

y efecto de ésta, de modo que se concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado después de que dicha ocupación se haya consumado (como ocurre en el procedimiento de urgencia). Una y otra solución son admisibles en tanto el artículo 33.3 CE exige que el pago se haga con antelación sino que el pago de la indemnización debe realizarse “de conformidad con lo dispuesto por las Leyes”, por lo que el legislador puede arbitrar una u otra solución.

Sea como fuere, la ocupación de las bienes expropiados puede llevarse a cabo de forma inmediata, aunque es necesario apercibimiento previo. En dicho caso puede llegar a recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a su ocupación. No obstante, cuando se trate de domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular –que son los locales cerrados sin acceso al público–, será necesaria una autorización judicial previa.

Desde el punto de vista jurídico, una vez efectuado el pago se extenderá un acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo (o de la consignación del precio o del resguardo del depósito), será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros Públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada.

9.5. MODALIDADES DE PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN: LA EXPROPIACIÓN URGENTE Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

§ 203. Hasta ahora se ha llevado a cabo una descripción del procedimiento general de expropiación forzosa de carácter ordinario. Sin embargo, dentro del procedimiento general existe una modalidad extraordinaria por razón de la urgencia que para el interés general presenta el contar con los bienes o derechos expropiados.

Desde su introducción mediante una Ley de 1939 motivada por las necesidades de la reconstrucción nacional tras la Guerra Civil, la expropiación

urgente ha venido siendo utilizada de modo sistemático hasta el punto de que se ha convertido en el procedimiento normal de expropiación (por no decir único), siendo la excepción la expropiación a través del procedimiento ordinario.

Esto se deriva no ya de la propensión del Consejo de Ministros a la declaración de urgencia de las expropiaciones conforme a lo previsto en el artículo 54 LEF cuanto a la generalización de dicha modalidad por imposición de las Leyes sectoriales que declaran urgentes todos los procedimientos expropiatorios que se tengan lugar dentro del ámbito que regulan.

La mayor particularidad que presenta el procedimiento de expropiación urgente es que la ocupación tiene lugar con antelación a la determinación del justiprecio y del pago del mismo. Por lo tanto, si en el procedimiento ordinario la Administración expropiante valora, paga y ocupa, en el procedimiento de urgencia ocupa, valora y paga.

Declaración de urgencia

§ 204. El procedimiento de expropiación urgente comienza con un trámite de información pública por plazo de quince días para exponer los bienes afectados y permitir las alegaciones correspondientes (art. 56 REF). Una vez evacuado dicho trámite se procede a la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. Aunque también la declaración de urgencia puede llevarse a cabo en cualquier otro momento en la medida que sobrevengan las condiciones de la urgencia.

La declaración de urgencia del procedimiento expropiatorio corresponde al Gobierno de la Nación o al Gobierno autonómico. El órgano que declara la urgencia tiene que motivarlo a través de una valoración circunstanciada de las condiciones que dan lugar a la declaración de la expropiación como urgente, haciendo referencia expresa a los bienes a que la ocupación afecta o al proyecto de obras en se determina, así como al resultado del trámite de información pública.

Por otra parte, la declaración de urgencia puede venir impuesta por una Ley sectorial, como ocurre con el artículo 54 de la Ley 54/1997 prevé que la declaración de utilidad pública de las instalaciones lleva siempre implícita la necesidad de ocupación e implica la urgente ocupación. En estos casos la

urgencia pasa a ser una condición intrínseca de la expropiación lo cual, si bien no resulta inconstitucional –al existir objetivamente una urgencia en la instalación de unas infraestructuras esenciales– sí desvirtúa el carácter excepcional de la expropiación urgencia.

En todo caso, sea la urgencia de declaración legal o administrativa, se exige como requisito necesario para tal declaración la retención del crédito correspondiente a la expropiación con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio calculado en virtud del procedimiento previsto legalmente a tal efecto. Los documentos que acrediten la adopción de estas medidas deben figurar necesariamente en el expediente que se eleve al Consejo de Ministros, por lo que se entiende que éste no puede declarar la urgencia sin que se hayan adoptado previamente dichas medidas.

Por último, la declaración de urgencia del procedimiento tiene como primera consecuencia el cumplimiento del trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente. Esto siempre que no se haya producido con anterioridad el acuerdo sobre la necesidad de la ocupación por ser la urgencia sobrevenida.

Levantamiento
del acta previa
de ocupación

§ 205. Una vez efectuada la delimitación de los bienes o derechos a expropiar mediante la declaración de urgencia se procede al levantamiento de un acta previa a la ocupación para dar constancia de las circunstancias materiales en que se va a llevar a cabo la ocupación. Se trata de un trámite formal previo a la ocupación efectiva que se produce en un momento posterior.

De este modo se notifica a los interesados afectados el día y hora en que ha de levantarse el acta previa a la ocupación. Esta notificación tiene que tener lugar con ocho días de antelación y mediante cédula, que se entregará al inquilino, colono y ocupante del bien de que se trate en caso de que no conste o no se conozca el domicilio del interesado o interesados, se entregará la cédula. Con la misma anticipación se publicarán edictos en los tablones oficiales y, en resumen, en el Boletín Oficial del Estado y en el boletín oficial correspondiente, así como en un periódico de la localidad y en dos diarios de la capital de la provincia, si los hubiere.

En el día y hora anunciados han de concurrir en la finca que se trate de ocupar, el representante de la Administración, acompañado de un perito y del Alcalde o Concejal en que delegue, y reunidos con los propietarios y demás interesados, que pueden hacerse acompañar de sus peritos y un Notario. Una vez que constituidos los presentes, se levanta un acta en la que describirán el bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones y datos que aporten unos y otros y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Si se trata de fincas rústicas cultivadas se hace constar el estado y extensión de la cosechas, los nombres de los cultivadores y el precio del arrendamiento o pactos de aparcería en su caso. Si son fincas urbanas se reseña el nombre de los arrendatarios, el precio de alquiler, y, en su caso, la industria que ejerzan. Los interesados pueden hacerse acompañar de sus peritos y un Notario.

§ 206. A la vista del acta previa a la ocupación y de los documentos que obren o se aporten el expediente, y dentro del plazo que se fije al efecto, la Administración formulará las horas de depósito previo a la ocupación.

El depósito equivaldrá a la capitalización, al interés legal, del líquido imponible, declarado con dos años de antelación, aumentado en un 20% en el caso de propiedades amillaradas. En la riqueza catastrada el importe del depósito habrá de ser equivalente a la cantidad obtenida capitalizando al interés legal el líquido imponible o la renta líquida, según se trate de fincas urbanas o rústicas, respectivamente. En los casos de que la finca en cuestión no se expropié más que parcialmente, se prorrateará el valor señalado por esta misma regla. Si el bien no tuviera asignada riqueza imponible, servirá de módulo la fijada a los bienes análogos del mismo término municipal. La cantidad así fijada, que devengará a favor del titular expropiado el interés legal, será consignada en la Caja de Depósitos. Al efectuar el pago del justiprecio se hará la liquidación definitiva de intereses.

La Administración fijará igualmente las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendiente y otras igualmente justificadas, contra cuya determinación no cabrá recurso alguno, si bien, caso de disconformidad del

expropiado, el Jurado de Expropiación reconsiderará la cuestión en el momento de la determinación del justiprecio.

Ocupación y fijación del justiprecio

§ 207. Una vez efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, lo que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea admisible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar.

Por último, una vez efectuada la ocupación de las fincas se tramita el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según el régimen general previsto para el procedimiento ordinario, aunque se les dará preferencia a estos expedientes para su rápida resolución. En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización por demora prevista en el artículo 56 LEF, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquélla en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.

Procedimientos especiales de la LEF

§ 208. Al margen del procedimiento general previsto en el Título II de la LEF, en esta misma norma se prevén una serie de procedimientos especiales que se detallan en el Título III de la misma.

En primer lugar, la expropiación por zonas o grupos de bienes (Capítulo I), con la que se pretende llevar a cabo una tramitación unitaria para evitar la multiplicación de los procedimientos que tomen por base la unidad del bien expropiado, que además de una carga procesal, da lugar a variaciones en el justiprecio. Este procedimiento se caracteriza por la valoración en abstracto sobre los polígonos de terreno o grupos de bienes, lo que proporciona la fase objetiva de valoración que elimina aquellas diferencias o al menos las somete a los límites de precios máximos y mínimos, sin que debilite las garantías del expropiado, ya que cabe reclamar contra dichos límites en el trámite de información pública, así como después de recurrir contra la valoración del bien expropiado dentro de ellos.

La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (Capítulo II) que procede cuando se haya declarado específicamente por una Ley

la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario la incumpla.

La expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico (Capítulo III), en la que se prevé la adopción desde un primer momento de cuantas medidas sean necesarias para que no se alteren las condiciones características de la cosa o bien afectado. Asimismo se caracteriza ya que la fijación del justiprecio la lleva cabo una Junta de Expropiación compuesta por expertos.

La expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones (Capítulo V), que tuvo su sentido en el momento del despliegue de grandes infraestructuras (como pantanos y embalses), que obligaban a expropiar las tierras que servían de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio o de una Entidad local menor. Para estos casos se previó un sistema específico de expropiación que conllevaba el traslado de la población.

La expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del estado (expropiaciones y requisas militares) (Capítulo VII). Las primeras se refieren a la adquisición de inmuebles situados en la zona militar de costas y fronteras, o por otras necesidades urgentes de la defensa y seguridad nacional, y se tramitan por la Administración militar a través del procedimiento de urgencia. En cuanto a las requisas militares hacen referencia a los supuestos en que, en tiempo de guerra y en caso de movilización total o parcial que no sea para maniobras, las autoridades militares utilicen, previa requisa, bienes muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, prestaciones personales y, en general, todo cuanto sirva directa o indirectamente a los fines militares, siendo objeto de indemnización en todo caso.

Otros
procedimientos
especiales

§ 209. Además de los procedimientos especiales previstos en el Título III de la LEF, existen otros procedimientos especiales dispuestos en la legislación sectorial. Se ha mencionado el procedimiento de expropiación previsto para el despliegue de las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica previsto en el Título IX de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del Sector Eléctrico. Se pueden añadir otras muchas normas en las que se establece con mayor o menor

detalle un régimen específico para la expropiación –muchas de ellas se limitan a establecer el carácter implícito de la declaración de utilidad pública y de la necesidad de ocupación en determinados proyectos, otras la identificación de beneficiarios concretos, etc.—: art. 73 de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes; art. 18 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural; art. 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; art. 33 c) de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, etc.

Ocupación y
servidumbres
temporales

§ 210. Más allá de los procedimientos especiales señalados debe tenerse en cuenta que no existe un procedimiento específico para la ocupación, la imposición de servidumbres, al igual que tampoco para expropiación de bienes muebles. El procedimiento general (y también los especiales, por lo general), se refiere a la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, lo que incluye cualquier tipo de bien (mueble o inmueble) y derechos. Por lo tanto, el procedimiento general se emplea no sólo para la privación del derecho de propiedad sino también de otras formas de dominio (bienes muebles), así como para la imposición de limitaciones, ocupaciones o servidumbres forzosas (por ejemplo, la instalación de una torre de alta tensión en una finca privada), y otra formas de sustracción de las facultades propias del dominio.

Deben distinguirse estos supuestos con los previstos para las ocupaciones temporales a las que se refiere el Título IV de la LEF. En estos casos no se produce una transmisión forzosa del derecho expropiado de forma carácter permanente sino con una limitación temporal que depende de la finalidad de la misma. Así se prevé que la Administración pueda ocupar temporalmente los terrenos propiedad del particular (excluidas las viviendas):

- 1) Con objeto de llevar a cabo estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración;
- 2) Para establecer estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes, depósitos de materiales y cualesquiera otros más que requieran las obras;
- 3) Para la extracción de materiales de toda clase necesarios para la ejecución de dichas obras;
- 4) Cuando por causa de interés social se estime conveniente la realización por su cuenta de los trabajos necesarios para que la

propiedad cumpla con las exigencias sociales de que se trate. En todos estos casos procede la correspondiente indemnización que se intenta fijar a través de un acuerdo con los particulares y, en caso de desacuerdo, se resuelven los Jurados de Expropiación, todo ello conforme a unos criterios establecidos.

Expropiaciones de emergencia: requisas y daños derivados de otras medidas

§ 211. Otro supuesto distinto es el relativo a lo que podría denominarse como expropiación de emergencia al que se refiere el Capítulo II del Título IV. En el caso de que por consecuencias de graves razones de orden o seguridad públicas, epidemias, inundaciones u otras calamidades, hubiesen de adoptarse por las autoridades civiles medidas que implicasen destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación, el particular dañado tendrá derecho a indemnización de acuerdo con las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles al que se ha hecho referencia con anterioridad y al justiprecio de los muebles.²

En todo caso, el daño habrá de ser efectivo, evaluado económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. El derecho de reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó. Presentada reclamación, se entenderá desestimada por el transcurso de cuatro meses sin que la Administración resuelva. A partir de este momento, o de la notificación de la resolución expresa, en su caso, empezará a correr el plazo para el procedente recurso contencioso-administrativo.

9.6. LA EXTINCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN: LA REVERSIÓN

§ 212. La expropiación forzosa se encuentra justificada por razón del interés general, verificado en la declaración de utilidad y concretado en el acuerdo de ocupación de los bienes o derechos a expropiar. En la medida que haga efectiva la expropiación con la ocupación del bien o la adquisición del derecho, al acto expropiatorio se corrobora con la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio que motivó la expropiación y se mantiene durante todo el periodo que una u otro permanece.

Introducción

Ahora bien, surge entonces la pregunta de qué es lo que sucede si no llegara a ejecutarse la obra o a establecerse el bien, o cuando de ejecutarse existiese alguna parte sobrante, o, incluso, si tras haberse materializado la obra o servicio previsto y transcurrido cierto tiempo, los bienes o derechos expropiados dejaran de dedicarse al fin por el que fueron expropiados.

En estos casos resulta evidente que desaparece el fundamento mismo de la expropiación que motivo de la transmisión imperativa del bien o derecho expropiado. Esto explica el reconocimiento de un verdadero derecho a los expropiados a instar la reversión de la expropiación ejecutada con la recuperación de lo expropiado previo abono de la indemnización correspondiente.

Delimitación del
derecho de
reversión

§ 213. En efecto, el artículo 54 LEF dispone que en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de una indemnización.

Sin embargo se excluye del derecho de reversión en los supuestos en los que sigue presente un interés público que justifica la conservación del *status quo*, y, asimismo, cuando transcurre un determinado tiempo que deja carente de sentido la modificación del mismo.

En efecto, por una parte se excluye el derecho de reversión cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos.

También queda excluido de la expropiación cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés

social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

Por lo demás, debe atenderse a la legislación sectorial para identificar otros supuestos en los que se limita el derecho de reversión –como es el caso del artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, que se aplica de manera muy extendida ya que se refiere a la modificación del uso que motivó la expropiación del suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial o urbanística– o directamente se excluye –como es el caso de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona, o el artículo 23 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional–.

Plazo para el ejercicio del derecho de reversión

§ 214. En el caso de que proceda la reversión, el dueño primitivo o sus causahabientes solamente puedan solicitarla en el plazo de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio.

En el caso de que esta notificación no tenga lugar, el derecho de reversión puede ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

- a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.
- b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio.
- c) Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación.

Competencia para la resolución y el ejercicio del derecho

§ 215. La competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos.

El ejercicio del derecho de reversión corresponde en exclusiva al primitivo dueño y también a sus herederos y demás personas que le hubieran sucedido o se hubieran subrogado en su derecho (causahabientes). Estos sujetos pueden ejercer dicho derecho frente a terceros posibles adquirentes siempre que en la inscripción del Registro de la Propiedad de los derechos adquiridos por expropiación forzosa se hubiese hecho constar el derecho preferente de los reversionistas. En caso de no existir dicha constancia los terceros de buena fe que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos en el Registro, no pueden verse desplazados por una cuestión de coherencia registral.

La restitución de la indemnización expropiatoria

§ 216. La recuperación de los bienes expropiados no tiene lugar de forma gratuita sino que quien ejerza el derecho de expropiación debe restituir la indemnización expropiatoria percibida (art. 55 LEF). Evidentemente dicha indemnización deberá ser actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión.

Con carácter excepcional, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se debe proceder a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, conforme a las normas de fijación del justiprecio.

La toma de posesión del bien o derecho

§ 217. La toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante conforme a los apartados anteriores. Dicho pago o consignación deberá tener lugar en el

plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión y sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso-administrativo. En este último caso, las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte deberán, asimismo, satisfacerse o reembolsarse, según proceda, incrementadas con los intereses devengados al tipo de interés legal desde la fecha del primer pago en el plazo de tres meses desde la notificación de la sentencia bajo pena de caducidad del derecho de reversión en el primer supuesto.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa](#)
- [Ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.](#)