



**Universidad de Jaén**

Facultad de Ciencias Sociales  
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LA EXPROPIACIÓN  
FORZOSA, ESPECIAL  
ATENCIÓN AL  
PROCEDIMIENTO  
“EXTRAORDINARIO”  
DE URGENCIA**

**Alumno: Jesús Soriano Merino**

**Mayo, 2020**

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>4</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>5</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN. ¿CÓMO SURGE?</b> .....	<b>8</b>
<b>2. CONCEPTO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA URGENTE</b> .....	<b>10</b>
<b>3. REQUISITOS NECESARIOS PARA DECLARAR LA OCUPACIÓN COMO URGENTE</b> .....	<b>12</b>
3.1. Urgencia que sea verídica y a su vez quede demostrada.....	12
3.2. Que exista motivación en base al art. 56 del REF.....	13
3.2.1. Efectos ante la falta necesaria de motivación.....	15
3.2.2. Estudio de algunos supuestos que ponen en manifiesto la motivación del carácter de urgencia....	16
3.2.2.1. Ámbito de viviendas.....	16
3.2.2.2. Expropiaciones por carencias militares.....	18
<b>4. SUJETOS PRESENTES EN LA EXPROPIACIÓN</b> .....	<b>19</b>
4.1. Poder de la administración como expropiante .....	19
4.1.1. Límites que tiene la Administración .....	20
4.1.1.1. Límite cuantitativo.....	20
4.1.1.2. Límite cualitativo.....	21
4.1.2. Caducidad en los procedimientos expropiatorios.....	21
4.1.3. Desistimiento de la ocupación.....	22
4.2. Garantías particulares del expropiado .....	23
4.2.1. Garantía de protección en cuanto a la posesión de un bien o de un derecho. Los llamados interdictos .....	23
4.2.2. Garantías de recibir la debida indemnización .....	25
4.2.3. Insuficiencia de garantías en cuanto al retraso del pago de justiprecio y su fijación.....	27
4.2.4. Retasación del bien.....	28
4.2.5. Posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo .....	29
<b>5. FASES</b> .....	<b>31</b>
5.1. Declaración de urgencia .....	31
5.1.1. Competencia del órgano.....	31
5.1.2. Motivación del acuerdo.....	32

5.1.3.	Recurribilidad.....	32
5.2.	Acta anterior a la ocupación.....	33
5.3.	Enunciación de hojas de depósito previo a la ocupación .....	36
5.4.	Ocupación del bien.....	37
5.5.	Justiprecio y pago.....	38
<b>6.</b>	<b>RESPONSABILIDAD POR DEMORA.....</b>	<b>40</b>
6.1.	Intereses originados en el procedimiento de urgencia .....	42
6.1.1.	Intereses del depósito previo a la ocupación.....	42
6.1.2.	Intereses por demora a la hora de determinar y pagar el justiprecio.....	43
6.2.	Cómputo de los intereses .....	45
6.2.1.	La duración de devengo de los intereses.....	45
6.2.2.	La base sobre la que se fijan los intereses.....	45
6.2.3.	Tipo de interés que se aplica .....	45
6.3.	Prescripción de la obligatoriedad de pagar los intereses.....	46
6.4.	Anatocismo .....	46
6.5.	Acumulación de los intereses ocasionados .....	46
<b>7.</b>	<b>PROBLEMAS DEL SISTEMA EN CUANTO AL APROVECHAMIENTO DE LA “URGENCIA”. NECESIDAD DE CORRECCIÓN DEL SISTEMA .....</b>	<b>47</b>
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>49</b>
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>54</b>
9.1.	Webgrafía.....	56
<b>10.</b>	<b>JURISPRUDENCIA .....</b>	<b>58</b>
<b>11.</b>	<b>LEGISLACIÓN.....</b>	<b>59</b>

## **ABREVIATURAS**

AP:	Administración Pública
ART.:	Artículo
ARTS.:	Artículos
BOE:	Boletín Oficial del Estado
CC:	Código Civil
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española
CM:	Consejo de Ministros
DEJ:	Diccionario del español jurídico
ED.:	Edición
EF:	Expropiación Forzosa
LEF:	Ley de Expropiación Forzosa
LJCA:	Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
N.:	Número
NÚM.:	Número
P.:	Página
PP.:	Páginas
REC.:	Recurso
REF:	Reglamento de Expropiación Forzosa
TS:	Tribunal Supremo
TC:	Tribunal Constitucional
VID.:	Visto

## RESUMEN

Declarar como urgente un procedimiento de expropiación forzosa ocasiona mucha polémica, debido a los daños que sufre la persona expropiada y al abuso que realiza la Administración Pública, como expropiante.

En esta práctica “extraordinaria” se alteran las fases respecto al método común, conque es significativo el beneficio que ocasiona dicho cambio para el sujeto que ejecuta la expropiación. La ocupación del bien se efectúa antes que la fase del justiprecio, donde en esta última reside la esperanza de la equidad ante insuficiencias compensatorias; en la medida que debe de existir por parte de la persona expropiante una precisa motivación, ya sea por utilidad pública o interés social.

Nos encontramos que el concepto de urgencia queda dañado por el aprovechamiento que se lleva a cabo, puesto que en muchas ocasiones no es real esta naturaleza y de tal modo, el procedimiento ordinario queda prácticamente inaplicable; pues el carácter excepcional se convierte en algo tristemente cotidiano.

El pago oportuno de esta ocupación se desarrolla en un periodo indefinido y muy posterior a la invasión del bien, ya que la Administración no tiene prisa en su desembolso. El afectado tiene muy pocas garantías en este proceso y es necesario que se refuercen las mismas, a fin de que se establezca una modificación en la Ley que mejore esta situación actual.

**Palabras clave:** expropiación forzosa, urgencia, persona expropiada, expropiante, justiprecio.

## ABSTRACT

Declaring as urgent a procedure of forced expropriation causes much controversy, due to the damage suffered by the expropriated person and the abuse carried out by the Public Administration, as expropriating.

In this “extraordinary” practice, the phases are altered with respect to the common method, so the benefit of this change for the subject who executes the expropriation is significant. The occupation of the property takes place before the fair price stage, where in the latter lies the hope of equity in the face of compensatory inadequacies; to the extent that it must exist on the part of the expropriation person a precise motivation, either for public use or in the social interest.

We find that the concept of urgency is damaged by the exploitation that is carried out, since in many cases this nature is not real and thus the ordinary procedure is practically inapplicable; for exceptional character becomes something sadly everyday.

The timely payment of this occupation takes place in an indefinite period and well after the invasion of the property, since the Administration is not in a hurry in its disbursement. The person concerned has very few guarantees in this process and it is necessary to strengthen them in order to introduce an amendment to the Art to improve this current situation.

**Key-words:** forced expropriation, urgency, expropriated person, expropriating, fair price.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está orientado en examinar el desarrollo y aprovechamiento del carácter urgente que utiliza la Administración, en los procedimientos de expropiación forzosa. En virtud de ello, para comenzar vamos a ver el origen que ha tenido este método de actuación, cómo ha evolucionado y de qué manera ha ido desarrollándose hasta llegar a su utilización actual.

En consecuencia y para una mejor comprensión aclaramos el concepto en sí de la expropiación forzosa urgente, donde detallamos en qué consiste y, así pues, la determinación de las pautas básicas y necesarias en su tratamiento.

Por consiguiente, explicaremos los requisitos que son indispensables para declarar este “extraordinario” carácter, donde es imprescindible una debida motivación; en virtud de ello, plasmamos algunos ejemplos para situarnos y asentarnos en mayor profundidad en este peculiar medio de actuación.

Asimismo, una parte importante se fundamenta en adentrarnos en el papel que tiene la Administración Pública y en la tesitura del expropiado. Hay que observar los límites que tiene el expropiante, los cuales no pueden sobrepasar, así como ciertas coyunturas que se pueden dar, como la caducidad y el desistimiento; este último caso es muy poco habitual. Contemplamos las pocas garantías que tiene la persona afectada, el retraso que existe en recibir el justiprecio y con ello, una equitativa indemnización. Por lo tanto, atendemos a la posibilidad existente de interponer un recurso contencioso-administrativo ante las irregularidades que se puedan presentar; donde también vemos en qué consiste la retasación del bien.

Es fundamental conocer las fases propias de este procedimiento excepcional, donde podemos percibir la alteración generada en las mismas, usando el símil del procedimiento ordinario. Distinguimos en qué consiste cada una de ellas, manifestando sus peculiaridades y los requisitos a seguir obligatoriamente.

De acuerdo con lo explicado tratamos la responsabilidad por demora de la Administración, donde se originan unos intereses de desembolso al expropiado, por la ocupación inminente, los daños ocasionados, retrasos efectuados, etc. Luego, diferenciamos el cómputo de los mismos y otras consideraciones importantes, como son la prescripción y la figura del anatocismo.

Para ultimar el estudio exponemos los problemas que presenta este carácter utilizado como “urgente” y la necesidad que existe de corregir el sistema. Por ello, para finalizar desarrollamos algunas conclusiones en base a lo argumentado, justificando varios aspectos a tener en cuenta y expresando en todo momento razonamientos críticos en los mismos.

## 1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN. ¿CÓMO SURGE?

El sistema actual que tenemos de expropiación forzosa viene heredado de Francia, que tiene su origen con Napoleón, que instauró la Ley 8 de marzo del año 1810, la primera ley que da lugar en el país francés a un sistema de protección y de defensa de la propiedad, frente al control que tenía el Estado para construir obras públicas. Más tarde, nuestras leyes en base a la expropiación han sido causa de influencia por dicha legislación francesa, aunque fuese años después a su implantación en el país vecino.

En España la primera norma que se presenta y que regula el sistema expropiatorio fue la Ley de 17 de junio de 1836, que pone en marcha, con manifestación e influencia gala, un sistema judicial. La misma explica solo en generales líneas el sistema jurídico, donde se muestra limitación en la actividad que tiene un juez en cuanto al nombramiento del tercer perito que tenía que determinar el justiprecio, si no había acuerdo entre la misma Administración y el propietario del bien, que iba a ser objeto de expropiación. Si es cierto que el Reglamento de dicha Ley fue aprobado diecisiete años más tarde, en el año 1853, ya lógicamente estando en marcha la jurisdicción-administrativa, donde se consolidó la garantía del procedimiento de expropiación y se desarrolló la leal determinación de las indemnizaciones, donde se admite el recurso contencioso-administrativo. No obstante, entró en crisis dicha Ley, de tal forma que el art. 14 de la CE de 1869 expresó la obligación de realizar el ejercicio de determinación del justiprecio y la declaración de traspaso de propiedad al juez<sup>1</sup>.

A causa del Decreto de 12 de agosto de 1869, que es totalmente afianzado a la justicia, es donde el juez después de determinar la necesidad de expropiación valoraría la tasación. No obstante, la Constitución de 1876 no estimó la intervención de los jueces, se redujo al mínimo el ejercicio de los mismos.

Asimismo, poco tiempo después se creó la Ley 10 de enero de 1879 que fijó un procedimiento de ocupación de la finca, antes de afianzar el correspondiente precio justo. El requisito a exigir era que la Administración que expropiaba tenía que llevar a cabo el depósito previo del justiprecio que era provisorio, que se calculaba mediante la peritación de la persona expropiada, que ya que elevaba la cifra se utilizaba dicho sistema con poca frecuencia.

La poca aplicación del procedimiento extraordinario dio pie a que se resolvieran estas deficiencias normativas para posibilitar su uso adecuado. Primero, con la Ley sobre

---

<sup>1</sup> Vid. Parada, R. (1990), "Evolución y crisis del instituto expropiatorio", *Documentación Administrativa*, n. 222, Madrid: INAP, p. 52.



Expropiación de Costas y Fronteras de 15 de abril de 1902 y, más tarde, con la Ley 30 de julio de 1904, que reformaba a la de 1879, y establecía de forma general que la cantidad del depósito anterior a la ocupación se calculaba en base de las valoraciones que se realizaban fiscalmente, que normalmente se fundaban en cantidades inferiores a las del mercado.

La Ley de 7 de octubre de 1939 puso en marcha en nuestro sistema de derecho el procedimiento de expropiación de carácter urgente, aludiendo a las necesidades de reparación de los daños ocasionados por la Guerra Civil, requerida por la celeridad de restablecimiento del país. Estaba regulado al principio para situaciones que fuesen muy excepcionales, no obstante, se difundió dicho carácter extraordinario con rapidez, de tal forma que ante lo implantado el expropiante iba a ser beneficiado aún más de su actividad.

La Comisión que concibió la Ley de Expropiación Forzosa intentó anular la innovación que se dio en 1939 y dicha proposición no se aceptó. Se pretendió mejorar la tesitura de la misma LEF, pero no se pudo llevar a cabo<sup>2</sup>. Constituyó dicho carácter urgente el objetivo de permitir esta excepcionalidad de ocupación inmediata ante una verdadera necesidad, de manera extraordinaria, donde el requisito sería una declaración previa del Consejo de Ministros, encargado en aprobar esa urgencia.

El sistema se extendió fugazmente a todas las expropiaciones, ya sean motivadas o no en la reconstrucción de los daños militaristas, por la gran sencillez que resultaba para la Administración, “*jugó como un disolvente de la antigua Ley de Expropiación de 1879*”<sup>3</sup>, ocasionando la reforma legislativa del año 1954, como alude la Exposición de Motivos de la actual LEF. La generación del procedimiento de urgencia tras 1954 ha puesto en dudas, como la anterior Ley, la totalidad del sistema expropiatorio, pidiendo una nueva reforma de la misma, ya que se instaura como un contenido importante en la justicia. Todos los vicios existentes en el sistema francés llegaron a nuestro sistema, donde no se dio pie de mejora alguna.

Con ello, la Constitución de 1978, tal y como se presentó en las anteriores hace alusión de nuevo a la expropiación en cuanto al procedimiento que se motiva en la plenitud y defensa de la propiedad, certificando la garantía patrimonial de las propiedades que tiene la persona.

Es clara y desconcertante la evolución que ha existido hasta nuestros días, donde se ha dado un giro bastante importante en su regulación teniendo una explicación al respecto: la

---

<sup>2</sup> Vid. García de Enterría, E. (2001), “La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, Madrid, p. 257.

<sup>3</sup> García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (2017), *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid: Thomson Reuters, p. 315.

expropiación ha pasado de estimar una determinada y concreta obligación a los administrados, a llegar a ser un sistema de imposición de cargas a financiar las obras de carácter público y también, si cabe, a unas definidas obras de carácter privado, estimadas como urgentes.

## **2. CONCEPTO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA URGENTE**

La expropiación forzosa urgente es un proceso “excepcional”, donde se ha de dar un acuerdo del Consejo de Ministros para estimar la declaración de urgencia para habitar los bienes determinados, para realizar el propósito individual, motivada según el art. 52 de la LEF por “*una obra o finalidad determinada*”. Dicha manifestación podrá ponerse en marcha en cualquier instante y determinará una serie de consecuencias. Además, es importante incidir que, aunque sean los bienes o terrenos los que pueden ser ocupados, no es menos importante que a su vez, los derechos que tienen los expropiados sobre los mismos se extinguen, al desaparecer de sus pertenencias.

Podemos decir que declarar de urgencia un procedimiento no hace alusión a que sea especial, sino que se considera que es un procedimiento que consta en la Ley para ocasiones determinadas. Dicha declaración tiene como objetivo el minimizar plazos, ocupar un bien con anterioridad a la fijación y desembolso del justiprecio, de manera que declarándose urgente se cumple con la declaración de ocupación necesaria.

Podemos comentar que será efectivo el trámite que da lugar a la declaración de necesidad para llevar a cabo la toma de los bienes instaurados como expropiados, dando derecho a su ocupación inminente, donde se pospone la fase del pago del justiprecio a la de ocupar el bien expropiado. Se hará una notificación a los interesados que sean afectados, especificando según el art. 52.2 de la LEF “*día y hora en que ha de levantarse el acta previa a la ocupación*”. Se dará una antelación que estime al menos ocho días y a través de cédula.

En el día y la hora que se establezcan en el lugar a ocupar, acudirán el representante de la Administración, con un perito y también bajo la presencia del Alcalde o Concejal oportuno, encontrándose con los propietarios e interesados del lugar, pudiendo ser acompañados de otros peritos y un notario. Se realizará el levantamiento de un acta donde realizarán la reseña del bien o del derecho a expropiar, teniéndose en cuenta los datos y aportaciones que sirvan como pruebas para establecer los derechos dados, menoscabos o valor correspondiente.

La AP llevará a cabo las hojas del depósito anterior a la ocupación, teniendo en cuenta los documentos aportados y por ello, en el plazo establecido. Así pues, también establecerá la cantidad a indemnizar, teniendo en cuenta los perjuicios de los afectados ante la inmediata

expropiación. Cuando se lleve a cabo el depósito y se pague la anticipada indemnización por los daños, la AP ocupará en *ipso facto* el bien tratado, en un plazo no superior a quince días.

Cuando se efectúe la toma de la finca se gestionará el expediente expropiatorio en sus fases, en cuanto a justiprecio y pago, llevándose a cabo con rapidez; la indemnización se efectuará según las bases expuestas en el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, siendo la fecha naciente para determinar la operación correspondiente la siguiente a la que se de la ocupación oportuna.

Si sobrepasan el plazo de seis meses de que se inicia el expediente, sin determinarse resolución terminante del justo precio, según recalca el artículo 56 de la LEF, *“la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado”*.

El Reglamento de Expropiación Forzosa en su artículo 56 explica la importancia de la motivación a la hora de realizar el acuerdo de expropiación, aludiendo a los preceptos excepcionales del carácter urgente marcado por el art. 52 de la misma Ley. Como consecuencia, los interesados cuando se estime la publicidad de la relación y con ello, hasta que se levante el acta previa, tendrán derecho a realizar por escrito alegatos en cuanto a posibles errores de los bienes por su inminente ocupación, hacia el Organismo que expropia.

Si se diera la obstinación de alguna persona en oposición a la ocupación llevada a cabo, el beneficiario del proceso comunicará al Gobernador civil de la provincia lo sucedido. Si todo se ha realizado en su procedimiento legal, se dará pie al amparo de la fuerza pública para realizar la ocupación, según señala el art. 59 REF. En relación a lo explicado es importante enlazar con lo que dice el art. 33 de la Constitución Española en su apartado 2: *“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”*.

Dicho artículo no precisa la exigencia de un pago previo de indemnización antes de la ocupación y a esto se le suma la garantía otorgada en la propia LEF, *“no siendo por tanto inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio”*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Moreno, J.A., Massó, M.F. & Pleite, F. (2006), *Procedimiento y proceso administrativo práctico, Volumen 2*, Madrid: La Ley, p. 642.

### 3. REQUISITOS NECESARIOS PARA DECLARAR LA OCUPACIÓN COMO URGENTE

*“La doctrina y la jurisprudencia criticaron que las declaraciones de urgencia no eran, en muchos casos, reales; que a veces las resoluciones correspondientes se anticipaban en años a su aplicación específica a expropiaciones en concreto; que se declaraban urgentes no obras o finalidades determinadas, que es a lo único que autoriza el artículo 52 LEF, sino a conjuntos de obras y servicios públicos delimitados en abstracto y genéricamente; que muchas veces las declaraciones de urgencia no van precedidas de la motivación necesaria”<sup>5</sup>.*

En el ámbito jurisdiccional, como analizaremos más adelante, se explica en muchas ocasiones que, para que una Administración pueda dar lugar al carácter urgente a fin de llevar a cabo la ocupación de los bienes requeridos en cuanto a una expropiación forzosa, ha de cumplir dos requisitos básicos, como vamos a explicar a continuación.

#### 3.1. Urgencia que sea verídica y a su vez quede demostrada

Que dicha declaración de urgencia que se atribuya a las realizadas, presenten urgencias que sean verídicas y constatadas, estableciendo un expediente concreto del caso, argumentando que la finalidad del proceso va en orden a una obra específica y determinada. La misma viene a satisfacer una necesidad urgente y necesaria, donde ha de argumentarse esa celeridad que no va en orden a la aplicación del proceso común. El Tribunal Supremo<sup>6</sup> ratifica dichos requisitos en su necesidad de ocupación.

Se puede decir que el derecho que tiene una persona determinada en cuanto a su propiedad no es del todo absoluto y en ciertos casos, como es el tratado en cuanto a las expropiaciones forzosas a causa de un fin social o público, demuestra lo explicado. Ha de darse la garantía de la determinación de la *causa expropriandi*, ya que es un elemento necesario de la misma potestad de expropiación. Por lo que la finalidad que se tiene no es privar a una persona del bien que posee, sino el destino que tiene que llevar el mismo en su actividad si se expropia, que es lo que

---

<sup>5</sup> Muñoz, S. (2015), *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo XIV: La actividad regulatoria de la Administración*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pp. 426-427.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo la sentencia núm. 5909/2003, de 11 de octubre, del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo).

lícitamente se estima; la expropiación forzosa es el medio instrumental para poder efectuar el fin necesario<sup>7</sup>.

Para estimar la función social del derecho de propiedad aludido y reflejado legalmente en la CE, el legislador tiene muchas facultades para fijar el derecho que se tiene a su dominio. Así pues, ante todo lo que estamos viendo podemos decir que dicho derecho de la propiedad no es inamovible, no es inapelable o con ello individual, puesto que debido a la situación que se plantee dicha titularidad puede cambiar<sup>8</sup>.

Podemos poner un ejemplo real de una declaración de urgencia, la cual efectuó el Gobierno en diciembre del año 2018. El objeto de esas expropiaciones se basaba en construir un ramal en las carreteras para mejorar la conectividad entre distintas autovías, en la zona de Santander, específicamente la A-67 y la A-8. Se constata de que dicha vía sufre mucho tráfico y de tal forma se intentó solucionar el recorrido originado en su circulación, siendo de gran ayuda para la ciudadanía.

### 3.2. Que exista motivación en base al art. 56 del REF

El acuerdo que se declare mediante urgencia, donde recaer su presentación legal al Consejo de Ministros, con excepciones en otros ámbitos como las CCAA, ha de estar plenamente motivado, con las justificaciones que lo contemplen, encontradas en el art. 52 de la LEF. Además, hay que poner en manifiesto la información pública de la necesidad dada, por un periodo de quince días, escuchando a los expropiados.

El artículo 18<sup>9</sup> de la LEF explica que será el Gobierno el encargado de iniciar la información pública en el plazo que ya hemos señalado en el párrafo anterior, si la expropiación la efectúa el mismo Estado se deberá de dar una publicación de lo realizado en el BOE, aparte del diario de la provincia susodicha y a su vez si existieran, en uno de los diarios que tuvieran gran

---

<sup>7</sup> Vid. Puerta, F., Gómez, L.J. & Rodríguez, A.M. (2019), *La expropiación forzosa. Teoría y práctica de la institución*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 185.

<sup>8</sup> Vid. López-Nieto, F. (2007), *Manual de Expropiación Forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), p. 37.

<sup>9</sup> Pone en manifiesto el art. 18 de la LEF que: “1. Recibida la relación señalada en el artículo anterior, el Gobernador civil abrirá información pública durante un plazo de quince días.

2. Cuando se trate de expropiaciones realizadas por el Estado, dicha relación habrá de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la provincia respectiva y en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia, si lo hubiere, comunicándose además a los Ayuntamientos en cuyo término radique la cosa a expropiar para que la fijen en el tablón de anuncios”.

repercusión en la provincia tratada, transmitiendo la información oportuna a los Ayuntamientos enlazados en la causa.

La jurisprudencia vuelve a aclarar una pauta más, como hace siempre en ayuda y aclaratoria para todos los ciudadanos en sus diversos contratiempos. Vamos a tratar la reciente sentencia del TS 989/2019 de 4 de julio<sup>10</sup>. La misma aclara lo expresado en el art. 18 como hemos explicado en este apartado. Esta insta a cuál es el momento que causa pérdida o deja de tener efecto, en cuanto al poder denunciar una posible nulidad de omisión del necesario trámite de información pública, ya referenciado en otras sentencias en años anteriores. El momento sería el instante que fuese firme el acuerdo del justiprecio, este será la oportunidad terminante para que se pueda recalcar la nulidad merecida. Pronunciamos que varias Administraciones entendieron que dicho trámite no era necesario en el carácter de urgencia y las mismas dieron pie a su negligencia. Ya destaca el art. 56 REF, en su apartado primero que el trámite de información pública es un requisito imprescindible en el expediente originado, en el cual si existe carencia del mismo el procedimiento será declarado nulo.

Es decir, aunque el art. 52 de la LEF no prevea dicha necesidad, sí lo estima su complementario artículo 56 del REF. De tal forma, dicha sentencia otorga esta imprescindible explicación y recoge que es un factor esencial más en el procedimiento.

Otro punto importante es que no se podrá interponer recurso contra lo ocurrido, *“pero los interesados, una vez publicada la relación y hasta el momento del levantamiento del acta previa, podrán formular por escrito ante el Organismo expropiante alegaciones a los solos efectos de subsanar posibles errores que se hayan padecido al relacionar los bienes afectados por la urgente ocupación”*<sup>11</sup>.

Como bien establece dicha disposición legal, la declaración que se estime de urgente ocupación no podrá ser recurrible, pero el TS en varias de sus sentencias estima que tal declaración se puede reclamar y vendrá a determinar su invalidación por los mismos Tribunales, si la dada no satisface los dos requisitos que se han puesto en orden, en base a la excepcionalidad y la motivación del acuerdo de urgencia.

Podemos poner en manifiesto una sentencia del Tribunal Supremo<sup>12</sup>, que insiste de forma instructiva en que el procedimiento con carácter de urgencia para expropiar propiedades, es

---

<sup>10</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 989/2019, de 4 de julio.

<sup>11</sup> Como alude el art. 56.2 del REF.

<sup>12</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1390/2005, de 4 de junio.

decir la apropiación de bienes sin otorgar el anterior pago en cuanto al justiprecio de lo expropiado, es de carácter meramente excepcional. Eso no implica que se pueda realizar al libre albedrío, ya que es más que necesaria su debida motivación, en consecuencia de que es un procedimiento extraordinario y a su vez, acelerado.

### 3.2.1. Efectos ante la falta necesaria de motivación

La motivación que se ha de dar frente a la urgente necesidad de ocupación ha de contener expresamente la justificación de la toma de este procedimiento extraordinario. Si no se realiza la correcta motivación y se ve insuficiencia argumental en su acuerdo, constituyendo una anomalía en cuanto a la realización de las bases legales, el manifestado causaría una anulabilidad de dicha “urgencia”. Si se da ese vicio, la Administración tendrá que indemnizar los daños ocasionados al expropiado.

Así pues, se anula la declaración urgente del procedimiento, puesto que no declara motivos suficientes de excepcionalidad. *“Solo afecta al procedimiento a seguir y no a la expropiación en sí misma que debe continuar su tramitación conforme a las normas del procedimiento ordinario y a salvo de cuantas reclamaciones pudiesen hacer quienes habiendo sido efectivamente expropiados, se considerasen perjudicados por la tramitación que se hubiese seguido”*<sup>13</sup>.

En todo momento, la Administración tiene la obligación de justificar la toma de esas circunstancias excepcionales que ocasionan la declaración urgente y por ello, lo ha de expresar mediante la motivación de la debida precisión. El justificar en todo momento lo que se hace es expresar racionalmente las intenciones que se tienen en cuanto a las causas originadas en el seno administrativo, con ello teniendo que notificar a la persona afectada de la situación<sup>14</sup>.

Como se ha comentado antes la *causa expropiandi* es un requisito imprescindible y si no se efectúa se acarrearía la desaparición del procedimiento y, no tendría nada de validez lo realizado. Si no hay justificación en el procedimiento se incumple la búsqueda y necesidad de estimar causa de utilidad para la ciudadanía.

---

<sup>13</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 5909/2003, de 11 de octubre.

<sup>14</sup> Vid. Arias, M.A. (1999), “Problemas derivados de la expropiación por la vía de urgencia a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia”, *Revista xurídica galega*, n. 25, Galicia, p. 278.

*“La causa expropriandi es el fin específico que cada expropiación ha de cumplir. Estos fines de clasifican en fines de utilidad pública y fines de interés social, de modo que la causa expropriandi engloba ambas categorías”*.<sup>15</sup>

Dicha carencia de motivación causa desprotección en los expropiados, ya que estos no tienen conocimiento de las razones por las que la Administración estima expropiar sus pertenencias y más aún de manera urgente, originando mayor rapidez en sus intereses y afectando a los inquilinos en el derecho a su propiedad.

### 3.2.2. Estudio de algunos supuestos que ponen en manifiesto la motivación del carácter de urgencia

#### 3.2.2.1. Ámbito de viviendas

Se pueden estimar áreas para la cautela de viviendas en cuanto a su inminente ejecución y fundamentándonos en una problemática basada en una carencia de domicilios en ciertos municipios, dándose la opción de poder acudir a la labor del procedimiento expropiatorio de urgencia. Estas viviendas serían de carácter de impulso público, aunque no ha de limitarse a promociones de carácter privado. Pongamos el ejemplo de un Instituto de Viviendas de una Comunidad Autónoma, que obtenga por expropiaciones forzosas urgentes ciertas zonas para construir diferentes viviendas, edificación que viene establecida por este ente en cuanto a ciertas condiciones para su urbanización.

La expropiación viene fundamentada como en otras materias en el interés social, puesto que el beneficiario es un sujeto privado, donde en sus competencias las CCAA pueden estimar la expropiación de forma temporal en cuanto al uso de viviendas, cuando no afecten al contenido básico del derecho de la propiedad. *“Lo cierto es que, al designar un beneficiario de dicha expropiación, que debe de contribuir al pago del justiprecio, se está habilitando a un beneficiario de la medida a quien ceder el uso de vivienda. De esta manera, la relación jurídica que se origina con posterioridad a la expropiación no resulta completamente gratuita”*<sup>16</sup>.

El objetivo es que no haya falta de viviendas en un municipio, de modo que aquí no se estima algo genérico, sino que se ha de individualizar a ciertas situaciones que se califiquen como

---

<sup>15</sup> Moreno, J.A., Massó, M.F. & Pleite, F. (2006), *Procedimiento y proceso administrativo práctico, Volumen 2*, Madrid: La Ley, p. 624.

<sup>16</sup> Argelich, C. (2018), “Alteraciones en el denominado procedimiento de urgencia y propuestas de enmienda”, *Revista catalana de dret públic*, n. 56, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, p. 108.



necesidades, acreditando dicha realidad; por ejemplo, a causa de crisis hipotecarias o que existan viviendas que estén desocupadas.

Cuando la Administración haya realizado la expropiación de forma temporal<sup>17</sup>, el uso de dichas viviendas se podrá ceder, mediante un acto administrativo, en virtud de ello se necesita cobertura legal en dicha actividad. No se requiere permanencia, sino que se ha de cumplir con el fin propio en la expropiación dada. Es destacable que el incumplimiento de la causa tomada no lleve consigo la realización de una infracción y por consiguiente, la imposición de una sanción administrativa.

En cuanto a los viales que conectan un notario número de viviendas, el TS ha establecido motivo relevante para dar cauce al procedimiento de urgencia. Así pues, podemos observar que algún constructor o promotora no declare el cumplimiento de las leyes urbanísticas, que permite una edificación y con ello, una urbanización coetánea. De tal forma, se puede dar que algún Ayuntamiento no haya establecido en cuanto a este asunto el desempeño de sus obligaciones y a su vez, sus deberes. Podemos situarnos en el ámbito contrario, que dicho entidad pública como es el Ayuntamiento se apodere de un beneficio que no es de su propiedad, sino de la comunidad.

Dentro de la CCAA de Cataluña nos encontramos con una singular ley a modo de ejemplo y en referencia a esta centralización del tema tratado. Si nos adentramos en los casos de alquiler social, podemos acudir a la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, donde se ponen en manifiesto que en los sucesos de arrendamiento social que conduzcan al fin del periodo de un contrato establecido, las personas que sean perjudicadas tienen derecho a realizar un nuevo y formal contrato en las formas que alude dicha Ley; siempre abarcando lo que explica el art. 5 y sea demostrado por los afectados mediante medios probatorios. Es decir, se ha de dar el caso que dichas personas no tengan otra posibilidad de acudir a otra vivienda y que se encuentren en factores de riesgo de omisión de la residencia, tal como encontramos en la Ley.

---

<sup>17</sup> “Entiende que el art. 52 de la LEP se aplica cuando se ha declarado la urgente ocupación de los bienes afectados y esa urgente ocupación puede referirse tanto a la ocupación definitiva como a la temporal, sin que la ley distinga”. Tribunal Supremo (sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 6448/2011, de 20 de octubre.

### 3.2.2.2. Expropiaciones por carencias militares

La propia LEF recoge en su art. 100<sup>18</sup> que se pueden originar expropiaciones en cuanto a la defensa del país y la seguridad que se ha de conceder, estimando dichas ocupaciones por carencias/necesidades militares.

Si el Gobierno anunciase que necesita adquirir bienes inmuebles que se encuentren en territorio militar, dichas expropiaciones se ajustarán a los arts. 52 y 53 de la presente Ley, donde el expediente oportuno lo tramitará la Administración militar que se estime en cuanto a la razón dada. Aquí el funcionario técnico, tal y como dice el art. 32 de la LEF variará “*según la naturaleza de los bienes a expropiar*”<sup>19</sup>. En consecuencia, será un técnico militar del sector que se estipule, donde tendrá papel como vocal, siempre que al enviar el expediente y en base al art. 31 de la LEF<sup>20</sup>, se informe también por el Gobierno Militar del territorio el nombramiento.

En una mayor especificación sobre los requisitos y los efectos de expropiar, podemos ver su precisión en los arts. 101 y 102 de la LEF.

---

<sup>18</sup> Dice el art. 100 de la LEF: “*Cuando el Gobierno acuerde la adquisición de inmuebles situados en la zona militar de costas y fronteras, o por otras necesidades urgentes de la defensa y seguridad nacional, las expropiaciones que a tales fines fuere preciso realizar se ajustarán a lo dispuesto en los artículos cincuenta y dos y cincuenta y tres de esta Ley, y el expediente respectivo será tramitado por la Administración militar que corresponda en razón al ejército a cuyos servicios queden afectos los bienes ocupados y con sujeción al reglamento que se dicte en aplicación de esta Ley. En estas expropiaciones, el funcionario técnico comprendido en el apartado b) del artículo treinta y dos será sustituido en el Jurado Provincial de Expropiación por un técnico militar del Departamento respectivo, que formará parte de aquél como Vocal siempre que al ser remitido el expediente, en cumplimiento del artículo treinta y uno, se comunique al mismo tiempo por el Gobierno Militar de la provincia el nombramiento correspondiente*”.

<sup>19</sup> Alude el art. 32 LEF: “*1. El Jurado provincial de expropiación, que se constituirá en cada capital de provincia, estará formado por un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el Presidente de la audiencia correspondiente, y los siguientes cuatro vocales a) Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación Hacienda. b) Dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia, que serán nombrados según la naturaleza de los bienes a expropiar c) Por un representante de la Cámara Agraria Provincial, cuando la expropiación se refiera a propiedad rústica y en los demás casos, por un representante de la Cámara de la Propiedad Urbana; Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Colegio profesional u Organización empresarial, según la índole de los bienes o derechos objeto de la expropiación. d) Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente. e) El Interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya. 2. Se constituirán Jurados de expropiación en las ciudades de Ceuta y Melilla, de composición análoga a la expresada en los párrafos anteriores, y presididos por el Juez de Primera Instancia de cada una de dichas plazas*”.

<sup>20</sup> Comenta 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*”.

El art. 101 dice lo siguiente: “*en tiempo de guerra y en caso de movilización total o parcial que no sea para maniobras, las autoridades militares podrán utilizar, previa requisita, toda clase de bienes muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, prestaciones personales y, en general, todo cuanto sirva directa o indirectamente a los fines militares*”.

El art. 102 explica que fuera de la orden de los casos anteriores, solo podrán ser objeto de expropiación por necesidades de orden público ciertos bienes, ya sean alojamientos para la plantilla, combustible, ganado o cantidades de pan, entre otras más dispuestas en el apartado primero de dicho artículo. Si se dan tiempos donde se requiera en maniobras la ejecución de fuerzas se podrán expropiar por la autoridad pertinente militar distintas propiedades, ya sean urbanas o rústicas, que sirvan como espacios auxiliares para dichas maniobras. Con ello, en el último de los apartados del art. 102, en su apartado 3, nos explica que por Decreto se podrán expropiar, para métodos de ensayo, medios provechosos para la locomoción y el transporte.

No obstante, no se podrán efectuar requisas en aquellas localidades que susciten recursos mayores a los que se tienen, acatando a los recursos básicos y necesarios.

Los arts. 105 y 106 de la LEF detallan las correspondientes indicaciones en cuanto a la indemnización precisa para efectuar estas expropiaciones. Se da un cómputo de tres meses para efectuar el pago correspondiente; si no se estiman se procederá al devengo del interés legal. Si bien, recalca que no se indemnizarán las prestaciones en cuanto al alojamiento, de las secciones de Tierra, Mar y Aire, así como las personas que se encuentren perjudicadas. Dichos importes indemnizatorios serán establecidos por la Comisión Central de Valoraciones de Requisas y por las de las provincias, nombradas por decreto.

#### **4. SUJETOS PRESENTES EN LA EXPROPIACIÓN**

##### **4.1. Poder de la administración como expropiante**

La Administración Pública ha abusado y lo sigue haciendo en la actualidad de este recurso, ya que se ha desnaturalizado los principios del mismo carácter. La jurisprudencia en los últimos años ha pedido una mayor austeridad, en cuanto a dar los requisitos motivados que se marcan en el procedimiento. Esto implica que se muestre más firmeza en la interpretación de los presupuestos urgentes y del concepto en sí, tal y como obedece el carácter extraordinario de estas expropiaciones<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Vid. López-Nieto, F., Carrillo, J.A. & Guichot, E. (2006), *La expropiación forzosa*, Valladolid: Editorial Lex Nova S.A., p. 169.

#### 4.1.1. Límites que tiene la Administración

##### 4.1.1.1. Límite cuantitativo

Tal y como hemos explicado en la CE existe un artículo, específicamente el art. 33, que recoge el derecho de las personas en cuanto a la propiedad. Este derecho es un precepto básico de la ciudadanía y en virtud de ello, hay que hacer un especial hincapié en que el ejercicio del poder expropiatorio tiene que poseer unos límites, que son “*necesarios e imprescindibles para conseguir el fin de la EF*”<sup>22</sup>. Por ello, hay que buscar medidas que sean variables, medidas que otorguen mínimos problemas para el dominio personal. Es decir, si la Administración goza de la urgente necesidad de llevar a cabo la ocupación de un bien, ha de ser realista que no tiene “carta blanca”, tiene que estudiar la mejor forma para incidir cuanto menos en el derecho de la propiedad en el modo cuantitativo; asimismo, únicamente deberá de expropiar aquellos bienes o en su defecto, parte de ellos -por ejemplo, en un terreno- que le sean meramente imprescindibles.

Esta limitación viene aludida en el art. 15 de la LEF cuando dice dicho precepto 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. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros podrán incluirse también entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate*”.

Tal procedimiento expropiatorio no solo se basa en la *causa expropriandi*<sup>23</sup> sino también, en la precisión individual de los bienes necesarios, acarreado por el control jurisdiccional en consecuencia a la vigilancia de esa inaceptable extralimitación de la Administración, en cuanto a la realización del acuerdo de la necesidad de ocupación.

Podemos hacer referencia a una sentencia del Tribunal Supremo, especialmente la núm. 1151/2017, de 29 de junio<sup>24</sup>. Se realiza en el año 2011 una expropiación de unas instalaciones eléctricas de un parque de energía eólica, notificándose la utilidad pública y urgente necesidad, en base a lo dispuesto en el art. 52 de la LEF. La parte perjudicada interpuso varios recursos

---

<sup>22</sup> Rayos, J.L., Morote, J.V., Pérez, J.L., Reig, G. & Sancho, J.A. (2012), *Expropiación forzosa urgente*, Valencia: La ley digital, p. 27.

<sup>23</sup> Tal y como dice el DEJ, es “uno de los elementos esenciales para que la expropiación sea legal. Radica en la concurrencia de razones de utilidad pública o interés social”.

<sup>24</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1151/2017, de 29 de junio.

que son inadmitidos, ya que se ha realizado todo conforme a la Ley y así queda demostrado. Se consta de un proyecto de construcción donde detalla lo sucedido, explicando que el monte referido no está en zona de exclusión, por lo que se pudo expropiar.

En su fallo se insta que *“se declara la utilidad pública en concreto de las fincas nº 4, 6, 11 y 12, de una instalación generadora de energía eléctrica denominada "Parque Eólico, Sierra de Carondio y Muriellos" sito en los términos municipales de Allande y Villayón”*.

#### 4.1.1.2. Límite cualitativo

Aquí podemos explicar que si la LEF ratifica y explica que el fin expropiatorio se puede conseguir sin tener que originarse una privación absoluta de la propiedad, sino que la misma se puede ejercer estudiando el caso y con ello acotando a la necesidad, se ha de congregar esas variables favorables para el perjudicado. La potestad que tiene la Administración para expropiar no puede tener como objetivo obtener un propósito sin mediar, sino que se ha de poner “en la piel” de la otra parte. En consecuencia, no puede privarle de su bien totalmente y usurpando tal derecho sobre el mismo, si hay otras alternativas.

Por ejemplo, las servidumbres no llegan a manifestar la totalidad del mismo derecho de propiedad en su privatización, que tal y como explica el CC en su art. 530:

*“La servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño”*.

Un bien, por ejemplo, un piso puede estar afectado por una servidumbre. Los motivos más perseverantes pueden ser que dicho domicilio sea la singular forma de acceder a otro bien próximo, ya sea que el mismo no tenga una salida como tal a vía pública; o que en el bien/finca que linda estén realizando obras y para poder desarrollarse se tenga que dar el paso por dicha vivienda si eres propietario, o utilizar el mismo si es la única opción dependiente de la propiedad que se encuentre *a latere* -al lado-.

Es sustancial saber que para que se desempeñe una servidumbre, la misma ha de estar reflejada en el Registro de la Propiedad, donde se ha de especificar el contenido necesario y los límites que existan.

#### 4.1.2. Caducidad en los procedimientos expropiatorios

El art. 44 de la ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común pone en manifiesto aquellos efectos que se originan ante una carencia de resolución, en cuanto al cómputo del plazo en los procedimientos que inicia la AP de oficio. Dentro del procedimiento que estamos

tratando, de expropiación forzosa, es usual uno de los casos peculiares del método comenzado de oficio.

La expropiación forzosa actúa privando de forma constrictiva una propiedad, llevando a cabo la realización del poder que ostenta la Administración al poder ejercer dicha potestad administrativa, que causa efectos que perjudican a los expropiados. Nos encontramos que en el apartado segundo del art. 44 comentado de la Ley 30/1992, se trata la caducidad del procedimiento a causa de la insuficiencia de resolución en tiempo, donde promueve efectos a menoscabar.

El mismo art. 44.2 dice textualmente que *“en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones”*.

El Tribunal Supremo hace énfasis a dos situaciones, en principio discordantes, pero al fin y al cabo como se van a detallar están en concordancia y se complementan.

En primer lugar, se alude a que, si concluye el plazo máximo, si dicho procedimiento causa efectos lesivos, como se trata en la expropiación forzosa, se dará lugar a la caducidad del mismo. Tal y como dice el art. 92 de la Ley 30/1992 *“la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándolo al interesado”*.

En segundo lugar, hay un rechazo en cuanto a la caducidad en base a la estimación del justiprecio, de modo que en la misma fase del procedimiento el interesado quiere que vaya encaminado correctamente para que a través del mismo, se fije la cantidad indemnizatoria y que se proceda a la indemnización de los daños ocasionados. Así pues, si se retrasa la precisión en cuanto a la fijación del justiprecio se llevaría a cabo el pago de intereses, según se prevé en los arts. 52 y 56 de la LEF.

La expropiación forzosa tiene varios preceptos que integran el procedimiento como veremos en sus diferentes fases, como la urgencia originada, la necesidad que se plantea, la determinación de bienes, la fijación del justiprecio...

Por ello, ponemos en manifiesto que la caducidad existe en cuanto a la tramitación de explicar la necesidad de ocupar el bien que, sin plazo determinado para solventar, será resuelto y a su vez notificado, en un cómputo de tres meses.

#### 4.1.3. Desistimiento de la ocupación

Ante todo, lo que estamos viendo hasta ahora es que frente al poder que tienen las Administraciones Públicas en general, pueden expropiar si se marca la pauta de definición de

carácter público o interés social, cumpliendo con lo legalmente establecido, tanto en la LEF como en el REF. Pero, ¿se puede dar marcha atrás y desistir en el procedimiento ya efectuado?

La respuesta ante la pregunta planteada es afirmativa, se puede desistir en su tramitación de urgencia, iniciado el mismo. La causa es la escasez de liquidez para las correspondientes asignaciones de justiprecios e indemnizaciones suscitadas, regularmente localizadas en las administraciones locales. Es una toma de decisión unilateral de la Administración y puede manifestar su decisión de abandonar el procedimiento, dicha determinación se denomina como desistimiento expropiatorio. De tal forma, también se puede entender que dichos bienes y derechos, han dejado de interesar al servicio público, donde desaparece la motivación dada inicialmente.

En la sentencia núm. 2202/2011, de 5 de febrero, del Tribunal Supremo<sup>25</sup>, se puede ver un caso donde existe un “cambio de rumbo”, donde dicha necesidad de toma de unas fincas por utilidad de interés público desaparece. La razón es que el objetivo que se tenía al principio se podía realizar de una forma menos costosa para las arcas públicas; se manifiesta que existe la posibilidad de que en un futuro se pueda propinar.

¿Cuándo se entiende terminada la expropiación? En el procedimiento general cuando se ha dado la transmisión de ocupación al beneficiario del bien, es decir, cuando se levanta el acta de ocupación, donde luego concurre la fase de pago del justiprecio. Hasta ese momento de pago y ocupación del bien, el expropiado no pierde su titularidad. Cuando se estima como urgente se alteran las fases y se ocupa antes de fijarse el justiprecio y con ello, efectuándose.

Por lo tanto, la Administración que expropia puede desistir a la expropiación, siempre que no se ocupe materialmente el bien oportuno, donde no existiría la obligación de proceder a seguir con las pautas dadas en ese expediente expropiatorio.

#### 4.2. Garantías particulares del expropiado

##### 4.2.1. Garantía de protección en cuanto a la posesión de un bien o de un derecho. Los llamados interdictos

En base al art. 33 de la CE y al 349 del CC<sup>26</sup>, ninguna persona podrá ser expropiada, ni privada de su propiedad, no dándose motivo de utilidad pública o de interés social. Hay que

---

<sup>25</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 2202/2011, de 5 de febrero.

<sup>26</sup> Según dispone el art. 349 del CC: “Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización”.

atender a su debida indemnización, con la entrega de su correspondiente pago, el llamado justiprecio, que podemos motivar en base a lo manifestado en el art. 124 de la LEF, que dice que *“nadie podrá ser expropiado, sino por causas de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes”*.

Se pueden recopilar las garantías de las personas expropiadas contra el ejercicio expropiatorio de la Administración en varios preceptos: el poder de expropiación tiene límites como los desarrollado anteriormente, donde su incumplimiento ocasionará sobrepasar las bases legales. Se ha de ejecutar un procedimiento fijado, los particulares tienen derecho a su correspondiente indemnización por el arrebatamiento de sus bienes y el derecho de volver a cobrar, que se concede al expropiado en ciertos casos<sup>27</sup>. Así pues, los jueces ejercerán su labor de vigilancia y si no se cumpliese lo amparado en el art. 349 del CC devolverán el bien a la pertenecía del afectado.

En el título IV de la LEF se tratan las indemnizaciones que se han de saldar y los recursos de defensa que tiene el expropiado, en cuanto a dicho derecho y al recobro del bien incautado. Vamos a recalcar que son el art. 125 de la LEF y su armónico encadenado art. 139 del REF los que instauran las garantías y los mecanismos de defensa, en cuanto a las ilegalidades y anomalías de las expropiaciones.

Dice el art. 125LEF:

*“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 ocupare 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”*.

Asimismo, dice el art. 139 REF:

*“Si la Administración pública intentare la expropiación con infracción de lo dispuesto en las Leyes, el expropiado podrá utilizar, ante la Jurisdicción correspondiente, las acciones previstas en el título V de la Ley de Expropiación Forzosa”*.

La facultad de emplear los interdictos ocasiona dar cobertura al desacuerdo en cuanto a la producción de daños, siempre estando justificada; además de utilizar esta posibilidad se puede

---

<sup>27</sup> Vid. Cortés, A. (2013), “La acción reivindicatoria civil en las expropiaciones “ilegales”, La indemnización del derecho de propiedad como responsabilidad patrimonial encubierta”, *Revista digital CEMCI*, n. 21, Granada, p. 11.



utilizar otros métodos de defensa de intereses, como por ejemplo podemos destacar la técnica del art. 41<sup>28</sup> de la Ley Hipotecaria.

En cuanto a la vía de hecho podemos decir que son actuaciones que realiza la propia Administración, siguiendo procedimientos ilícitos; que ocasionan lesiones de los derechos o de los intereses legítimos de la persona, sin revestimiento jurídico. Tiene varias caracterizaciones<sup>29</sup>:

En primer lugar, que dicha actuación la ejerce la Administración de forma general, si fuese una persona en concreto se actuaría contra la susodicha individualizada. En segundo lugar, no es suficiente ocasionar un daño a la correspondiente propiedad, es indispensable que dicha desposesión se destine a usos no sosegados. Por último, destacamos que se vaya en contra de la normativa legal, ostentando la ilegalidad.

Es decir, la vía de hecho ha de proceder del incumplimiento de los principios fundamentales del poder de expropiación, por lo tanto, si se diese alguna violación expresa y formal de diversa relevancia sería una irregularidad que ocasionaría la invalidez, por lo que se estimaría la anulación por pleno derecho.

Con ello, se podrá acudir a la vía judicial contra la Administración responsable, donde la legitimación la tendrán los afectados correspondientes, instaurados como interesados. Además del propietario, también tiene legitimación la persona que tenga título alguno de pertenencia del bien.

#### 4.2.2. Garantías de recibir la debida indemnización

El expropiado tiene la garantía de que ha de recibir la cantidad económica de la propiedad, aunque en muchos casos, sea más que tardía. La jurisprudencia ha criticado mucho dicho exceso de tiempo en cuanto al pago que se ha de dar obligatoriamente y que sea justo; por consiguiente, presenta una gran preocupación en sectores distintos al afectado. A modo de ejemplo podemos

---

<sup>28</sup> Dice el art. 41 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria: “*Las acciones reales procedentes de los derechos inscritos podrán ejercitarse a través del juicio verbal regulado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, contra quienes, sin título inscrito, se opongan a aquellos derechos o perturben su ejercicio. Estas acciones, basadas en la legitimación registral que reconoce el artículo 38, exigirán siempre que por certificación del registrador se acredite la vigencia, sin contradicción alguna, del asiento correspondiente*”.

<sup>29</sup> Vid, Cortés, A. (2013), “La acción reivindicatoria civil en las expropiaciones “ilegales”, La indemnización del derecho de propiedad como responsabilidad patrimonial encubierta”, *Revista digital CEMCI*, n. 21, Granada, p. 13.

ver lo que dice una sentencia del TS, del año 2003: *“Tenemos, por lo pronto, que la Administración puede retrasar por mucho tiempo el pago del justo precio, abonando una cantidad que casi es puramente simbólica en muchos casos, y a cambio de ello tomar sin más los bienes expropiados, con lo cual el que financia las obras como prestamista forzado es el expropiado. Pero es que además, en aquellos supuestos en que entre el expropiante y el expropiado media un beneficiario privado -no es aquí el caso- de la expropiación, esa adquisición inmediata de la cosa y el paralelo aplazamiento sine die del pago opera en favor de ese beneficiario privado. Que a esta situación debe ser corregida, es evidente. Y es de esperar que algún día el legislador se decida a poner manos a la obra. Pero mientras tal ocurre, los tribunales de justicia tienen que esmerarse -por supuesto, sin invadir en ningún momento, las competencias del legislativo- en eliminar los abusos generados por prácticas distorsionadoras, cuando no francamente ilegales, nacidas de la rutina o de un mal entendimiento de la cosa pública”*<sup>30</sup>.

Dicha garantía, se ha de fijar a las personas titulares de los bienes o derechos que les son incautados, por una razón pública o en su defecto, social. Se fijarán las cifras indemnizatorias causadas por la rapidez, así como las que se puedan originar por oportunas mudanzas, cosechas de terrenos que quedan pendientes y así pues, si se pierden beneficios seguros futuros, y otras causas justificadas, siendo estas inmunes a recurso alguno.

Este suceso también opera en circunstancias que son contrarias a derecho o en la ya explicada vía de hecho, donde se solicita la indemnización correspondiente por daños, puesto que se dan actuaciones perjudiciales para los expropiados.

Para establecer una cantidad indemnizatoria que salde a los damnificados de esa ocupación ilícita, en los casos que no se pueda sustituir los bienes en sí, hay que efectuar varios pasos. En primer lugar, hay que realizar la tasación efectiva de acuerdo con los métodos de valoración plasmados en la LEF; y en segundo lugar, habrá que sumarse la indemnización adicional en compensación de los daños ocasionados por el despejo ilícito de la propiedad.

---

<sup>30</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 516/2003, de 7 de julio.

#### 4.2.3. Insuficiencia de garantías en cuanto al retraso del pago de justiprecio y su fijación

Cuando se verifica la ocupación de los bienes declarados como urgentes, en base a lo dispuesto en el art. 52.7 de la LEF, hay que gestionar el expediente de la correspondiente ocupación, en sus fases instauradas de justiprecio y de pago, donde no debe de existir dilación.

Como bien estamos solventando, la práctica es antagónica frente a la teoría. La realidad es que se ocupan los terrenos, dándose la pauta de realizar la obra sin corresponder al pago de las indemnizaciones, donde no es difícil de entender que la Administración agraciada no disponga de prisa alguna en proseguir con la fase de determinación de ese “precio justo”. Mejor no hablamos ya de ejecutar el correspondiente pago y su desembolso una vez que se fija, en virtud de ello nos encontramos como veremos más adelante con una escasez de intereses en el retraso que se puede suscitar.

Vamos a recalcar que el Tribunal Supremo no admite la posibilidad de ejercer la caducidad plasmada en el art. 25.1 b)<sup>31</sup> de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “*frente a los procedimientos paralizados por causa no imputable a los afectados*”<sup>32</sup>. Esto ocasionará que los interesados comprendiesen que el procedimiento estaría caducado cuando se emprende de oficio ante bien particular, requiriendo que se archive el procedimiento por pasividad de la Administración, cuando acontezcan seis meses desde que comience el determinado expediente del justiprecio y no se les hubiera comunicado. Por consiguiente, se podría archivar el caso, ante la expropiación ilícita; el afectado podría requerir por la vía de hecho la torna del bien y con ello, se daría la subsanación de los daños y perjuicios ocasionados.

Otro inciso es tratar la afectación o no del silencio administrativo. Aquí, sí hay una aceptación, pero no produce efectividad para el expropiado, ya que los mismos tribunales no penetran en la determinación de este precio justo y solamente se realiza una llamada de atención a la Administración incumplidora para que prosiga con el procedimiento; es decir, impide el estancamiento de la resulta del justiprecio. Podemos hacer mención a una sentencia del Tribunal

---

<sup>31</sup> Dispone el art. 25.1 b) de la Ley 39/2015: “*En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95*”.

<sup>32</sup> Montañés, L.Y. (2019), “Reflexiones sobre el sistema de garantías de los propietarios afectados por las declaraciones genéricas de urgencia”, *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid: INAP, p. 647.

Supremo, con núm. 618/2017, de 5 de abril<sup>33</sup>, donde se recurre el pago de la cuantía del justiprecio donde se falla con la ocurrencia del silencio y corrección a la Administración, este caso de Canarias, a que siga con la fase del justiprecio como es explicado en la teoría. Se sigue con el cauce de determinación de la cuantía, pero el problema es la pasividad ante su entrega.

#### 4.2.4. Retasación del bien

El art. 58<sup>34</sup> LEF hace alusión al lapso excesivo de duración del tiempo. Se fija que, si en un plazo de cuatro años no se recibe el cómputo del justiprecio y como consecuencia, se ha de tasar de nuevo los bienes expropiados o en su defecto los derechos adheridos a la expropiación, se produce la caducidad de la cantidad expropiatoria a pagar.

Es poca la efectividad en este resguardo normativo, por lo cual solamente se procede a repetir de nuevo el cálculo de fijación del justiprecio y se vuelve al retorno, vuelta a esperar para que la Administración se comprometa de una vez a proceder su correspondiente desembolso; queda la incertidumbre de si se va a obtener un “beneficio” o no de esta vuelta a empezar.

La persona expropiada ha de preservar cuatro años, que se inician desde el día de la fijación concluyente del justiprecio en la vía administrativa, para discernir ante dicha caducidad y con ello, requerir a una nueva tasación del bien, así pues volviendo de nuevo al proceso inicial y difiriendo en el pago oportuno del justiprecio. No se podrá interponer el procedimiento de retasación si ya se ha recibido parte del total, como pueden ser pagos de carácter parcial.

Es sustancial explicar que, si la Administración efectúa la retribución, aunque pasen cuatro años y el perjudicado ha demandado la retasación, ya no se efectúa dicha “garantía”, aunque este la haya requerido con antelación. Desaparece dicho derecho y es la Administración la que “juega con sus propias cartas”, controlando la efectucción de sus pagos cuando le interesa.

---

<sup>33</sup> Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 5). Sentencia núm. 618/2017, de 5 de abril.

<sup>34</sup> Según dispone el art. 58 de la LEF: *“Si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de proceder a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.*

*Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación”.*

#### 4.2.5. Posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo

La interposición de un recurso contencioso-administrativo está plasmado en el art. 29<sup>35</sup> de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa ante la pasividad e inactividad con el correspondiente justiprecio que tiene la Administración, agregándole el carácter del procedimiento abreviado del art. 78 de la LJCA. Es decir, ejercitar esta posibilidad se asienta en las bases de esta Ley.

Dicha realización del recurso no detiene, ni suspende el cómputo de cuatro años para poder requerir la retasación. La Administración es causante del retraso del justiprecio y tiene la obligación de abonar la cantidad implantada, tal y como por ejemplo explica la sentencia del Tribunal Supremo 1623/2013, de 17 de diciembre<sup>36</sup>, la cual garantiza el derecho del expropiado.

Dicha interposición la puede realizar cualquier parte que interviene en el expediente, en base a los arts. 140<sup>37</sup> REF y 126 LEF (aunque este último tiene una gran peculiaridad, ya que se matiza jurídicamente que el límite que impone no ha de ser necesario, de manera que lo más importante es atender al derecho constitucional de amparo legítimo).

Vamos a basarnos en una serie de fundamentos importantes en el seno del concepto:

1) Causa una lesión de carácter económica. Dicha lesividad ha de darse como mínimo de una sexta parte, tal y como dice el apartado segundo del art. 126 de la la LEF: *“en este caso el recurso deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o*

---

<sup>35</sup> Dispone el art. 29 de la LJCA: *“1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. 2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78”*.

<sup>36</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1623/2013, de 17 de diciembre.

<sup>37</sup> Dispone el art. 140 del REF: *”1. El recurso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 126 de la Ley podrá ser interpuesto por el beneficiario o por cualquiera que hubiera sido parte en el expediente y se regirá por las disposiciones generales sobre la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo.*

*2. La demanda deberá fundarse en todo caso en alguno de los motivos siguientes: a) Lesión, cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el demandante en el expediente de justiprecio. b) Vicio sustancial de forma o violación u omisión de los preceptos establecidos en la Ley.*

*superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente o en trámite oportuno*". Esto es lo que viene reflejado en la propia LEF, no obstante, matizamos que el Tribunal Constitucional en una sentencia del 11 de junio de 1997<sup>38</sup> ha manifestado una declaración muy significativa al respecto, ya que alude a que esa limitación legal se muestra contraria al art. 24 CE; el mismo dice que toda la ciudadanía tiene derecho a ser protegida judicialmente en cuanto a sus derechos. Dicha sentencia se pronuncia exponiendo que *"la limitación que establece el art. 126.2 LEF para reclamar ante los tribunales contra la fijación del justiprecio efectuada en vía administrativa carece de los requisitos necesarios para que pueda estimarse adecuada a la Constitución"*. A la hora de establecer un límite, este ocasiona que no se cumpla fielmente con lo dispuesto en la CE, puesto que se busca la efectividad plena de la tutela jurídica. Así pues, existe una asimetría en el límite implantado, pues en un justiprecio con una cuantía mayor, la sexta parte interpuesta ocasionaría que se tuviera que dar una elevada proporcionalidad; con ello resultaría un obstáculo el poder recurrir ante la jurisdicción, restringiendo su derecho. Como consecuencia dicha Sentencia infiere explicando lo siguiente: *"la conclusión a que hemos llegado en los fundamentos jurídicos anteriores acerca de la inconstitucionalidad de la limitación impuesta para el acceso a la jurisdicción por el art. 126.2 LEF nos lleva a la consecuencia jurídica de que ha sido dejado sin efecto por la fuerza de la disposición derogatoria de la Constitución, por tratarse de una ley anterior a la entrada en vigor de ésta y, en consecuencia, tenemos la facultad de no aplicar aquel precepto incurso en inconstitucionalidad sobrevenida sin necesidad de plantear cuestión ante el TC"*. Por consiguiente, matizamos que cabría interponer un recurso contencioso-administrativo atendiendo con independencia a la diferencia entre el justiprecio que se solicita y el adquirido.

2) Cuando no se cumpla con las normas y se vaya en contra de lo plasmado legalmente, en virtud de ello se den irregularidades.

3) El Tribunal tiene poder en el ejercicio de fijación del justiprecio, en base a lo dispuesto en el art. 43.1<sup>39</sup> de la LEF, debiendo conceder siempre la justicia en la determinación de la

---

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 6839/92, de 11 de junio.

<sup>39</sup> Dispone el art. 43.1 de la LEF: *"1. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado provincial de expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados"*.

indemnización, atendiendo a los criterios de valoración, controlando que no haya desviaciones y abusos de poder.

## 5. FASES

### 5.1. Declaración de urgencia

Aquí, ya se entiende formalizado el trámite imprescindible para atender a la necesidad de ocupación<sup>40</sup> de los bienes oportunos para realizar su expropiación; luego, se gratifica el derecho a la ocupación inminente. La simple declaración de urgente ocupación no conjetura por sí misma la realización del trámite de la necesidad en cuanto a su ocupación, sino que se deberá de publicar en el diario oficial oportuno, para que los afectados de los bienes o terrenos sean conscientes del suceso. Eso significa que el trámite de declaración de necesidad de ocupación se manifiesta cumplido cuando se aprueba el proyecto de las obras o la conjetura del servicio que se instaura en la expropiación.

#### 5.1.1. Competencia del órgano

Podemos decir que, con un carácter “excepcional” el Consejo de Ministros puede declarar urgente la ocupación de los bienes propios de la expropiación que a su instancia viene motivada por su propio pretexto, cuando la entidad que expropia es la Administración del Estado. En cambio, cuando recae el papel en las Comunidades Autónomas atendemos al órgano de gobierno de las mismas. Dicha declaración de urgencia es condicionada por la presencia dada del crédito a determinar, que sea conveniente para el necesario pago del justiprecio, que se calcula con lo dispuesto en la LEF.

Si atendemos a una visión jurídica de los territorios, nos podemos preguntar si las entidades locales tienen la misma capacidad en el seno de sus competencias de desarrollar esta potestad expropiatoria y que si lo es, no dé lugar a una vulneración de la autonomía. Las entidades locales tendrán autonomía para desempeñar de la mejor forma el control que ostentan en su organización del territorio, así pues dirigiendo sus interés, como señala el art. 137 de la CE<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Dispone el art. 52.1 de la LEF que: “1. Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente, y dará derecho a su ocupación inmediata”.

<sup>41</sup> Explica el art. 137 de la CE que: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

En este orden hay que acudir también a la Ley de Bases del Régimen Local donde en su art. 4.1 d)<sup>42</sup>, se admite que los municipios y las provincias ostentan la potestad de expropiación, dentro de sus propias competencias. Es decir, podemos contemplar que no existe ningún límite dentro del ejercicio de sus atribuciones.

#### 5.1.2. Motivación del acuerdo

El acuerdo que se medie ante la urgencia tratada para la ocupación ha de venir motivada como hemos explicado, donde justifique las particularidades dadas, haciendo hincapié en los bienes resultantes y se comunique públicamente y, se tenga resultado legal; o en un plazo de quince días se haya escuchado a los afectados de la expropiación presente. Se destaca el carácter extraordinario del procedimiento de urgencia, explicando la necesidad de los requisitos oportunos a determinar para que se dé esta peculiaridad, motivando dicho carácter; hay que indicar minuciosamente esa celeridad requerida.

Se ha de dar unas circunstancias urgentes que sean plenas y verídicas, que se consten en el expediente del caso, relacionado con un fin determinado. Por consiguiente, aquella declaración de urgencia que se efectúe en sentido genérico y se lleve a cabo por un Decreto será ilegal, y con ello, nula por su contradicción a los arts. 52 LEF y 56 REF; seguirá existiendo ilicitud si no se concretan los bienes o los derechos propios de la expropiación.

#### 5.1.3. Recurribilidad

El apartado segundo del art. 56 REF habla del rechazo, en cuanto a poder recurrir mediante recurso contencioso-administrativo, en oposición de los acuerdos donde se instaure la urgente ocupación de los bienes, a causa de una expropiación. Esto se realizará cuando se publique la correspondiente relación y hasta que se levante el acta previa a la ocupación, en la que podrán alegar posibles infracciones.

Si es cierto, que a lo que alude el art. 56.2 REF es que no se estiman recursos contra los acuerdos que se den declarando la urgencia en la ocupación de bienes, dicha declaración no se puede impugnar. Por el contrario, nos encontramos varias sentencias que entienden lo opuesto, donde podemos poner de ejemplo la sentencia 6 de junio del año 2007, del TS<sup>43</sup>. En este caso se anula el incidente porque faltaba la declaración de utilidad pública, ya que se efectuó por un

---

<sup>42</sup> Alude el art. 4.1.d) de la Ley de Bases del Régimen Local que: *“Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes”*.

<sup>43</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 9799/2003, de 6 de junio.



órgano sin competencia para ello. En consecuencia, no se puede emanar a declarar la ocupación necesaria, puesto que se produce la impugnación merecida de la estimada actuación; se quebranta un requisito básico y asimismo existe un abuso de autoridad.

Esta previsión ha de estimarse derogada por el art. 24.1<sup>44</sup> de la CE, por tratarse opuesta a la tutela judicial efectiva y al principio de control jurisdiccional en todos sus efectos, de manera que si la declaración de urgencia no se acopla a las leyes es objeto de reclamación. También nos podemos basar en la admisión del recurso de forma directa, en base al art. 106. 1<sup>45</sup> CE, donde se manifiesta que los Tribunales inspeccionan la legitimidad de lo que pase en las actuaciones administrativas.

## 5.2. Acta anterior a la ocupación

Cuando la AP se apodera de manera inminente de un bien expropiado ha de ir acompañada del levantamiento del acta anterior a la ocupación, a la que asisten los afectados que “*son citados personalmente y por edictos en periódicos oficiales y diarios*”<sup>46</sup>. A los mismos se les comunicará el día y la hora en que ha de levantarse el acta correspondiente con una anterioridad mínima de ocho días naturales. Los interesados serán bien, los mismos propietarios -los que aparezcan en el registro- o los titulares del derecho que se posee de expropiación. Si no se tuviera conocimiento alguno del interesado o interesados, se le comunicará la obligación al inquilino o, la persona que se encuentre en el bien determinado. Con la misma antelación se comunicará públicamente en los tablones oficiales, en el BOE y en los boletines o diarios del territorio.

Podemos poner en orden una sentencia con fecha 21 de abril (rec 1607/2005), del TS<sup>47</sup> que dice: “*Si bien el art. 52 LEF, al regular el procedimiento de urgencia, no impone expresamente la notificación a los afectados de la declaración de la necesidad de ocupación, dicha notificación es en todo caso exigible; y ello porque el art. 21.3 LEF, que obliga a la notificación de la declaración de la necesidad de ocupación en el procedimiento expropiatorio ordinario,*

---

<sup>44</sup> Explica el art. 24.1 de la CE que: “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”.

<sup>45</sup> Dispone el art. 106.1 de la CE que: “*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*”.

<sup>46</sup> Martín, S.M., Cuesta, J., Olmedo, A., Arnaiz, A. & López, C.M. (2000), *Expropiación forzosa*, Madrid: Francis & Taylor, p. 133.

<sup>47</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1607/2005, de 21 de abril.

*debe ser interpretado extensivamente como una garantía propia de cualquier procedimiento expropiatorio”.*

La notificación personal no se puede rendir reemplazada por las publicaciones que se den en los medios como tablones, boletines o periódicos si se tiene discernimiento del domicilio de los perjudicados. Se le entregará a la persona afectada o al interesado personalmente, mediante un agente notificado, con la firma del “recibí” o bien, por un certificado con recibo. A raíz de lo explicado, hemos de indicar que el plazo para interponer recurso alguno no empezará a contarse hasta que se haya efectuado la notificación personal, de tal forma resultando abierta el determinado medio de recurso. La debida notificación es un trámite que requiere del conocimiento de los afectados, ya que se le arrebatara un bien de su posesión, que aunque sea por una condición pública, el expropiado es afligido ante esta situación inesperada. Tal y como manifiesta el art. 21.3 de la LEF *“además habrá de notificarse individualmente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio, si bien en la exclusiva parte que pueda afectarlas”.*

Así pues, la Administración acudirá a los registros para estimar las personas pertenecientes a dicha propiedad afectada, donde existan titulares de derechos que sean reales e intereses de carácter económicos, en la que también predomina la obligatoriedad, según el art. 4<sup>48</sup> de la LEF, en citarlos en el expediente efectuado en la expropiación.

Las notificaciones oportunas se llevarán a cabo por los medios más eficaces, para que las personas afectadas tengan conocimiento y las medidas necesarias para la Administración, que se quede perseverancia que los afectados o los representantes hayan recibido la notificación expresa y, explicativa de lo sucedido. Este acto que es imprescindible, no se puede sustituir por otras informaciones públicas, aún siendo legales.

El propósito del acta es verificar el estado de los bienes y de los derechos que son estudiados, para contemplar la realidad en la que se encuentra para su expropiación, donde se ha de describir con exactitud todo detalle. También, se deberán de dar todos los datos que sean imprescindibles para instaurar los derechos, los titulares de los mismos, el coste y los perjuicios que puedan

---

<sup>48</sup> Según dispone el art. 4 de la LEF: *“1. Siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, 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. En este último caso se iniciará para cada uno de los arrendatarios el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle.*

*2. Si de los registros que menciona el artículo tercero resultare la existencia de los titulares a que se refiere el párrafo anterior, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación”.*

ocasionar la inminente ocupación. En virtud de ello, hay que sumar los menoscabos que se puedan dar ante posibles imperfecciones en el levantamiento del acta.

Por consiguiente, en el día y en la hora que se instaure se realizará la comparecencia en la finca tratada, acudiendo el representante de la propia Administración, con la presencia de un perito y del Alcalde o Concejal encomendado; y por otra parte los interesados y propietarios sometidos, que levantarán un acta donde se detalla el bien y el derecho a expropiar; con ello se hará referencia a todo lo requerido para la expropiación.

Existe obligación de congregarse al levantamiento del acta anterior a la ocupación el beneficiario de la situación o la persona que le suplante, pero si no se presentasen el Alcalde o en su defecto, el delegado, se decretará la suspensión. Así pues, se consignará por el Gobernador civil un acto nuevo, tal y como alude el art. 57.1<sup>49</sup> del REF. Sin embargo, hay que comentar que aquellas irregularidades que se den en el levantamiento del acta son sin duda alguna, denunciables en el momento del proceso oportuno, que no es que sea infrecuente en la práctica.

Es conveniente destacar que se está llevando a cabo en un curso usual la citación a los propietarios, en cuanto al levantamiento del acta previa, en las dependencias de los municipios en vez de mencionarlos en los propios terrenos. Este curso realizado se justifica por una mayor confortabilidad para ambas partes, pero esto no exime del derecho que tienen los expropiados de exigir, si así se es conveniente, el poder acudir al terreno para comprobar lo que sea oportuno y de tal forma, necesario.

Se dará pie a los derechos que afecten a los titulares, el valor que se tiene objetivamente y los daños ocasionados y, óptimos a indemnizar, de esta inminente ocupación.

Si se trata de terrenos que son cultivados, se reflexionará sobre el estado y la extensión de las cosechas, los nombres de las personas que cultivan y el precio que se haya dado en su arrendamiento o pacto oportuno. Si son fincas urbanas, se pondrán en manifiesto los nombres de los arrendatarios, el precio del alquiler y de la industria que se desarrolla.

Asimismo, los interesados podrán ir acompañados de sus peritos y de un notario, para que sean respaldados en todo momento y tengan asistencia en lo que se declare, ya que necesitarán protección en cuanto a determinados cauces legales que pueden ser que no dominen.

---

<sup>49</sup> Dispone el art. 57.1 del REF lo siguiente: “*Si al levantamiento del acta previa a la ocupación a que se refiere el número 3 del artículo 52 de la Ley, al que deberá asistir, en todo caso, el beneficiario de la expropiación o quien lo represente, no acudiese el Alcalde o su delegado, se suspenderá la diligencia, acordándose seguidamente por quien corresponda nueva citación, también con antelación a ocho días naturales y dándose cuenta al Gobernador civil de la provincia para que ordene a la autoridad municipal la asistencia al nuevo acto con prevención de las responsabilidades en que, caso de desobediencia, pueda incurrir*”.

### 5.3. Enunciación de hojas de depósito previo a la ocupación

Atendiendo al acta previa de la inminente ocupación y a la espera de los documentos que se faciliten en el correspondiente expediente, dentro del plazo fijado, la Administración comenzará a manifestar las hojas de depósito anterior a la ocupación. Dicho depósito corresponderá a la capitalización, al interés que resulte, con fundamentos tributarios expuestos con dos años de antelación. Se puede incrementar en un 20% en el caso de dominios amillarados. En el patrimonio catastral, el depósito tendrá un valor equivalente a la cuantía que se desarrolla en la capitalización, con el interés legal o líquido que se imponga o con ello, la renta líquida, dependiendo de la naturaleza de la finca, urbanas o rústicas. Si se expropia en su parcialidad, el valor será objeto de prorrateo a la cuantía determinada por la regla explicada anteriormente.

Estamos ante una tasación unilateral, que es enunciada por la Administración fundamentada en valores fiscales, que se encuentran muy por debajo a los del mercado del mismo bien o respecto al derecho expropiado. Las hojas de depósito previo a la ocupación de carácter urgente no influyen en la decisión de fijación del justiprecio y solo están orientadas a facilitar la ocupación del bien expropiado, de modo que es una condición imprescindible y anterior a la ocupación en sí.

No obstante, nos encontramos que el depósito anterior a la ocupación y la debida consignación de la indemnización previa por daños, es un requisito anterior ineludible para poder ocupar el bien, puesto que, si se omite, el expropiado puede utilizar los medios legales correspondientes, y como hemos explicado anteriormente, la utilización de los interdictos en cuanto a conservar y recobrar. Eso ocasionará que los jueces le protejan y de tal forma, le puedan volver a integrar en su bien intimidado<sup>50</sup>.

La cantidad que se grabe, que vendrá con el interés legal necesario en atención a las personas expropiadas, será destinada en la Caja de Depósitos. Cuando se lleve a cabo el pago del justiprecio se efectuará la liquidación concluyente de intereses. Si es cierto, que los expropiados tienen la facultad de percibir directamente la cantidad que se fije renunciando a los intereses legales que se puedan dar. Si esa cuantía fuese mayor de la que se instaure concluyentemente como precio justo, el expropiado habrá que devolver la cantidad excedida.

No hay que confundir las hojas del depósito anterior, al justiprecio ya finalizado; en virtud de ello estas simples tasaciones que son provisorias tienen un efecto restringido de permitir la

---

<sup>50</sup> Vid. Puerta, F., Gómez, L.J. & Rodríguez, A.M. (2019), *La expropiación forzosa. Teoría y práctica de la institución*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 260.

ocupación de los bienes sin que influya en el justiprecio atendido, pues son preceptos de valoración diferentes.

La Administración fija al unísono la cantidad de depósito y la cuantía correspondiente a indemnizar por los daños realizados por la apresurada ocupación, ya pudiendo darse mudanzas, se queden cosechas de recoger suspendidas u otras causas alegadas, como puede ser la minoración de ingresos, dejándose estas circunstancias abiertas a cada caso en particular.

Ante la fijación del depósito o de la indemnización no se puede interponer recurso alguno, aunque si existe discrepancia del expropiado, el caso individualizado se remitirá al Jurado Provincial de Expropiación a la hora de establecer el justiprecio terminante, siguiendo todas las pautas instauradas en las actas.

#### 5.4. Ocupación del bien

Una vez que se efectúa el depósito o pago previo a la ocupación y se satisfaga la indemnización por los daños originados por la rápida expropiación, la Administración tendrá un plazo máximo de quince días para su inminente ocupación del bien, “*sin que sea admisible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar*”<sup>51</sup>.

El traspaso de la propiedad tiene lugar en el momento que se dé la ocupación urgente, aunque el pago del justiprecio quede en trámite, tal y como lo encontramos en el REF, concretamente en su art. 60, al igual que en el Reglamento Hipotecario en su art. 32.4 que se interrumpa su inscripción en el Registro hasta ese instante.

Se interrumpirá la inscripción en el registro hasta que se confirme el pago conclusivo o su consignación. Esta suspensión no es un obstáculo para que a la hora de transferir la propiedad tenga lugar en el momento que se ocupe, donde en ese momento se desarrolla el negocio de transmisión atendiendo a los requisitos de título y de modo de desarrollo, que prevé el CC para completar su efectividad del proceso. La imposibilidad normativa de inscribir en dicho instante la finca a nombre de la Administración no sería un inconveniente de cara al efecto de traspaso, de manera que en nuestro sistema de registro la inscripción sería no constitutiva.

Así pues, el TC puso en manifiesto que en el instante en el que se da el efecto de transmisión de la propiedad de los bienes y por lo tanto de los derechos expropiados, determinados como urgentes, no depende del pago previo de la correspondiente indemnización, ya que escasea de

---

<sup>51</sup> Martín, S.M., Cuesta, J., Olmedo, A., Arnaiz, A. & López, C.M. (2000), *Expropiación forzosa*, Madrid: Francis Lefebvre, p. 135.

importancia constitucional cuando se dé ese traspaso de la propiedad y por consiguiente, que se realice de manera inminente en el instante que se concrete la expropiación.

### 5.5. Justiprecio y pago

Tras la toma del bien se llevarán a cabo las fases de justiprecio y del pago correspondiente, donde en este procedimiento se pone en manifiesto la excepcionalidad del “pago previo” en la que dicha garantía se ofrece en las expropiaciones de carácter ordinario.

Pongamos en orden una sentencia del Tribunal Supremo, el día 7 de marzo de 2014<sup>52</sup>, que declaró que:

*“Este procedimiento de urgencia, que la LEF califica de excepcional, tiene como principal efecto la alteración de la regla tradicional, prevista en el artículo 51 LEF, de pago del justiprecio con carácter previo a la ocupación, al facultar el artículo 52, apartados 6 y 7 LEF a la Administración, concurriendo las circunstancias de urgencia, a proceder a la ocupación antes de tramitar el expediente para la determinación del justiprecio.*

*La urgencia que exige el precepto se caracteriza, como señala la sentencia de esta Sala de 3 de diciembre de 1998 (recurso 5821/94), por la incompatibilidad de los fines que se quieren alcanzar con el empleo del procedimiento general u ordinario”.*

En el justiprecio tendrá lugar la inclusión de la indemnización fijada, como consta en el art. 56 de la LEF, con la singularidad de que será fecha inicial para realizar el cómputo singularizado, la siguiente a la fecha en la que se produzca la ocupación concertada. Con ello, desde que la Administración ocupe el bien, existe la obligación de costear y satisfacer al expropiado los intereses de demora, que vendrán a ser los intereses legales del justiprecio hasta el instante en que se decrete, que con retroactividad vendrán a liquidarse siempre y cuando, se ejecute el justo precio y se pague.

Podemos destacar que la jurisprudencia ha venido aceptando que los intereses de demora se efectúen, no ya desde que se produce la ocupación, sino, como alude el art. 56 de la LEF, desde que pasen seis meses en donde se fije la declaración urgente que comienza el expediente de expropiación y es el motivo, en el que se ha de tratar de diferente forma la expropiación urgente de la ordinaria, en cuanto a la situación de las personas afectadas. En todo caso, el devengo de los intereses se realizará desde la ocupación y jamás, desde los seis meses siguientes. Existe la excepción de que la ocupación se desarrolle después de los seis meses transcurridos en el que comienza el expediente expropiatorio, puesto que en ese caso la fecha en la que comenzaría

---

<sup>52</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 3819/2011, de 7 de marzo.

sería la siguiente a la que se consume el tiempo estipulado, ya que el expediente comienza con la necesidad de toma del bien.

Cuando no se sepa la fecha en la que se dio la ocupación, se vendrá a validar lo que dice el art. 52.6 de la LEF, que *“efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, lo que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea admisible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar”*.

En el levantamiento del acta de ocupación de manera definitiva, la Administración, de manera verbal, suele ofrecer al afectado un justiprecio de “mutuo acuerdo” -aunque lo instaure individualmente- por todos los daños ocasionados y lo que conlleva la expropiación, con el fin de finalizar el procedimiento. Si acepta, se desembolsa el pago y se dará desarrollada el acta de la ocupación de manera definitiva, que viene ya reflejada en su terminación en cuanto a efectos del registro (no obstante, la Administración ya estaba aprovechando el bien, por su ocupación anterior al pago y la urgencia existente de dicha expropiación). En caso opuesto, tras el desacuerdo se abrirá una pieza independiente donde el expropiado presenta su hoja de aprecio. Así pues, se presentará la misma en un plazo de veinte días<sup>53</sup>, constatando la valoración económica y los motivos que lo justifican. En un plazo idéntico de veinte días también, la Administración responderá a su aceptación o no. Si se acepta ya queda establecido el justiprecio a desembolsar; si se le rechaza dicha Hoja, se le notificará una nueva en respuesta aludiendo su pretensión, la misma se puede aceptar o impugnar por parte del afectado si se está de nuevo en desacuerdo con la parte expropiante, en un plazo de diez días<sup>54</sup>.

Si no se llega a acordar la cantidad del justiprecio obligatorio entre ambas partes, tras rechazarse las hojas de aprecio que se han presentado, el expediente del caso irá dirigido al Jurado Provincial de Expropiación. El mismo estudiará el precio de determinación del bien o

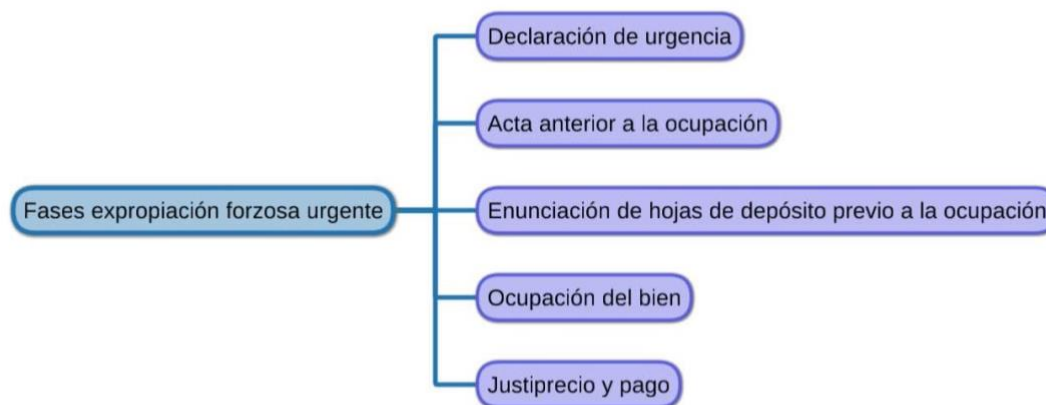
---

<sup>53</sup> Dispone el art. 29.1 LEF: *“En cada uno de los expedientes así formados 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”*.

<sup>54</sup> Manifiesta el art. 30.2 LEF: *“En el segundo supuesto, 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, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del artículo cuarenta y tres, y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones”*.

del derecho, apoyándose en las Hojas que se presentan por ambas partes y precisando lo más adecuado entre dichos límites, basándose en criterios justos.

Esquema. Fases de la expropiación forzosa en su procedimiento de urgencia



Fuente: elaboración propia

*“Este empréstito forzoso, esta técnica de financiación aplazada, desnaturaliza absolutamente la técnica de la urgencia y la condena, a mi juicio, irremisiblemente ante el Derecho”<sup>55</sup>.*

## 6. RESPONSABILIDAD POR DEMORA

Nos encontramos la siguiente situación, que es la que se desempeña en nuestro entorno día a día, la Administración beneficiaria ocupa el bien y adquiere sin el pago previo los terrenos que se precisan para efectuar la obra pública. Eso sí, existe y se conoce la figura del justiprecio, pero lo que no se conoce y queda por determinar es la cantidad que se compensará, el plazo en el que se definirá y se pagará. Apoyándonos en un caso correcto y “eficaz” se percibirá la cantidad, aunque no se ajuste a la realidad, hasta que llegue ese momento, *“a la inicial propiedad privada sólo le queda una promesa de un justiprecio”*.<sup>56</sup> Por consiguiente, cuando

<sup>55</sup> García de Enterría, E. (1976), “Expropiación forzosa y devaluación monetaria”, *Revista de Administración Pública*, n. 80, Madrid, p. 28.

<sup>56</sup> Montañés, L.Y. (2019), “Reflexiones sobre el sistema de garantías de los propietarios afectados por las declaraciones genéricas de urgencia”, *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid: INAP, p. 633.



se instaure el justiprecio, ha de darse el pago de dicha cuantía, en un plazo máximo de seis meses, según señala el art. 48<sup>57</sup> LEF.

Los intereses de demora se han de satisfacer según señala el art. 52.7 de la LEF<sup>58</sup> en el instante que se inicia el procedimiento de consolidación del justiprecio. Eso sí, si ese momento de inicio originase retrasos, algo muy habitual en la práctica, se señala que la fecha del mismo cómputo será el de la ocupación y siempre la que sea más conveniente para el expropiado. El retraso originado no puede dañar aún más al afectado, además, si el valor de los bienes o derechos oportunos expropiados fuesen mayores en el momento que se inicia con efectividad el expediente de justiprecio, habría que atribuirse este. Si se lleva a cabo demora en los pagos correspondientes, en base a lo que argumenta la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público<sup>59</sup>, también se ratifica a percibir los intereses oportunos y con ello, las cantidades indemnizatorias necesarias por los retrasos ocasionados.

El importe de los intereses se consolida por el interés lícito del dinero, que será el tipo esencial del Banco de España, válido al momento que se inicie el devengo o cuando se determine anualmente la Ley de Presupuestos, no confundamos con los intereses que se prevén en la Ley General Tributaria.

Tal y como señala la sentencia núm. 6680/2009, de 22 de octubre, del Tribunal Supremo<sup>60</sup>, se ha de rehuir de los posibles incumplimientos originados por la Administración y sus retrasos, donde no se ha de dar daños al expropiado. Así pues, la misma Administración no se tiene que aprovechar y en virtud de ello, beneficiar de los retrasos dados en la fase de fijación de valoración de los bienes.

---

<sup>57</sup> Alude el art. 48 de la LEF: *“1. Una vez determinado el justo precio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses.2. El pago se verificará mediante talón nominativo al expropiado o por transferencia bancaria, en el caso en que el expropiado haya manifestado su deseo de recibir el precio precisamente por este medio”*.

<sup>58</sup> Dispone el art. 52 en su apartado 7 que: *“Efectuada la ocupación de las fincas se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la regulación general establecida en los artículos anteriores, debiendo darse preferencia a estos expedientes para su rápida resolución”*.

<sup>59</sup> Explica el art. 210.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que: *“Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”*.

<sup>60</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 6680/2009, de 22 de octubre.

### 6.1. Intereses originados en el procedimiento de urgencia

En dicho procedimiento extraordinario la fecha de comienzo para contar los intereses es el día siguiente en el cual sucede la ocupación. Por lo tanto, dentro de la determinación de la cantidad de los daños efectuados es preciso hacer una diferencia entre los intereses que acontecen el depósito anterior a la ocupación, de los intereses ocurridos por demora a la hora de establecer y de tal forma, pagar el justiprecio. Es necesario que ante el arrebato del bien correspondiente -si es cierto que a causa de un fin público- la persona afectada sea compensada con una indemnización, que se base plenamente en la “justicia”.

El REF argumenta en su art. 72.1 que *“la responsabilidad por demora se imputará al causante de la misma”*. Ha de darse la responsabilidad propia del retraso por el causante, es decir la Administración, siendo ineludible individualizar en cada expediente el cometido del órgano que ha originado el retraso.

Podemos destacar que existe una excepción, que es la renuncia voluntaria que puede manifestar el expropiado. Si nos basamos en el principio de autonomía, en cuanto a la voluntad propia, se asiente a los afectados a que puedan renunciar a las cuantías accesorias al justiprecio. Dicha renuncia ha de ser precisa y evidente. Otra excepción, es que el derecho a recibir los intereses de demora no se puede recurrir, en cuanto a una pauta administrativa ya firme. Si no es recurrida en plazos instaurados, no se podrá realizar en tiempos futuros si ya ha pasado dicho plazo estimatorio, eso significa que caduca el derecho que se tiene al comienzo.

#### 6.1.1. Intereses del depósito previo a la ocupación

El art. 52 de la LEF en su apartado 4<sup>61</sup> explica que, a raíz del acta anterior a la ocupación y a los documentos y, pruebas que se den a su vez siendo de utilidad en el mismo expediente, la

---

<sup>61</sup> Dispone el art. 52.4 de la LEF: *“A la vista del acta previa a la ocupación y de los documentos que obren o se aporten el expediente, y dentro del plazo que se fije al efecto, la Administración formulará las hojas de depósito previo a la ocupación. El depósito equivaldrá a la capitalización, al interés legal del líquido imponible, declarado con dos años de antelación, aumentado en un veinte por ciento en el caso de propiedades amillaradas. En la riqueza catastrada el importe del depósito habrá de ser equivalente a la cantidad obtenida capitalizando al interés legal o líquido imponible o la renta líquida, según se trate de fincas urbanas o rústicas, respectivamente. En los casos de que la finca en cuestión no se expropie más que parcialmente, se prorrateará el valor señalado por esta misma Regla. Si el bien no tuviera asignada riqueza imponible, servirá de módulo la fijada a los bienes análogos del mismo término municipal. La cantidad así fijada, que devengará a favor del titular expropiado el interés legal, será consignada en la Caja de Depósitos. Al efectuar el pago del justiprecio se hará la liquidación definitiva de intereses”*.

Administración manifestará las hojas de depósito anteriores a la ocupación; este depósito corresponderá a la capitalización, al interés lícito del líquido imponible.

La cuantía que se establezca se destinará en la Caja de Depósitos, donde se devenga el interés legal del dinero en beneficio del titular, aludiendo a que se consignará la liquidación concluyente de los intereses al efectuarse el desembolso del justiprecio.

Lo anteriormente explicado viene complementado con el art. 58, en su primer apartado<sup>62</sup> del REF. El mismo pone en manifiesto que cuando se establezca la cuantía del depósito anterior a la correspondiente ocupación, esa cuantía se ha de asignar inminentemente en la Caja de Depósitos, dando lugar al *dies a quo*<sup>63</sup>. Aún así, se prevé una excepción, en la peripecia de que si no existiera de forma alguna titularidad, el expropiado desee obtenerla con ello, renunciando a los intereses ocasionados lícitamente. Dichos intereses dan origen al comienzo del expediente del justiprecio, siendo valorado como una medida de estimulación en cuanto a la rápida ocupación de los terrenos incautados. De tal forma, hay que indicar que el *dies ad quem*<sup>64</sup> hace referencia al día de la ocupación.

Estos intereses no vendrán a devengarse si la persona expropiada quisiera percibir inmediatamente la cuantía anterior a la ocupación.

#### 6.1.2. Intereses por demora a la hora de determinar y pagar el justiprecio

Aquí nos centramos en el justiprecio y dicho precepto nos lo encontramos en el art. 52.8 de la LEF, que dice que:

*“En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo cincuenta y seis de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquélla en que se hubiera producido la ocupación de que se trata”.*

Por consiguiente, se toma como conclusión que en las expropiaciones de carácter urgente, la especificación del *dies a quo* se da en cuanto al cálculo de los intereses de demora a la hora de

---

<sup>62</sup> Dispone el art. 58.1 del REF: *“La cantidad determinada deberá consignarse inmediatamente en la Caja de Depósitos, a no ser que el expropiado, cuando no hubiese cuestión sobre su titularidad, prefiera percibirla renunciando a los intereses legales de la misma que se establecen en la regla cuarta del artículo 52 de la Ley. Si por cualquier causa la cantidad percibida resultase mayor que la que se fija definitivamente como justo precio, el expropiado habrá de reintegrar el exceso, que podrá exigírsele por vía de apremio a través del Gobernador civil o autoridad competente”.*

<sup>63</sup> Según el DEJ: *“fecha en que da comienzo el cómputo del plazo”.*

<sup>64</sup> Según el DEJ: *“fecha de finalización del plazo”.*

establecer el justiprecio; podemos declarar como pauta general, al día posterior de la fecha que se haga con efectividad la correspondiente ocupación de los bienes, hasta que el precio justo que se haya consignado como concluyente en la vía administrativa sea depositado, sin existir interrupción alguna en cuanto al encadenamiento del proceso.

Aunque se hubiera efectuado el procedimiento de urgencia expropiatorio, si bien por desgracia bastante frecuente, se concibe al derecho de obtener el interés legal del justiprecio. De modo que, si acontecen los seis meses determinados desde que se inicia legalmente el expediente de expropiación y no se ha dado el justiprecio concluyente, la Administración incumplidora deberá consignar al expropiado de un pago indemnizatorio, dicho cómputo se cuenta de manera continua/natural, no se excluyen los días no hábiles. El mismo hará referencia al interés que sea legal del justiprecio hasta el instante de su determinación, *que se liquidará con efectos retroactivos*<sup>65</sup>, cuando se pague el justiprecio. La cantidad fijada en su precio justo vendrá a darse desde que se propinase el cumplimiento de los seis meses, según disponen los arts. 56 y 57 de la LEF. El cómputo inicial para empezar el importe será el día siguiente al mismo que se formalice el periodo de los seis meses, desde dicho acuerdo de urgencia en cuanto a la ocupación.

Entre otras, podemos poner de ejemplo una sentencia del TS, el día 10 de marzo del año 2017<sup>66</sup>. Aquí se añaden al justiprecio los intereses lícitos desde la ocupación que se llevó a cabo, en fecha 24 de enero de 1990, hasta que se completa el pago total. Podemos ver que existe un destacado retraso y margen de tiempo entre el día que se ocupa y, el mismo que se desembolsa todo correctamente, donde se suma la cantidad de los intereses correspondientes al no ejercer el pago en periodo legal y oportuno.

---

<sup>65</sup> Dice el art. 56 de la LEF: “Cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado”.

<sup>66</sup> Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 421/2017, de 10 de marzo.

## 6.2. Cómputo de los intereses

### 6.2.1. La duración de devengo de los intereses

Hay que consignar la duración en su totalidad de los días que han sobrepasado para calcular los correspondientes intereses, estableciendo el día inicial y el día terminante del cálculo. La fecha inicial, tal y como hemos visto en el art. 52, en su apartado 8, sería el día posterior a la determinada ocupación del bien.

En cuanto a lo manifestado en los artículos legales, podemos apreciar que en ningún precepto se alude a que el expropiado sea quien tenga que efectuar alguna reclamación al respecto, ya que es un devengo otorgado por la misma Ley.

### 6.2.2. La base sobre la que se fijan los intereses

La base será el justiprecio ya preciso y concluyente, que tiene que ser firme a raíz de un acto administrativo o ya sea, mediante una resolución del Jurado provincial de expropiación. La misma se configura para llegar al objetivo de cálculo de los intereses cuando sea el justiprecio absoluto. Será sobre dicha cantidad donde se den lugar los cálculos matemáticos, tal y como redacta el art. 73 del REF, *“liquidándose con efectos retroactivos desde la fecha legal de iniciación de la mora”*.

El justiprecio no solo corresponde al valor del bien que se iba a tomar a la hora de ocupar el mismo o al derecho oportuno, sino que como estamos viendo se le ha de añadir las distintas indemnizaciones que se generen y el premio de afección. El mencionado premio de afección viene reflejado en el art. 47 de la LEF y consiste en una indemnización suplementaria sobre el justiprecio que se está ultimando, sin que se dé sobre las demás cuantías indemnizatorias que incumben al expropiado. Es un *premio otorgado en la expropiación al expropiado consistente en el abono de, además del justo precio, un 5% adicional. El 5% del premio de afección se incluirá siempre como última partida de las Jonás de apremio de los propietarios y de la Administración o de la valoración practicada por el jurado, y se calculará exclusivamente sobre el importe final del justiprecio de los bienes o derechos expropiados*<sup>67</sup>.

### 6.2.3. Tipo de interés que se aplica

El tipo de interés que se aplique establece que dicho elemento tenga mucha significación, para considerar si la indemnización que percibirá el expropiado sea una cuantía compensatoria,

---

<sup>67</sup> Según explica el DEJ.

en cuanto al retraso originado. El cómputo tendrá que hacerse a través de la aplicación del tipo de interés legal del dinero, que sea actual en el instante llevado a cabo, siendo establecido por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, teniendo en cuenta las circunstancias económicas. En el año 2018 se estableció en la Disposición Adicional quincuagésima séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018<sup>68</sup> -la vigente debido a las prórrogas ocasionadas en el país- donde se concreta un 3%. Dicho interés es empleado sobre el justiprecio y conlleva un interés simple, que se llevará a cabo según el tipo de interés que esté vigente, efectuado por el Banco de España.

### 6.3. Prescripción de la obligatoriedad de pagar los intereses

El plazo instaurado en cuanto a la prescripción del pago de los intereses correspondientes, en su obligación, es de cinco años, tal y como indica el plazo general en base a la prescripción de créditos contra el Estado -o en su defecto la Administración que se trate- que sería el beneficiado.

La expresión tratada anteriormente como es el *dies a quo* del mismo plazo de prescripción se ha de anotar cuando el justiprecio establecido sea consignado totalmente.

### 6.4. Anatocismo

Vamos a empezar definiendo este concepto y como dice el Diccionario del español jurídico, el anatocismo es “*un interés compuesto. Los intereses vencidos se agregan al capital para producir nuevos intereses, bien por determinación legal o por convenio entre los interesados*”.

Aquí en las expropiaciones forzosas existe una oposición contra esta figura. No se admite como también dice el DEJ un “*interés de los intereses*” en cuanto a la deuda ya acarreada, cuando se concreten intereses de demora liquidados o capaces de liquidar. Con ello, lo planteado es que una vez precisada la base del justiprecio absolutamente, como ya se ha determinado una obligación de pago concreta, que ello conlleve a la realización del desembolso y si no se lleva a cabo, ahí sí ocasionará nuevos intereses.

### 6.5. Acumulación de los intereses ocasionados

A los intereses que sean devengados a causa de la demora en la especificación del justiprecio establecido en el art. 56 de la LEF, habrá que agregarse los que vienen originados en el

---

<sup>68</sup> Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

correspondiente pago del importe, en base al art. 57<sup>69</sup> de la LEF. Aquí, también hay que añadirse aquellos intereses que se hubieran originado en el procedimiento judicial, en cuanto al asentamiento del debido justiprecio.

## **7. PROBLEMAS DEL SISTEMA EN CUANTO AL APROVECHAMIENTO DE LA “URGENCIA”. NECESIDAD DE CORRECCIÓN DEL SISTEMA**

Existe un abuso de toma de utilización de este carácter en el procedimiento de expropiación forzosa, ya que en muchas ocasiones no existe ese requisito de “urgencia” y se toma dicho procedimiento como algo ordinario, cuando el mismo bien cabe decir que es totalmente extraordinario, excepcional. Existe gran facilidad a la hora de privar a una persona de sus bienes o derechos, de manera que esa naturaleza urgente, desde la Ley de 1939 ha transcurrido de manera fugaz, que mediante *“una carrera relámpago, puso fuera de combate y ha hecho prácticamente inaplicable el procedimiento ordinario”*<sup>70</sup>.

Declarar el carácter de urgencia no establece una causa absoluta de necesidades reales y así pues verificadas, que puedan explicar la excepción correspondiente al sistema general de un pago con anterioridad a la toma del bien. Dichas declaraciones no hacen referencia como bien alude la Ley a fines determinados, sino que se vuelca a la generalidad en la práctica, englobando gran parte. Dicha vulgarización de la “excepcionalidad” como señala Eduardo García de Enterría<sup>71</sup> y que con el mismo estoy de acuerdo, *“destruye dicho concepto: si todas las expropiaciones son urgentes, como parece deducirse de la práctica expuesta, es obvio que ninguna merecerá tal calificación de excepcional”*<sup>72</sup>. Si queremos llegar a explicar lo que determina la ocupación urgente, nos arraigamos a que aparece por un aislamiento severo del mismo bien y es objeto de una indemnización intrínseca, conforme a lo establecido en el art. 52 de la LEF.

---

<sup>69</sup> Según dispone el art. 57 de la LEF: *“La cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el artículo cuarenta y ocho”*.

<sup>70</sup> Parada, R. (1990), “Evolución y crisis del instituto expropiatorio”, *Documentación Administrativa*, n. 222, Madrid: INAP, p. 55.

<sup>71</sup> García de Enterría, E. (2001), “La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, Madrid.

<sup>72</sup> García de Enterría, E. (2001), “La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, Madrid, p. 258.

La determinación y pago de los justiprecios de los bienes expropiados a raíz del procedimiento de urgencia no son prioridad en el trámite de la “rápida determinación”, al contrario; tras ocupar lo requerido, la urgencia pasa a un segundo plano y con ello, se va menoscabando, donde los expedientes de los justiprecios pueden tardar hasta varios años para su correcta finalización. Al deber resarcir dicha indemnización se consta de una notoria deuda que tiene la Administración de reparar el daño ocasionado, donde “*el pago de esta apropiación se realiza en un futuro indeterminado, prácticamente cuando el beneficiario quiera, porque los instrumentos para forzar una mínima diligencia, no ya la prioridad de despacho que ingenuamente proclama la LEF, son ineficaces*”<sup>73</sup>. El ordenamiento pide una reacción ante estas prolongaciones indefinidas sin estimar la fijación y desembolso definitivo de los justiprecios.

La corrección del sistema, por la degeneración que presenta, requiere una rectificación y reforma estructural, pero mientras esta se pueda dar hay que decir que hasta que se produzca, se debe intentar pasar las fronteras que hasta ahora no hemos logrado alcanzar para su mejora. Muchos autores<sup>74</sup> reprochan esta Ley y piden la creación de una nueva, que refuerce las carentes garantías de los expropiados. Es ineludible de que existe una necesidad pluralizada de la doctrina, pidiendo que se reforme la Ley de Expropiación Forzosa; se ha de modernizar los preceptos y adaptarse a la realidad en la que vivimos en el siglo XXI, en los niveles sociales, administrativos y por supuestos económicos actuales.

Fue notorio el anuncio emitido por el Congreso de los Diputados de anunciar en el primer trimestre del año 2013 un intento de reforma de la LEF, cuando en diciembre de 2012 se aprobó, aún parcialmente, una reforma de esta. Así pues, se muestra discutible utilizar la Ley de Presupuestos Generales para reformar la Ley de Expropiación Forzosa, ya que el impacto que se da económicamente es indirecto; asimismo se muestra total omisión en la exposición de motivos de la Ley de Presupuestos de la reforma llevada a cabo. Se enfocó en tres aspectos:

---

<sup>73</sup>García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (2017), *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid: Thomson Reuters, p. 320.

<sup>74</sup> Destaco una reflexión del jurista Tomás Ramón Fernández Rodríguez, que dijo: “*Pretendemos dar ejemplo a Europa de nuestro sedicente progresismo en materia de libertades y derechos civiles y, sin embargo, después de doscientos años, seguimos a la cola en lo más elemental: el derecho de todo ciudadano a no ser privado de lo suyo sino por una causa de utilidad pública o interés social debidamente constatada y sólo en la medida en que sea estrictamente indispensable para satisfacerla. Para esto somos insensibles*”. Fernández, T.R. (2005), “Por una nueva ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n. 166, Madrid, p. 10.



composición del Jurado expropiatorio (número mayor de técnicos de la administración estatal); la retasación (plazo a cuatro años, en vez de dos); y la inclusión de una Disposición Adicional acerca de la responsabilidad patrimonial por nulidad de los medios de expropiación (el expropiado solo tiene derecho a ser compensado según dice el art. 139<sup>75</sup> de la Ley 30/1992, con una cantidad de hasta un 25% de la cuantía del justiprecio y por el daño originado y, justificado).

Por lo tanto, se manifiestan completos dichos efectos desde el 1 de enero del año 2013 y la interrogativa que se presenta es que, con reformas de este calado, ¿qué es lo que consiguen? Lo que hacen es debilitar la seguridad jurídica, destapando más preguntas de las que se buscan soluciones a persuadir.

## 8. CONCLUSIONES

Por último y como parte final del presente trabajo voy a destacar las conclusiones que he conseguido extraer y manifestar a lo largo del estudio del tema, las expropiaciones forzosas urgentes. Asimismo, voy a estimar varios aspectos críticos y ciertas opiniones personales que considero significativas de explicar, bajo mi humilde perspectiva.

**Primera:** Fue la Ley con fecha, 7 de octubre de 1939 sobre procedimiento en las leyes de expropiación forzosa, la que instauró en nuestro sistema de derecho el carácter de urgencia en la expropiación forzosa, justificando que existían necesidades de reparar daños, efectuados a causa de la Guerra Civil y actuando siempre que fuese necesario usando esta caracterización en

---

<sup>75</sup> Manifiesta el art. 139 de la Ley 30/1992: “1. *Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.*

2. *En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.*

3. *Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.*

4. *La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

5. *El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.*

*El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado”.*

el sistema, donde se da una mayor aceleración del fin buscado. La excepcionalidad presentada al principio fue víctima de un beneficio por parte de la Administración, de considerable referencia, donde el expropiante con mayor rapidez iba a ser beneficiado aún más si cabía, de la actividad que se ejercía. Ya en 1954 se seguía defendiendo este aprovechamiento y dicho uso se extendió sin cesar a gran parte de las expropiaciones, porque difiere de que la urgencia ha de ser recíproca, en ocupar el bien y pagar justamente el precio oportuno, cuando no es así. Se permite esta excepcionalidad, donde se recalca el requisito de una declaración previa del Consejo de Ministros donde se apruebe dicha urgencia, aún así a pesar de “jugar con las cartas” a su favor, en ocasiones no son capaces de calumniar de forma creíble, ya que los tribunales controlan esa legalidad y en la debida motivación que ha de darse no demuestran con convicción lo que ellos creían como algo “notorio”. Aún así, se sigue el caso oportuno por el procedimiento ordinario, es decir no pierden esa potestad cuyo propósito es expropiar. Subrayo que la Administración antes de estudiar a fondo si es una urgencia auténtica, sin nada que perder, emplean este carácter sin miedo a que sea rechazado.

**Segunda:** Sustantivamente contemplamos que la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 es la única, respecto a las grandes leyes administrativas anteriores a la Constitución Española de 1978 vigente. A pesar de su antigüedad, de sus actualizaciones y de sus disconformidades en base al requerimiento de muchas personas a que se reforme la misma Ley, sigue reinante. La única beneficiaria, con total claridad, se puede decir que es la Administración Pública. Es una ley que causaba primicia en dicha época, puesto que incrustó la responsabilidad patrimonial que tiene la Administración en su conjunto, englobando a todos sus niveles. Dicha responsabilidad no estaba regulada en esa época en otros estados de Europa.

**Tercera:** Otro aspecto más a aludir es que existe una gran discrepancia en cuanto a lo que expone el artículo 103.1 de la CE, pues engloba el término de “buena administración”, donde se aprecian deficientes garantías del afectado, en cuanto a su regulación legal. Por consiguiente y enlazando con este precepto legal, el artículo 33 CE también depara en que esa privación de bienes será por una buena causa. Dicho artículo insta de que el derecho a la propiedad no es inapelable y además, no pronuncia en ningún momento que se haya de dar un pago precedente antes de la oportuna ocupación; aquí es donde se beneficia la propia LEF. Así pues, no resulta inconstitucional el aplazamiento del pago objeto de indemnización al último transcurso del procedimiento.

**Cuarta:** Existe un cuantioso vacío legal en cuanto a la defensa del expropiado; está claro que la balanza en cuanto al poder-garantías se vierte a favor de la Administración Pública, ante la gran facultad y dominio de la misma. Es cierto, que muchas veces son necesarias ciertas

expropiaciones por causas públicas o sociales verídicas, pero en otras existe gran despreocupación por la debilidad y sensibilidad de los expropiados. Porque, ¿de verdad no existen otros mecanismos que sean de beneficio para la Administración y no dañe al expropiado? Personalmente creo que, seguro que en los distintos casos de expropiación forzosa que se dan, los hay y así se demuestra por ejemplo en las servidumbres, pero la práctica y utilización necesaria habla por sí sola. Habría que cumplir con el precepto que alude y declara el Tribunal Constitucional<sup>76</sup>, donde siempre hay que buscar el menor perjuicio a los expropiados, “*en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad)*”.

**Quinta:** Es obvio que, toda declaración efectuada como urgente mediante un Decreto es totalmente nula, de manera que es opuesta al art. 52 de la LEF y su desarrollo en el art. 56 del REF. Cuando la declaración común se encuentre en una Ley, como es la tratada, le corresponderá la misma nulidad si la manifestación la realiza incorrectamente en su seno de competencias; aquí mediante declaración no será suficiente para establecerse de forma inmediata su expropiación, si no se cumplen los requisitos marcados legalmente. Es importante explicar que, en muchas ocasiones, las declaraciones oportunas no se llevan a cabo en obras con un permiso propio ya aceptado, como dice la Ley, sino en obras que carecen de dicho permiso o proyecto y aún antes, de haber sido percibida. Tampoco existe una clara y necesaria motivación, ni la alusión expresa de los bienes expropiados, como recalca el art. 56 REF.

**Sexta:** Otro punto más a destacar es que existe la triste realidad de que en la actualidad la mayoría de las expropiaciones que se llevan a cabo, son efectuadas por el procedimiento de urgencia, aunque esa noción sea escasa. Por ello podemos decir que el procedimiento excepcional se ha transformado en ordinario, y lo regular a su vez, en inusual. Se aprovecha del cómputo del tiempo en la utilización del art. 52 LEF puesto que pospone el pago, donde ocupa lo que necesita inminentemente aludiendo a esa rapidez que luego, no es recíproca. Los expedientes del correspondiente “precio justo” pueden prosperar hasta varios años para que se finalice debidamente; esto no se puede permitir, hay que exigir mayor rapidez.

**Séptima:** Estamos ante un notorio aprovechamiento por parte de la Administración, pero existe una peculiaridad que se puede dar y a su vez es curiosa, ya que se puede decir que puede llegar a beneficiarse tanto el “expropiado”, como el “expropiante”. Puede ocurrir que se estime el desistimiento de la AP, ya sea por falta de motivación ante expectativas anteriores o por

---

<sup>76</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 48/2005, de 3 de marzo.

ejemplo por falta de liquidez para hacerse con su propiedad, siempre que no se efectúe la ocupación del bien o derecho; donde ya desaparecerían los deberes de las fases y conjeturas del caso en particular. Puede ser que a la Administración ya no le interese la expropiación de un bien, ya sea porque no tenga suficientes recursos para pagar dicha compensación o por ejemplo, que prefiera hacerlo más tarde. El motivo a la persona que iba a ser expropiada le es indiferente, porque el patrimonio mismo le sigue perteneciendo; dicha situación al principio amenazadora ha quedado concluyentemente en una peculiar e inquietante anécdota.

**Octava:** Otro inciso sustancial a tratar es que la persona afectada no sabe que va a ser expropiada hasta que recibe la notificación oportuna, una mera resolución donde se indica el día y la hora de proceder a levantar el acta anterior a la correspondiente ocupación, para proceder a ejecutar el proyecto ideado por la Administración. Aquí el perjudicado no tiene el mínimo conocimiento previo de esa simple notificación. Coexiste la mínima garantía de que solo puede interponer recurso y queja/discusión sobre el “precio justo”.

**Novena:** El debido trámite de iniciación de información pública será necesario, por un plazo de quince días como legalmente viene atribuido. Ante la dejadez y pasividad de la Administración en ciertos casos de no estimar dicha obligación y, aludir que no es necesario en el procedimiento de urgencia, originan un incumplimiento de deber en su actuación. El art. 56 del REF señala que es un requisito imprescindible en el expediente y si no se efectúa, se declarará la nulidad del caso.

**Décima:** La Administración a la hora de determinar la cuantía a indemnizar lo hace de manera unilateral, ajustándose a valores fiscales y lícitos, pero son valoraciones muy por debajo de los valores del mercado del bien correspondiente o, del derecho que se tenía. Dicho retraso devalúa aún más la insuficiente cuantía que se consigna al afectado porque con el transcurso del tiempo el dinero va evolucionando, el nivel de vida cambia y no olvidemos, que no se aprecian las necesidades de cada persona en particular. Seguro que hay personas que por ejemplo se dedican a cultivar terrenos y que dicha actividad mantenga a una familia completa, que se dependa de los frutos que consigan y en el desarrollo diario llevado a cabo. Se añadirán los intereses necesarios, pero no creo que eso cubra todo el daño ocasionado; no olvidemos que el daño no es solo una mera cantidad económica. Existe una posibilidad de renuncia voluntaria del expropiado, donde puede manifestar que desiste a las cantidades accesorias del justiprecio siendo constatado de manera concisa y que esta, sea evidente. Pero, ¿de verdad una persona que es arrebatada de sus pertenencias y no tratada justamente, va a devolver además algo que le corresponde? Esto sí que es verdaderamente una excepcionalidad, donde personalmente no le veo noción ecuánime, pero que ahí se encuentra.

**Decimoprimera:** Otro factor conveniente de explicar es que en numerosos casos, no se han incorporado en los justiprecios de las fincas expropiadas por urgencia ninguna toma de los frutos que se han podido privar en su recogida, durante el exceso de tiempo en cuanto a la ocupación previa, donde la jurisprudencia dijo que serían incorporadas en los intereses de demora. Nos encontramos que ya no solo se habla de cantidades insuficientes, sino una cantidad imperceptible de obtener. En la actualidad, la jurisprudencia admite los intereses de demora en la ocupación cuando pasen seis meses desde que empezó el expediente de expropiación, declarado por urgencia, sin que dicha ocupación no se haya efectuado. Dichos intereses cuando se complete la ocupación se unirán a los que instaura el art. 52.8 de la LEF.

**Decimosegunda:** Es importante aclarar que la Ley tiene un gran defecto y es que, no determina un plazo de caducidad de manera automática; pero se puede estimar que si se cumple el plazo de seis meses -tiempo máximo tratado en el art. 56 de la LEF- que se impone para dar lugar el expediente del justiprecio, desde que comienza la expropiación y no se haya desenvuelto esa fijación o, iniciado tras su anterior ocupación, siendo esto lo común, se está realizando una limitación extra de poder en términos de abuso de derecho, como así recalca el art. 7 del Código Civil, en su apartado 2<sup>77</sup>.

**Decimotercera:** Es precisa ya la reforma del art. 52 de la LEF ante el aprovechamiento de la Administración con los expropiados. Existen carentes garantías de las personas afectadas en este procedimiento, lo normal es que reciban el “justiprecio” en un periodo muy posterior a la ocupación del bien, periodos que pueden durar años y dichas personas, que pueden perder su vivienda habitual, quedan indefensas y sin propiedad digna, hasta que la Administración quiere. Muchas personas, a destacar expertos de este ámbito, sujetos afectados en mayor o menor medida por este procedimiento o, por ejemplo, juristas de larga trayectoria solicitan en repetidas coyunturas que ya es hora de reformar y acondicionar las lagunas de esta Ley, así como del Reglamento que lo acompaña y legislación complementaria.

¿Hasta cuando se va a permitir que se sigan efectuando despotismos en la toma de la “urgencia”? ¿Cuándo van a tener las personas afectadas un debido resarcimiento de lo arrebatado? Ante todo, solo queda perseverar ante una, ojalá y pronta, toma de conciencia ante estas injusticias efectuadas.

---

<sup>77</sup> Dispone el art. 7.2 del CC que: “La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Argelich, C. (2018), “Alteraciones en el denominado procedimiento de urgencia y propuestas de enmienda”, *Revista catalana de dret públic*, n. 56, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, pp. 105-124.
- Arias, M.A. (1999), “Problemas derivados de la expropiación por la vía de urgencia a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia”, *Revista xurídica galega*, n. 25, Galicia, pp. 267-290.
- Borrás, C. (2019), *Cuestiones entorno a la expropiación forzosa con especial atención a la responsabilidad por demora*, (Trabajo Fin de Grado), Universidad de Jaén, Jaén.
- Cortés, A. (2013), “La acción reivindicatoria civil en las expropiaciones “ilegales”, La indemnización del derecho de propiedad como responsabilidad patrimonial encubierta”, *Revista digital CEMCI*, n. 21, Granada, pp. 1-18.
- Fayos, J.L. (2007), “La expropiación forzosa urgente, análisis”, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 303, Valencia: INAP, pp. 175-228.
- Fayos, J.L., Morote, J.V., Pérez, J.L., Reig, G. & Sancho, J.A. (2012), *Expropiación forzosa urgente (3 tercera edición)*, Madrid: El consultor de los Ayuntamientos (La Ley).
- Fernández, T.R. (2005), “Por una nueva ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, n. 166, Madrid, pp. 7-27.
- Fuertes, M. (2000), "Los intereses expropiatorios: ¿burla o retribución?", *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 1511 y ss. del segundo tomo.
- García de Enterría, E. (1976), “Expropiación forzosa y devaluación monetaria”, *Revista de Administración Pública*, n. 80, Madrid, pp. 9-38.
- García de Enterría, E. (1989), *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*, Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. (2001), “La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, Madrid, pp. 251-268.
- García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (2017), *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid: Thomson Reuters.
- Humero, A.E. & Porto, E. (2019), *Estudio integral de las valoraciones expropiatorias. (Análisis pormenorizado del ordenamiento jurídico, jurisprudencia y casos prácticos)*, Madrid: Dykinson, S.L.

- López-Nieto, F., Carrillo, J.A. & Guichot, E. (2006), *La expropiación forzosa*, Valladolid: Editorial Lex Nova S.A.
- López-Nieto, F. (2007), *Manual de Expropiación Forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).
- Marchena, J. (2003), *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Martín, S.M., Cuesta, J., Olmedo, A., Arnaiz, A. & López, C.M. (2000), *Expropiación forzosa*, Madrid: Francis Lefebvre.
- Montañés, L.Y. (2007), *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pago en especie*, Navarra: Aranzadi, SA.
- Montañés, L.Y. (2019), “Reflexiones sobre el sistema de garantías de los propietarios afectados por las declaraciones genéricas de urgencia”, *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Madrid: INAP, pp. 671-700.
- Moreno, J.A., Massó, M.F. & Pleite, F. (2006), *Procedimiento y proceso administrativo práctico, Volumen 2*, Madrid: La Ley.
- Muñoz, S. (2015), *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo XIV: La actividad regulatoria de la Administración*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Parada, R. (1990), “Evolución y crisis del instituto expropiatorio”, *Documentación Administrativa*, n. 222, Madrid: INAP, pp. 41-78.
- Pernas, B. (2007), “La expropiación forzosa por el procedimiento de urgencia. La declaración de urgencia (I)”, *Revista agropecuaria y ganadera*, n. 896, Madrid: Editorial Agrícola Española, pp. 350-351.
- Pernas, B. (2007), “La expropiación forzosa por el procedimiento de urgencia. Levantamiento del acta previa a la ocupación (II)”, *Revista agropecuaria y ganadera*, n. 897, Madrid: Editorial Agrícola Española, p. 436.
- Puerta, F., Gómez, L.J. & Rodríguez, A.M. (2019), *La expropiación forzosa. Teoría y práctica de la institución*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Qiqi, X. (2019), *Expropiación forzosa*, (Trabajo Fin de Grado), Universidad de Jaén, Jaén.
- Rayos, J.L., Morote, J.V., Pérez, J.L., Reig, G. & Sancho, J.A. (2012), *Expropiación forzosa urgente*, Valencia: La ley digital.

- Real Academia Española. (2004), *Diccionario de la lengua española* (24nd ed.), Madrid, Autor.
- Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial. (2016), *Diccionario del español jurídico*, Madrid: Espasa.

### 9.1. Webgrafía

- Barnuevo, D. (25 de marzo de 2013), *La caducidad en los procedimientos expropiatorios*, Acal. Recuperado de : <https://www.acalsl.com/blog/2013/03/la-caducidad-en-los-procedimientos-expropiatorios>
- Benítez, A. (julio de 2012), *Expropiaciones forzosas: el principio de proporcionalidad y de idoneidad*. Recuperado de: <https://administrativando.es/expropiaciones-forzosas-principio-de-proporcionalidad-y-de-idoneidad/>
- Carnero, E. (19 de febrero de 2015), *¿Sabes en qué consiste el derecho de servidumbre?* Recuperado de: <https://www.api.cat/noticias/sabes-en-que-consiste-el-derecho-de-servidumbre/>
- Escriche, C. (3 de febrero de 2018), *La expropiación forzosa y sus fases*. Recuperado de: <https://www.domingomonforte.com/la-expropiacion-forzosa-fases/>
- Iberley. (1 de marzo de 2017), *El procedimiento especial de expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado*. Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/expropiaciones-razones-defensa-nacional-seguridad-estado-62068>
- Iberley. (1 de marzo de 2017), *Responsabilidades por demora en el procedimiento de expropiación forzosa: intereses y retasación*. Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/responsabilidades-demora-procedimiento-expropiacion-forzosa-62056>
- La Vanguardia (7 de diciembre de 2018), *Gobierno declara de urgencia las expropiaciones para enlaces de A-67 y A-8*. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20181207/453408082264/gobierno-declara-de-urgencia-las-expropiaciones-para-enlaces-de-a-67-y-a-8.html>
- Magdalena, J.A. (18 de junio de 2013), *Otra reforma sorpresiva de la Ley de Expropiación Forzosa*. Recuperado de: [http://www.lawyerpress.com/news/2013\\_06/1806\\_13\\_008.html](http://www.lawyerpress.com/news/2013_06/1806_13_008.html)



- Viana, M.P. (18 de septiembre de 2019), *La nulidad de procedimiento de expropiación forzosa por omisión del trámite de información pública*. Recuperado de: <https://www.rodriagoabogados.es/single-post/2019/09/18/La-nulidad-de-procedimiento-de-expropiaci%C3%B3n-forzosa-por-omisi%C3%B3n-del-tr%C3%A1mite-de-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica>

## **10. JURISPRUDENCIA**

- Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 6839/92, de 11 de junio.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 9799/2003, de 6 de junio.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 516/2003, de 7 de julio.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 5909/2003, de 11 de octubre.
- Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 48/2005, de 3 de marzo.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1607/2005, de 21 de abril.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1390/2005, de 4 de junio.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 6680/2009, de 22 de octubre.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 2202/2011, de 5 de febrero.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 3819/2011, de 7 de marzo.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 6448/2011, de 20 de octubre.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1623/2013, de 17 de diciembre.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 421/2017, de 10 de marzo.
- Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 5). Sentencia núm. 618/2017, de 5 de abril.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1151/2017, de 29 de junio.
- Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 989/2019, de 4 de julio.

## 11. LEGISLACIÓN

- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Boletín Oficial del Estado núm. 206, de 25 de julio, pp. 249-259.
- Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. Boletín Oficial del Estado núm. 58, de 27 de febrero, pp. 1.518-1.532.
- Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario. Boletín Oficial del Estado, núm. 106, de 16 de abril, pp. 2.238-2.239.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. Boletín Oficial del Estado núm. 351, de 17 de diciembre, pp. 8.261-8.278.
- Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. Boletín Oficial del Estado núm. 160, de 20 de junio, pp. 443-454.
- Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre, pp. 29.313-29.424.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado núm. 80, de 3 de abril, pp. 8.945-8.964.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Boletín Oficial del Estado núm. 285, de 27 de noviembre, pp. 40.300-40.319.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado núm. 167, de 14 de julio pp. 23.516-23.551.
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Boletín Oficial del Estado núm. 314, de 30 de diciembre, pp. 42.334-42.338.
- Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Boletín Oficial del Estado núm. 216, de 9 de septiembre, pp. 79.287-79.296.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado núm. 236, de 2 de octubre, pp. 89.343-89.410.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Oficial del Estado núm. 272, de 9 de noviembre, pp. 10.7714-10.8007.

- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Boletín Oficial del Estado núm. 161, de 4 de julio, pp. 66.621-67.354.