



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LA EXPROPIACIÓN FORZOSA:
EL CARÁCTER ANTIECONÓMICO
Y EL DEMÉRITO POR DIVISIÓN
EN LA EXPROPIACIÓN PARCIAL**

Alumno: Héctor Fabio Sarmiento Núñez

Julio, 2022

INDICE

RESUMEN/ABSTRACT	1
PALABRAS CLAVE	2
ABREVIATURAS	2
1 INTRODUCCIÓN. DEL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA A LA FALTA DE CONCRECIÓN DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEF DE 1954	3
2 LA EXPROPIACIÓN FORZOZA	6
2.1 CONCEPTO GENERAL	7
2.1.1 CONCEPTO EN EL DERECHO POSITIVO	7
2.1.2 MARCO NORMATIVO	8
2.1.3 CARACTERES	9
2.2 LOS SUJETOS PARTICIPES EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	13
2.3 EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SUS FASES	17
2.3.1 DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL: IMPERATIVIDAD DE SU PREEXISTENCIA	18
2.3.2 DECLARACIÓN DE LA NECESIDAD CONCRETA DE OCUPACIÓN DE LOS BIENES O DERECHOS QUE ADQUIRIR	22
2.3.3 DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO E INDEMNIZACIÓN	24
2.3.4 PAGO Y TOMA DE POSESIÓN	29
3 LA EXPROPIACIÓN FORZOSA PARCIAL	31
3.1 CONCEPTO	31
3.2 MARCO NORMATIVO	31
3.3 LAS FIGURAS RECOGIDAS EN LOS ARTÍCULOS 23 Y 46 DE LA LEF	32

3.3.1 REQUISITOS EXIGIDOS POR LOS ARTÍCULOS 23 Y 46 DE LA LEF	34
3.3.1.1 REQUISITOS MATERIALES	34
3.3.1.2 RESQUITOS FORMALES	36
4. DEMERITO POR DIVISIÓN DE LA PARTE DE FINCA NO EXPROPIADA	38
4.1 EL PERJUICIO ECONÓMICO CAUSADO AL EXPROPIADO POR LA DIVISIÓN DE LA FINCA. DEPRECIACIÓN DE LA PARTE DE FINCA NO EXPROPIADA	39
4.2 ADECUACIÓN NORMATIVA AL RECONOCIMIENTO DEL DEBER DE SUBSANAR EL DAÑO DIVISORIO CAUSADO POR LA EXPROPIACIÓN	40
4.3 INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO GENERADO POR DIVISIÓN EXPROPIATORIA DE UNA FINCA. DEL ARTÍCULO 46 AL ARTÍCULO 1 DE LA LEF	41
4.4 INEXISTENCIA DE UN CRITERIO LEGAL QUE ARTICULE UN MÉTODO DE VALORACIÓN DEL DEMERITO POR DIVISIÓN	47
5 EL CARÁCTER ANTIECONÓMICO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA PARCIAL. LA INUTILIDAD FUNCIONAL DE LA FINCA	48
5.1 LA FACULTAD DEL EXPROPIADO A SOLICITAR LA EXPROPIACIÓN TOTAL. EL CARÁCTER ANTIECONÓMICO COMO REQUISITO MATERIAL	49
5.2 EFECTOS DE LA SOLICITUD DE EXPROPIACIÓN TOTAL DE LA FINCA. LIBERTAD DECISORIA DE LA ADMINISTRACIÓN EXPROPIANTE	51
5.3 IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE DENEGACIÓN DE EXPROPIACIÓN TOTAL	52
5.4 JUSTIPRECIO E INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN PARCIAL. ARTÍCULO 46 DE LA LEF	53
6 CONCLUSIONES	54
7 BIBLIOGRAFÍA	58

RESUMEN

La expropiación forzosa es la potestad de la Administración Pública para adquirir bienes o derechos privados de manera unilateral, suponiendo la pérdida o limitación, plena o parcial, para el sujeto expropiado de su propiedad o derecho o interés patrimonial legítimo en favor del interés público. El artículo 33 de la CE establece el régimen jurídico de la expropiación sobre la base de la declaración de utilidad pública y del interés social del bien o derecho a expropiar. El sujeto expropiado tiene derecho a una indemnización equivalente al valor real que los bienes expropiados tuvieran al iniciarse el expediente expropiatorio, la cual se denomina justiprecio.

La expropiación en su modalidad parcial debe dar lugar a la indemnización del valor de la parte expropiada y a los demás perjuicios generados al resto de la finca que se mantiene en el dominio del expropiado, los cuales podemos encuadrar en dos categorías. El demérito por división, situación en la que la porción de finca que conserva el expropiado es menos rentable que la finca original en su conjunto, pero su explotación sigue resultando beneficiosa. La segunda es el carácter antieconómico, supuesto en la que la expropiación parcial dota a la parte no expropiada de una condición que hace que el perjuicio patrimonial del expropiado sea de tal calado que la conservación de la porción no expropiada le resulte manifiestamente gravosa.

ABSTRACT

Forced expropriation is the power of the Public Administration to unilaterally acquire private property or rights, assuming the loss or limitation, in whole or in part, for the expropriated subject of their property or right or legitimate patrimonial interest in favor of the public interest. Article 33 of the CE establishes the legal regime for expropriation based on the declaration of public utility and social interest of the property or right to expropriate.

The expropriated subject is entitled to compensation equivalent to the real value that the expropriated assets had at the beginning of the expropriation file, which is called fair value.

The expropriation in its partial form must give rise to compensation for the value of the expropriated part and the other damages generated to the rest of the property that remains in the domain of the expropriated, which we can fit into two categories. The demerit due to division, a situation in which the portion of the farm that the expropriated retains is less profitable than the original farm as a whole, but its exploitation continues to be beneficial. The second is the uneconomic character, assumption in which the partial expropriation endows the non-expropriated part of a condition that causes the patrimonial damage of the expropriated to be of such depth that the conservation of the non-expropriated portion is manifestly burdensome.

PALABRAS CLAVE.

Expropiación forzosa, parcial, demerito divisorio, carácter antieconómico, justiprecio, indemnización, Ley de Expropiación Forzosa.

ABREVIATURAS.

AAPP	Administraciones Públicas.	LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
Art.	Artículo.	RLEF	Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, Decreto de 26 de abril de 1957.
Arts.	Artículos.	Pág.	Página.
CC.	Código Civil.	RDL	Real Decreto Legislativo.
CCAA	Comunidades Autónomas.	Rec.	Recurso.
CE	Constitución Española de 1978.	STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
et al.	Y otros.	STS	Sentencia del Tribunal Supremo
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.	TC	Tribunal Constitucional
LEF	Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.	TS	Tribunal Supremo

1. INTRODUCCIÓN. DEL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA A LA FALTA DE CONCRECIÓN DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEF DE 1954.

La expropiación forzosa, ya sea en su modalidad total o parcial, es la potestad administrativa que en virtud del artículo 33 de la CE dota a la Administración Pública de un gran poder. Ésta supone la pérdida o limitación plena o parcial para el sujeto expropiado de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos en favor de un interés público.

La expropiación forzosa supone para el sujeto expropiado, en la mayoría de los casos, la pérdida del derecho de propiedad sobre la cosa, ya sea total o parcial por la división de esta. Entiéndase, que en este trabajo emplearemos el término *cosa* de modo genérico, como propiedad o derecho sobre esta, abarcando bienes muebles e inmuebles, así como como otra serie de derechos objeto de expropiación. Para facilitar la exposición seremos más concretos al referirnos de aquí en adelante al objeto de la expropiación mediante el término *finca*, puesto que centraremos el trabajo en el análisis de la expropiación de bienes inmuebles, ya sea de carácter rustico o urbano, al ser el término utilizado por la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa al describir el ámbito legal de la expropiación y en los arts. 23 y 46 de la misma ley, preceptos que centrarán gran parte de nuestro estudio.

El binomio propiedad privada e interés general, entendiendo interés general como el objetivo principal a alcanzar por las AAPP, ha discurrido a lo largo de nuestra historia legislativa por sendas en ocasiones contrarias, hasta consagrar el derecho de propiedad en el artículo 33 de la CE de 1978. Derecho que, encuadrado sistemáticamente en los derechos fundamentales, se ha visto relegado a un segundo nivel al no ser situado dentro del grupo de derechos que gozan de la máxima protección por el texto constitucional. Así, no es un derecho de los garantizados por el recurso de amparo de acuerdo con el art. 53.2 CE, pero Jueces y Tribunales pueden, en base al art. 163 de la CE, plantear la cuestión de constitucionalidad si interpretan que una norma con rango de Ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, puede ser contraria a la CE. La búsqueda de una armonía entre el derecho a la propiedad privada y el interés general ha discurrido por un camino tortuoso en pro de un equilibrio en la protección legislativa de ambos intereses, situación que hasta las últimas décadas seguía produciéndose, tanto en su marco legal como en la discusión doctrinal dentro la ciencia jurídica, e igualmente en el ámbito jurisprudencial, donde existían corrientes claramente opuestas.

El art. 33.1 de la CE dispone que “*se reconoce el derecho a la propiedad privada*”, mientras en el art. 33.2 establece que “*la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes*” y el art. 33.3 certifica que “*nadie podrá ser privado de sus bienes y*

derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes". Es decir, se reconoce de forma tácita en este precepto el fenómeno expropiatorio.

El derecho a la propiedad privada se encuadra en el Capítulo II del Título I de la CE, referente a los derechos y libertades, situándose en la Sección 2.^a De los derechos y deberes de los ciudadanos. El derecho de propiedad hoy se configura como un derecho estatutario y no como derecho fundamental. Misma interpretación ofrece el art. 348 del CC, al definir el derecho de propiedad como *"el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes"*, dando cabida a la figura de la expropiación.

Para entender las limitaciones del derecho de propiedad, el TC ha recalcado que su concepción según el art. 33 de la CE no es interpretable como un tipo abstracto. La STC 37/1987 de 26 de marzo de 1987, lo expresa en los siguientes términos *"[...] la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil [...]. Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae"*. El TC en esta misma sentencia delimita el concepto constitucional de la propiedad privada estableciendo que *"su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida, no como mero límite externo a la definición de su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo"*.

El derecho de propiedad ha sufrido una gran evolución constitucional y legislativa, ha pasado de ser el derecho personal e individual por antonomasia a estructurarse como una institución jurídica colmada por acotaciones impuestas debido al carácter de función social de la que está dotada. Esto ha sido abalado por abundante jurisprudencia tanto del TC como del TS.

Centrado el tema en el epicentro de nuestro análisis, éste será el instrumento administrativo de la expropiación forzosa en su modalidad parcial, y dentro de ésta, tras realizar una descripción del instrumento jurídico en su conjunto, abordaremos específicamente dos situaciones muy concretas del fenómeno expropiatorio: el demerito por división y el carácter antieconómico.

Su regulación es abordada por la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre la expropiación forzosa (LEF), desarrollada por el Reglamento de la Ley de expropiación forzosa de 26 de abril de 1957 (RLEF). La LEF recoge en su art. 23 un conjunto de mecanismos, y el RLEF los desarrolla en su art. 22, con objeto de compensar los efectos que sobre los intereses patrimoniales del sujeto expropiado causa esta división, al determinar la Administración que, para cumplir sus fines en pro del interés general, basta con expropiar a solo una parte de la finca rústica o urbana.

La LEF ha afrontado de manera sucinta la figura de la expropiación parcial. Esta Ley, al no prever especialidades, la ha encuadrado dentro del régimen general de las expropiaciones y no ha hecho observancia ni regulación del abanico de posibles situaciones y repercusiones jurídicas que podría originarse por la división de fincas.

Entre las múltiples situaciones que hipotéticamente podrían derivarse de la división por la expropiación de fincas analizaremos dos de ellas. La primera hace referencia a aquella en la que la expropiación parcial deja al sujeto expropiado en una situación de antieconomicidad con respecto al mantenimiento y explotación de la parte de finca no expropiada. Este primer supuesto viene recogido específicamente en la LEF. Así, el art. 23 expone que *“cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de 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 podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, debiendo decidirse sobre ello en el plazo de diez días. Dicha resolución es susceptible del recurso de alzada previsto en el artículo anterior, y no se dará el recurso contencioso-administrativo, estándose a lo dispuesto en el artículo cuarenta y seis”*. Cuando la expropiación parcial resulte antieconómica para el expropiado la LEF le otorga la posibilidad de solicitar la expropiación total de la finca, previa demostración de tal realidad antieconómica, solicitud frente a la cual la Administración posee la potestad discrecional de aceptar o rechazar. El art. 23 de la LEF nos conduce al art. 46 de la misma Ley, el cual recoge que *“en el supuesto del artículo veintitrés, cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca”*. Supone esto incluir en el justiprecio una indemnización para compensar al propietario por el agravio económico sufrido derivado de la situación antieconómica en la que queda la parte de finca no expropiada.

La imprecisión de la LEF, y su reflejo particular en el art. 23, reside en contemplar este único caso singular de expropiación parcial e ignorar múltiples situaciones en las que no resultando antieconómico para el propietario la conservación y explotación de la porción de finca no expropiada, su división si manifiesta un perjuicio patrimonial, aunque la parte restante continuara siendo explotable de modo rentable. Es perfectamente posible que se den distintas situaciones en los que la expropiación suponga la minoración o pérdida de elementos necesarios para mantener la rentabilidad económica de la finca lo cual derivará en una reducción de la producción o un incremento de los costes para conseguir tal rentabilidad, o simplemente en una reducción del valor de la finca por unidad de superficie, que de no haber sido dividida por la expropiación no se habría producido.

Nos encontramos en este último supuesto ante el demerito divisorio causado por la partición de la finca, en el cual desde una lógica económica y jurídica debe entenderse que el expropiado tiene que ser compensado económicamente por la pérdida patrimonial a la que se ve sometido. Esta situación no se encuentra regulada singularmente en LEF y su realidad choca en la práctica jurídica con los criterios de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa y con la línea jurisprudencial que predominó durante unos años, la cual negaba esta compensación. Tal realidad se ha ido superando y dirigiéndose hacia una corriente jurisprudencial donde se reconoce el derecho a obtener una indemnización por el demerito sufrido por la división, reconocimiento de la que es referencia la STS de 14 de noviembre de 1958, fuera de los casos regulados en el binomio establecido en los arts. 23 y 46 de la LEF.

2. LA EXPROPIACIÓN FORZOZA.

La expropiación forzosa supone para las AAPP una de las formas mediante la cual intervienen en el devenir del ciudadano, en este caso sobre su franja patrimonial. Es un instrumento de Derecho Administrativo que confronta el derecho fundamental a la propiedad individual frente al interés general para cuya consecución trabajan las AAPP.

Según García de Enterría (2001), hasta la entrada en vigor de la LEF de 1954, la actividad expropiatoria se acotaba a obras públicas, pero su promulgación supuso el incremento de los supuestos de hecho en los que las AAPP podían acceder a la vía expropiatoria. Lo establecido por la LEF sería refrendado por la Constitución de 1978 de manera indiscutible en el art. 33. Posteriormente lo recogido en la CE será corroborado por la jurisprudencia del TC mediante dos sentencias de gran relevancia en el marco del instituto expropiatorio, la STC 111/1983 de 2 de diciembre de 1983 y especialmente con la STC de 26 de marzo de 1987, al pronunciarse en los siguientes términos “[...] la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada

no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

[...] la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos”.

2.1. CONCEPTO GENERAL.

El Diccionario panhispánico del español jurídico se define la expropiación forzosa como *“la privación de la propiedad privada o de derechos o intereses legítimos por razones de utilidad pública o interés social, y previa correspondiente indemnización”.*

Según la guía jurídica Wolters Kluwer *“la expropiación forzosa es una potestad exorbitante de la Administración reconocida en el artículo 33 de la Constitución española y destinada a conseguir los bienes que necesita para el cumplimiento de sus fines. Se trata de la forma más intensa y extrema de la actividad administrativa de limitación, pues priva a otro sujeto de la posesión de un derecho o de un interés patrimonial a favor de un interés público”.*

Según Alcoba Arce et al (2007) *“más que expropiación forzosa, se trata de enajenación forzosa, lo que explica, a su vez, que nuestro Código Civil se refiera a la expropiación forzosa en un precepto incorporado en el contrato de compra y venta, señalando el artículo 1456 CC que «La enajenación forzosa por causa de utilidad pública se regirá por lo que establezcan las leyes especiales» refiriéndose a la Ley de Expropiación Forzosa.”*

2.1.1. CONCEPTO EN NUESTRO DERECHO POSITIVO.

Dentro de nuestro derecho positivo la propia LEF expone en su preámbulo que *“la expropiación forzosa contempla el supuesto en que, decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del*

derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente”.

La LEF en su art. 1.1 establece que *“es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo treinta y dos del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”.*

El RLEF en su art. 1.1 delimita lo recogido en el art. 1.1 de la LEF al establecer que *“toda la intervención administrativa que implique privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos, a que se refiere el artículo primero de la Ley, es una expropiación forzosa a todos los efectos, y específicamente, a los de exigencia de habilitación legal, de sometimiento a procedimiento formal y de garantía jurisdiccional frente a la misma”*

Alcoba Arce et al. (2007) cita la conceptualización hecha por Abogacía General del Estado, definiéndola como *“limitación de la facultad de disponer, integrante del derecho de propiedad, que obliga al dueño de una cosa a perderla en beneficio de la Administración, mediante un precio equitativo”,* y agrega que *“la propia institución de la expropiación supone también un medio de garantía del derecho de propiedad privada, pues se asegura una justa compensación económica a quienes se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial”.*

El fundamento jurídico de la expropiación se encuentra en dos preceptos de gran relevancia. El primero está recogido en la CE, de ahí su prevalencia por la naturaleza jerárquica del texto. En su art. 33.3 dice *“nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.* El segundo lo encontramos en el art. 349 del C.C. *“Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.”.*

2.1.2. MARCO NORMATIVO.

Se enumeran los textos normativos que presentan relación con el instituto jurídico de la expropiación forzosa, sin entrar a realizar un análisis de estos ya que los mismos se irán desarrollando el ser citado en los puntos de esta memoria.

- Constitución Española.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.
- Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.
- Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea
- Ley 3/1976, de 11 de marzo, sobre expropiación forzosa e imposición de servidumbres de paso de líneas, cables y haces hertzianos para los servicios de telecomunicación y radiodifusión de sonidos e imágenes del Estado.
- 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.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.
- 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.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.1.3. CARACTERES.

Para entender el concepto y la naturaleza de la expropiación forzosa debemos estudiar aquellos caracteres que conforman este concepto.

Privación singular de la propiedad.

Según Doménech Pascual (2012) *“no estamos ante una expropiación en aquellas situaciones donde no hay privación singularizada de la propiedad, donde simplemente se establecen ciertas limitaciones. En tales casos existiría solo una delimitación genérica de un derecho. En estos supuestos debe considerarse que el poder público asume la propiedad de alguien en concreto, ya que en realidad pretende regular de forma general un bien o derecho, aunque tal regulación de como resultado una limitación del contenido de tales derechos para sus titulares”*.

Según García de Enterría (2002) *“la expropiación forzosa no forma parte del régimen jurídico del derecho de propiedad delimitándolo negativamente, sino que es una intervención administrativa en la esfera patrimonial individual”*.

Para De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (2017) *“la privación singular no equivale a la privación individual, ya que en la mayoría de los supuestos la realización de una obra*

pública exige expropiar a muchos sujetos propietarios de terrenos o titulares de derechos. No obstante, sí hablamos de privación singular, ya que no es el objeto regular con carácter general el estatuto de la propiedad originaria y alterarlo, sino privar de la propiedad a las específicas y singulares personas que vayan a quedar afectadas por la obra”.

Transferencia imperativa de la propiedad y carácter coactivo.

Según la exposición de motivos de la LEF “la expropiación forzosa contempla el supuesto en que, decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente”.

La expropiación es una situación de hecho y de derecho, la cual es impuesta al sujeto expropiado al margen de su voluntad, cuando se cumplen los requisitos legales para que se ésta se dé. Por tanto, dándose los presupuestos jurídicos y de hecho para ser expropiado, el sujeto no puede oponerse, y de ser así, se verá coactivamente obligado a cumplir con lo dispuesto por los actos administrativos y/o resoluciones judiciales que así lo determinen.

Limitación al carácter imperativo de la expropiación forzosa.

La STS 645/2013 de 15 de febrero de 2013 recoge que “[...] el ejercicio de la potestad expropiatoria conlleva la transmisión imperativa de un derecho en aquellos casos en los que existe una colisión entre el interés público y el interés privado y encuentra los límites de su ejercicio en la norma legal que autoriza únicamente la expropiación de aquellos bienes que sean indispensables para la finalidad perseguida (artículo 15 de la LEF).”

Por tanto, tal imperatividad está limitada por lo establecido en el art. 15 LEF, el cual acota la expropiación exclusivamente a aquellos bienes necesarios para alcanzar el fin perseguido por la Administración, previa preceptiva declaración de su utilidad pública o interés social.

Causa expropiandi.

Esta es condición sine qua non para iniciar el procedimiento expropiatorio. Así se establece en el art. 1.1 LEF *“Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social [...]”*; el art. 9 LEF *“Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”*; art. 33.3 CE *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social [...]”*. Este precepto constitucional delimita las garantías que deben regir el procedimiento expropiatorio y así lo

afirma la STC 166/1986 de 19 de diciembre de 1986 “[...] después de reconocer el derecho a la propiedad privada y señalar su función social como delimitadora de su contenido, dispone que «nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes». Son, por tanto, tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o causa expropriandi; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las Leyes”.

De la interpretación de estos preceptos podemos deducir que la causa expropriandi coincide con aquellos fines de utilidad pública o interés social, el cual en cada caso particular es declarado por el legislador. Esta delimitación es lo suficientemente extensa como para incluir la multiplicidad de fines públicos que pueden ser entendidos como causa que justifique la expropiación. Tal afirmación es recogida en la STC 166/1986 de 19 de diciembre de 1986, que dice que “la causa expropriandi es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá del modo cómo se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa”.

Carácter patrimonial la expropiación.

Este carácter viene recogido en la propia LEF, su art. 1.1 donde fija el objeto de la Ley y dice que “[...] se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”. Es decir, a sensu contrario cualquier bien, derecho o interés, el cual carezca de contenido patrimonial no podrá ser incluido en el objeto de aplicación de esta Ley.

Otra cuestión es definir cuál es el límite expropiatorio de bienes, derechos e intereses cargados de contenido económico. En los inicios se limitaba a los bienes inmuebles pero la evolución a la idea de Estado Social ha ampliado las fronteras de los límites expropiatorios. Así lo recoge la STC 166/1986 de 19 de diciembre al declarar que “la expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en

el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales”.

Potestad instrumental de las Administraciones Públicas.

La doctrina jurisprudencial ha sido la encargada de calificar la expropiación forzosa como una potestad instrumental de las AAPP. Según recoge la STS de 5 de mayo de 2011 (Rec. 1105/2007) *“la potestad expropiatoria es una potestad instrumental al servicio de determinados fines públicos que autoriza a imponer sacrificios patrimoniales siempre que exista una causa precisa que la legitime, que es lo que la LEF denomina utilidad pública o el interés social. Su ejercicio exige, por tanto, la existencia de la llamada causa expropriandi [...]”* *“[...] Para la legitimidad del ejercicio de esta potestad exorbitante desde el plano del sujeto expropiante [...] es preciso, además, que la expropiación sea instrumento necesario para la consecución de aquellos concretos fines públicos que la Administración expropiante tiene encomendados, de manera que podamos considerarlos propios de su giro o tráfico, por estar recogidos dentro del ámbito de sus competencias. Lo expresa con precisión el art. 3.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa al señalar que el Estado, la Provincia y el Municipio, dentro de sus respectivas competencias, son los únicos titulares de la potestad de expropiar”.*

Potestad facultativa no absoluta.

La jurisprudencia caracteriza a la expropiación forzosa como una potestad administrativa de carácter facultativo, al no estar obligada a ello salvo en aquellos casos en los la ley lo haga imperativo. Así lo expone la STS 5359/2010 de 19 de octubre de 2010, *“[...] la legislación de expropiación forzosa no prevé con alcance general la existencia de un deber de ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración. Ello implica que, aun cuando concurren las circunstancias que legitiman la puesta en marcha del mecanismo expropiatorio, la Administración no está legalmente obligada a hacerlo. Sólo en aquellos supuestos en que una*

norma específica previera un deber de esta índole podrían los tribunales contencioso-administrativos condenar a la Administración a iniciar un expediente expropiatorio”.

Unido al carácter facultativo de esta potestad, viene estableciendo la jurisprudencia que la expropiación debe ejercerse de manera que resulte proporcionada al fin que se pretende alcanzar y efectuando el menor daño patrimonial al sujeto expropiado. Un ejemplo de ello es la STS 3458/2010 de 29 de junio de 2010 al manifestar que “[...] *el ejercicio de la potestad expropiatoria ha de efectuarse de manera proporcionada y en la forma que produzca el mínimo sacrificio en la situación patrimonial del afectado; así la propia Ley de Expropiación Forzosa, a propósito de la necesidad de ocupación señala en su art. 15 que se concretará a los bienes o adquisición de derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, habiendo señalado la jurisprudencia, en relación con el control judicial, que el mismo se extiende "no sólo a la finalidad de la «causa expropiandi» sino también a la concreción específica de los bienes expropiados que han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación que ha de lograrse con el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada" (S . 30-12-1991). En el mismo sentido y a propósito del juicio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad expropiatoria, incluye el Tribunal Constitucional, en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo, la valoración de la necesidad, "en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia".*

2.2. LOS SUJETOS PARTICIPES EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

Participan en el procedimiento expropiatorio el sujeto expropiante, el expropiado y, si los hubiera, los sujetos beneficiarios del procedimiento.

Recoge el art. 3.1 RLEF que “*a los efectos del presente Reglamento, se entiende por expropiante el titular de la potestad expropiatoria; por beneficiario, el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados, y por expropiado, el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación”*

El sujeto expropiante.

Es quién ejerce de la potestad expropiatoria, de la cual son titulares exclusivamente las AAPP territoriales como establece el art. 2.1 de la LEF al decir que “*La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio”.*

Así mismo lo recoge el art. 3.2 RLEF que *“El Estado, la Provincia y el Municipio, dentro de sus respectivas competencias, son los únicos titulares de la potestad de expropiar”*.

No obstante, aunque las CCAA no se recogen en el art. 2.1 de la LEF debido a tiempo de promulgación de la Ley, ya que en tal momento la ordenación territorial del Estado actual no existía; así mismo se incluyen Consejos Insulares o los Cabildos. En consecuencia, por lo general el municipio será la administración expropiante, pero ello no quiere decir que en el sistema de expropiación la Administración Municipal ostente en exclusiva tal condición, puesto que algunas leyes atribuyen expresamente tal condición a las CCAA en la regulación de aquellos proyectos que poseen interés regional, sin perjuicio de que, en el marco de este proceso, sea preceptivo dar intervención a los municipios afectados, mediante trámite de audiencia, con objeto de no vulnerar la garantía constitucional que es inherente al principio de la autonomía local. Esta doctrina del TC y un ejemplo de ello lo encontramos en la STC 129/2013 de 4 de junio de 2013, *“[...] debe concluirse que la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para proyectos de infraestructuras de residuos no vulnera la autonomía local. En primer lugar, porque, aun cuando los proyectos de interés regional no son necesariamente obras públicas autonómicas, ya que pueden ser promovidas por particulares (art. 24 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León), la Administración debe garantizar la prestación de la actividad de gestión de los residuos.*

[...] En segundo lugar, porque la participación previa de los municipios afectados se garantiza con la exigencia de informe dentro del procedimiento administrativo que precede a la aprobación del proyecto de singular interés de la Comunidad Autónoma. Y, finalmente, porque los proyectos de infraestructuras de residuos de singular interés regional revisten un carácter excepcional, pues exigen la concurrencia de un interés singular que va más allá del mero interés supramunicipal que concurre en el resto de los proyectos regionales regulados en la Ley 10/1998, para los que el art. 22.5 de esta Ley no excluye la obtención de licencia”.

Además, debido al régimen de distribución de competencias, las Administraciones Autonómicas tienen atribuida parte de la potestad expropiatoria en base al art. 148.1. 3ª de la CE que establece que *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”*

Con excepción de las CCAA y los Entes de carácter territorial citados en el art. 3 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), no gozan de la potestad expropiatoria ninguna otra no mencionada en el artículo 2.1 de la LEF.

El proceso expropiatorio se inicia por el acuerdo de necesidad de ocupación de los concretos bienes y derechos que van a ser expropiados como establece el art. 15 de la LEF y ss. La declaración de utilidad pública o interés social, regulada en el art. 9 de la LEF y ss., se hace en un momento anterior por Ley o en su caso, en un segundo momento, por el Consejo de Ministros o por el Consejo de Gobierno de las CCAA.

Entrando en los órganos que dentro de cada una estas Administraciones ejercen la potestad expropiatoria, la LEF se refiere al Estado, correspondiendo a las CCAA decidir quién ejerce en ellas tal potestad. Respecto a las entidades locales la LRBRL establece en sus arts. 21 y ss. para los municipios y en los arts. 33 y ss. para las Diputaciones cuales son las competencias de unos y otros órganos, si no se ha fijado otra competencia en normas especiales, tal competencia corresponde a alcaldes y Presidentes de Diputaciones. Así se regula en el art. 3.4 del RLEF al citar que *“Cuando expropie la Provincia o el Municipio, corresponde, respectivamente, a la Diputación Provincial o al Ayuntamiento en pleno, adoptar los acuerdos en materia de expropiación que conforme a la Ley o a este Reglamento tengan carácter de recurribles vía administrativa o contenciosa. En los demás casos, la representación de estas entidades corresponde al presidente de la Diputación y al alcalde, sin perjuicio de la competencia del Gobernador civil en el supuesto regulado por el artículo 18 de la Ley general. Estos principios no serán de aplicación en cuanto las normas de régimen local o de urbanismo, a que se refiere el artículo 85 de la Ley, establezcan criterios especiales de competencia”*

Respecto al Estado, el RLEF estableció en el art. 3.3 que *“El Estado ejercita esta potestad por medio de sus órganos competentes en cada caso. Corresponde al Gobernador civil la representación ordinaria del Estado en los expedientes expropiatorios, salvo en los casos en que la Ley, este Reglamento o norma especial con rango de Decreto hayan establecido la competencia de autoridad distinta”*. Hoy esta competencia la ostentan según art. 73.2 LPAC, salvo que una norma especial establezca otra cosa, los delegados del Gobierno en las CCAA.

El sujeto expropiado.

Según el art. 3.1 del RLEF se entiende *“[...] por expropiado, el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación”*.

Los sujetos titulares de bienes o derechos susceptibles de eventual expropiación están sometidos a la incertidumbre del hipotético ejercicio de la potestad expropiatoria sobre sus bienes o derechos. La situación de eventual se convierte en real con el acuerdo de necesidad de ocupación. La obligación de sufrir finalmente de forma total o parcial la privación en sus

derechos patrimoniales surgirá cuando se completen las sucesivas fases del procedimiento expropiatorio. Al tiempo que el procedimiento sigue su cauce, el expropiado tiene unas obligaciones, que se configuran como cargas, y de no cumplir las previsiones de la Ley cargará con las consecuencias de ello, sin que por ello se detenga el procedimiento de expropiación.

La condición de expropiado la puede tener todo sujeto que tenga alguna relación con los bienes o derechos objeto de expropiación. Pueden ser personas físicas o jurídicas, siendo titulares de bienes o derechos susceptibles de expropiación todos quedan sujetos a la potestad expropiatoria. La condición de expropiado puede determinar que sean llamados al procedimiento expropiatorio diversas personas, pese a que estemos ante un solo objeto, como establece el art. 4.1 de la LEF *“se entenderán también las diligencias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos”*, sujetos que tienen un derecho real sobre el objeto a expropiar, propietario y usufructuario, u obligacional arrendatario y subarrendatario, y por ello puede determinar que se presenten o sean llamados al procedimiento múltiples sujetos. El art. 6.1 del RLEF remite a la LEF al decir que *“La determinación de la persona o entidad a la que conviene el carácter de expropiado en los expedientes expropiatorios se ajustará a lo dispuesto en los artículos 3 a 7 de la Ley”*

La LEF establece en el art. 3.1 que la relación principal existe entre el propietario y la cosa objeto de expropiación en el procedimiento al fijar que *“las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación”*. Esto no excluye del procedimiento a los demás sujetos titulares de derechos sobre la finca objeto de expropiación.

La LEF prevé en el art. 5.1 que *“se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo dieciocho, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa”*.

El sujeto beneficiario de la expropiación.

Escuin Palop (2008) define la figura del beneficiario como *“cualquier persona pública o privada habilitada en virtud de ley a solicitar la expropiación de un bien o derecho, que pasará a integrar su patrimonio, debiendo abonar el correspondiente justiprecio”*

La LEF en su art. 2.2 recoge la figura del beneficiario por causa de utilidad pública y del concesionario, *“podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición”*.

La utilidad pública engloba la utilidad que una obra genera a la colectividad y singularmente a los usuarios, utilidad que se da en diferentes intensidades para unos y otros.

En el caso del concesionario, además de la utilidad general de una obra pública, el concesionario explotará la misma y resultará beneficiado por la expropiación que posibilita la construcción de la obra y la obtención de beneficios económicos que retribuyan las inversiones realizadas. En esta situación se da un beneficio singular para el concesionario y un beneficio general de la obra pública justifico su realización.

El RLEF define en el art. 3.1 al beneficiario de forma genérica como “[...] *el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados*”. El beneficiario particular no es titular de la potestad expropiatoria, pero en virtud de un título previo se le reconoce una posición que le permite instarla, como viene recogido en el art. 5.1 de la RLEF. Es la Administración competente la que debe ejercitar la potestad expropiatoria y de no hacerlo soportará consecuencias en la relación jurídica de la que se deriva esa capacidad de instar el ejercicio de la potestad expropiatoria.

A continuación, la LEF en el art. 2.3 reconoce como beneficiarios a las personas físicas o jurídicas al decir que “*por causa de interés social podrá ser beneficiario, aparte de las indicadas, cualquier persona natural o jurídica en la que concurren los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos*”.

En la mayoría de los casos la condición de expropiante y de beneficiario coinciden en Administración expropiante.

2.3. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SUS FASES.

El art. 33.2 de la CE establece el régimen jurídico de la expropiación forzosa sobre la base de la declaración de utilidad pública y del interés social, razones que condicionan la naturaleza del instituto expropiatorio para la consecución de los fines de la administración. Como toda actividad desarrollada por la Administración, ésta debe en su intervención seguir los procedimientos legales lo cual se concreta fundamentalmente en ofrecer las garantías y respeto de los derechos de los sujetos que van a ser expropiados.

El procedimiento expropiatorio se desarrolla en varias fases las cuales se regulan en la LEF, en el RLEF y en leyes especiales como el RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana o la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Además de lo establecido en la LEF y el RLEF, en la

tramitación procedimental en aplicable la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Como regula la LEF, la expropiación se puede llevar a cabo mediante el Procedimiento General de Expropiación, regulado en el Título II, arts. 9 hasta 58 con excepción del art. 52 el cual regula el procedimiento de urgencia y del mismo modo en el RLEF en los arts. 10 hasta 74; o bien mediante los Procedimientos Especiales de Expropiación, recogidos en el Título III de la Ley, arts. 59 hasta 107, regulados en el RLEF en los arts. 75 hasta 124.

En el trabajo que realizamos nos centramos en el Procedimiento General de Expropiación, el cual será el que desarrollaremos y que consta de las siguientes fases:

- La primera fase estriba en la declaración de utilidad pública o interés social. Regulado en los arts. 9 hasta 14 de la LEF, arts. 15 hasta 24 RLEF.
- La segunda fase consiste en la declaración de la necesidad concreta de ocupación de los bienes o derechos a adquirir que sean necesarios para el ejercicio de la potestad expropiatoria. Regulado en los arts. 15 hasta 23 de la LEF, arts. 15 hasta 24 del RLEF.
- La tercera fase se basa en la determinación del justiprecio. Regulado en los arts. 24 hasta 47 de la LEF, arts. 35 hasta 47 del RLEF.
- Y la cuarta fase, el pago del justiprecio y la toma de posesión del bien o derecho expropiado. Regulado en los arts. 48 hasta 55 de la LEF, arts. 48 hasta 70 del RLEF.

2.3.1. DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL: IMPERATIVIDAD DE SU PREEXISTENCIA.

La declaración de utilidad pública o interés social debe darse como requisito previo al inicio del procedimiento expropiatorio general. Así lo recoge el art. 9 de la LEF al decir que *“para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”*. De igual manera el art. 10 del RLEF expone que *“la declaración de utilidad pública e interés social a que se refiere el artículo noveno de la Ley llevará consigo la autorización para expropiar los bienes o derechos necesarios para la realización de las obras o el establecimiento de los servicios”*.

Por tanto, sólo la declaración previa de una utilidad pública o un interés social justifica la facultad expropiatoria de las AAPP. Como establece la LEF es un requisito previo y en esta regulación se decreta su imperatividad, al igual que resulta del art. 33.3 de la CE ser condición sine qua non para que se produzca legalmente el procedimiento expropiatorio.

Como expone De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (2017), “no existe la facultad genérica de la potestad expropiatoria a favor de las AAPP la cual pueda ser ejercitada por éstas cuando lo consideren oportuno. La Administración requiere que se le autorice dicha potestad en cada caso concreto y esa habilitación deberá ser por aplicación de una ley, es decir, es un requisito de carácter objetivo, de tal manera que el sujeto que soporte una privación singular sobre sus bienes no quede al arbitrio discrecional de la administración”. El requisito de esta declaración previa admite excepciones e incluso en la práctica puede registrarse una tendencia a considerar implícita la declaración de utilidad pública e interés social, así lo recoge el art.10 de la LEF al establecer que “la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio.”

Tal relevancia adquiere este requisito que el art. 125 de la LEF prevé que “siempre que **sin** haberse cumplido los requisitos sustanciales de **declaración de utilidad pública o interés social**, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley, la Administración ocupará o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación, el interesado podrá 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”.

Ahora bien, la imperatividad de este requisito plantea interrogantes como en qué consiste la utilidad pública o interés social o cómo y quién decide qué fines gozan de este carácter.

Según De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (2017), *el carácter de utilidad pública o de interés social debe tenerlo el fin al que ha de afectarse el objeto expropiado, y ha de ser declarado por Ley para que tal expropiación sea legítima, no el objeto en sí mismo. La utilidad pública se relaciona con la finalidad del objeto expropiado que servirá a la generalidad de forma directa, como sería el caso de la construcción de un aeropuerto, o bien beneficiará a la generalidad de forma general e indirecta, como puede ser la construcción de una base militar. La utilidad pública no se relaciona siempre con la posibilidad de su uso por todos, sino con el hecho de que todos se benefician de la existencia de tales obras. El interés social al que es destinado el objeto expropiado no alcanza al uso directo de todos los ciudadanos, solo algunos pueden beneficiarse directamente del objeto, lo cual lo determina las condiciones particulares y subjetivas de cada individuo que son recogidas por la Ley. Un ejemplo de esto son las viviendas de protección oficial, a las cuales solo pueden acceder los ciudadanos que cumplan unos requisitos determinados por la normativa. El hecho de que haya solo determinados beneficiarios directos e inmediatos, y no beneficie directamente la generalidad, no elimina este*

carácter de interés social, el cual va más allá para que estas obras o servicios se realicen. El interés social adquirido por el Estado y la sociedad favorece a la generalidad en su conjunto, amparando a aquellos ciudadanos cuya situación social les limita y les sitúa en desventaja, impulsando una sociedad más justa y estable.

Para definir quién determina el carácter de fin de utilidad pública o interés social del bien objeto de expropiación debemos acudir a los arts. 10 a 14 de la LEF. De su lectura se deduce que el patrón seguido es la necesidad de una Ley que determine la utilidad pública o interés social, pero existiendo bastantes excepciones. La norma general viene recogida en el art. 11 de la LEF al decir que *“en todos los casos no previstos en el artículo anterior y relativos a bienes inmuebles, siempre que no se trate de los que con arreglo a esta Ley se regulan por disposición especial, la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante Ley aprobada en Cortes”*. Ahora bien, la redacción del precepto abre la puerta a las posibles excepciones. La primera son los supuestos que con arreglo a la LEF se regulen por disposición especial; la segunda está recogida en el art. 10 de la LEF que regula el régimen especial de los planes de obras y servicios y dispone que *“la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio”*.

El criterio general de la necesidad de una Ley se organiza en dos momentos, como recoge el segundo inciso del art. 10 de la LEF al determinar que *“en los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa”*.

Para los bienes muebles el art. 12 de la LEF establece que *“respecto a los bienes muebles, la utilidad pública habrá de ser declarada expresa y singularmente mediante Ley en cada caso, a no ser que ésta u otra Ley hayan autorizado la expropiación para una categoría especial de bienes, en cuyo supuesto bastará el acuerdo del Consejo de Ministros”*. En el caso de este tipo de bienes se continúa requiriendo de una Ley, abriendo posibilidad de que otra norma con rango de Ley autorice la expropiación para determinados bienes, para lo cual será preciso el acuerdo del Consejo de Ministros respecto de los concretos bienes objeto de expropiación.

Para los derechos el art. 13 de la LEF remite al art. 12, es decir, el mismo criterio que para los bienes muebles. Primero una norma con rango de Ley, cabiendo la posibilidad de que una Ley que establezca de forma genérica el interés, para lo que será necesario acuerdo posterior del Consejo de Ministros.

Pero no basta con la mera declaración de utilidad pública o interés social por parte del ente administrativo que normativamente se establezca, es requisito necesario comprobar la

existencia de tal presupuesto. Por ello debe determinarse si tal declaración es una potestad discrecional de la administración, la cual puede declarar a su elección, o si se califica como un concepto jurídico indeterminado, lo cual llevará en cada caso concreto a una única solución correcta, en nuestro caso a si existe o no utilidad pública o interés social, lo que hará competente a los órganos jurisdiccionales para realizar un control de tal potestad. Respecto a lo anterior la jurisprudencia ha venido pronunciándose de forma genérica en la siguiente línea: la STC 37/1987 de 26 de marzo de 1987 declaró que “[...] es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropriandi son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. Así lo reconoce la propia Ley de Expropiación Forzosa de 1954 en los arts. 10 y siguientes y en el art. 72, que se remiten a otras Leyes especiales e incluso a normas de inferior rango, del Estado y de otros entes territoriales, bien que adoptadas estas últimas de acuerdo con la Ley, para la definición o concreción de la causa expropriandi, criterio desde luego no rectificado por la Constitución, que se limita a exigir-«... de conformidad con lo dispuesto en las Leyes» (art. 33.3)- una norma legal habilitante que establezca el supuesto de utilidad pública o interés social que legitime la privación forzosa de bienes o derechos patrimoniales. De hecho, es la legislación sectorial la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia. [...]”.

Y de forma más concreta la STS 5074/1997 de 16 de julio de 1997 otorga una amplia discrecionalidad a la potestad para determinar la utilidad pública o interés social al exponer que “[...] La fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de una margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social. Para ello es suficiente con que tenga competencias en la materia y con que el test razonabilidad a que la actividad de los poderes públicos está sujeta no demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder en su decisión.

El Tribunal Constitucional ha considerado que la determinación de los fines de utilidad pública e interés social corresponde al ente territorial con competencias sustantivas en el área de que se trate y ha partido del reconocimiento implícito de una amplia discrecionalidad en el ejercicio de esta potestad. [...]”.

2.3.2. DECLARACIÓN DE LA NECESIDAD CONCRETA DE OCUPACIÓN DE LOS BIENES O DERECHOS QUE ADQUIRIR.

Con la declaración de necesidad de ocupación se da inicio al procedimiento expropiatorio. El artículo 21.1 de la LEF así lo especifica al recoger que *“el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio”*.

El acuerdo de necesidad de ocupación se regula en los arts. 15 hasta 23 de la LEF, es desarrollada por el RLEF en los arts. 15 hasta 24 y su ausencia es sancionada por el art 125 de la siguiente forma *“siempre que **sin** haberse cumplido los requisitos sustanciales de **declaración de** utilidad pública o interés social, **necesidad de ocupación** y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley, la Administración ocupará o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación, el interesado podrá 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”*.

Recoge el art. 15 de la LEF que *“declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”*. Por tanto, La Administración actuante propone la relación de bienes a expropiar, abriendo con anterioridad un período de información pública conforme al art. 83 de la Ley 39/2015 LPAC y tras el estudio de las alegaciones presentadas resolverá la declaración de necesidad de ocupación, detallando en la resolución los bienes y derechos que se afectan. Contra este acuerdo cabe recurso en vía administrativa y posteriormente recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El acuerdo de necesidad de la ocupación se identifica con el objeto de la expropiación ya que permite especificar que bienes o derechos son concretamente necesarios para alcanzar el fin expropiatorio. Esta fase del procedimiento expropiatorio constituye para García de Enterría (2002) *“concretar en unos bienes determinados, o en parte de estos, las exigencias de la utilidad pública o de interés social que legitiman una expropiación cierta”*.

Según De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (2017) *“partimos de dos momentos distintos pero subsiguientes y preceptivos para que el procedimiento expropiatorio se*

desarrolle de forma legítima. El primero es la declaración de utilidad pública o interés social, que con carácter general garantiza la existencia de un interés general en el ejercicio de la potestad expropiatoria. El segundo es el acuerdo de necesidad de ocupación, el cual asegura la manifestación de la potestad expropiatoria a nivel particular en cada caso, con el objeto de que bienes o derechos afectados sean los imprescindibles para la alcanzar el interés general”.

Como se ha descrito es en esta fase donde se inicia el procedimiento expropiatorio, para ello es necesario la elaboración previa de la relación de bienes y derechos a expropiar como recoge el art. 17.1 de la LEF al decir que *“a los efectos del art. 15, el beneficiario de la expropiación estará obligado a formular una relación concreta e individualizada, en el describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación”*. Como cita el precepto es el beneficiario y no el expropiante, quien acota los bienes a expropiar, pues es este sujeto quien busca la consecución de la utilidad pública o interés social que respalda la expropiación.

La STC 166/1986 de 19 de diciembre de 1986 ratifica la relación de causalidad existente entre esta declaración como *“causa expropiandi”* y la especificación de los bienes afectos a la expropiación, al manifestar que *“entre la causa expropiandi y la determinación de los bienes y derechos que deban 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”*. Así mismo, clarifica que aquellos bienes expropiados que pierdan o no posean tal vinculación con la causa expropiandi, les sea reconocido el derecho a sus anteriores propietarios a reaccionar frente a ello ejerciendo acción en la defensa de sus derechos, así dice que *“si el expropiado estima que la expropiación de sus bienes y derechos no es estrictamente indispensable al fin expropiatorio, es decir, no está cubierta la necesidad de la ocupación por la causa expropiandi, pueda reaccionar frente a ésta utilizando el mismo camino anteriormente expuesto para sostener la inconstitucionalidad de la expropiación en relación con sus bienes o derechos expropiados, por vulneración de su derecho a la igualdad, fundada en injustificada expropiación por ausencia de razonabilidad y proporcionalidad en la privación de aquellos bienes o derechos, abriendo así la vía de la cuestión de inconstitucionalidad en los términos antes expresados, y quedando asimismo en sus manos el recurso de amparo en la forma que se deja señalada”*.

La LEF en el art. 22.1 especifica la forma de oposición frente al acuerdo de necesidad de ocupación al decir que *“contra el acuerdo de necesidad de ocupación se dará recurso de alzada*

ante el Ministerio correspondiente, que podrán interponer los interesados en el procedimiento expropiatorio, así como las personas que hubieran comparecido en la información pública”.

Tras la elaboración de la relación de los bienes y derechos objeto de expropiación, el Delegado del Gobierno u órgano competente abrirá, como recoge el art. 18.1 de la LEF, trámite de información pública durante un plazo de quince días hábiles. En el caso de expropiaciones realizadas por el Estado, esta relación deberá publicarse en el BOE, en el BOP respectivo y en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos en cuyo término radiquen los bienes, conforme al art. 18.2 de la LEF. Habrá según el art. 21.3 de la LEF que *“notificarse individualmente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio, si bien en la exclusiva parte que pueda afectarlas”*. Lo cual incluye a los titulares y arrendatarios.

En la práctica, como recoge el art. 17.2 de la LEF, no es habitual encontrar en el procedimiento expropiatorio con una declaración de necesidad como tal, ya que ésta ha sido sustituida por las declaraciones implícitas. Como ocurre en la declaración de utilidad pública, en muchos casos la necesidad se entiende implícita, así sucede en los proyectos de obras y servicios si estas incluyen la descripción detallada de bienes o derechos a expropiar. Aun así, el beneficiario tiene que formular tal relación a efectos de la determinación de los interesados. Esta posibilidad supuestamente inusual se convierte casi en la regla general.

Muestra del control de legalidad es la STS 1935/2011 de 12 de abril de 2011, recoge que *“La nulidad de la causa expropiandi arrastra consigo todo lo actuado. Ello implica la ilegalidad de la ocupación del bien expropiado, que debe ser restituido por a sus propietarios, indemnizando, en su caso, los perjuicios ocasionados por dicha ocupación ilegal”*.

El caso particular relativo a la expropiación parcial, recogido en el art. 23 de la LEF, la desarrollaremos más adelante.

2.3.3 DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO E INDEMNIZACIÓN.

Fuerte López (2003) define el justiprecio como *“la cantidad que representa el equivalente del valor de los bienes expropiados, valor que de manera predominante se obtiene con referencia al precio de mercado, esto es, un valor real, pero también ha de representar el valor que tiene el bien en el patrimonio del expropiado, el “valor de utilidad” o “valor de sustitución””*.

“Compensación económica que corresponde al valor real que los bienes tuvieron al iniciarse el expediente de justiprecio, sin que tal compensación pueda en ningún supuesto representar ni un enriquecimiento injusto ni una mengua injustificada del patrimonio del expropiado, principio éste que tiene su adecuada y expresa consagración en el artículo 36 LEF”.

La STC 166/1986 de 19 de diciembre de 1986 declara que *“En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable”*.

El justiprecio es por tanto la cantidad que paga el expropiante al expropiado con motivo de la expropiación de bienes o derechos y como subsanación por el desequilibrio patrimonial que se le genera, así como la indemnización por los perjuicios de distinta índole que haya de soportar. La CE en su art. 33.3, el CC en su art. 349, la LEF y el RLEF en su exposición de motivos y a lo largo de su articulado, así como abúndate jurisprudencia, establecen como requisito indispensable que expropiado debe ser indemnizado, por tanto, la cumplimentación de la fase de determinación del justiprecio por los cauces establecidos normativamente es un trámite esencial para que el procedimiento expropiatorio se complete de forma legítima. El derecho a la indemnización como garantía constitucional, recogida en el art. 33.3, ha sido reiterado de manera continuada por jurisprudencia ya citada en este trabajo destacando la STC 166/1986 de 19 de diciembre que manifiesta que *“Son, por tanto, tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o causa expropriandi; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las Leyes”*.

En caso de no fijarse el justiprecio por acuerdo mutuo entre administración expropiante y expropiado, el procedimiento para su determinación se desarrollará conforme a lo regulado en arts. 24 hasta 47 de la LEF y arts. 25 hasta 47 del REF, en determinadas leyes especiales como la RDL 7/2015 y con la aplicación de la LPAC en el desarrollo de sus trámites.

Una vez acotados los bienes y/o derechos objeto de expropiación e iniciado el procedimiento a con el acuerdo de necesidad de ocupación, se establecen las condiciones en que ésta se va a realizar, concretándose la fijación del justiprecio. Para Fuertes López (2003) *“La existencia de justiprecio es esencial en toda expropiación, es un elemento indispensable, cuya falta significará que se está ejerciendo otra potestad administrativa distinta o que el legislador está delimitando con carácter general el contenido de derechos, si es que no prevé ninguna indemnización como compensación a las nuevas limitaciones...”*.

En primer lugar, si como recoge el art. 24 de la LEF *“la Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado. En caso de que en el plazo de quince días no se llegara a tal acuerdo se seguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes, sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho mutuo acuerdo”*. De no haber acuerdo y habiendo transcurrido los quince días establecidos por la norma, la fase de fijación del justiprecio solo se inicia una vez es firme el acuerdo de necesidad de ocupación conforme al art. 25 de la LEF, es decir, cuando no cabe recurso ni administrativo ni jurisdiccional contra el acuerdo. Esto significa que, conforme a la LPAC, debe haber transcurrido el plazo de un mes desde que notificó o se publicó su contenido sin que haya interpuesto recurso, o que una vez interpuestos se haya dictado resolución administrativa sin que esta se haya recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa o que habiéndose recurrido se hubiera dictado resolución firme. Este acuerdo firme será la base para llevar a cabo el procedimiento que determine las condiciones en que se va a producir la expropiación, entre ellas las de carácter económico.

Para Sosa Wagner (2003) existen dos momentos a considerar a la hora de valorar los bienes expropiados. Uno sería el del inicio del expediente del justiprecio; el otro sería el de la declaración de necesidad de ocupación. En relación a cuál es el que debe tenerse en cuenta, nuestra jurisprudencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones coincidiendo en la mayoría de ellas en que el momento sería el del inicio del expediente del justiprecio.

La fase de fijación del justiprecio tendrá lugar en varias etapas en función de si existe acuerdo o no entre las partes del procedimiento expropiatorio. Una etapa previa es la ya descrita en el art. 24 de la LEF mediante el mutuo acuerdo entre Administración expropiante, a través de convenio expropiatorio, y el titular de los bienes o derechos, con el que se da por concluido el expediente. La STS 5427/1987 de 13 de junio de 1987 afirma que el convenio expropiatorio es un negocio jurídico al recoger que *“el precio convenido por mutuo acuerdo debe entenderse como partidaalzada por todos los conceptos, sin que proceda el pago del premio de afección a que se refiere el artículo 47”*. Además, la jurisprudencia lo califica como un acto administrativo que lleva aparejada condicionantes muy relevantes para el expropiado, así establece la STS 1776/1999 de 6 de febrero de 1999 al decir que *“el convenio expropiatorio sobre la conformidad en el justiprecio es un acto administrativo específico que pone fin al expediente, de conformidad con dicho precepto legal. Por ello, una vez producida la aceptación*

por el expropiado de la oferta de valoración hecha por la Administración, no es posible la revocación o modificación unilateral de tal convenio [...]”

De no cumplirse el acuerdo amistoso mencionado del art. 24 de la LEF se pasa a la siguiente etapa y continúa el procedimiento de fijación de las condiciones de la expropiación y de la indemnización a recibir por ella. Durante estas sucesivas etapas siempre sigue existiendo la opción posterior de alcanzar un acuerdo que se daría por finalizado el expediente.

En esta etapa se actuará conforme al art. 29.1 de la LEF del siguiente modo *“la Administración requerirá a los propietarios para que, en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente al de la notificación, presenten hoja de aprecio, en la que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes”*.

La protección ofrecida por el art 33.3 de la CE cuando enuncia *“mediante la correspondiente indemnización”* otorga el derecho a recibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de lo expropiado. Ante la dificultad de fijar unos criterios objetivos para determinar este valor se opta por generar un acercamiento entre las partes por medio de sus propuestas de valoración mediante las hojas de aprecio las cuales dan inicio al procedimiento y que se deben presentar en el plazo de veinte días desde su notificación. En ellas fijarán el valor en que estimen de lo expropiado, presentando cuantas alegaciones estimen. La valoración será motivada y puede ir firmada por un perito. Una consecuencia muy relevante de esta forma de valoración es que vincula al propietario al fijar la cuantía máxima que puede otorgar a posteriori el Jurado de Expropiación o la jurisdicción Contencioso-Administrativa. En el caso de ser aceptada esta valoración por parte de la Administración expropiante se procederá conforme al art. 30.1 de la LEF *“la Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días. En el primer caso se entenderá determinado definitivamente el justo precio, y la Administración procederá al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación o disposición”*.

Si no es aceptada la propuesta de valoración presentada por el expropiado se pasa a la siguiente etapa regulada el art. 30. 2 de la LEF *“[...] la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla [...]*”.

Si el expropiado acepta la valoración realizada por la administración finalizaría el expediente y se procedería al pago. En el caso de que se produzca el rechazo de la valoración administrativa por parte del expropiado se pasara a la siguiente etapa en la cual el expediente de justiprecio y la valoración pasaría a ser realizada por el Jurado Provincial de Expropiación como establece

el art. 31 de la LEF *“Si el propietario rechazara el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio al Jurado provincial de expropiación”*. Los Jurados Provinciales de Expropiación son órganos administrativos de composición mixta que cumplen una función pericial por su capacidad técnica de valoración de bienes y judicial, al resolver el desacuerdo en la valoración entre las partes. Este Jurado se conforma siguiendo el art. 32 de la LEF y por la Disposición Final 2ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado del 2013 que modifica parcialmente este art. 32 de la LEF.

Para la fijación del justiprecio El Jurado de Expropiación seguirá el art. 34 de la LEF que establece que *“a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación”*. Esta resolución del Jurado de Expropiación, como expone el art. 35 de la LEF, deberá estar motivada exponiendo los criterios de valoración empleados que deben ser los establecidos en la propia LEF, RLEF y Leyes especiales. Así mismo, tal resolución pone fin la vía administrativa, y ya solo procederá el recurso contencioso-administrativo y si fuera la Administración expropiante la recurrente tendría que declarar la lesividad del acto administrativo del Jurado de Expropiación.

Además del justiprecio, otra partida que debe ser abonada al expropiado es el denominado premio de afección. Así lo regula el art. 47 de la LEF al decir que *“en todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado en la forma establecida en los artículos anteriores, un cinco por ciento como premio de afección”*. Para Pera Verdaguer (1992) *“el premio de afección pretende ajusticiar el dolor del propietario por la desposesión de sus bienes o derechos, es decir, el daño por aquellos intereses inmateriales consistentes en la afección que tuviera a tales bienes”*.

El premio de afección sólo se aplica a expropiaciones en pleno dominio como expone el art. 47 del RLEF. Tampoco concurrirá el pago de tal premio, conforme al art. 26 de del RLEF, cuando el justiprecio se fije, siguiendo el art. 24 de la LEF, por acuerdo amistoso entre las partes y se fijará conforme a las reglas recogidas en el primer párrafo del art.47 del RLEF.

La duración del procedimiento de para fijar el justiprecio es de seis meses desde que se inicia con el acuerdo de necesidad, desarrollándose conforme a los criterios establecidos en el art. 56 de la LEF y en el art. 25.1 b) de la LPAC. La caducidad del procedimiento por el transcurso del plazo sin resolución no impide el inicio de otro procedimiento expropiatorio desde sus inicios mientras exista la declaración de utilidad pública.

2.3.4 PAGO Y TOMA DE POSESIÓN.

Una vez establecido el justiprecio mediante cualquiera de las formas expuestas en el apartado anterior, la Administración realizará al pago de la cantidad que se haya determinado en el plazo límite de seis meses, así se establece en el art. 48.1 de la LEP.

El medio pago del justiprecio se realizará preferentemente en la moneda corriente, como se regula en el art. 48.2 de la LEP, a través del talón nominativo entregado al expropiado o mediante transferencia bancaria si así lo ha solicitado el expropiado.

Así mismo, según el RDL7/2015, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cabrá conforme a su art. 43.1 la posibilidad del pago en especie de justiprecio siempre que exista acuerdo con el expropiado, y no siendo necesario tal consentimiento cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, como se regula en su art. 43.2.

García Gómez de Mercado (2011) dice que *“el beneficiario distinto de la Administración expropiante tiene la consideración de vicario de la Administración, de modo que lo que procede es reclamar ante la Administración y, en su caso, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La Administración expropiante tiene atribuido expresamente el deber de velar por el pago del justiprecio y, así lo establece el artículo 48.2 RLEP, debiendo la Administración expropiante, una vez firme el precio de la expropiación, dirigirse a los beneficiarios, notificándoles el lugar y fecha en que habrán de realizar el pago”*. Es decir, la Administración, obligada al pago, tendrán en cuenta lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, la Ley de Haciendas Locales o legislación presupuestaria de la Comunidad Autónoma que corresponda. Pero en el caso de que el beneficiario fuese una entidad privada, no será de aplicación la legislación presupuestaria ni será de aplicación directa el Derecho civil, ya que no estaríamos ante una deuda civil.

En el caso de que el expropiado se niegue a recibir el pago o cuando existiese litigio o cuestión entre interesado y Administración, conforme al art. 50.1 LEP, el justiprecio se consignará en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente. El expropiado puede solicitar, como regula el art. 50.2 LEP, que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, aunque exista litigio o recurso pendiente, quedando subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio.

Si pasan seis meses tras determinar el justiprecio sin que se haya hecho efectivo su pago, como regula el art. 56 de la LEP, dicha cantidad devengará automáticamente el interés legal del momento a favor del expropiado, hasta que sea realizado el pago en concepto de mora.

Si como dice el art. 58 de la LEF, pasados cuatro años sin realizarse el pago o consignarse la cantidad fijada, será necesario llevar a cabo una retasación, esto es, un nuevo procedimiento de determinación del justiprecio.

Otra cuestión es el momento en que el pago debe ser realizado. La LEF lo regula en su art. 51 estableciendo que una vez que se haya hecho efectivo el pago del justiprecio o cuando éste se consigne en el caso de existir desacuerdo por parte del expropiado, puede procederse a la toma de posesión, esto es, la ocupación de la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado, siempre que no se hubiera hecho ya en virtud del procedimiento excepcional regulado en el art. 52 que regula el supuesto especial de la ocupación urgente.

Para De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (2017), el convenio expropiatorio no es un contrato administrativo, se trata de una adhesión a la expropiación que no altera sus reglas, por lo que es esencial que se pague el justiprecio antes de la ocupación, sin que el expropiado pierda las garantías que tiene reconocidas legalmente. Respecto a esto la STC 166/1986 de 19 de diciembre de 1986 viene a decir que *“en cuanto a su naturaleza, la indemnización al expropiado puede configurarse como requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado. El art. 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice «de conformidad con lo dispuesto por las Leyes», hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la Ley que relegue el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones, de las cuales son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produzca el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados no depende del previo pago de la indemnización, careciendo, por tanto, de relevancia constitucional el momento en que se opere dicha transmisión de propiedad y, en su consecuencia, que ésta se produzca de manera inmediata en el mismo momento en que se acuerda la expropiación.* Esta sentencia recalca otra de las garantías constitucionales del art. 33.3. la indemnización al expropiado, la cual se puede configura como un requisito previo a la expropiación tal como se ordena en el procedimiento general que estamos estudiando y cuya falta de cumplimiento impediría la ocupación de lo expropiado, aunque fija como una consecuencia que se concederá al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado después de que dicha ocupación se haya consumado de la

manera que se da en el procedimiento de urgencia del art. 52 de la LEF. Ambas respuestas son aceptadas puesto que el art. 33.3 CE no exige que el pago del justiprecio se haga con previamente, sino que se haga “*de conformidad con lo dispuesto por las Leyes*”, por lo que el legislador puede arbitrar ambas soluciones. Otro debate diferente que no es cuestión en nuestro trabajo sería el reiterado acogimiento de las AAPP al procedimiento expropiatorio mediante la ocupación por el cauce de urgencia regulado en el art.52 de la LEF el cual relega el pago a un momento posterior a la toma de posesión del bien.

Esta fase concluye con la ocupación o toma de posesión conforme al art. 53 de la LEF, una vez efectuado el pago, mediante la emisión del acta de ocupación, acompañada de los justificantes de éste ya se por pago, consignación o depósito. Esta será título suficiente para que en el Registro de la Propiedad y demás Registros Públicos se inscriba de la transmisión de dominio.

3. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA PARCIAL.

El procedimiento de expropiación forzosa conlleva en muchas ocasiones la división de la cosa. En este caso la cosa suelen ser bienes inmuebles, fincas rústicas o urbanas, cuya naturaleza hace posible la división del terreno que estas ocupan. Nos encontramos en los supuestos de expropiación parcial ante una partición obligada de la finca impuesta al propietario de manera imperativa, amparada esta por la existencia de un interés público declarado como causa expropiandi, una división forzosa sin tener en cuenta los pronunciamientos del propietario.

3.1. CONCEPTO.

Según el Diccionario panhispánico del español jurídico se define la expropiación forzosa parcial como la “*expropiación de una parte de la finca afectada, debiendo dar lugar a la indemnización no solo del valor de la parte expropiada, sino de los perjuicios irrogados al resto de la finca que se mantiene en titularidad del expropiado*”.

Esta concepción viene recogida de modo similar tanto en la LEF como del RLEF que regulan específicamente las características de esta figura. Estos son y en idénticos términos:

El art. 23 LEF y el art. 22 del RLEF: “*Cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de finca rústica o urbana [...]*”.

3.2 MARCO NORMATIVO.

El conjunto de normas que amparan y legitiman el instituto expropiatorio, en este punto del trabajo en su modalidad de expropiación forzosa parcial, son las mismas que las ya

mencionadas en los puntos anteriores para el régimen general de la expropiación forzosa, concretamente en el apartado 2.1.2 del “Marco normativo”.

Si bien, ahora cabe recalcar que toman gran relevancia para su estudio y análisis de aquí en adelante dos artículos de la LEF que regulan muy específicamente las condiciones de la figura de la expropiación en su modalidad parcial. Estos artículos son el art. 23 y el art. 46 de la LEF en relación con los arts. 22 y 46 del RLEF.

La LEF trata de forma muy superficial la expropiación parcial, algo que, a primera vista, en el momento histórico de elaboración de esta Ley podría entenderse ya que no se presentaban singularidades de tal grado como para necesitar de una regulación específica apartada del régimen general. La casuística que se fue sucediendo posteriormente, especialmente en referencia al carácter antieconómico de determinadas expropiaciones parciales por las características de estas y de las fincas expropiadas, ha hecho que haya sido la jurisprudencia, parte de la cual expondremos en los siguientes apartados, la que se ha visto obligada a intervenir para dilucidar tales cuestiones y marcar una línea de actuación por parte tanto de las AAPP como de los sujetos expropiados.

3.3. LAS FIGURAS EN LOS ARTS. 23 Y 46 DE LA LEF.

En este epígrafe introduciremos brevemente las consecuencias jurídicas y de hecho que conllevan estos preceptos en los supuestos de expropiación parcial, para desarrollar cada uno de ellos en más profundidad en los dos siguientes puntos. La literalidad de estas dos disposiciones de la LEF es la siguiente:

Art. 23: “Cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de 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 podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, debiendo decidirse sobre ello en el plazo de diez días. Dicha resolución es susceptible del recurso de alzada previsto en el artículo anterior, y no se dará el recurso contencioso-administrativo, estándose a lo dispuesto en el artículo cuarenta y seis”.

Art. 46: “En el supuesto del artículo veintitrés, cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca”.

De entrada, es necesario realizar la distinción entre las situaciones jurídicas reguladas por cada uno de estos dos preceptos. Pero antes es preciso referir cuál es el nexo que establece una

relación directa entre ambas figuras, que las conecta y supedita la aplicación del art. 46 al cumplimiento del anterior, del art. 23. Este nexo es la determinación de la existencia el carácter de antieconomicidad de la expropiación parcial, es decir, que la misma suponga para el expropiado que la conservación de la parte no expropiada le resulte gravosa, antieconómica.

El objeto es diferenciar la indemnización regulada en los arts. 23 y 46 de la LEF, los cuales regulan la expropiación parcial *strictu sensu*, indemnización derivada de la existencia de un carácter antieconómico en el mantenimiento de la parte no expropiada, frente a la indemnización de demérito por división de la finca, en la cual no se da el carácter antieconómico, pero si se debe resarcir un perjuicio patrimonial causado al expropiado. Como acabamos de mencionar, tales indemnizaciones nacen o se justifican por la producción de un perjuicio económico al expropiado derivado de expropiación parcial, el cual debe ser compensando. La distinción entre una y otra figura indemnizatoria tendrá lugar en función de si en cada supuesto de expropiación parcial están presentes o no los requisitos recogidos en los art. 23 y 46 de la LEF y del art. 22 del RLEF. Es decir, si mantener la parte de la finca no expropiada resultara antieconómica para el expropiado, este podrá solicitar, conforme al art. 23 de la LEF, la expropiación total de la finca y si esta petición le fuese denegada, se seguirán los cauces del art. 46 de la LEF, que regula la indemnización por expropiación parcial *strictu sensu*. En caso de que la expropiación parcial no posea dicho carácter antieconómico pero la conservación del terreno suponga de igual modo un demérito económico, se indemnizará incluyendo ésta en el justiprecio.

El concepto de estas dos indemnizaciones solía confundirse al nacer ambas del mismo hecho, la expropiación parcial, aunque como acabamos de mencionar cada una de ellas tiene un fundamento diferente. La jurisprudencia se ha encargado de aclarar la concepción de cada una de ellas, un ejemplo es la STS 5739/1998 de 8 de octubre de 1998 que expone *“no puede confundirse la indemnización a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Expropiación Forzosa con la indemnización por reducción de superficie de la finca, ya que aquella tiene como fundamento el resultar antieconómica para el propietario al conservación del resto, mientras que la segunda lo tiene en la disminución de los beneficios pero sin llegar a agotarlos, cuya indemnización debe fijarse en función del demérito que sufre la parte que queda en poder del propietario, habiéndose reconocido, en casos similares, una cifra correcta basada en un porcentaje del valor del terreno expropiado como aplicable a los perjuicios derivados de la expropiación parcial de la finca”*.

3.3.1. REQUISITOS EXIGIDOS POR LOS ARTS. 23 Y 46 DE LA LEF.

Como se ha mencionado en el punto anterior, la distinción entre la figura indemnizatoria derivada del carácter antieconómico de la expropiación forzosa parcial, regulada en el art. 46 de la LEF, y la indemnización motivada por el demérito de la división de la finca debido a una expropiación parcial, tendrán lugar una u otra en función de si en cada supuesto concreto de expropiación parcial están presentes o no los requisitos materiales recogidos en los art. 23 y 46 de la LEF y los requisitos formales establecidos en el art. 22 del RLEF.

Tales requisitos se detallan a continuación.

3.3.1.1. REQUISITOS MATERIALES

Son tres, dos de los cuales se encuentran contenidos en el art. 23 de la LEF y un tercero recogido en el art. 46 de la misma Ley.

Art. 23. *“Cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de finca rústica o urbana, de tal modo que (1) a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada podrá éste (2) solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, debiendo decidirse sobre ello en el plazo de diez días. Dicha resolución es susceptible del recurso de alzada previsto en el artículo anterior, y no se dará el recurso contencioso-administrativo, estándose a lo dispuesto en el artículo cuarenta y seis”.*

Art. 46. *“En el supuesto del artículo veintitrés, (3) cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca”.*

El carácter antieconómico de la conservación de la parte de la finca no expropiada

Este primer requisito es fundamental ya que es esencial para que se origine todo el proceso subsiguiente, puesto que la existencia del carácter antieconómico derivado de la expropiación parcial, el cual deberá ser demostrado por el expropiado, será el que le dará la vía facultativa de solicitar la expropiación total de la finca, y en segunda instancia, de ser rechazada esta petición por la Administración expropiante, conducirá a la indemnización regulada en el art. 46 de la LEF. Así mismo, de no demostrarse tal carácter antieconómico nos encontraríamos ante la situación de la indemnización de demérito por división de la finca que hemos expuesto anteriormente. Así lo manifiesta la jurisprudencia, un ejemplo en la STS 5998/2011 de 22 de septiembre de 2011 al decir que *“Esta Sala se ha pronunciado en varias ocasiones respecto a la aplicación del art. 46 en relación con el art. 23 de la LEF en el sentido de que la*

indemnización por el concepto de resultar antieconómica la conservación por el propietario del resto de la finca no expropiada, dada la especificidad del título que da lugar a ella, no debe confundirse con la indemnización por demérito del resto de la finca que acarree la expropiación y que entra dentro de los perjuicios indemnizables con carácter general”; la STS 419/2006 de 30 de enero de 2006 declara que “del propio art. 23 de la Ley de Expropiación forzosa resulta que la solicitud de extensión de la expropiación a la totalidad de la finca ha de fundarse en dos circunstancias: que la conservación del resto de la finca no expropiada resulte antieconómica y que esto sea una consecuencia de la expropiación parcial de la misma, siendo preciso la concurrencia de ambos requisitos,

Solicitud de expropiación total de la finca por parte del expropiado ante la administración

Para optar a la indemnización resultante del juego de los arts. 23 y 46 de la LEF, derivada del carácter antieconómico de la conservación de la parte de finca no expropiada, es preceptivo la presentación de la solicitud por parte del sujeto expropiado en la que se realice la petición formal pidiendo la expropiación total de la finca. Tal solicitud es un procedimiento de carácter meramente formal, pero esencial, ya que la resolución de esta petición es una potestad discrecional de la Administración actuante. Ejemplo de ello se recoge es la STS 3296/2007 de 16 de mayo de 2007 al exponer “*Se plantea en estos dos motivos la procedencia de incluir en el justiprecio la indemnización a que se refiere el art. 46 de la Ley de Expropiación Forzosa, por el carácter antieconómico del mantenimiento de la parte de la finca no expropiada o, subsidiariamente, por el demérito que para el resto de la finca supone la expropiación parcial. A tal efecto, el art. 23 de la LEF permite al propietario solicitar de la Administración, en los casos de expropiación parcial de una finca y cuando, como consecuencia de ello, resulte antieconómica la conservación del resto de la finca no expropiada, que la expropiación comprenda la totalidad de la misma, con lo que se trata de garantizar la compensación al propietario por la incidencia negativa en la finca derivada de la expropiación llevada a cabo, bien mediante la expropiación total o la indemnización de los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial, como señala el art. 46 de la LEF, para el caso de que la Administración rechace la expropiación total, teniendo en cuenta que la jurisprudencia viene declarando de manera constante, que "no puede obligarse a la Administración a la expropiación total si el interés público no lo demanda, dado el carácter discrecional que tiene aquella para aceptar o no la petición que en este sentido formule el expropiado."*

Rechazo por parte de la Administración de la solicitud de expropiación total

La potestad para aceptar o rechazar la solicitud de expropiación total realizada por el expropiado, en términos generales, es de carácter discrecional para la Administración. Como vimos en los apartados referentes causa expropriandi y a la declaración de utilidad pública o interés social, en el proceso general de expropiación, la Administración está facultada para expropiar exclusivamente la parte de la finca indispensable para cumplir el fin de carácter general de la expropiación forzosa, la utilidad pública. Este mismo motivo es el que le capacita para negarse a expropiar aquella parte de la finca que no sea necesaria para el cumplimiento de tal fin, salvo en los casos en los que se demuestre que la parte no expropiada es necesaria también para cumplir el fin de utilidad pública que persigue, en cuyo caso se verá obligada a la expropiación de la misma, aunque en un principio no lo hubiera hecho. La doctrina jurisprudencial se ha manifestado en tal dirección en numerosos pronunciamientos, como ejemplos la STS 3244/1994 de 4 de mayo de 1994 al decir que *“el artículo 1 de la Ley de 16 diciembre 1954, exige como requisito previo y esencial, la existencia de utilidad pública o interés social expresamente declarados, y ello es lo que justifica el sacrificio de la propiedad privada en aras de los superiores intereses de la colectividad social. De aquí, que, ante la ausencia de esos superiores intereses públicos, la específica legislación expropiatoria no contemple la posibilidad de ejercicio del instituto de la expropiación, ni, por ende, aún solicitado por el propietario, está obligada la Administración a ello”*; la STS 3296/2007 de 16 de mayo de 2007 al exponer que *“[...]para el caso de que la Administración rechace la expropiación total, teniendo en cuenta que la jurisprudencia viene declarando de manera constante, que "no puede obligarse a la Administración a la expropiación total si el interés público no lo demanda, dado el carácter discrecional que tiene aquella para aceptar o no la petición que en este sentido formule el expropiado”*; la STS 1583/2018 de 23 de abril de 2018 al manifestar que *“la indemnización a la que se refiere el art. 46 LEF y cuyo reconocimiento compete al Tribunal al revisar la resolución que deniega la solicitud de expropiación total de la fincas -a la que, como dijo correctamente la sentencia recurrida con base en nuestra constante jurisprudencia, no puede ser obligada la Administración- es la que corresponde cuando el resto no expropiado deviene antieconómico [...]”* .

3.3.1.2. REQUISITOS FORMALES.

Los requisitos formales que deben observarse en la presentación de la solicitud de expropiación total de la finca cuando la conservación de esta presente un carácter antieconómico conforme al art. 23 de la LEF, en cuanto a forma, plazo y contenido, se recogen en el art. 22 del RLEF:

“1. En los casos en que la finalidad de la expropiación sólo requiera la necesidad de ocupación de parte de una finca rústica o urbana de tal modo que, a consecuencia de la misma, resulte antieconómico para el propietario la conservación de la parte de la finca no afectada podrá el titular interesado solicitar de la Administración que la expropiación comprenda su totalidad”

El punto primero viene a remarcar conforme lo hace el art. 23 de la LEF el derecho que posee el ciudadano, sujeto expropiado, de solicitar la expropiación de la totalidad de la finca cuando la conservación de la misma le resulte antieconómico para sus intereses patrimoniales.

2. En la solicitud deberán exponerse las causas concretas determinantes de los perjuicios económicos, tanto por la alteración de las condiciones fundamentales de la finca, como de sus posibilidades de aprovechamiento rentable. Este punto hace referencia a la motivación de tal solicitud. En esta se deben alegar y justificar los motivos que se aducen como causa de la antieconomicidad del mantenimiento de la parte de finca no expropiada. La STS 419/2006 de 30 de enero de 2006 expone al respecto que “[...] el interesado ha de dirigirse de manera expresa a la Administración, ha de entenderse que expropiante, formulando la solicitud de extensión de la expropiación a la totalidad de la finca, acreditando el carácter antieconómico del resto no expropiado, solicitud que ha de sustanciarse por dicha Administración en la forma y con la posibilidad de impugnación indicada”.

3. El Gobernador civil o la autoridad competente, en su caso, resolverá la solicitud en el plazo de diez días. En la actualidad funciones subsumidas en el Delegado/Subdelegado del Gobierno.

4. La resolución podrá impugnarse mediante recurso de alzada, que se regirá por lo dispuesto en el artículo anterior.

5. Contra la resolución ministerial no se dará el recurso contencioso-administrativo, pero se estará a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley en cuanto se refiera a la valoración de los perjuicios derivados de la expropiación parcial.

Un punto muy importante sobre el que el art. 22 del RLEF no se pronuncia es el inicio del plazo para la presentación de la solicitud por parte del expropiado. La doctrina ha considerado fijarlo cuando se presenta la relación de bienes/derechos objeto de expropiación, conforme el art. 19.1 de la LEF *“cualquier persona podrá aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores de la relación publicada u oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación.”* Se puede deducir de la interpretación de este precepto, que puesto que el objeto de este momento del procedimiento es el de fijar el conjunto de bienes y/o

derechos que van a ser expropiados, este punto coincide con el momento en el que se inicia el plazo para la solicitud de la expropiación total de la finca.

Así mismo, la doctrina y la jurisprudencia coinciden al determinar el momento en el cual termina el plazo para presentar la solicitud de expropiación total de la finca. Tal solicitud debe presentarse antes de que adquiera firmeza el acuerdo de necesidad de ocupación, es decir, previo al inicio del procedimiento de fijación del justiprecio mediante su expediente correspondiente.

4. DEMERITO POR DIVISIÓN DE LA PARTE DE FINCA NO EXPROPIADA.

Expone Cierco Seira (2016) que *la expropiación es un procedimiento que cuando se realiza de forma parcial produce la división de una finca, ya sea urbana o rústica, lo cual en muchas ocasiones puede incidir directamente en el valor de las partes resultantes y alterar la rentabilidad de la actividad económica que en la finca originaria se venía realizando. Como norma general, aunque con excepciones, la fragmentación de la finca producirá un menoscabo económico al expropiado, ya que dividir la finca dará como resultado que la parte restante posean un menor valor, lo cual incidirá directamente sobre la finca convirtiendo su explotación en más onerosa, menos rentable económicamente, en comparación con la finca originaria”*

La situación de hecho que analizamos en este punto del trabajo se refiere a aquella en la que la porción de finca que el sujeto expropiado conserva tras el procedimiento expropiatorio es menos rentable que la finca original en su conjunto, pero aun así su conservación sigue resultando económicamente beneficiosa para el expropiado.

El supuesto en el que la conservación y explotación de parte de la finca no expropiada, la cual se ve condicionada al punto de convertirse en gravoso económicamente para el expropiado, se encuentra contemplado específicamente en el art. 23 de la LEF, como ya se he venido mencionando reiteradamente con anterioridad. Ahora bien, para Muñoz Machado (1976) hay múltiples situaciones que se generan desde el punto de vista económico en una expropiación parcial, hasta el extremo opuesto al anterior en el cual dicha expropiación resulte beneficiosa para el expropiado, haciendo más rentable económicamente la explotación de la parte de finca conservada que cuando esta formaba parte de la finca originaria. La ley ha regulado específicamente el carácter antieconómico de la conservación de la parte de finca no expropiada por ser una situación muy singular, pero además de estos dos extremos, existen multiplicidad de situaciones intermedias que puede conducir a supuestos en los que se dé el hecho de que la parte de finca conservada, aun siendo marcadamente de inferior tamaño en proporción a la finca expropiada, pueda seguir siendo explotada y rentable económicamente, aunque no obteniéndose proporcionalmente el mismo beneficioso que si la finca fuere explotada en su

conjunto originario, ya que por ejemplo la producción es considerablemente menor al disponer de menos terreno o que sea necesario incurrir en gastos adicionales por parte del propietario para su adaptación. Esta situación, que admite múltiples variables, es lo que se conoce como demerito de la finca expropiada por división de la misma. Son supuestos de expropiación parcial en los que resulta perjudicado el propietario por disminución de rendimientos económicos o incremento de los gastos para la explotación o minoración del valor de finca la conservada, motivos por lo que encuentra legitimación resarcir económicamente al propietario de la misma.

4.1. EL PERJUICIO ECONÓMICO CAUSADO AL EXPROPIADO POR LA DIVISIÓN DE LA FINCA: DEPRECIACIÓN DE LA PARTE DE LA FINCA NO EXPROPIADA.

Como ya se ha mencionado, suele ocurrir en la mayoría de los casos que la expropiación parcial provoca un perjuicio en el patrimonio del expropiado. Los motivos pueden ser muy distintos, o una combinación de múltiples factores.

Para Escuin Palop (2008) los motivos de esta depreciación pueden ser múltiples. Generalmente pueden ser clasificados en dos grupos. El primero sería aquel en el cual las causas actúan directamente sobre la finca y donde el menoscabo se genera por la situación en la que queda la parte no expropiada, como puede ser su reducción notable a una pequeña porción en comparación con la finca originaria; o por la modificación de su geometría, al quedar distribuida de manera manifiestamente irregular; o por la alteración de la naturaleza de la finca al ver afectados sus características y atributos fundamentales que la hacían rentable económicamente, como puede ser la imposibilidad de ser regada tras la expropiación. El segundo grupo están aquellos motivos que inciden directamente sobre el aprovechamiento económico que en la finca se realizaba hasta el momento de la expropiación, como puede ser la pérdida de elementos que dificulten el acceso a la finca, elementos naturales propios como manantiales o pozos, pérdida de llanuras y conservación de partes montañosas, entre otros, los cuales pueden dar lugar a la situación en la que aun siendo la parte de finca conservada de mayor extensión que la no expropiada, su rentabilidad económica sea muy inferior a la de la finca original ya que en aquella parte de menor extensión residían elementos esenciales para la explotación. Incluso la cuestión de los frutos pendientes, cuando una expropiación se realiza sobre una finca en la cual se ha realizado un desembolso económico para la producción de frutos, finca la cual es expropiada en parte antes de la recolección, como regula el art. 45 de la LEF.

Podría darse la situación, aunque poco habitual, en la cual la división de una finca al expropiarse una parte de ella no genere consecuencias patrimoniales negativas para el expropiado, o, todo

lo contrario, que mejore las condiciones de la parte no expropiada produciendo un incremento de su valor. Este supuesto no es objeto de análisis en el presente trabajo.

Discernida la cuestión de que real y efectivamente se produce un perjuicio económico, la siguiente incógnita consiste en definir, en primer lugar, si tal perjuicio debe ser compensado económicamente, y, en segundo lugar, cual es la cantidad que debe percibir el expropiado por tales contingencias. Para Cierco Seira (2016) la respuesta, a si tal perjuicio deber ser indemnizado, está clara en nuestro sistema expropiatorio, si con la expropiación parcial se causó un perjuicio, tal daño económico deber ser compensado. La concepción de esta indemnización está amparada en el principio de indemnidad, por la idea de subsanar mediante una compensación económica todo el perjuicio valorable monetariamente que la expropiación genere en el patrimonio del expropiado. Esto significa incluir como un elemento más de valoración el menoscabo económico producido en la parte de finca restante, el cual está asociado a la división forzosa de la finca originaria, generado este por una multiplicidad de factores, algunos de cuales, entre otros muchos, se ha mencionado en párrafos anteriores.

4.2. ADECUACIÓN NORMATIVA AL RECONOCIMIENTO DEL DEBER DE SUBSANAR EL DAÑO DIVISORIO CAUSADO POR LA EXPROPIACIÓN.

Parece en un principio firme la concepción por la cual el menoscabo económico generado por la división de la finca será objeto de compensación. Esta tesis que apoya el resarcimiento del daño causado por la fragmentación de la finca existe mucho tiempo atrás en la historia jurídica de nuestro procedimiento expropiatorio. Se estableció casi desde el nacimiento del instituto expropiatorio de forma implícita en el sentido amplio de la indemnización, la cual incluyó el valor del bien o derecho, así como los perjuicios originados y derivados por la privación del bien a causa de la división de la finca. Esto se recogía ya en el art. 7 de la Ley de expropiación forzosa de 17 de julio de 1836, el cual decía que *“declarada la necesidad de ocupar el todo o parte de una propiedad, se justipreciará el valor de ella y el de los daños y perjuicios que pueda causar a su dueño la expropiación”*.

El demerito por división de la finca fue se consolidó como indemnizable en el Reglamento para le ejecución de la ley de expropiación forzosa de 27 de julio de 1853 en cuyo párrafo segundo del art. 9, párrafo segundo, establecía que *“al verificar la tasación de las fincas que solamente deban ser expropiadas en parte, se tendrá en cuenta el demérito que pueda resultar de la ocupación parcial y división de la propiedad en la parte que no sea preciso sujetar a la*

expropiación, a fin de abonar su menor valor como daños y perjuicios indemnizables, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7 de la ley.”

Este derecho a la compensación por el demerito divisorio se ha mantenido en nuestra legislación expropiatoria, la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 lo recogió en los arts. 14 y 28, y así, sucesivamente en las leyes posteriores de expropiación hasta llegar al art. 46 de nuestra actual LEF de 1954. Precepto el cual, a priori parece claro, pero su vinculación directa a provocado gran controversia interpretativa doctrinal y jurisprudencial. Como analizaremos a continuación, y como manifiesta Muñoz Machado (1976), sucedió que durante un importante lapso temporal existió una línea jurisprudencial, la cual analizaremos en el siguiente punto de este trabajo, que interpretó el sentido de la LEF en la regulación de las expropiaciones parciales intentando limitar los supuestos indemnizables a los que encajaran en el binomio de los arts. 23 y 46 de la LEF. Esta línea jurisprudencial mantuvo la existencia de solo un tipo de expropiación parcial, la cual daría el derecho al expropiado a solicitar una indemnización complementaria al valor del bien expropiado, la regulada en el art. 23 de la LEF. La particularidad de este precepto, además de permitir acceder a la opción de una expropiación total, radicaría en el hecho de su vinculación directa con el art. 46 de la LEF al facultar al expropiado para obtener una indemnización accesoria si la Administración no accedía a la expropiación total de la finca. Esta indemnización, generada por el demerito provocado en la parte de finca no expropiada motivo de su división, ha sido vista por el TS como un carácter típico del régimen jurídico de la expropiación parcial regulada en el art. 23 de la LEF, y no, como sería más razonable, como una demanda de la generalidad de supuestos en los cuales el sujeto expropiado vea perjudica su esfera patrimonial debido a una merma o menoscabo económico generado en la parte de la finca no expropiada a causa de la expropiación de la otra parte. Durante un tiempo como consecuencia de esta línea jurisprudencial, sólo podría ser alegada el art. 46 de la LEF como precepto legal para argumentar el acceso una indemnización cuando existiese la negativa por parte de la Administración actuante a ampliar la expropiación a toda la finca en su conjunto, es decir, cuando este precepto del art. 46 de la LEF se vinculase directa y exclusivamente a lo recogido en el art. 23 de la misma Ley, a sensu contrario, no sería correcto extender la indemnización recogida en el mencionado art. 46 a cualquier otro tipo de expropiación parcial, como los ejemplos enumerados en el punto anterior, en el cual la expropiación parcial de un parte de la finca terminaría generando un demerito económico en la otra parte. Esta tendencia se revertirá años más tarde como exponemos a continuación.

4.3. INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO GENERADO POR LA DIVISIÓN EXPROPIATORIA DE UNA FINCA. DEL ART. 46 AL ART. 1 DE LA LEF.

El art. 46 de la LEF dice literalmente *“en el supuesto del artículo veintitrés, cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca”*.

En palabras de Muñoz Machado (1976) *el presupuesto del art. 46 es en cierta medida reiterativo ya que confirma una correlación que del mismo modo podría extraerse de la interpretación extensiva del justiprecio y de su manifiesta vinculación al principio general de indemnidad, principio por el cual se obliga al resarcimiento íntegro del daño o lesión ocasionados o al pago íntegro del valor de lo expropiado, el cual tiene su máximo apoyo y garantía constitucional en el precepto 33.3 de la CE*. Pero resulta que en muchos casos no se cumple la anterior aseveración, motivado por los problemas que en su interpretación han acompañado al art. 46 de la LEF, principalmente por su vinculación directa al art. 23, conexión que es la raíz de la grave problemática interpretativa. Esto ha provocado que numerosas ocasiones los tribunales se hayan apoyado en otros fundamentos para justificar la concesión o la negativa a obtener las indemnizaciones por el demérito económico resultante de la división de fincas en los procedimientos de expropiación parcial.

Cierco Seira (2016) afirma que *el TS no ha dudado en emplear como argumento jurídico a la hora de apoyar tales indemnizaciones el principio general de indemnidad en materia expropiatoria*. Principio que al mismo tiempo se entiende consagrado en el art. 1 de la LEF o como ya citábamos en la dimensión garantista plasmada en el art. 33.3 de la CE. Así se declara en la STS 8099/2012 de 3 de diciembre de 2012 al recoger que *"es un principio general contenido en el artículo 1 LEF, reiteradamente proclamado por la jurisprudencia de esta Sala, que la indemnización del expediente expropiatorio debe compensar no sólo la pérdida del bien, sino asimismo los demás perjuicios o consecuencias dañosas que el propietario experimente con ocasión de la privación coactiva de la propiedad*.

Entre tales perjuicios se encuentra la depreciación o demérito que sufre la finca como consecuencia de la expropiación parcial, respecto de la parte no expropiada, cuya explotación, sin llegar a ser antieconómica, puede experimentar una minusvaloración en su aprovechamiento."

Para Cierco Seira (2016) *es de resaltar el gran servicio del art. 1 de la LEF al procedimiento expropiatorio*. Prueba de ello es que a este precepto se acude cuando se pone en cuestión la indemnización por el demérito divisorio. El art. 1 además de referirse a la realidad de los distintos modos en que pueda producir una expropiación, igualmente se emplea este carácter

abierto en las formas de expropiación para legitimar la indemnización de todos los daños y perjuicios provocados por una expropiación, incluyendo el generado por la división de la finca. La STS 913/2013 de 27 de febrero de 2013 es un ejemplo de la utilización del art. 1 de la LEF en esta dirección al exponer que “la expropiación parcial de una finca puede originar otros perjuicios para el propietario que también deben ser indemnizados. Estos supuestos, en principio, no guardan relación con los supuestos contemplados en los artículos 23 y 46 de la LEF, pues operan al margen de que la parte no expropiada resulte antieconómica. Se producen cuando la expropiación parcial disminuye el valor de la parte no expropiada. Estos daños y perjuicios no son incardinables propiamente en la previsión del art. 46 de la LEF sino en la obligación general de indemnizar por todos los perjuicios que le cause la expropiación, contenido en el art. 33.3 de la CE y en el art. 1 de la LEF, aunque alguna sentencia ha entendido que eran incluíbles dentro de la previsión contenida en el artículo 46 de la LEF. De forma que cuando el rendimiento económico del resto no expropiado, sin resultar antieconómico, se ve disminuido como consecuencia de la división o expropiación parcial de la finca también tiene que ser indemnizado”.

Este esquema que ahora parece tan claro, el cual separa los dos tipos de indemnización que son objeto de análisis, no siempre ha sido tan evidente. Se entiende actualmente que la indemnización por la división forzosa de la finca debido al carácter antieconómico que se genera para la parte de finca no expropiada está fundamentada en el dúo de los arts. 23 y 46 de la LEF; la indemnización general justificada por el demerito divisorio que se genera a la parte de finca no expropiada provocada por la fragmentación de la finca al ser expropiada parcialmente tiene su base en el art. 33 de la CE y en el art. 1 de la LEF. Esto que ahora parece cristalino tiempo atrás generaba gran confusión en la interpretación y aplicación doctrinal y jurisprudencial, que como veremos a continuación tomaron dos líneas de actuación claramente distintas. Como ya introducíamos en el punto anterior refiriendo a Muñoz Machado (1976) se dio la situación durante un amplio periodo de tiempo en el que una línea jurisprudencial interpretó el sentido de la LEF intentando limitar los supuestos indemnizables a los que encajaran en los arts. 23 y 46 de la LEF, confundiendo incompresiblemente situaciones muy diferentes en torno a las dos indemnizaciones que estamos analizando y cuya solución fue asemejarlas y dar exactamente la misma solución a supuestos muy diferentes. El resultado de esto fue la negativa a aplicar el art. 46 de la LEF a cualquier supuesto que no encajara en el art. 23 de la LEF, tumbando sistemáticamente la jurisprudencia la voluntad de los Jurados de expropiación cuando fijaban indemnizaciones por demerito divisorio en casos de expropiaciones parciales, al vacilar en los argumentos normativos en los cuales apoyar su

concesión. La evolución jurisprudencial entre 1960 y 1980 muestra la transformación de la citada doctrina, siendo tal que los preceptos empleados para negar las indemnizaciones pasaron a convertirse en los argumentos para concederlas. Mencionada Muñoz Machado (1976) *que ya existía algún precedente como una STS de 4 de febrero de 1959, pero el origen de esta línea jurisprudencial se produjo con las STS de 27 de mayo, 16 de junio y 26 de septiembre de 1959, resoluciones muy similares por sus supuestos de hecho, por la doctrina sentada, y porque las tres se dan motivo de recursos en interés de la ley interpuestos por el Abogado del Estado al interpretar que los Jurados de Expropiación había aplicado de manera errónea el art. 46 de la LEF, otorgando indemnizaciones donde no se daban los supuestos del art. 23 de la Ley. En los tres casos el TS estima los recursos y expone que el art. 46 no es de aplicable a todas las expropiaciones parciales, recalando que únicamente sirve para argumentar la indemnización en el supuesto de la expropiación parcial: del art. 23 de la LEF.*

Sigue diciendo este mismo autor que, es reseñable que las STS no se oponen a la existencia de perjuicios para la parte no expropiada que deberían ser indemnizados, lo que no admite es que tal compensación se justifique en el art. 46 de la LEF, y clarifica que existían otros criterios estimativos apoyándose en los precedentes legislativos, en la exposición de motivos de la LEF y en los preceptos de la misma Ley, y que por tanto, el Jurado Provincial de Expropiación tenía medios legítimos para establecer una peritación justa del justiprecio. La cuestión no es la inexistencia de argumentos legales para apoyar la indemnización por demerito divisorio, ya que como hemos visto si existen, sino que la jurisprudencia posterior a las sentencias ya mencionadas será constante al separar los casos de correcta e incorrecta interpretación del sistema de los arts. 23 y 46 de la LEF, negando en muchos casos de expropiación parcial la indemnización por demerito al emplearse como justificación para su solicitud por parte de los expropiados el contenido del art. 46 de la LEF. La correlación a nivel jurisprudencial entre el art. 46 con el art. 23 fue tal en este periodo al punto que se llegó a negar que pudieran concederse cualesquiera indemnizaciones al margen del este. Ejemplos de ello son las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de diciembre de 1962 y de 20 de diciembre de 1962.

La línea jurisprudencia paralela y opuesta, dominada por la anteriormente citada, se inicia con la STS de 14 de noviembre de 1958, resolución que será citada en adelante por el TS cuando realice interpretaciones más progresistas de la LEF en el ámbito indemnizatorio. Esta sentencia es muy clarificadora, me limitare a citar una pequeña parte de su razonamiento jurídico el cual manifiesta que “[...] no puede prevalecer en justicia tal criterio denegatorio de indemnización en este caso por los razonamientos siguientes: primero, el que la Ley regule de modo expreso, por su artículo 23, un supuesto especial determinante del derecho a pedir que la expropiación

se extienda a la totalidad de una finca o en otro caso obtenga el propietario la indemnización, también especial, del artículo 46, por ser antieconómico explotar la parte que conserva, no quiere decir que en ésta no puedan ya originar otros motivos de la indemnización distintos de aquel supuesto, y así es innegable la posibilidad de que en una expropiación parcial, aun cuando la parte conservada por el dueño no sea antieconómica, es decir, no les resulte gravosa su explotación, sino remuneratoria, se experimente, sin embargo, en ella algún perjuicio por consecuencia precisamente del objeto o finalidad de la expropiación. [...] tercero, es objeto propio de la Ley de 16 de diciembre de 1954, según su artículo 1º, la expropiación a que se refiere el 32 del Fuero de los Españoles, precepto citado expresamente en aquél y que de modo amplio y sin distinciones consignó como principio fundamental de justicia que nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización, requisito éste asimismo establecido por el Código Civil en su artículo 349, y que consiste en reparar los daños y perjuicios causados, de todo lo cual se infiere que primero el Jurado Provincial de Expropiación y después el Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo de Baleares debieron en este caso tener en cuenta para fijar su justiprecio, no sólo el valor correspondiente al terreno expropiado, sino el importe del perjuicio para el propietario que la finalidad de la expropiación ocasionara a la parte dejada de expropiar”. La fuerza de esta resolución sobre la jurisprudencia ulterior será reseñable y paulatinamente ir cogiendo fuerza, frente a la que hemos citado en primer lugar, debido a lo cual la doctrina quedará dividida en las dos líneas jurisprudenciales aquí expuestas. La confirmación del predominio de la segunda línea jurisprudencial expuesta viene a tomar fuerza, como expone Muñoz Machado (1976), con la STS de 19 de febrero de 1973, la cual viene a desmembrar la línea jurisprudencial que se iniciaba en 1959 con las tres Sentencias citadas que declaraban inaplicable el art. 46 de la LEF a cualquier caso de expropiación parcial no vinculado al art 23 de la Ley. Un fragmento de esta sentencia recoge que “por lo que la Sala apreciadora, al estimar el valor del demérito, ha interpretado acertadamente el artículo 46 de la ley de 16 de diciembre de 1954, cuya finalidad es que se indemnicen los perjuicios debidos por segregación de fincas expropiadas parcialmente, tal como ha declarado la jurisprudencia de esta Sala, Sentencias de 14 de noviembre de 1958, 12 de abril y 8 de noviembre de 1962, etc., para supuestos en que aquélla haya motivado la división de una parcela en dos zonas o porciones, en que se incrementan los gastos de cultivo y de acceso a cada una de ellas”. Esta doctrina es confirmada seguidamente y precisada por las STS de 24 de enero de 1974 y 7 de mayo de 1975 que resuelven las indemnizaciones en el caso de la obra pública de la autopista AP-4 entre Sevilla y Cádiz; la STS de 24 de enero de 1974 recoge que “se comprende en los artículos 1º

y 46 de la Ley de Expropiación, que cubren de este modo el patrimonio del expropiado y la desvalorización del terreno no expropiado y que puede ser fijada por el Jurado al margen de que se produzcan o no la petición del artículo 23”; la STS de 7 de mayo de 1975 afirma que “*todos los perjuicios derivados de una expropiación parcial están comprendidos en la cobertura de los artículos 1 y 46 de la Ley de 18 de diciembre de 1954, que garantizan la desvalorización del resto de lo expropiado*”.

Todas las sentencias recogidas en este epígrafe citadas por Muñoz Machado (1976).

Tras realizar este breve recorrido por la historia jurisprudencial en materia indemnizatoria en el ámbito de la expropiaciones parciales, para Cierco Seira (2016) existe en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestra doctrina un sistema asentado que diferencia claramente en las expropiaciones parciales la indemnización por demérito divisorio, apoyándose jurídicamente en el art. 33 de la CE y en el art. 1 de la LEF y la indemnización por el carácter antieconómico de que se cubre la parte de finca no expropiada, cuya base jurídica se encuentra en los ya más que citados arts. 23 y 46 de la LEF. Con base en este esquema jurisprudencia es actualmente clara al indicar que aun no habiendo sido solicitada la expropiación total por parte del expropiado este posee el derecho a recibir una indemnización en concepto de demérito divisorio. Ejemplo de ello son la STS 913/2013 de 27 de febrero de 2013 la cual ya fue citada al inicio de este epígrafe; la STS 3064/2014 de 14 de julio de 2014 recoge que “*los expropiados en la demanda presentada en la instancia solicitaron, caso de que se valorase el suelo como no urbanizable, una indemnización por los perjuicios ocasionados por la expropiación parcial, por lo que no puede considerarse que la sentencia incurriese en incongruencia extrapetita alguna al resolver una de las pretensiones planteadas por una de las partes recurrentes. El hecho de que la sentencia reconozca una partida por tal concepto, pese a entender que no procede conceder cantidad alguna al amparo del art. 23 de la LEF por no haber solicitado la parte la expropiación total, no supone incurrir en incongruencia ni contradicción alguna, ya que se trata de dos conceptos diferentes como tuvimos ocasión de razonar en nuestra sentencia de STS, Contencioso sección 6 del 27 de febrero de 2013 (Recurso: 1716/2010)*”; y la STS 3985/2014 de 3 de octubre de 2014, la cual recoge entre sus fundamentos de derecho los argumentos jurídicos expuestos en la STS de 27 de febrero de 2013 y de 14 de julio de 2014 ya citadas anteriormente.

El esquema anteriormente expuesto aclara el horizonte en materia indemnizatoria, ya sean causa del carácter antieconómico o del demérito divisorio de la expropiación parcial, dotándolas de toda lógica conceptual que debe predominar en el ámbito de los daños derivados del procedimiento expropiatorio.

4.4. INEXISTENCIA DE UN CRITERIO LEGAL QUE ARTICULE UN MÉTODO DE VALORACIÓN DEL DEMERITO POR DIVISIÓN.

Un problema práctico de la generalización del reconocimiento del daño por demérito está en su aplicación mecánica, es decir, asumir de forma genérica que la división de una finca causará un perjuicio económico al expropiado, lo cual no tiene que ser siempre así. Habrá casos en los que esta fragmentación no ocasionará daño adicional y, por tanto, no se den las condiciones para recibir la indemnización por demérito; o es más, puede suceder que el expropiado no consiga demostrar tal perjuicio, pues en él recae la carga de la prueba, como es ejemplo la STS 1901/2014 de 5 de mayo de 2014 al exponer que *“Si bien la Sentencia no contiene una referencia específica a la corrección por demérito de la finca, el rechazo de este concepto indemnizatorio hemos de considerarlo incluido en ese rechazo genérico al "resto de peticiones del recurrente" -Fundamento Sexto "in fine" de la Sentencia, al que antes ya aludíamos, por falta de prueba de la lesión o daño. Y hay que convenir que no existe prueba del demérito porque el Perito procesal en su informe se limita a incluir dicho concepto (corrección por menor superficie y por forma irregular). [...] afirmaciones genéricas y abstractas de las que no cabe inferir la imprescindible acreditación de dicho demérito”*; o la STS 2195/2014 de 3 junio de 2014 al decir que *“[...] constituye un elemento esencial, para acceder a la indemnización por demérito, la prueba de que real y efectivamente la reducción de la finca matriz ocasiona ese perjuicio, no bastando, en contra de lo que se razona en la sentencia de instancia, el mero hecho de una reducción de la superficie originaria, superior al 20 por 100, que no puede ser preceptivo para reconocer la indemnización”*. La doctrina y jurisprudencia son claras y coinciden al exigir probar por parte del expropiado el daño causado para acceder a la indemnización. Así mismo, para reducir reclamaciones a discreción requieren de modo genérico, como punto inicial, una disminución importante de la superficie de la finca para entender procedente a primera vista una reclamación por demérito divisorio.

Superada la aplicación mecánica de la indemnización por demérito, destaca la inexistencia de un criterio legal que establezca un método, ya que ni la LEF ni el LREF lo recogen, para determinar el importe de esta compensación económica. En palabras de Cierco Seira (2016) *el cálculo del demérito divisorio queda en manos de la libertad estimatoria y de la lex artis del perito de cada caso y, con mayor razón, al criterio de los tribunales al valorar la prueba y en su papel como moderadores al determinar estas indemnizaciones. En la realidad práctica se ha generalizado la fórmula de realizar su cálculo mediante un coeficiente aplicado sobre la superficie no expropiada. Coeficiente de demérito divisorio, cuyos parámetros son rebatibles*

y que se mueve entre unos límites entendidos en la práctica como asentados y relativamente estables, pero que por ello no dejan de generar discrepancias.

Otro punto que entiendo es destacable, aunque debido a la generalidad con el que analizamos el tema en este trabajo y por razón del límite estructural meramente nombraré. Es el relacionado con la línea jurisprudencial que viene marcando el TS al establecer que los daños expropiatorios recogidos en el justiprecio deben ser derivados exclusivamente de la expropiación directa, obviando otros daños de carácter indirecto por causas ajenas a la expropiación. Ejemplo de ello es la STS 2483/1997 de 10 de abril de 1997 al fijar que *“las consecuencias dañosas relacionadas con la expropiación que deben considerarse en la fijación del justiprecio son las causalmente ligadas de modo directo al acto de privación patrimonial en que la expropiación consiste, no aquellas que, como en el caso examinado sucede, son fundamentalmente imputables a causas ajenas a la expropiación, como es el incremento en la utilización de un bien de dominio público como una vía de comunicación de carácter nacional por razón del cambio de las circunstancias sociales. La expropiación no basta con que sea motivo u ocasión para la fijación o la determinación del perjuicio, sino que es menester que constituya su causa directa.”* De pronunciamiento más reciente por el alto Tribunal, obsérvense, la STS 5721/2012 de 17 de julio de 2012 y STS 2291/2013 de 6 de mayo de 2013, que como dije con anterioridad, por límites de espacio me limito a referenciar.

5. EL CARÁCTER ANTIECONÓMICO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA PARCIAL. LA INUTILIDAD FUNCIONAL DE LA FINCA.

Se puede decir, a modo ilustrativo, que el perjuicio originado por la expropiación forzosa parcial se podría ordenar a modo de escala. Medida en la que la figura anterior, el demérito divisorio, ocuparía gran parte de la escala. La figura que pasamos a analizar a continuación es el tipo de expropiación parcial que debido a su magnitud o naturaleza genera y dota a la parte no expropiada de un carácter antieconómico tal, el cual hace que el perjuicio patrimonial para el expropiado sea de un calado que la conservación de esta porción le resulte manifiestamente gravosa. Esta figura se situaría, por encima del demérito divisorio, en la parte más alta de esta escala, es decir, una situación excepcional que requiere de una especial atención desde el punto de vista legal. Como ya hemos venido pincelando a lo largo de este trabajo, a esta necesidad responde específicamente la LEF con su reconocimiento en los arts. 23 y 46.

Manifiesta Cierco Seira (2016) que *el perjuicio vinculado a la expropiación parcial está dotado de unas características particulares que lo hace singular en comparación con el resto de los daños generados por el procedimiento expropiatorio. Esta singularidad consiste en la eventual*

opción de que esta división de la finca provoque que la conservación de la parte no expropiada resulte notoriamente gravosa para el expropiado. Y tómesese en consideración el término “notoriamente gravosa” ya que no nos referimos a que resulte más onerosa, sino directamente a que al expropiado no le resulte rentable económicamente conservar la parte no expropiada. La conciencia jurídica ha existido en torno a que la división de la cosa provoque una realidad tal que el Código Civil, aunque en otro ámbito como es la comunidad de bienes, ha venido establecer en su art. 401 que “[...] los copropietarios no podrán exigir la división de la cosa común cuando de hacerla resulte inservible para el uso a que se destina”. Acudiendo al derecho comparado, en la expropiación forzosa, es frecuente encontrar en los ordenamientos jurídicos de países de nuestro entorno posturas coincidentes a la hora de interpretar que, con una indemnización accesoria, como la regulada en el art. 46 de nuestra LEF, no se subsana el daño producido, optando como en España, por otorgar el derecho al expropiado de solicitar la expropiación total de la finca, como regula nuestro art. 23 y quedando la solución indemnizatoria aportada por el art. 46 como subsidiaria en caso de no aceptar la Administración la solicitud de expropiación total.

5.1. LA FACULTAD DEL EXPROPIADO A SOLICITAR LA EXPROPIACIÓN TOTAL. EL CARÁCTER ANTIECONÓMICO COMO REQUISITO MATERIAL.

En una expropiación parcial que la parte de finca no expropiada tenga atribuido este carácter antieconómico en su conservación, surgido a posteriori y motivado por ella, el cual además debe ser probado por el expropiado conforme estipula el art. 22.2 del RLEF o la STS 6953/2011 como la de 24 de octubre de 2011, es requisito material y presupuesto de hecho preceptivo para que éste tenga el derecho a solicitar la expropiación total de la finca tal como recoge el art. 23 de la LEF, preceptos y sentencias citados al exponer la relación entre el art. 23 y 46 de la LEF. En principio nuestra actual LEF coincide con las anteriores leyes de nuestra tradición expropiatoria, como ya se hizo una breve reseña en el apartado 4.3 de este trabajo. Del mismo modo ha sido un precepto claro para nuestra doctrina y para la jurisprudencia desde la promulgación de la actual Ley, ejemplo de ello la STS de 16 de junio 1959 citada en Muñoz Machado (1976) “[...] de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de la finca no expropiada podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca [...], y el artículo 46 ordena que en el supuesto referido del artículo 23, cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan por la expropiación parcial de la finca; de donde se deduce que para que por la

aplicación de tal precepto legal pueda en caso concreto imponerse obligatoriamente a la Administración el deber de indemnizar al propietario por la expropiación parcial de la finca será preciso que se produzcan como requisitos indispensables de su aplicación aquellos supuestos de hecho, o hipótesis de Ley por ésta expresamente numerados; o sea: a) que a consecuencia de la expropiación parcial resulte antieconómica para el propietario la explotación de la finca; b) que, como consecuencia de ello, el propietario solicite de la Administración que la expropiación comprenda la totalidad de la finca, y c) que la Administración rechace la oferta de expropiación total [...]”.

Ahora bien, teniendo en cuenta que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, pues de las normas que lo regulan no se desprende con total claridad lo que han pretendido establecer con este concepto, ¿qué se debe entender cuándo se afirma que la conservación de la parte de finca no expropiada resulta antieconómica para el expropiado? Una de las resoluciones que delimita este concepto es la STS 5348/1994 de 12 de julio de 1994 que cito por su claridad al describirlo de la siguiente manera *“la conservación de una parte de finca sobrante de una expropiación es antieconómica cuando, de acuerdo con la forma normal y razonable de explotarla y tomando, asimismo en cuenta el aprovechamiento a que anteriormente estaba destinada, el propietario no puede alcanzar una utilidad suficiente que genere en él un interés en mantener el inmueble dentro de su patrimonio”*. Por tanto, se vuelve antieconómica cuando aumenta notablemente sus costos tras la expropiación parcial, lo cual se determina principalmente en relación al fin a la que el propietario la tenía destinada la finca. Aunque también podría interpretarse de la resolución, *“de acuerdo con la forma normal y razonable de explotarla”*, la posibilidad de acudir a una explotación de carácter objetivo, es decir, independientemente de su dedicación anterior, valorar si es factible destinarla a otra actividad que le resultara rentable al propietario a la hora de determinar su carácter antieconómico.

Por último, hay que recalcar que además de la exigencia material del carácter antieconómico de la parte de finca no expropiada, tal antieconomicidad debe aparecer tras la expropiación y directamente estar motivada por ella. La STS 419/2006 de 30 de enero de 2006) es prueba de ello al pronunciar que *“del propio art. 23 de la Ley de Expropiación forzosa resulta que la solicitud de extensión de la expropiación a la totalidad de la finca ha de fundarse en dos circunstancias: que la conservación del resto de la finca no expropiada resulte antieconómica y que esto sea una consecuencia de la expropiación parcial de la misma, siendo preciso la concurrencia de ambos requisitos”*.

5.2. EFECTOS DE LA SOLICITUD DE EXPROPIACIÓN TOTAL DE LA FINCA. LIBERTAD DECISORIA DE LA ADMINISTRACIÓN EXPROPIANTE.

Partiendo de la “facultad” que otorga el art. 23 de la LEF al expropiado de solicitar la expropiación total de la finca cuando demuestre el carácter antieconómico de la expropiación parcial sufrida, debemos entrar en la cuestión de si nos encontramos ante un auténtico derecho o es simplemente una facultad de solicitar la expropiación total de la finca con la consecuente potestad discrecional que tendría la administración para acceder a tal petición o rechazarla.

Cierco Seira (2016) afirma que *teniendo en cuenta la orientación que ha tomado la interpretación del art. 23 de la LEF desde el nacimiento de la Ley, esta posibilidad de solicitar la expropiación total se identifica más con la idea de una petición graciable que con un auténtico derecho subjetivo, lo cual resulta preocupante ya que otorga a la Administración un amplio límite discrecional que para más inri se apartaría de la supervisión judicial.*

La doctrina del TS es firme en cuanto a que la potestad de la Administración para resolver la solicitud del expropiado es totalmente discrecional salvo que el interés público lo demande. La STS 3296/2007 de 16 de mayo de 2007 así lo ejemplifica al recoger que “[...]teniendo en cuenta que la jurisprudencia viene declarando de manera constante, que “no puede obligarse a la Administración a la expropiación total si el interés público no lo demanda, dado el carácter discrecional que tiene aquella para aceptar o no la petición que en este sentido formule el expropiado”. El TS ni siquiera exige a la Administración que motive su resolución en ninguno de los dos sentidos, aunque si debe en su propio seno basarse en dos razones: por no considerar de interés público la expropiación del resto de la finca, o porque la Administración no considera probado que el mantenimiento del resto de la finca sea antieconómico para el expropiado, y de suceder que un Tribunal determine sin fundamento el rechazo por parte de la Administración a la expropiación total al entender que la división de la finca hizo antieconómica la conservación del resto, este sólo podrá acudir a la indemnización singular recogida en el art. 46 de la LEF para proteger al expropiado frente a la Administración.

La concepción antieconómica del art. 46 de la LEF se ordena como una indemnización especial que se incluye en el justiprecio. La situación en la que la Administración rechaza la expropiación total ofrece la posibilidad de una situación paradójica la cual reside en que podría darse el caso por el que el binomio de los arts. 23 y 46 origine una indemnización que supere la que se habría obtenido por la expropiación total de la finca, ya que se obtendría una indemnización cercana o coincidente con el justiprecio si la expropiación hubiese sido total y además se conservaría la propiedad de la parte de la finca no expropiada. Por ende, el principio de indemnidad, al que alegábamos en base el art. 1 de la LEF y al art. 33 de la CE, para que el

expropiado viese compensados todos sus daños derivados de la expropiación parcial por demérito divisorio, podría producirse ahora una vulneración de este por exceso, al darse la situación en la que el expropiado recibiera una mayor compensación económica de lo que el daño realmente le causó. Pero por aplicación del propio principio de indemnidad el expropiado no debe recibir de menos pero tampoco debe hacerlo de más, de hacerlo se estaría vulnerando el art. 46 del RLEF, lo cual nos llevaría de nuevo a la escala que ya citábamos a modo de ilustrativo, dándose la situación de que llegaríamos a un punto en la parte superior de la escala donde el demérito divisorio y el carácter antieconómico coincidirían confundiéndose, lo cual no admisible legalmente. Clara es en este sentido la STS 3218/2013 de 11 de junio de 2013 al manifestar que *“en todo caso, incluso en los supuestos en los que la parte no expropiada resulte antieconómica existe un límite, contemplado en el art. 46 del REF, consistente en que en ningún caso dicha indemnización podrá ser igual o superior al que la Administración habría debido satisfacer de haber expropiado la totalidad de la finca de que se trate. Pues la privación de la titularidad de un bien no resulta equivalente a los supuestos en los que se mantiene la propiedad de parte del inmueble aunque resulte antieconómico para su explotación agrícola, por lo que la indemnización por demérito no puede suponer el 100% del valor del mismo, como si de una expropiación total se tratase, pues ello implicaría, de facto, obligar a la Administración a un expropiación total, lo cual no es posible, y además implicaría un enriquecimiento injusto para el expropiado que sin verse privado de la titularidad del bien se ve resarcido por un importe equivalente a la privación total del mismo”*.

5.3. IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE DENEGACIÓN.

Para Alcoba Arce et al (2007) *cuando la Administración decide denegar la solicitud de expropiación total, puede responder a la solicitud u optar por el silencio administrativo, si transcurre el plazo que otorga el art. 23 de la LEF sin que haya habido respuesta. La Ley establece diez días para decidir por parte de la Administración, por lo que suele suceder que la respuesta expresa se produzca más tarde.*

La Administración a la hora de resolver la solicitud no está obligada a motivarla, pero debe basarse en una de las dos siguientes razones, como recoge la STS de 4 de mayo de 1994 la cual marcará el camino a seguir por el expropiado al disponer que *“la denegación puede basarse en dos razones: por no considerar de interés público la expropiación del resto de la finca, o porque la Administración no considera probado que el mantenimiento del resto de la finca sea antieconómico para el expropiado. En el segundo de los casos, el expropiado debe de impugnar la resolución y agotar la vía administrativa. Y en el primero de los casos, la consecuencia es*

la remisión al artículo 46 de la LEF, por la cual se incluirá en el justiprecio la cantidad que se considere por los perjuicios ocasionados y por tanto se seguiría el procedimiento general de todas las expropiaciones, es decir, la indemnización de expropiación parcial stricto sensu. Y en cuanto a su cuantía, dependerá de cada caso, pero podrá llegar al 100 por 100 del valor de la finca no expropiada.»

Cuando la Administración rechaza la solicitud de expropiación total, el art.23 de la LEF establece la posibilidad de que interponga recurso de alzada, pero no da opción al recurso contencioso-administrativo. Por contra a este precepto la jurisprudencia se ha reconocido el acceso a este recurso. Así lo hace, entre otras, la STS 6907/1997 de 18 de noviembre de 1997 al establecer que «[...] hemos declarado que desde la Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 octubre y de este Tribunal de 5 noviembre 1985 ha de reconocerse la posibilidad de acceso a la vía jurisdiccional en el supuesto contemplado en el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa, por aplicación de los artículos 24, 106 y disposición derogatorio tercer de la Constitución [...] contra dicha resolución, agotado el recurso de alzada vigente a la sazón, es posible interponer recurso contencioso-administrativo, teniendo facultades el órgano jurisdiccional no sólo para revisar la concurrencia de los elementos esenciales de los actos impugnados, sino también su fundamentación y conformidad con el ordenamiento jurídico».

5.4. JUSTIPRECIO E INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN PARCIAL. ART. 46.

Por último, referirnos a la indemnización regulada en el art. 46, “*en el supuesto del artículo 23, cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la explotación parcial de la finca*”; la cual esta originada por el rechazo de la Administración actuante a la solicitud del expropiando, es la indemnización por expropiación parcial *stricto sensu*. El importe de esta indemnización se incluirá en el justiprecio que recibirá el afectado. Para fijarla es necesario respetar el límite impuesto en el art. 46 del RLEF “*el justiprecio a que se refiere el artículo 46 de la Ley en ningún caso podrá ser igual o superior al que la Administración habría debido satisfacer de haber expropiado la totalidad de la finca de que se trate*”. Por lo que el importe en concepto de indemnización que se incorpore al justiprecio debe respetar este límite para cumplir con el principio de indemnidad ya citado.

En cuanto al método para determinar un criterio uniforme para fijarla cuantía de indemnización la doctrina ha sido ampliamente consistente al establecer que la suma de la indemnización se obtendrá aplicando a la base de cada supuesto un determinado porcentaje. En STS 3765/2001 de 9 de mayo de 2001 recalcó que “*lo que lo que la LEF (art. 46) previene es únicamente esto:*

que <<se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca>>, pero no establece método alguno para calcular el monto de esa indemnización. Ha sido la jurisprudencia la que ha creado ese método de aplicar un porcentaje cuya determinación se deja al prudente arbitrio [arbitrio decimos, no arbitrariedad] del Tribunal. Y en uso de esa libertad estimativa los porcentajes aplicados pueden ser -y de hecho han sido- muy variados. Por ejemplo: el 12'25% [STS de 22 de marzo de 1993 (Ar. 1810), citada] el 25% [STS de 16 de noviembre de 1984 (Ar. 5778) y STS de 19 de noviembre de 1997 (Ar. 8574)]; el 50% [STS, de 20 de abril de 1983 (Ar. 2015), e incluso el 90% [STS de 12 de diciembre de 1984 (Ar. 6101)].

Respecto al premio de afección este se aplica únicamente, como recoge el art. 47 de la LEF, sobre el justiprecio, no a las indemnizaciones por lo que no cabe en el supuesto del art. 46.

6. CONCLUSIONES.

La expropiación forzosa supone una facultad instrumental de las Administraciones Públicas que les permite, observando el procedimiento legalmente establecido, enajenar bienes o derechos privados de naturaleza patrimonial y que por contrapartida supone la pérdida o limitación plena o parcial para el sujeto expropiado de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos en favor de un interés público. La potestad expropiatoria se caracteriza por su discrecionalidad, su carácter facultativo y al mismo tiempo no absoluta, ya que esta sometida a un conjunto de presupuestos de hecho y de derecho y a una serie de requisitos preceptivos que deben observarse en el procedimiento expropiatorio.

Prescindiendo de precedentes remotos, la expropiación forzosa encuentra su base jurídica en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, vigente actualmente, si bien numerosas leyes posteriores que regulan especialmente ámbitos referentes a la ordenación territorial y el urbanismo en nuestro país han regulado aspectos particulares en materia de expropiación forzosa. En el ámbito civil encuentra su fundamento en el art. 349 del código civil. Y especialmente relevante, por ser la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, es la consagración que hace la Constitución Española de 1978 en su artículo 33, el cual por un lado establece el derecho a la propiedad, pero al mismo tiempo dispone que su contenido será delimitado por su función social. Función social que está perfectamente en línea con la exigencia que añade el precepto al exigir que para privar a un sujeto de derecho de sus bienes y derechos será imperativo que esta se encuentre justificada por causa de utilidad pública o interés social. Además, impone este precepto constitucional el mandato de compensar al sujeto

que sufre los perjuicios económicos por tal privación con la correspondiente indemnización y de observar el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

En la expropiación total se plantean fundamentalmente dos problemas generales, el primero gira entorno a la determinación de utilidad pública o interés social del fin al que haya de destinarse el objeto o finca expropiada, declaración como hemos señalado tiene carácter imperativo, siendo requisito indispensable y previo para proceder a la expropiación, así lo determina la CE en su ar. 33.3; LEF en su art. 9, y así lo ha declarado de forma reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Aquí la controversia gira en torno a si esta utilidad pública o interés social se da efectivamente y la posibilidad de oposición por parte del sujeto titular del bien a expropiar. Aunque la potestad expropiatoria tenga carácter discrecional como se he expuesto, la utilidad pública o interés social debe entenderse implícita en el caso de los planes de obras públicas como resulta del art. 10 de la LEF, y en los demás casos deberá aprobarse mediante Ley. Por tanto, el ciudadano respecto a esta primera cuestión tiene escaso margen de maniobra en el caso de que se proceda a la expropiación de sus bienes. Una vez realizada esta declaración, donde el sujeto al que se pretende expropiar podrá plantear una efectiva oposición será en la declaración concreta de los bienes a ocupar o derechos a adquirir. En este punto el sujeto podrá oponerse a la expropiación de bienes concretos por entender que estos no se sujetan sino otros o no en su totalidad a tal utilidad pública, primero mediante recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente y segundo acudiendo a la vía contencioso administrativa cuando no alcance sus pretensiones por la anterior vía, en los términos del art. 22 de la LEF. Fuera de estos supuestos no podrá más que intentar obtener en el proceso de determinación del justiprecio una cantidad que se adecue al perjuicio patrimonial al que entiende se ve sometido contra su voluntad por motivo de la expropiación.

Lo anterior nos lleva al segundo problema entono a la expropiación total, se trata de la determinación del justiprecio. El sujeto expropiado y la administración expropiante podrán fijarlo de mutuo acuerdo. De no llegar a un consenso y ante la dificultad de fijar unos criterios objetivos para determinar este valor se opta por generar un acercamiento entre las partes por medio de sus propuestas de valoración mediante las hojas de aprecio. En ellas el expropiado fijará el valor en que estime de lo expropiado. Si la administración expropiante no acepta la propuesta de valoración presentada por el expropiado se pasa a la siguiente etapa. La Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación. Si el expropiado acepta la valoración realizada por la administración finalizaría el expediente y se procedería al pago. En el caso de que se produzca el rechazo de la valoración administrativa

por parte del expropiado se pasara a la siguiente etapa en la cual el expediente de justiprecio y la valoración pasaría a ser realizada por el Jurado Provincial de Expropiación.

Por tanto, en todo procedimiento general de expropiación son tres las garantías que protegen a la propiedad privada. Un imperativo fin de utilidad pública o interés social, o causa expropriandi, que deberá determinarse legalmente; el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y al seguimiento del proceso establecido para su determinación; y, en todo su conjunto, llevar a cabo la administración el procedimiento expropiatorio de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.

Ahora bien, la expropiación parcial plantea una serie de cuestiones muy particulares que no se dan en la expropiación total, y que tienen en común el girar en torno a la determinación del derecho a la indemnización a percibir por parte del sujeto expropiado y la extensión de la misma, derivado ello principalmente de dos caracteres que pueden revestir a la expropiación parcial, a saber, el carácter antieconómico y el demerito divisorio.

En cuanto a la indemnización derivada del carácter antieconómico, el art. 23 de la LEF otorga la facultad al expropiado de cuando la expropiación implique sólo una parte de finca y a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada, podrá solicitar a la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, remitiendo en el caso de que esta solicitud sea denegada al art 46 de la LEF, el cual dispone que cuando se rechace la expropiación total, se integrará en el justiprecio la indemnización por los perjuicios producidos a consecuencia de la expropiación parcial. El carácter antieconómico supone en todo punto que el expropiado ya no obtendrá beneficio alguno de la porción de finca que conserva y por el contrario le supondrá una carga económica. En cuanto al demerito divisorio, la indemnización encuentra su fundamento en aquellos supuestos en los que la expropiación parcial produciendo la división de una finca, altera sustancialmente el valor de las porciones resultantes y modifica la rentabilidad de las explotaciones y demás actividades económicas que en la finca originaria en su conjunto se venían realizando. La división de la finca que genera un perjuicio económico al expropiado producirá que la parte restante posean un menor valor o que su explotación se vuelva más onerosa o menos rentable en comparación con la finca originaria por diferentes motivos tales como la necesidad de gastos adicionales o incremento de los que ya venía haciendo. En este supuesto a diferencia del anterior, la explotación de la porción de finca conservada por el expropiado se hace mas gravosa, pero aun así esta sigue aportándole un beneficio económico, aunque manifiestamente inferior al que obtenía mediante la finca originaria en su conjunto.

El fundamento de estas dos indemnizaciones solía confundirse al nacer ambas del mismo hecho, la expropiación parcial, pero cada una de ellas tiene un fundamento diferente. La jurisprudencia que se ha expuesto, tras un profundo debate y un extenso periodo, se ha encargado de aclarar la concepción de cada una de ellas. Se entiende hoy que la indemnización amparada en el carácter antieconómico que se genera en la parte de finca no expropiada está fundamentada en el dúo de los arts. 23 y 46 de la LEF; mientras que la indemnización general justificada por el demérito divisorio que se genera a la parte de finca no expropiada tiene su base en el art. 33 de la CE y en el art. 1 de la LEF. Esto que ahora parece obvio tiempo atrás generaba gran confusión en la interpretación y aplicación doctrinal y jurisprudencial. Durante un amplio periodo de tiempo en el que una línea jurisprudencial interpretó el sentido de la LEF intentando limitar los supuestos indemnizables a los que encajaran en los arts. 23 y 46 de la LEF. El resultado de esto fue la negativa a aplicar el art. 46 de la LEF a cualquier supuesto que no encajara en el art. 23 de la LEF, tumbando sistemáticamente la jurisprudencia la voluntad de los Jurados de expropiación cuando fijaban indemnizaciones por demérito divisorio.

Con base al esquema vigente la jurisprudencia es actualmente clara al indicar que aun no habiendo sido solicitada la expropiación total por parte del expropiado este posee el derecho a recibir una indemnización en concepto de demérito divisorio. La sistemática actual expuesta aclara el horizonte en materia indemnizatoria, ya sean causa del carácter antieconómico que dará lugar a la indemnización justificada y amparándose en el dúo de los artículos 23 y 46 de la LEF; o por demérito divisorio de la expropiación parcial con su base en el art. 33 CE y en el principio de indemnidad que resulta del art. 1 de la LEF, dotando a ambas indemnizaciones de toda lógica conceptual que debe predominar en el ámbito de los daños patrimoniales sufridos por el expropiado derivados del procedimiento expropiatorio.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- Alcoba Arce, J. M. (2007). *Manual de expropiación forzosa*. Thomson-Aranzadi.
- Cierso Seira, C. (2016). Algunas reflexiones sobre la división de la cosa por efecto de la expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública*, 199, 289-326.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5492358>
- Escuin Palop, V. (2008). Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa. (3ª Edición). Thomson-Civitas.
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2017, abril). La expropiación forzosa (I): concepto, régimen jurídico, sujetos y requisitos previos.
<https://www.coursehero.com/file/57971949/tema-4pdf/>
- Doménech Pascual, G. (2012). Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable. *Revista para el Análisis del Derecho*, 1, 5-60. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3914395>
- García de Enterría, E. (2001). La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después. *Revista de Administración Pública*, 156, 251-270.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17557>
- García de Enterría, E. Fernández Rodríguez, T. R. (2002). *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. II (8ª Edición). Civitatis.
- García de Enterría, E. Fernández Rodríguez, T. R. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. II (9ª Edición). Civitatis.
- García Gómez de Mercado, F. (2011). ¿Puede la crisis perjudicar el derecho al cobro del justiprecio? *Actualidad jurídica Aranzadi*, 823, 5-9.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3692529>
- Muñoz Machado, S. (1976). Las expropiaciones parciales. *Revista de Administración Pública*, 81, 183-199. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1098639>
- Pera Verdaguer, F. (2002). *Expropiación forzosa*. (5ª Edición). Bosch.
- Sosa Wagner, F. (2003). *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. Aranzadi,

APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA.

- Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 129/2013 de 4 de junio de 2013.
- Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 37/1987 de 26 de marzo de 2017.
- Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 166/1986 de 19 de diciembre de 1986.

- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 111/1983 de 2 de diciembre de 1983.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 5427/1987 de 13 de junio de 1987.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3244/1994 de 4 de mayo de 1994.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 5348/1994 de 12 de julio de 1994.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 2483/1997 de 10 de abril de 1997.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 5074/1997 de 16 de julio de 1997.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 6907/1997 de 18 de noviembre de 1997.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 5739/1998 de 8 de octubre de 1998.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 1776/1999 de 6 de febrero de 1999.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3765/2001 de 9 de mayo de 2001.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 419/2006 de 30 de enero de 2006.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3296/2007 de 16 de mayo de 2007.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3458/2010 de 29 de junio de 2010.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 5359/2010 de 19 de octubre de 2010.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 1935/2011 de 12 de abril de 2011.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. Rec. 1105/2007 de 5 de mayo de 2011.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 5998/2011 de 22 de septiembre de 2011.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 6953/2011 como la de 24 de octubre de 2011.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 5721/2012 de 17 de julio de 2012.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 8099/2012 de 3 de diciembre de 2012.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 645/2013 de 15 de febrero de 2013.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 913/2013 de 27 de febrero de 2013.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 2291/2013 6 de mayo de 2013.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3218/2013 de 11 de junio de 2013.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 1901/2014 de 5 de mayo de 2014.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 2195/2014 de 3 junio de 2014.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3064/2014 de 14 de julio de 2014.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 3985/2014 de 3 de octubre de 2014.
- Tribunal Supremo. Sentencia núm. 1583/2018 de 23 de abril de 2018.