



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales  
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

# **EXPROPIACIÓN FORZOSA EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO DE CARRETERAS.**

**Alumno: JAVIER GARCÍA MOLINA.**

**ABRIL, 2021.**

## ÍNDICE:

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUCCIÓN.....                                                                              | 1  |
| 2. DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL.....                                                                  | 2  |
| 3. DIMENSIÓN NORMATIVA.....                                                                       | 12 |
| 4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SU RELACIÓN CON LA OBRA PÚBLICA.....                          | 20 |
| 4.1. Problemas de eficacia:.....                                                                  | 20 |
| 4.2. Problemas en la tramitación del procedimiento.....                                           | 22 |
| 5. PROCEDIMIENTO ESPECIALES MÁS UTILIZADOS EN LA OBRA PÚBLICA.....                                | 33 |
| 5.1. Expropiación urgente.....                                                                    | 33 |
| 5.2. Expropiación parcial.....                                                                    | 35 |
| 5.3. Ocupaciones temporales.....                                                                  | 37 |
| 6. LA LEY DE CARRETERAS Y SU RELACIÓN CON LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA..... | 39 |
| 7. ANEJO DE EXPROPIACIÓN.....                                                                     | 42 |
| 7.1. Memoria.....                                                                                 | 43 |
| 7.2. Bienes y derechos afectados.....                                                             | 50 |
| 7.3. Planos de expropiación.....                                                                  | 53 |
| 7.4. Fichas individualizadas de fincas, construcciones y servicios afectados.....                 | 53 |
| 8. CONCLUSIÓN.....                                                                                | 54 |

**ABREVIATURAS:**

- LEF: LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.
- REGLAMENTO: DECRETO DE 26 DE ABRIL DE 1957 POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

## 1. INTRODUCCIÓN

La expropiación forzosa es una institución que surge para arbitrar un procedimiento, de la forma más adecuada posible, en el que se produce una colisión entre el interés público y los intereses de los particulares abogando por regular legalmente la promoción de la transmisión del bien o derecho afectado, en favor del interés público, y por la realización de pago de una indemnización justa, en favor del interés de los particulares. Al final, con la institución de la expropiación forzosa siempre se va a resolver el interés general intentando colisionar y/o dañar lo menos posible el interés del particular afectado. Todo esto es posible debido al concepto que se acuñó en la Constitución Española referente a la función social de la propiedad; es de esta forma, vemos como lo que se plantea como un derecho “casi” fundamental ve limitado su contenido atendiendo a lo que digan las leyes por esa estrecha relación que guarda con el interés general y el dominio público.

En cuanto a la legislación referente a la institución, podemos hacer referencia a la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954; una Ley que, para regular una cuestión tan delicada, lleva utilizándose más de 76 años (al margen de las reformas que se han ido realizando de forma puntual), cosa que no transmite mucha seguridad en cuanto a validez y adaptación a la sociedad actual. Sin embargo, el preámbulo de la propia Ley indica que el hecho de que lleve regulada legalmente tantos años es sinónimo de que ha existido una preocupación desde entonces, que ha girado alrededor de la posibilidad de un grave desajuste entre el orden real de fines y medios que enmarca hoy la acción de la Administración y el sistema de preceptos que integran la normativa vigente.

La expropiación forzosa siempre ha sido una figura muy dura y controvertida que ha creado pavor entre los particulares porque les arrebatan bienes y derechos sin tener una mínima posibilidad de hacer valer su derecho a la propiedad por encima del interés general de la Administración. Pero es más temida, aún si cabe, la modalidad urgente de la expropiación ya que se configura como un arma que permite la consumación de la privación de los bienes o derechos postergando las garantías (además, sin ninguna prisa por atenderlas). Esta es la peculiaridad que presenta la modalidad de urgencia y, por increíble que parezca, aunque la Ley de Expropiación Forzosa la establece como una

excepcionalidad, en la actualidad lo excepcional se ha convertido en habitual por la facilidad que tienen de llevar las expropiaciones por esta vía y las consecuentes comodidades que produce esta a la Administración cara al procedimiento.

Esta vía de la que hablamos es por la que se opta la gran mayoría de ocasiones en materia de obra pública y, más aún, en materia de construcción de carreteras ya que incluso la propia Ley de Carreteras contempla esa “necesidad de urgente ocupación” en su articulado. Pero, en esta materia, se plantean muchos problemas de eficacia por carencias y la mala praxis que se produce en muchas ocasiones dentro del procedimiento por parte de la Administración

Las modalidades más habituales de expropiación que se suelen producir en materia de obra pública, y que son también las que deben quedar perfectamente delimitadas en los “Anejos de expropiación” en materia de carreteras, son las ocupaciones temporales y las expropiaciones parciales, que son dos figuras que, en ocasiones, plantean más problemas al ciudadano que una expropiación normal de todo su terreno o de forma permanente.

Para terminar con esta materia, solo hacer referencia a que, a través de los “Anejos de Expropiación” es como, por un lado se delimita el alcance del proyecto de obra, es decir, un estudio de todos los terrenos que van a verse afectado por esta y por otro, sirven como documento para el inicio de la incoación del proceso expropiatorio que regula la Ley de Expropiación forzosa.

## **2. DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL**

En el Estado español, el inicio de este punto en el ámbito constitucional viene del artículo 33 de la Constitución Española que sirve como referencia para determinar el contenido y alcance de leyes como la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, su reglamento de desarrollo contenido en el Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa o, incluso, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. Este artículo se divide en tres apartados que vamos a desglosar y analizar de forma detenida a continuación:

En el primero de ellos se reconoce el derecho a la propiedad privada, un concepto que la propia Constitución en su preámbulo lo enmarca como un derecho de proyección económico-social, enmarcado en la esfera de la libertad económica. Aquí nos encontramos ante un derecho que, por el lugar que ocupa en la Constitución, no se considera “fundamental” sino que se encuadra dentro de la Sección 2ª como “Derechos y libertades de los ciudadanos” y, además, tampoco va a poder ser objeto de protección por parte del recurso de amparo. A pesar de esto, ha existido cierta doctrina jurisprudencial relativamente reciente, entre la que podemos destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2004 de 18 de noviembre<sup>1</sup>, que tras un profundo análisis del significado y extensión de este derecho lo han considerado como un auténtico Derecho Fundamental.

El segundo apartado del mencionado artículo reconoce que “la función social de la propiedad será la que delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”. Esa función social se muestra como un elemento esencial a la hora de delimitar su contenido debido a esa estrecha relación que guarda con el interés general y el dominio público. Pues bien, a esta función a la que hacemos referencia se llega una vez superada la concepción civilista en la que la propiedad privada se concebía como un límite de derecho natural, dando lugar este cambio a un nuevo alcance a la institución de la expropiación forzosa<sup>2</sup>. Gracias a esta superación y a la actual concepción de la propiedad, es posible ver la expropiación forzosa como un aspecto positivo, es decir, como un utensilio dejado en manos del poder público con la finalidad de ayudar a cumplir sus fines de ordenación y creación de la sociedad atendiendo a imperativos crecientes de justicia social<sup>3</sup>.

Debido a estos cambios, se acaba posibilitando la extensión de la expropiación forzosa a todo tipo de derechos e intereses y a toda clase de fines públicos y sociales por pasar el derecho de propiedad privada a concebirse como una garantía del contenido económico de la propiedad para el titular de este derecho. A este respecto, García de

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2004, de 18 de noviembre. En esta sentencia se realiza una especie de análisis de la extensión y significado del derecho a la propiedad privada en la Constitución Española.

<sup>2</sup> Ruíz Navarro aquí señala que el derecho de propiedad ya no se entiende como el derecho individual y personal por antonomasia pasando a articularse como una institución jurídica objetiva, con una gran cantidad de limitaciones impuestas por la función social a la que se encuentra sujeta. Ruíz Navarro, J.L. (2004). *Sinopsis del artículo 33 de la Constitución española*. (Actualizada en 2017 por Rastrollo, A). Disponible Online en el Portal de la Constitución de la web del Congreso de los Diputados: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>.

<sup>3</sup> García de Enterría aquí se refiere a la institución como un cauce para la más amplia intervención pública en la sociedad. García de Enterría, E. (1984). *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Editorial Civitas SA Reedición., pp. 21 y 22.

Enterría<sup>4</sup> determinó que “*no se altera el status general de la propiedad, simplemente se impone un sacrificio de una situación dominical específica al mínimo, al no acarrear la pérdida del contenido económico de la situación sacrificada, contenido que es simplemente sustituido por un equivalente dinerario*”.

Volviendo de nuevo al concepto acuñado de la función social de la propiedad, tanto el Tribunal Constitucional como algunos autores hacen referencia a este; el Tribunal Constitucional en su STC 37/1987 de 26 de marzo que “*la función social se considera un elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada*”<sup>5</sup>, de lo que se deduce que, aunque se reconoce ese interés de los particulares, este debe rendirse ante las necesidades y exigencias del bien común. Otra definición interesante referente a esta función social la da un profesor de la Universidad de la Laguna, F. J. Villar Rojas<sup>6</sup> al establecer que “*es la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio público está llamada a cumplir en atención a determinados valores o intereses de la colectividad*”.

Para terminar el artículo 33 CE, en su último apartado, hace referencia a lo que ya hemos mencionado y en lo que nos vamos a centrar, que es la propia institución de la expropiación forzosa. El Tribunal Constitucional ha dado una definición en su STC 227/1998<sup>7</sup> : “*La expropiación forzosa consiste en (...) la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos, por causa justificada de utilidad pública o interés social*”. Pues bien, esta definición produce una distinción clara respecto de otras figuras afines como pueden ser las medidas legales de delimitación de derechos o la regulación general del contenido de un derecho. En estos casos, no puede desconocerse el contenido esencial del derecho de propiedad pues de producirse, no podríamos hablar de regulación general de derechos sino de una privación o supresión prohibida por la

---

<sup>4</sup> García de Enterría, E., y Fernández, T. R. : *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen II. 11a edición. Editorial Civitas. Madrid 2011, p. 228.

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria en Andalucía. Se configuró como una sentencia de gran trascendencia respecto al alcance general en el ámbito de la propiedad privada y la función social de ésta.

<sup>6</sup> Villar Rojas, F.: “El derecho de propiedad del suelo”. En Villar Rojas, F. Dir., Hernández González F. L. Cord.: *Derecho urbanístico de Canarias*. 2a edición. Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2010., p. 65.

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998 de 29 de noviembre. En esta sentencia el Tribunal Constitucional ha dictaminado que la expropiación forzosa constituye una garantía constitucional reconocida en el artículo 33.3 de la Carta Magna.

Constitución, salvo que se lleve a cabo por el instituto expropiatorio y mediante la correspondiente indemnización<sup>8</sup>.

Esta institución ha experimentado una ampliación dentro del concepto de delimitación jurídica<sup>9</sup> que se puede ver y explicar, de forma clara, a través del famoso “Caso Rumasa”, que fue afectado por la Ley 7/1983, de 29 de julio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los bancos y otras sociedades que componen el “Grupo Rumasa, SA”. En este famoso caso, se puede ver de forma clara la posibilidad de que la vía expropiatoria pueda iniciarse mediante un *decreto ley*<sup>10</sup> en el que se pide la preservación de ciertos intereses económicos y “*muy singularmente el riesgo de la estabilidad del sistema financiero*”. Esto, que podríamos considerarlo como un claro abandono de la formalidad de la ley, se ha acompañado de la posibilidad de que el despojo de los bienes o derechos que se va a llevar a cabo mediante esta institución, se pueda realizar sin depósito ni pago previo como establece el propio articulado. Como resultado de esto, se ha dado lugar a una multitud de pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional español en cuestiones sobre la categoría de las expropiaciones legislativas, entre los que podemos destacar la STC 48/2005, de 3 de marzo, en la que el Tribunal marca de forma clara y concisa que para que una ley expropiatoria se pueda considerar válida debe existir una causa *expropriandi*, garantizar una indemnización en favor de los afectados o expropiados y que se lleve a cabo por un procedimiento expropiatorio con todas las garantías.

Aunque bien es cierto que acerca del procedimiento expropiatorio pueden darse algunas especialidades procedimentales porque hay ciertas situaciones excepcionales que lo requieren así, como puede ser el caso de la expropiación forzosa urgente por tratar la construcción de carreteras.

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre. Doctrina contenida en el Fundamento Jurídico 5º de la misma.

<sup>9</sup> Para una crítica de la ampliación de la figura que en ocasiones supera lo admisible en el ámbito de la esfera privada de los ciudadanos puede consultarse. Vázquez, R. P. (1990). “Evolución y crisis del instituto expropiatorio”. *Documentación Administrativa*., pp. 41-78.

<sup>10</sup> El autor Piqueras Bautista aquí lo que ha entendido es que, observando los fundamentos que se exponen por la jurisprudencia constitucional, no se puede afirmar, al menos de forma rotunda, que el Tribunal Constitucional haya consagrado la posibilidad de que la expropiación forzosa pueda regularse por decreto-ley en todos los casos, sino que parece restringirse al RDL 2/83 dados los excepcionales presupuestos de hecho que dieron lugar al mismo. Piqueras Bautista, R. (1994). En la “XV Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado”. *El sistema económico en la Constitución española*. Volumen I. Ministerio de Justicia., p. 1059.

En relación con el artículo 33 de la Constitución española que hemos comentado de forma detenida, es importante recalcar la STC 37/1987<sup>11</sup>, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, en la que se hace una importante reflexión sobre este y, más concretamente, sobre la función social de la propiedad. Pero acerca de este tema, no solo destacan sentencias como la apuntada, sino que también hay que hacer referencia a otras como la STC 48/2005<sup>12</sup>, de 3 de marzo en la que el Tribunal Constitucional da un interesante apunte sobre la institución de la expropiación forzosa. De todo lo apuntado y visto en las distintas sentencias se puede hacer alusión a la STC 301/1993, de 21 de octubre, FJ nº 4, en la que se puede observar una síntesis clara y concisa de lo que recogen estas sentencias (a pesar de ser una anterior y otra posterior) en fragmentos como el siguiente: *“Acerca de la garantía de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, el art. 33.3 CE establece un triple aseguramiento: 1) Toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una causa expropiandi, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; 2) Los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; y, 3) La expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes”*.

Observando y atendiendo al protagonismo del que dota la teoría del Estado social a los Poderes Públicos, en general, y a la Administración Pública, en particular; pero sobre todo la descentralización territorial con la que el articulado de la Constitución dota a esta última, se entiende necesario que se lleve a cabo un acto de fijación de la distribución de competencias en materia de obras públicas (carreteras) y en materia de expropiación, entre las diferentes Administraciones. Es por esto por lo que la Constitución Española, en materia de obras públicas y carreteras, ha conservado las competencias sobre “obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”, los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y el régimen general de las

---

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 37/1987, de 26 de Marzo de 1987. (Recurso de inconstitucionalidad 685/1984).

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 48/2005, de 3 de marzo de 2005. Se apunta sobre la institución de la expropiación forzosa: *“... la institución de la expropiación forzosa supone «un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público» (de la Administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concurra «causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”*

comunicaciones (artículo 149.1, 21ª y 24ª) para dejarlas en manos del Estado. Por otro lado, en el artículo 148 de la Constitución Española, se recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de obras públicas, siempre que sean de interés de la Comunidad y dentro de su territorio, y de ferrocarriles y carreteras siempre que su itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, entre otras cosas.

Respecto del tema de expropiación, en la Constitución Española se le reserva al Estado la legislación sobre esta, en su artículo 149.1, apartado 18º, y en base a esto la Ley 12/1983, de 14 de octubre del Proceso Autonómico, hace especial hincapié en que las administraciones de las Comunidades Autónoma tendrán que aplicar, en su territorio, lo que se recoge en el articulado de la legislación sobre expropiación forzosa. Basándonos en estos preceptos, nos encontramos con que debe interpretarse la citada Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

Es importante hacer especial alusión a las garantías constitucionales y la causa *expropriandi* ya que desempeñan un papel esencial dentro de la institución de la expropiación forzosa. Para saber a qué se hace referencia con el término causa *expropriandi* podemos atender tanto a la concepción que el artículo 33.3 Constitución Española da sobre este como a lo que se establece en la propia Ley, y vemos que es aquel fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Esta delimitación es tan amplia que entra dentro un gran elenco de fines públicos a ser tenidos en cuenta como causas que justifican la expropiación.

La Ley de Expropiación Forzosa regula el procedimiento expropiatorio de tal forma que se puede entender como un cauce del ejercicio de la potestad expropiatoria y se configura como una garantía de los derechos correspondientes. Esto es así debido a que, a través de esta, se protegen los derechos de los afectados, como pueden ser el de la igualdad o la seguridad jurídica, basándose todo esto en el respeto y sumisión a normas generales del procedimiento legalmente preestablecidas, y cuya observancia impide expropiaciones discriminatorias o arbitrarias (obsérvese en STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ nº 13, y STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ nº 4 y 5). El procedimiento ordinario consta de diferentes fases, entre las que podemos destacar: la fase de necesidad de ocupación en la que se intenta individualizar los bienes o derechos a expropiar y sus titulares (artículos 15 - 23 LEF), la fase de determinación del

*justiprecio* en la que se tasan y valoran los bienes y derechos (artículos 24 - 47 LEF) y una última fase de pago y toma de posesión (artículos 48 - 55 LEF). Sin embargo, existen también otro tipo de expropiaciones como lo son las expropiaciones legislativas<sup>13</sup>, que inciden en el procedimiento general señalado, justificándose por la singularidad del supuesto de hecho que la legítima y siempre que las especialidades sean razonables, y que no supongan dispensas del procedimiento general (obsérvese en STC 166/1986, de 19 de diciembre).

En lo referente a la causa *expropiandi* de las expropiaciones legislativas, el propio Tribunal Constitucional ha dejado clara la exigencia en la necesidad de una específica finalidad a la que hace referencia la Ley, es decir, esa finalidad de utilidad pública o interés social con el “plus” de que esta venga apoyada en un supuesto de hecho singular y excepcional que guarde esa adecuación con la naturaleza que tienen las propias expropiaciones legislativas. Es por esto, por lo que el Tribunal considera esta causa como un “criterio de razonabilidad y proporcionalidad” de la medida legislativa expropiatoria.

Otro concepto que se configura como una garantía dentro de la Constitución Española, y más concretamente en el artículo que estamos abordando, es la indemnización. Si atendemos a su razón de ser, podemos observar que se trata de un derecho a recibir una contraprestación económica, que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, que se acaba configurando como un requisito previo al propio acto de expropiar. Este precio o nivel de la indemnización, en cuanto al contenido, deberá guardar un equilibrio entre el daño expropiatorio y la reparación que se va a dar con la cuantía ofrecida; no obstante, el pago de este puede darse en cualquier momento, sin ser exigible que se dé de forma previa a la expropiación ya que el propio artículo 33 Constitución Española no hace referencia a nada de esto ya que se prevén las expropiaciones forzosa urgentes. Una cuestión interesante respecto del valor de la indemnización que se va a percibir es si la tributación de este en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana afecta al valor del justiprecio; pues bien, el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias se le planteó este caso como un “supuesto de inconstitucionalidad” pero no se pronunciaron sobre el fondo del asunto por razones procesales<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Parada, “Evolución y crisis...”, cit. pp. 41-78.

<sup>14</sup> El resultado fue una inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad porque para el Tribunal resultó notorio que no existía nexo causal entre la validez de la norma legal cuestionada y la decisión a adoptar en el proceso a

En otra de las garantías que se integran en el proceso de expropiación por parte de la CE, hay que diferenciar entre; por un lado, en las expropiaciones de carácter administrativo la garantía se crea en favor de los ciudadanos y trata de proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, evitando así posibles expropiaciones arbitrarias; sin embargo, en las expropiaciones que llevan a cabo a través de leyes singulares, es decir, las de origen legislativo dan lugar a más problemas porque: por un lado permiten la introducción de modificaciones en el procedimiento, en ciertas especialidades y, por otro lado, plantea una serie de dudas respecto de si respeta o no el principio de la tutela judicial efectiva.

Esto último se plantea debido a la posible indefensión ante la que nos podemos encontrar por la imposibilidad de interponer un recurso directo frente la ley que declara la causa *expropiandi* del proceso en cuestión. Pues bien, ante estas cuestiones el TC deja claro que la posibilidad de interponer alegaciones y solicitar una cuestión de inconstitucionalidad ante este o la legitimación para la interposición de un posible recurso de amparo que tenga como objeto plantear la posible inconstitucionalidad de la expropiación, son derechos que hacen que los principios de tutela judicial efectiva e igualdad estén garantizados. Ante esta duda, también hacen referencia a otros derechos como: la posibilidad de actuar de forma colectiva en los procedimientos y el derecho a acceder a vías en las que, los propios afectados por la expropiación, puedan discutir y negociar la cuantía de la indemnización a través del Jurado Provincial de Expropiación o del Contencioso - Administrativo; la posibilidad de interponer acciones en vía judicial ante la posible vulneración de algún requisito formal en el proceso expropiatorio.

Ahora bien, todo lo dicho en el párrafo anterior no quita que, tal y como apunta Xosé Antón Sarmiento Méndez en su escrito sobre expropiación forzosa<sup>15</sup>: *“la aplicación del principio de igualdad y las “exorbitancias” que se producen en el caso de las expropiaciones legislativas susciten ciertos problemas de interés desde un punto de vista constitucional”*. Las diferencias más significativas que se producen están íntimamente conectadas con la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación. Como pueden darse casos en los que se tengan que establecer medidas de expropiación legislativas por haber llegado a una situación de desequilibrio financiero y peligro de estabilidad del sistema, puede que las fases del procedimiento común

---

quo. Por lo tanto no se superó el juicio de relevancia previsto en el artículo 35.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

<sup>15</sup> Méndez, X. A. S. (2013). “Expropiación forzosa, previsiones constitucionales y Comunidades autónomas”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (27), pp. 95-97.

expropiatorio no sean las más adecuadas para resolverse. Debido a esto, se prevé la posibilidad de que exista una relación, relativamente razonable, de proporcionalidad entre el fin de la expropiación y la diferencia de trato establecida.

Debido a los problemas que pueden suscitar los dos momentos señalados anteriormente, en el momento en que quede justificada la utilidad pública y el interés social de la expropiación se va a llevar a cabo un examen de la necesidad de ocupación o adquisición, teniendo en cuenta la proporcionalidad de la ocupación y adquisición de los derechos o bienes expropiados, con especial importancia en los primeros.

El alcance del principio de la presunción de inocencia ha sido otro de los puntos importantes a tratar por parte del Tribunal Constitucional con motivo de la tramitación de las llamadas *expropiaciones-sanciones*<sup>16</sup>. Pues bien, sobre este tema se centra el Tribunal Constitucional en su STC de 16 de febrero de 1989, en relación con las previsiones del artículo 5.4 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables, afirmando que constituirá un supuesto que puede entrar dentro de las medidas denominadas por la doctrina como “expropiación-sanción” los casos de incumplimiento de los compromisos contraídos por los propietarios de las fincas con la Administración respecto de la explotación y mejora de estas. Sin embargo, esta “expropiación-sanción” no persigue una actuación sancionadora, buscando castigar la culpabilidad del infractor sino, más bien, atender a consecuencias objetivas que hayan derivado de la insuficiente explotación de una finca.

El control de la inactividad dentro de la actuación de los Juzgados de Expropiación Forzosa se configura como otra cuestión que plantea cierta conflictividad desde un punto de vista constitucional. Es por ello, como no podía ser de otra manera, que el Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciar en su STC de 25 de septiembre de 1995, dejando claro que los actos de los Jurados de Expropiación se reconocen como actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo a efectos del artículo 1.1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A este respecto el

---

<sup>16</sup> José Luis Avila Orive hace una definición de estas, para el ámbito urbanístico, como instrumentos jurídicos puestos a disposición de las Administraciones públicas actuantes, al servicio del cumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo. Ávila Orive, J. L. (1998). “El suelo como elemento ambiental: perspectiva territorial y urbanística”. *El suelo como elemento ambiental*. (Vol. 69). Universidad de Deusto., p. 264.

catedrático Xosé Antón Sarmiento Méndez<sup>17</sup>, hace una apreciación muy interesante en su escrito sobre la expropiación forzosa.

El régimen jurídico de la causa *expropiandi* es otro tema con claras consecuencias constitucionales que puede resultar interesante analizar, pero más concretamente, la *convalidación sobrevenida* de esta en la ejecución de sentencias<sup>18</sup>. Aquí ante lo que nos encontramos es ante ciertos pronunciamientos judiciales que reconocen a los recurrentes el derecho a poder percibir la devolución de las fincas expropiadas o, cuando no sea posible esto, el derecho a ser indemnizado a cargo de la Administración que se encargó de llevar a cabo la planificación que dió lugar a la expropiación. Es posible que se dé un caso que es de especial interés ya que plantea ciertas dudas respecto del artículo 24 CE, y es que exista una sentencia anulatoria del planeamiento urbanístico que contenía la obligación de devolver las fincas que han sido expropiadas de forma indebida pero que, de forma posterior, la Administración encargada apruebe un nuevo plan que trate de legitimar una nueva expropiación de los mismos bienes. Aquí la duda versa sobre la no convalidación, en este caso, de la causa *expropiandi*; pero a este respecto, como planteaba dudas sobre las garantías de la tutela judicial efectiva, el Tribunal Supremo ha entendido que “el nuevo planteamiento que sustituye el plan específico anulado legitima la causa *expropiandi* de la acutación municipal pero no legitima que se entienda cumplida la obligación de ejecutar la resolución judicial anulatoria del plan originario”. Esto lo hace basándose en sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 22/2009 de 26 de enero, en la que se afirma que “*la mera expectativa de un futuro cambio normativo no supone la imposibilidad legal o material en relación con el cumplimiento de una resolución judicial*”.

Con todo esto, el Tribunal Supremo con la finalidad de garantizar el principio de indemnidad y el principio de proporcionalidad, lo que hace a la hora de analizar las posibilidades de convalidación de una causa *expropiandi* es hacer una aplicación

---

<sup>17</sup> Méndez, X. A. S. (2013). “Expropiación forzosa, previsiones constitucionales y Comunidades autónomas”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (27)., pp. 78. Apunta lo siguiente: “*contra este tipo de actos procede el recurso contencioso-administrativo y resulta rechazable la jurisprudencia del Tribunal Supremo que impide llegar a la vía judicial en los casos de inacción de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa*”. Lo contrario, vuelve a apuntar, “*desfavorecería la efectividad del acceso a la jurisdicción y cercenaría de modo inadmisibles el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva puesto que les impide reaccionar jurisdiccionalmente ante un comportamiento pasivo de la Administración en defensa de sus derechos o intereses legítimos*”.

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2010 sobre la que resulta relevante destacar: Raga, R. M. (2011). “La convalidación sobrevenida de la causa *expropiandi* en la ejecución de sentencias: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2010”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. (Nº 45)., pp. 159 a 180.

analógica de la técnica de retasación expropiatoria para asegurar la mayor objetividad y justicia a la hora de resolver este tipo de cuestiones tan complejas.

Para finalizar con la dimensión o el alcance constitucional que tiene la figura de la expropiación forzosa, me gustaría hacerlo haciendo mención a Requejo Pagés<sup>19</sup> ya que hace un resumen perfecto de todo lo tratado en este punto sobre la expropiación forzosa, haciendo referencia en este sentido “al doble alcance que nuestro Tribunal Constitucional ha atribuido a la expropiación forzosa en tanto que se reconoce como técnica destinada por un lado, a la consecución de los intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados”.

### **3. DIMENSIÓN NORMATIVA.**

Como hemos señalado anteriormente, la Constitución Española reserva al Estado la legislación sobre expropiación forzosa; en base a lo cual, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, reitera que será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas la legislación sobre expropiación forzosa.

Será entonces en el marco de este régimen constitucional en que deberá interpretarse la longeva Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 . En esta Ley se proyecta la expropiación forzosa como una institución al servicio de los poderes públicos mediante la cual una Administración adquiere bienes, derechos o intereses patrimoniales privados (ya sean para la propia Administración o un beneficiario distinto), de una manera un tanto coactiva y singular, siempre que exista una causa de utilidad pública o interés social que justifique esa privación patrimonial, y mediando también la justa y correspondiente indemnización. Aunque, para ver de forma literal lo que dice la Ley sobre esta atenderemos al artículo 1.1 de la LEF, donde establece lo siguiente: “*la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social (...) en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio*”.

---

<sup>19</sup> Requejo Pagés, J. L. (2009). “La propiedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”. *Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de India, Portugal y España*. (Versión mecanografiada), p. 21.

La Ley de Expropiación Forzosa se encarga de regular, en un primer término, los sujetos de la expropiación (Administración expropiante, normalmente, expropiado y beneficiario), el objeto de la expropiación (propiedad privada y derechos e intereses legítimos) y la causa *expropriandi* (los motivos o la finalidad que justifican la privación singular de los bienes por la Administración).

En primer lugar, vamos a analizar de forma detenida los sujetos de la expropiación teniendo primeramente, la figura del expropiante:

Tal y como establecen tanto el Reglamento como la LEF van a ostentar la potestad expropiatoria únicamente el Estado, la Provincia y el Municipio, dentro de sus respectivas competencias, ejercitándose por medio de sus órganos competentes en cada caso, ya sea el Gobernador civil, la Diputación Provincial o el Ayuntamiento correspondiente. Pero aquí surge una duda respecto de la exclusividad que tiene el derecho a ostentar esta facultad y el porqué se limita a estos entes; no obstante, ante esta duda el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, Jose Luis Martínez López-Muñiz<sup>20</sup>, en su colaboración sobre los “Sujetos de la Expropiación”, nos ilumina con una interesante consideración.

Acerca de lo apuntado, aunque es cierto que esta potestad es, como hemos señalado anteriormente, “típicamente administrativa”, existen algunas variantes al respecto como pueden ser las expropiaciones legislativas y las expropiaciones judiciales<sup>21</sup>. Empezando por las judiciales, hay que decir que realmente ni siquiera son expropiaciones si nos ceñimos a la definición que hemos visto anteriormente de estas puesto que no se dan los requisitos básicos de atender a una necesidad de utilidad pública o a un interés social, ni tampoco media una el derecho a una indemnización por este hecho; más bien cuando nos referimos a este concepto, al que hace alusión Santamaría Pastor en su obra mencionada al pie de página, estamos haciendo referencia a los casos en los que un

---

<sup>20</sup> Martínez López-Muñiz, J. L. (2003). “Sujetos de la Expropiación”. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y Perspectivas de Reforma*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda., p. 62. Hace referencia a la siguiente cuestión de interés: “La exclusividad de la atribución de la potestad expropiatoria a las entidades públicas territoriales, sin posibilidad de su descentralización funcional en sus personificaciones instrumentales, se funda, desde luego, si se quiere, en que, como afirma la propia exposición de motivos del borrador de nueva Ley, se trata de una potestad administrativa de alta trascendencia que afecta al derecho fundamental de propiedad y solamente debe reconocerse a Administraciones plenamente sujetas a los controles y cautelas del Derecho público en toda su extensión (no en vano hay ordenamientos en que la potestad de expropiar realmente es judicial y no administrativa). Pero es que, sobre todo, es también importante asegurar que el titular de esta trascendental potestad tenga la responsabilidad global de los intereses generales de una colectividad territorial, evitándose el riesgo de una apreciación sólo sectorial, parcial de los intereses públicos. Y esto es exclusivo de las entidades públicas territoriales”.

<sup>21</sup> Santamaría Pastor, J. A. (2015). *Principios de Derecho Administrativo General*. Volumen II. (3ª edición). Iustel, Madrid., p. 443.

órgano judicial hace efectiva una acción judicial que recae sobre una deuda de dinero y desposee al titular de unos bienes o derechos para saldar la deuda. En cambio, en las expropiaciones legislativas, la característica principal que presenta es que no son las Administraciones las que llevan a cabo el procedimiento sino que el Legislador directamente, a través de una ley, fija el supuesto específico de expropiación, así como los bienes que van a ser objeto de esta. Estas últimas expropiaciones señaladas han dado mucho de qué hablar acerca de la posible inconstitucionalidad que podían contener pero, a este respecto, el Tribunal Constitucional en distintas sentencias, entre las que destacamos la del famoso “Caso Rumasa” señalado anteriormente, determinó que *“no afecta al contenido esencial de la institución del derecho de propiedad en cuanto tal, es decir, que respeta lo dispuesto en el artículo 33.3 CE”*. El Tribunal Constitucional entendió que este tipo de expropiaciones son constitucionales *“siempre que se refieran a una situación excepcional y que medie proporcionalidad y razonabilidad en el caso concreto”*.

Por otro lado, tenemos la figura del expropiado, que queda bastante clara en el artículo 3 del Reglamento al indicar que son *“el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación”*. Esta condición se adquiere de forma real y no personal, al no tener en cuenta las condiciones personales ni características de este sino que el expropiado lo será en la medida en que es titular de esos bienes y derechos que serán objeto del procedimiento expropiatorio; y en caso de existir varias personas con esta condición por ser propietarias de un bien o derecho en concreto, todas ellas deberán ser indemnizadas por el valor de este y recibirán la indemnización de forma repartida.

Acerca de la figura del expropiado y sus garantías hace una pequeña observación, adentrándose en los derechos del expropiado y su protección procedimental, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, Jose Luis Martínez López-Muñoz<sup>22</sup>. Sobre el artículo 24.2 del borrador al que se refiere el catedrático, vemos que el mismo prevé, sólo con carácter facultativo, la aplicación del trámite de información pública de efectos expropiatorios a los frecuentes supuestos de

---

<sup>22</sup> Martínez. “Sujetos de la expropiación”..., p.64. Aquí hace referencia a: *“En el listado de los derechos del expropiado (art.11 del borrador) ya echamos en falta uno de la mayor importancia: el de poder participar y alegar con respecto a la apreciación de la necesidad de ocupación de sus bienes o derechos y el carácter indispensable de éstos (art.21 del borrador) para la finalidad de utilidad pública o interés social de que se trate en cada caso. Un derecho de carácter adjetivo y procedimental, evidentemente, pero que debe quedar debidamente asegurado en la ley y no sólo en la forma en que lo hace el borrador al prever en su art.24 un trámite de información pública dentro del «procedimiento» «común» conducente a la declaración de la necesidad de ocupación”*.

declaración de la necesidad de ocupación implícita en la aprobación de proyectos de obras o instrumentos equivalentes. Por esto, Martínez López-Múñiz vuelve a apuntar que *“se entiende que esto debería ser claramente preceptivo. Una vez definido un proyecto de obra, difícilmente podrá discutirse ya nada sobre su trazado y sus implicaciones expropiatorias, reduciendo a inútil la previsión alternativa del último párrafo del propio art.24.2 del borrador”*.

Para terminar con los sujetos, nos encontramos con la figura del beneficiario, el cual se define como la parte del proceso de expropiación que se beneficia de los efectos que se producen por el mismo y, por lo tanto, también el que se encarga de pagar la indemnización correspondiente al justiprecio, a la parte expropiada. Pero para verlo más claro aún, el Reglamento lo define en su artículo 3 de la siguiente forma: *“El sujeto que representa el interés público o social cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria y que adquiere el bien o derecho expropiado”*. Es muy común que la figura del beneficiario y del expropiante coincidan en un mismo sujeto, que normalmente será la Administración, como son los casos en que se declara la necesidad de expropiar para atender a una utilidad pública.

Como aclaración antes de seguir con el procedimiento regulado, tiene que quedar claro que el objeto de la expropiación será, tal y como se puede observar en el artículo 1 LEF, cualquier bien o derecho que tenga una naturaleza patrimonial. Es decir, se entienden excluidos los derechos de personalidad, de familia, así como todo lo relativo a bienes que estén dotados de la característica de la inalienabilidad, como pueden ser los de dominio público o demaniales.

La Ley de expropiación forzosa establece en su articulado el procedimiento general para llevar a cabo un proceso expropiatorio con todas las garantías. En concreto, este procedimiento se encuentra regulado de los artículos 9 a 55 LEF y da comienzo con un proceso previo al inicio del proceso de expropiación en sí mismo, que sería la declaración de utilidad pública o interés social. En términos generales, la declaración<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Acerca de la aplicación, en la práctica, de esta declaración se muestra muy crítico Fernández Rodríguez, T. R. (2005). “Por una nueva ley de expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”. *Revista de Administración Pública*. (Nº 166)., pp. 7-27, al señalar que “La expropiación forzosa es en la actualidad la vergüenza del Derecho Público español. En ninguno de los países de nuestro entorno es tan fácil privar a un ciudadano de su propiedad como en el nuestro. La declaración de utilidad pública o interés social de la causa legitimadora del ejercicio de la potestad expropiatoria se entiende hoy implícita como regla general en cualquier actuación de las Administraciones Públicas a resultas de la proliferación de Leyes sectoriales que así lo establecen, lo que ha terminado por eliminar pura y simplemente lo que la Ley general de Expropiación

de utilidad pública o interés social ha de hacerse por norma legal (como es el caso de las obras de carreteras y de otras obras públicas, según la Legislación sectorial correspondiente), mediante declaración genérica con especificación posterior (en materia de patrimonio histórico o defensa) o implícita, en concreto en los planes de obras y servicios de cualquiera de las Administraciones Territoriales, como ya señalaba la vieja Ley de obras Públicas de 1877 y actualmente se precisa en la normativa sectorial, incluyendo la referida a obras de carreteras (artículos 9 a 13 LEF).

En relación con esta última, la LEF hace referencia a la misma en su artículo 10 y consiste en que la declaración de utilidad pública se entiende incluida en los planes de obras y servicios del Estado, Provincia, Comunidad Autónoma y Municipio; sin embargo, estas declaraciones, por las características que presentan, en ocasiones pueden suponer un problema a la hora de garantizar la tutela judicial efectiva de los expropiados.

El procedimiento de expropiación se inicia, realmente, con la “declaración de necesidad de ocupación” (artículo 15 LEF) que presenta una gran trascendencia práctica puesto que es el momento en que la Administración concreta exactamente los bienes que son indispensables para el procedimiento. Esta necesidad de ocupación puede referirse a una o varias fincas pero también puede hacer referencia a una parte de esta, en cuyo caso nos encontraríamos ante una expropiación parcial a la que la Ley hace referencia en su artículo 23. El problema con el que pueden encontrarse en este tipo de expropiaciones es que al propietario le resulte antieconómica la finca sin la parte que es objeto de la expropiación, por lo que la Ley prevé la posibilidad de poder pedir a la Administración expropiante que se expropie la totalidad de esta (aunque aquí ya la Administración hará lo que considere mejor para su beneficio).

En cuanto a los trámites que se han de seguir para la correcta declaración de necesidad de ocupación, tanto la LEF como el Reglamento los detallan estableciendo que: primeramente, el beneficiario, según los artículos 17.1 LEF y 16.1 Reglamento, deberá llevar a cabo una *“relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derecho que considere de necesaria expropiación”*. Una vez realizada, deberá someterse a información pública durante un período de 15 días en el que cualquier persona interesada pueda subsanar los posibles errores u oponerse a esta. (artículos 18 y 19 LEF y 17 y 18 Reglamento).

---

Forzosa de 16 de diciembre de 1954 calificó de auténtico presupuesto, de requisito “indispensable” de toda operación expropiatoria, calificación que hoy resulta directamente del artículo 33 de la Constitución”.

Pasado este tiempo, la Administración correspondiente resolverá, teniendo en cuenta las posibles alegaciones u oposiciones, en un plazo de 20 días sobre la necesidad de ocupación con una descripción minuciosa de los bienes y derechos afectos, además de trasladar esta resolución a todos los interesados dentro del procedimiento (artículos 20 y 21 LEF y 19 y 20 Reglamento). A partir de aquí, lo único que se podría hacer antes de pasar a la fase de determinación del justiprecio sería la interposición de un Recurso de Alzada ante el Ministro competente por razón de la materia, tal y como establece el artículo 22 LEF; debiendo ser resuelto en un plazo de 20 días.

El procedimiento regulado en el articulado de la LEF sigue con una segunda fase que podemos denominar como la determinación del justiprecio, plasmada y desarrollada en los artículos 24 y ss de la Ley y 25 y ss del Reglamento. En esta fase, lo que se va a llevar a cabo va a ser una determinación del valor de los bienes y/o derechos objeto de la expropiación y, por lo tanto, el precio a pagar en concepto de indemnización por parte del beneficiario del procedimiento. La Ley califica este justiprecio como una cantidad proporcional, equitativa y racional a la ablación patrimonial.

Es importante destacar que, dentro de esta parte del procedimiento, se va a optar siempre por que se fije un justo precio de forma consensuada, es decir, se va a primar el mutuo acuerdo entre beneficiario y expropiado por encima de cualquier otra forma de determinación del mismo. En la denominada “fase negocial” parece que el legislador opta por el consenso entre el sujeto afectado por la expropiación (expropiado) y el sujeto que va a ser el beneficiado por esta (beneficiario) acerca de la cuantía del justiprecio<sup>24</sup>. Para ello, una vez adquiere firmeza la declaración de necesidad de ocupación se abre un plazo con una duración inicial de quince días durante el cual, tal y como determina el artículo 24 LEF: *“La Administración y el particular al que se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado”*. No obstante, seguidamente señala el artículo que aunque no se haya llegado a un acuerdo en ese período, se podrá en cualquier momento posterior a su tramitación llegar a uno (por el hecho que apuntábamos más arriba de primar el mutuo acuerdo).

---

<sup>24</sup> Santamaría. *Principios de...*, p. 470.

Transcurrido el plazo anterior y sin haber llegado a un acuerdo que determine el justiprecio, la Administración abrirá una “fase de valoración contradictoria del bien o derecho” en la que los expropiados dispondrán de un plazo de 20 días para presentar la denominada “hoja de apremio” en la que se incluirá la valoración de los bienes objetos del proceso de una forma suficientemente fundamentada. Este documento jugará un papel de vital importancia en el proceso porque será el encargado de demostrar y determinar, de manera definitiva, cuál es la valoración y las exigencias atendiendo a la cuantía de la indemnización que exige el expropiado. Transcurrido dicho plazo, la Administración examinará la hoja de apremio presentada por los expropiados y tendrá la opción de aceptarla, dando el visto bueno al precio estipulado y por finalizada esta fase de determinación, o denegarla y realizar ella misma una hoja de apremio con los mismos fundamentos, que presentará ante los interesados y estos la deberán responder en un plazo de 10 días.

Frente a esta hoja presentada, los expropiados podrán adoptar las dos mismas posturas que la Administración, o bien aceptarla y que se dé por finalizada la fase de determinación, o bien denegarla, en cuyo caso la tasación de los bienes y determinación del justiprecio se pondrá en manos del Jurado Provincial de Expropiación<sup>25</sup>. Este jurado se encargará de fijar la cuantía del justiprecio en base a fundamentos y parámetros que motiven de forma suficiente el precio determinado, con la característica de que su decisión será una presunción *iuris tantum*. Por lo tanto, si no incurriesen en ningún error demostrable su decisión será la que finalmente quede fijada como indemnización o justiprecio a pagar.

Para finalizar con el procedimiento expropiatorio, una vez llevados a cabo todos estos pasos desarrollados tanto en el articulado de la LEF como del Reglamento, se dispondrá al pago del precio determinado y a la consiguiente toma de posesión de los bienes o derechos del proceso. En esta fase de pago, el mismo se realizará en un plazo de 6 meses a partir de la determinación del justiprecio y deberá efectuarse en dinero; es importante tener en cuenta que la cantidad que se pagará en este concepto será siempre libre de impuestos, gravámenes o carga de algún. Por ello, una vez realizado el pago, la Administración podrá disponer de los bienes o derechos en cuestión mediante el levantamiento del acta de ocupación que irá acompañada del justificante de pago.

---

<sup>25</sup> El Jurado Provincial de Expropiación se constituye en cada capital de Provincia y está formado por un Presidente (será un Magistrado designado por el presidente de la Audiencia Provincial correspondiente) y cuatro vocales (dos de los cuales serán elegidos por la Administración expropiante y otros dos vocales más que representarán los intereses privados objeto de expropiación).

Además, el artículo 53 de la propia Ley establece que el acta de ocupación será título suficiente para poder realizar su correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión del dominio y, de esta manera, comprobar la cancelación de cargas, gravámenes y derechos reales que pudieran afectar al bien o derecho en cuestión.

Este sería el cauce normal del proceso expropiatorio y finalizaría de la forma que hemos desarrollado en los párrafos anteriores. Pero, existe una institución, que es el derecho de reversión, que permite al propietario de los bienes o derechos objetos del proceso recuperarlos siempre y cuando se den una circunstancias específicas, tasadas en la Ley, y se de la devolución del justiprecio. Es decir, se trata de un cauce diferente a través del cual la expropiación no llega a “cuajarse” por la existencia de un derecho de reversión que además, se trata de un derecho de adquisición preferente por lo que se antepone a otras inscripciones.

El derecho de reversión presenta una serie de características, entre las que debemos destacar: que se trata de un derecho que surge de forma automática en el momento en que desaparece la finalidad por la que se inició el proceso; se trata de un derecho que se regirá por la legislación vigente en el momento en que nace este y no en el que se inició la expropiación; que se trata de un derecho de configuración legal con la regulación de su alcance y contenido; hablamos de un derecho que, según establece el artículo 54 LEF, en su primer párrafo: *“En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio. Se estimará como tal, sin perjuicio de lo que en el siguiente párrafo se dispone, el valor que tenga la finca en el momento en que se solicite su recuperación, fijado con arreglo a las normas contenidas en el capítulo tercero del título segundo de esta Ley.”*

En los casos tasados, que ya hemos visto, en los que nazca este derecho podrá ser constatado de forma expresa a través de un comunicado, notificado por la Administración, teniendo el interesado un plazo de un mes para ejercitarlo desde la notificación, tal y como establece el artículo 55 de la misma Ley.

#### **4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SU RELACIÓN CON LA OBRA PÚBLICA:**

##### **4.1. PROBLEMAS DE EFICACIA**

Partiendo de la base de que el procedimiento expropiatorio es un medio instrumental que va a servir en la consecución de la construcción de una obra pública, podemos observar que, para que ese fin se produzca, van a entrar en juego muchos otros procedimientos y materias, con el mismo fin, que condicionen el procedimiento y hagan surgir ciertas dudas respecto de sus garantías y eficacia. Por ello, vamos a analizar los diferentes procesos que pueden condicionar el proceso expropiatorio cuando hablamos de materia de obra pública:

##### **4.1.1. PROYECTO DE LA OBRA:**

El el procedimiento para la consecución del Proyecto de obra se encuentra previsto en e 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, y se caracteriza por tratarse de un documento técnico, que debe incorporar unos planos de conjunto y de detalle para que la obra quede perfectamente definida, así como aquéllos que delimiten la ocupación de los terrenos y la restitución de servidumbre. (artículo 233 de la Ley de Contratos del Sector Público) y en este “nacimiento de la obra”, no es determinante identificar a los titulares de los terrenos que se van a afectar. Pero, si nos atenemos a lo que establece la Ley de Expropiación forzosa en su artículo 17.2 y, además, la observancia de lo apuntado por Ana M<sup>a</sup> Alonso Climent, Coordinadora de Programas del Gabinete de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, en su colaboración con el escrito *“La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y Perspectiva de Reforma”* promovido por el Ministerio de Hacienda, sí que tendrá efectos de forma directa sobre el proceso de expropiación, ya que determina que *“cuando el proyecto de obras comprenda la descripción material detallada a que se refiere el párrafo anterior (relación concreta e individualizada de bienes y derechos de necesaria expropiación) la necesidad de ocupación se entenderá implícita con la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados”*.

De hecho, en los procedimientos de expropiación urgente, se exige que se haya

efectuado la información pública de la relación de los bienes y derechos afectados. Es por esto por lo que, el artículo 52 de la LEF en su apartado 1º, da por cumplido el trámite de la declaración de la necesidad de ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, dando derecho a la inmediata ocupación.

El problema que nos encontramos después en la práctica es que, por tener ese carácter implícito el documento por el que se acuerda la necesidad de ocupación en la aprobación del proyecto de obra, se utiliza el “Anejo de Expropiaciones”, que lo analizaremos profundamente más adelante, como documento válido que acompaña al proyecto de obra sin revisiones ni análisis, dando por válida la información pública que de éste se haya efectuado y asumiendo este con todos los defectos de los que pudiera adolecer. Entonces, es aquí cuando viene el problema porque con el transcurso del tiempo entre que se aprueba el proyecto y se inicia la expropiación, casi todo lo relativo al anejo queda, normalmente, obsoleto y con la necesidad de una revisión y rectificación; pues bien, como no se somete a ninguno de estos trámites, lo que en un principio se configura como una ventaja, en *pro* de la celeridad, para evitar el trámite de información pública del acuerdo de necesidad de ocupación, se acaba convirtiendo en un problema que afectará a todo el procedimiento expropiatorio, porque la relación de bienes y derechos publicada en su momento no concuerda con la realidad física de la finca ni con su titular, de forma que vamos a iniciar el proceso sin tener identificados a los bienes afectados y sus titulares lo que va a ocasionar un caos en los trámites siguientes y requerir una labor de investigación y rectificación por parte del encargado de la tramitación de este.

#### **4.1.2. EVALUACIÓN DEL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL.**

Aquí nos encontramos con la obligación de que determinados proyectos públicos o privados de ejecución de obras o instalaciones, se sometan a una evaluación de impacto ambiental que puede implicar una alteración del trazado de la obra y en consecuencia de los bienes y derechos afectados; obligación que nos encontramos regulada por el Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Lo que ocurre aquí es que, como consecuencia de esta, en muchas ocasiones, se debe proceder a efectuar un nuevo proceso de información pública a los efectos expropiatorios, aspecto que, apunta de nuevo Ana Mª Alonso Climent en el mismo escrito, *“ha tardado en asumirse, como todas las novedades dentro de la inercia administrativa y ha ocasionado problemas que arrastran hoy sus consecuencias”*.

#### **4.1.3. CONTRATACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA.**

Otro de los momentos en el que nos podemos encontrar con problemas es en la contratación de la obra, una vez que el proyecto de obra ha sido aprobado. En una de las Disposiciones Adicionales de la Ley 9/1996 se establece que para la licitación de las obras de infraestructuras hidráulicas y de transportes “*se dispensará del requisito previo de disponibilidad de los terrenos, previsto en el artículo 129 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*” (aunque esta Ley se encuentra actualmente derogada pero la Ley 9/1996 sigue vigente). Esto derivará, en muchos casos, en situaciones en las que se inicie el proceso de licitación de la obra, con su correspondiente adjudicación de la obra a un contratista que tiene unos plazos fijados para finalizar la obra y que, sin embargo, no tenga disponibilidad del terreno para poder iniciarlo.

Como se puede suponer, esto se traducirá normalmente en una fuerte presión para tratar de acelerar los trámites del procedimiento expropiatorio y poner los terrenos a disposición del contratista en el plazo más breve posible. En consecuencia cabe concluir que para iniciar el procedimiento de licitación de la obra, sería conveniente disponer de los terrenos, al menos de aquellos imprescindibles para el inicio de la obra. En estas ocasiones nos encontraremos ante un problema que pondrá en serias dudas la eficacia y celeridad “real” del procedimiento expropiatorio.

#### **4.1.4. PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS.**

Hace unos años, en los presupuestos con los que cuentan las Administraciones, el concepto presupuestario al que se cargan los gastos derivados de las expropiaciones se compartía con los del pago de la contratación administrativa y, como consecuencia, se daban muchos casos en los que el crédito destinado para estos no es suficiente. Pues bien, esto se soluciona con las nuevas leyes de presupuestos en las que ya se ha previsto la posibilidad de desligamiento entre la declaración de la necesidad de ocupación y la aprobación del proyecto de obra cuando no se prevea que ésta vaya a llevarse a cabo en breve espacio de tiempo, lo que permite resolver el problema de relaciones de afectados obsoletas como consecuencia de modificaciones del proyecto o por retraso en su ejecución. Así como la eliminación de la posibilidad de convalidar la información pública del proyecto de la obra a los efectos del expediente expropiatorio, cuando

hayan transcurrido más de dos años entre el inicio de este último y la aprobación del anterior.

#### **4.2. PROBLEMAS EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

Ahora vamos a analizar los problemas con los que nos podemos encontrar dentro de la tramitación del procedimiento y que, probablemente, pondrán en un compromiso su eficacia. En general, se puede observar ciertas carencias de medios por parte de los órganos que se encargan de las labores de expropiación, así como problemas en la ejecución de los trámites tanto internos como externos.

En observancia del análisis realizado Ana M<sup>a</sup> Alonso Climent, en el mismo escrito mencionado anteriormente, podemos destacar dos problemas:

##### **4.2.1. INSUFICIENCIA EN LA DOTACIÓN DE MEDIOS PARA LAS ADMINISTRACIONES QUE SE ENCARGAN DE GESTIONAR LA EXPROPIACIÓN:**

- En el aspecto de organización interna, se observa una falta de instrucciones generales que racionalicen y unifiquen los trámites de los procedimientos expropiatorios en los diversos organismos autónomos, así como un procedimiento más agilizado para resolver ciertos problemas puntuales que puedan surgir en el proceso de expropiación a través de la expedición de ciertos informes que puedan resolver estos aspectos. No obstante, muchos de estos problemas se han ido solventando con el paso del tiempo pero, aún así, todavía hay un margen de mejora
- En el ámbito de recursos humanos se puede observar la escasez de personal que se encuentra al servicio del ámbito de las expropiaciones, así como la falta de que este escaso personal se nutra de ciertos cursos formativos y de actualización periódica.
- En el ámbito presupuestario existen ciertos problemas de retraso en la concesión de crédito extraordinario para amparar el pago de los expedientes de ejercicio cerrado, además de problemas a la hora de imputar deudas al ejercicio corriente.
- Por último, en el ámbito material, se ha echado mucho en falta, durante muchos años, la implantación de un sistema informático que integre y coordine todo el procedimiento expropiatorio en sus diversas fases de

preparación técnica, gestión administrativa, valoración por el perito de la Administración, autorización, libramiento y ejecución de gasto tanto de los presupuestos en materia expropiatoria, como en gestión administrativa general. Pero poco a poco también, con el paso de los años, se ha ido implantando un sistema que ayuda y facilita la automatización de los procesos de edición de documentación e información al administrado.

#### **4.2.2. PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIACIÓN.**

Aquí hay que establecer una diferenciación entre los trámites internos y los trámites externos, entendiendo por los primeros los propios trámites que recoge la LEF en su articulado y por los segundos, los trámites en los que se requiere de la colaboración y coordinación con otras Administraciones.

#### **4.2.3. TRÁMITES EXTERNOS DE COOPERACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES.**

- Comunidades Autónomas, Diputación Provincial y Ayuntamientos: los problemas que suelen traer estos órganos vienen porque estos son los encargados de llevar a cabo las informaciones públicas del proceso expropiatorio en el ámbito de sus competencias; lo que ocurre aquí es que en muchas ocasiones, estas informaciones van con retraso y como tienen que cumplir con los plazos establecidos, acaban alargando de forma innecesaria el procedimiento. En otros casos, también los Ayuntamientos se niegan a facilitar el proceso dando la información pública en sus tableros de anuncios y esto normalmente es por el tipo de obra pública que se va a llevar a cabo y, por consiguiente, la expropiación, que no les beneficia o interesa en algunos casos.
- La Dirección General del Catastro es otro órgano importante que entra dentro del proceso de expropiación ya que se encarga de facilitar la información necesaria referente a los bienes inmuebles para elaborar de la forma más clara posible la relación de bienes y derechos afectos. Pues bien, en ocasiones nos podemos encontrar casos en los que los datos de algunas fincas recogidos en este son insuficientes para cumplir los requisitos que marca el articulado de la LEF, en la medida en que están incompletos, obsoletos e incluso inexistentes. Bien es cierto que este problema es achacable a los dueños de las respectivas

fincas que no cumplen con sus obligaciones pero, aún con esto, es este órgano el responsable de que todo se realice correctamente.

- El Jurado Provincial de Expropiaciones se configura como un órgano que, como ya hemos visto antes, se encarga de resolver las posibles diferencias entre la parte expropiada y la Administración en lo que a justiprecio se refiere. Es decir, se trata de un órgano que trata de mediar entre las discrepancias de ambas partes y el problema que presentan en ocasiones, como bien apunta Ana M<sup>a</sup> Alonso Climent de nuevo en el escrito mencionado anteriormente, *“el Jurado Provincial de Expropiaciones adolece en sus actuaciones de un retraso a veces exorbitante, que dilata el proceso y lo encarece como consecuencia del devengo de intereses de demora previstos en la LEF,. Estos intereses finalmente termina pagándolos la Administración expropiante, a pesar de que el artículo 72 del Reglamento de Expropiaciones prevé que la responsabilidad por demora se imputará al causante de la misma, lo que ha reconocido reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo”*.
- Por último, otro de los órganos que plantea problemas respecto del procedimiento y ponen en un apuro a la eficacia y celeridad de este es la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos. Como las notificaciones dentro del procedimiento se llevan a cabo por esta institución con acuses de recibo, se dan ciertas ocasiones en las que no se dan las premisas necesarias para garantizar la correcta forma de ejecución de la notificación, dando esto lugar a problemas por la falta de notificación.

#### **4.2.4. TRÁMITES INTERNOS:**

Los trámites internos son los que hacen referencia a los procedimientos recogidos en el articulado de la LEF, que son los trámites referidos al procedimiento ordinario y los trámites referidos a un procedimiento excepcional, denominado de urgencia, regulado en el artículo 52 LEF. Aquí vamos a analizar los trámites que suscitan problemas a la Administración en el procedimiento ordinario y, hacer especial hincapié al uso abusivo del procedimiento de urgencia.

En cuanto al análisis de los posibles problemas que se puede encontrar la Administración en el trámite de los diferentes procesos del procedimiento expropiatorio hay que recalcar que vamos a pararnos solo en los problemas ya que, el procedimiento propiamente dicho junto con sus fases, han sido analizados en la parte normativa del

primer punto del trabajo. Por lo tanto, vamos a ver las diferentes fases del proceso con sus respectivos problemas empezando por:

- Acuerdo de necesidad de ocupación:

Uno de los problemas que nos podemos encontrar dentro del acuerdo, y que ya hemos comentado anteriormente, es cuando la declaración de la necesidad de la ocupación se encuentra implícita a la aprobación del proyecto (artículo 17.2) y se sustituye la elaboración de la relación de bienes y derechos afectos al proceso por el Anejo de Expropiaciones que acompaña al proyecto. Pues bien, aquí se da por cumplido el trámite de la información pública en la declaración y al igual que aquí, ocurre también esta peculiaridad con el uso, cada vez más habitual, del procedimiento de urgencia del artículo 52 LEF que se justifica en razones de calidad y eficacia para la prestación de un servicio público.

El problema que puede ocasionar esta “convalidación” del proceso es que, como ya hemos apuntado anteriormente, el transcurso del tiempo entre la convalidación y la finalización del proceso va a acarrear problemas de obsolescencia respecto de los bienes que eran objeto de la relación. Esto es así porque impide la actualización y depuración de la relación de bienes y derechos expropiables, perjudicando la delimitación de éstos y sus titulares.

Pero este no es el único problema que puede conllevar el aprovechamiento de esta información pública ya que, en muchas ocasiones, esta no se ha llevado a cabo de la forma que la LEF exige en su artículo 18. Aquí lo que ocurre es que como la publicación del proyecto no es obligatoria, en ocasiones, esa exigencia de la Ley no queda cubierta pudiendo conllevar la anulabilidad de todos los trámites realizados. Es más, aún cuando se cumple con lo establecido en el artículo 18 LEF (las que lleva a cabo el Estado deben publicarse en el Boletín Oficial del Estado, de la provincia y en alguno de especial trascendencia del municipio), en ciertas ocasiones los sujetos de la expropiación no llegan a conocer el anuncio, poniendo así en apuros a la eficacia de este método de publicidad y produciendo el consiguiente retraso en el proceso.

Otro de los problemas que nos podemos encontrar en este punto es, en los procedimientos de urgencia del artículo 52 LEF, cuando hay modificaciones posteriores a la aprobación del proyecto de la obra, estos no son objeto de nueva información pública aunque afectasen al fin de la expropiación nuevos bienes o derechos. Esto va a suponer que se inicien procedimientos en los que haya datos de especial relevancia

indeterminados o confusos, como los referentes a las personas afectadas o ciertas características de las fincas objeto del proceso, con el consiguiente retraso por el necesario y tedioso trabajo interno para esclarecer todo lo necesario.

- Indemnización expropiatoria.

Dentro del proceso en el que la Administración y el/los expropiados determinan el valor del bien o derecho que se expropia, los principales problemas con los que nos podemos encontrar provienen de la utilización del mutuo acuerdo por parte de la Administración de una forma abusiva e incorrecta.

Podemos pensar que el uso del mutuo acuerdo para acordar la cuantía de la indemnización en este tipo de procedimientos es algo positivo que beneficia a los expropiados, que son los que normalmente se encuentran más indefensos en procesos frente a la Administración; sin embargo, el abuso de esta modalidad supone que, en muchas ocasiones, se pacte un pago previsiblemente superior al valor de mercado, ya sea por motivos presupuestarios o por la necesidad de que el proceso sea lo más rápido posible, produciendo un agravio comparativo y haciendo que incrementen exponencialmente las expectativas e incluso los precios de otras expropiaciones que se efectúen en la zona. Bien es cierto que, la Administración hace un uso tan habitual de este método porque obtiene ciertas ventajas que, aunque en un principio parezca que están beneficiando al expropiado, suponen realizar un pago “alzado por TODOS los conceptos” incluyendo en este todos los intereses, intereses por demora, etc. Por ello, y encontrándose avalado por el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, el concepto de los intereses debe entenderse comprendido dentro del precio acordado mutuamente, y es de esto de lo que se suele aprovechar la Administración. No obstante, se determina también por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de septiembre de 1997, recurso número 9113/1991, que *“la renuncia por medio de convenio entre la Administración expropiante o el beneficiario de la expropiación y el expropiado al abono de los intereses por demora en el pago de justiprecio debe aparecer documentada en un verdadero acuerdo o convenio entre las partes, autorizado por éstas, y hacer directa referencia a la renuncia al abono de intereses, o, de modo inequívoco, a la aceptación por el propietario expropiado o sus representantes de una cantidad que incluya todos los conceptos derivados de la expropiación”*.

Por otro lado, dentro del proceso de indemnización nos encontramos con un uso abusivo de otro mecanismo para la determinación de esta aunque en un principio parece

configurarse como una forma residual; este es el recogido en el artículo 43 LEF. En él se establece la posibilidad de que se realice la tasación de los bienes, aplicando criterios estimativos que resulten más adecuados para esta si la evaluación practicada por las normas previstas en la Ley no van, a su juicio, conforme al valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquella. El uso abusivo de esta forma de determinación del justiprecio va a suponer que estos procesos acaben, con más frecuencia, en manos del Jurado Provincial de Expropiación por no llegar a un punto común entre Administración y expropiados, con el consiguiente retraso en la fijación del justiprecio y, por ende, en el propio proceso expropiatorio, así como un encarecimiento del mismo.

A parte de este problema, a mi juicio, el hecho de que en cada caso se pueda establecer un precio relativamente “libre” y real va a hacer que no haya igualdad a la hora de determinar el valor de los bienes en un mismo proceso para diferentes sujetos expropiados. Por ello, sería muy beneficioso establecer un sistema igualitario y uniforme de valoración de los bienes y derechos sujetos al proceso, es decir, establecer unos criterios objetivos que favorezcan la igualdad de trato en el proceso del justiprecio.

#### - Pago de justiprecio o depósito

Los problemas ante los que nos podemos encontrar en esta parte del proceso suponen un retraso en el pago y con ello, la entrada de unos intereses que, en el procedimiento ordinario, van a devengarse transcurridos seis meses desde la determinación del justiprecio como “interés legal del justo precio” hasta el momento en que se haya determinado.

Pero los problemas de verdad en el pago del justiprecio nos los vamos a encontrar dentro del procedimiento de urgencia del artículo 52 LEF. Aquí estamos ante un supuesto en el que la ocupación de los terrenos se produce con anterioridad al pago, es decir, solo existe una consignación o depósito de una pequeña cantidad antes de la ocupación efectiva de los terrenos; pues bien, en la mayoría de los casos las retenciones de crédito que se practican son insuficientes debido a que la valoración del proyecto ha sido devaluada o bien que no se han tenido en cuenta ciertos gastos como pueden ser los intereses de demora, las posibles indemnizaciones que puedan darse por daños causados durante el proceso u otros gastos sobrevenidos en este. Estos son problemas

de difícil determinación en un principio pero es necesaria esta para garantizar la celeridad y eficacia del proceso.

A todos estos problemas, le sumamos la falta de liquidez apuntada en los Presupuestos Generales del Estado para las Administraciones en materia de expropiación y la falta de personal y medios adecuados ante la masificación de los expedientes de pago, lo que dificulta enormemente el cumplimiento de los plazos establecidos para esto y el respeto de los derechos de los expropiados.

- Intereses de demora.

Para empezar, en este punto nos vamos a detener un poco más para analizar el contenido puesto que, a diferencia de los anteriores, no hemos tratado mucho el tema de los intereses.

Los intereses de demora es un concepto que se recoge en la LEF, en su artículo 56, y consiste en que va a nacer la obligación, por parte de la Administración expropiante, de pagar una indemnización al expropiado consistente en el interés legal del justiprecio acordado, *“hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado”*, obligación que nacerá si transcurren seis meses desde que se inició el expediente de expropiatorio, osea, desde que sea firme el acuerdo de necesidad de ocupación, sin que se haya resuelto de forma definitiva el precio a pagar por los objetos de la expropiación.

Estos intereses, se encuentran al margen del sistema ordinario del devengo y pago de los intereses por las obligaciones de derecho público según están previstos en la Ley General Presupuestaria, y podríamos dividirlos o diferenciarlos de la siguiente forma: Por un lado tenemos los intereses devengados en la fase administrativa previa a la fijación del justiprecio; por otro lado tenemos los intereses devengados en la fase administrativa, y a veces administrativa y judicial (conjuntamente) posterior a la fijación del justiprecio, y por último, tenemos los intereses judiciales.

Es importante destacar que los intereses por demora en materia de expropiación son, tal y como ha determinado la jurisprudencia, *“de devengo automático”*, es decir, se producen *“por ministerio de la ley, no requiriendo, por tanto, la formulación explícita por la parte afectada ni la "interpellatio" pues el devengo de aquellos es imperativo”*. De esto podemos deducir también que, la obligación legal del pago de estos intereses, va a ser necesario el pago de estos aún en los casos de existir pronunciamientos judiciales en los que no se menciona esta obligación de forma expresa.

En cuanto al cómputo del plazo, este se realizará conforme a lo previsto, con carácter general, en el artículo 30, apartado 4º, de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En él se establece que si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Además, también añade que, si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

Una peculiaridad que nos podemos encontrar aquí es la referente al sujeto que se va a encargar de pagar estos intereses, ya que del artículo 56 de la Ley se puede entender que será la Administración la obligada de esto, sin embargo en el Reglamento, en su artículo 72.1, podemos ver como se hace referencia a que el encargado del pago esto va a ser el causante del retraso. De aquí podemos deducir que no tiene porque ser la Administración de forma exclusiva la encargada, ya que si el retraso se le puede imputar al beneficiario o al Jurado de Expropiación, ya sea autonómico o estatal, serán estos los encargados de hacer frente a la deuda en concepto de intereses.

- Problemas con los intereses.

Vamos a analizar los problemas que pueden derivar los intereses en el proceso de expropiación. En primer lugar debemos recalcar que existen ciertos impedimentos a la hora de declarar la responsabilidad por demora debido a la falta de claridad y precisión en el establecimiento de un procedimiento y competencia para esta; y más aún cuando se puede entender en el Reglamento que los responsables de esta pueden ser diversos sujetos. Es por esto por lo que existen numerosas manifestaciones del Tribunal Supremo sobre diferentes aspectos y connotaciones de los intereses; podemos destacar, entre otros:

- *“El Jurado puede pronunciarse sobre el pago de intereses en los casos en que la responsabilidad no recae sobre el beneficiario, pero su pronunciamiento no impide, aun cuando no sea impugnado, que se pronuncien los tribunales de lo contencioso-administrativo al conocer del recurso contra la resolución que fija el justiprecio, pues aquel pronunciamiento no causa estado<sup>26</sup>”.*

---

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Supremo Nº Res. 515/1999, de 1 de junio de 1999. (recurso de casación nº 6753/1995).

- *“Si el Jurado se pronuncia sobre el pago de intereses a cargo del beneficiario, su pronunciamiento causa estado y sólo puede ser anulado impugnándolo en vía contencioso-administrativa<sup>27</sup>”.*
- *“La obligación de abonar intereses de demora se impone «ope legis» a la Administración expropiante y puede reconocerse por la Sala ante la que se interpone el recurso contencioso-administrativo contra la resolución por la que se fija el justiprecio, aun cuando no haya sido objeto de específica declaración en el acuerdo del jurado, o reclamarse posteriormente de la Administración si nada ha dicho sobre el particular la sentencia.<sup>28</sup>”*
- *“La obligación de abono de intereses puede también ser declarada en vía de ejecución de sentencia, aun cuando el fallo no la haya previsto expresamente<sup>29</sup>”.*
- En los casos en que, como se establece en el artículo 72.1 del Reglamento, la responsabilidad del retraso que ocasione el pago de unos intereses de demora sea imputable al Jurado, el Tribunal Supremo establece en una de sus sentencias que *“la declaración de responsabilidad puede solicitarse bien de la Administración de la que dependa por la vía establecida para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, o bien ser declarada en vía contencioso-administrativa cuando se impugna la resolución por la que se fija el justiprecio o en ejecución de sentencia, si así, en ambos casos, se solicita y ha sido demandada en el proceso la Administración de la que el Jurado depende, con el fin de que se pueda defender, por cuanto el abono de intereses de demora constituye una obligación accesoria a la de abonar el justiprecio, con independencia de quién sea el sujeto responsable, acerca de la cual puede y debe decidirse en el proceso en que se resuelve sobre la obligación principal<sup>30</sup>”.*

Con toda esta jurisprudencia señalada podemos observar la falta de claridad en la legislación vigente de una determinación efectiva y transparente sobre el procedimiento, a la hora de imputar la responsabilidad en los intereses de demora; hemos visto la necesidad de que el Tribunal Supremo se haya tenido que pronunciar en

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Supremo N° Res. 151/1997, de 28 de febrero de 1997. (recurso de casación n° 760/1992) y Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1997 (recurso de casación n° 2476/1993).

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1997 (recurso de casación n° 2476/1993).

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Supremo N° Res. 515/1999, de 1 de junio de 1999. (recurso de casación n° 6753/1995).

<sup>30</sup> Sentencia de Tribunal Supremo N° Res. 372/1999, de 3 de mayo de 1999 (recurso de casación n° 349/1995).

numerosas ocasiones al respecto, por lo que se deduce una carencia clara en la normativa al respecto.

Otro de los problemas con el que nos encontramos es el referente al gasto tan abultado que suponen los intereses por la falta de claridad que hemos apuntado antes. Debido a todos los problemas que hemos analizado, el procedimiento de expropiación acaba prolongándose de una forma desmesurada, dando lugar a una cuantía en concepto de intereses que acaba llevándose una gran parte del presupuesto en la expropiación. Aquí podríamos pensar que el Reglamento establece que la responsabilidad por intereses de demora se le imputarán al causante de esta, sin embargo, parece que esta medida no se aplica muy a menudo en la realidad práctica y acaba siendo un gasto más del proceso.

En los supuestos en los que se desarrolla el procedimiento a través de la declaración de urgencia también suscita algunos problemas de claridad, en relación con la fecha de inicio del expediente expropiatorio para calcular, a partir de esta, los intereses que pudieran derivar por la demora. En los procedimientos de urgencia se determina que, a diferencia del procedimiento ordinario, los intereses de demora comienzan a devengarse desde que se produce la ocupación real de los bienes o, si esta se produce después de los seis meses que se establece en la ordinaria, desde que transcurren estos. El contratiempo que nos encontramos aquí es que para saber desde cuándo se debe contar, es decir, el inicio del expediente expropiatorio, debemos atender al artículo que regula el procedimiento de urgencia en la LEF; sin embargo, no encontramos ningún tipo de clarificación al respecto en el artículo 52 de la misma al respecto.

A este respecto, jurisprudencia, bastante longeva, del Tribunal Supremo determinó que en el supuesto del procedimiento de urgencia del artículo 52 LEF, el procedimiento se considerará iniciado desde que se formaliza el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se declara la urgente necesidad de los bienes afectos. Posteriormente, en otras sentencias, se pasó a determinar que la fecha que marca el inicio del expediente expropiatorio hacer referencia al momento en que el beneficiario de la expropiación formula la relación de los bienes y derechos necesarios para la expropiación, o bien desde la aprobación del proyecto con la descripción material detallada que se establece en el articulado de la LEF. No obstante, sentencias más recientes han declarado que el inicio del expediente se va a considerar en el momento en que se produzca la declaración de urgencia por parte del Consejo de Ministros.

Para finalizar, considero interesante hacer referencia a una situación que, en la actualidad, ya no se da, sin embargo la veo de especial interés y curiosa de comentar. Esta situación es la referente a un derecho que se estuvo reconociendo a que el retraso en el pago de intereses de demora ya liquidados, generase unos nuevos intereses. Desde la creación de la LEF hasta prácticamente comienzos de siglo se estuvo reconociendo este derecho hasta tal punto que el Tribunal Supremo se posicionó, estableciendo en una de sus sentencias que:

*“Los intereses por demora en la fijación y pago del justiprecio integran, a partir del momento en que éste es íntegramente satisfecho, una deuda de cantidad líquida.(...) esta deuda genera, conforme a lo dispuesto por el artículo 1101 del Código Civil, la obligación de indemnizar daños y perjuicios si se incurre en mora(...). La indemnización de daños y perjuicios por mora consiste, salvo pacto en contrario, al tratarse de una obligación dineraria, en el abono del interés legal del dinero, según dispone el artículo 1108 del Código Civil”. (...) se incurre en mora cuando el acreedor exige judicial o extrajudicialmente el abono de los intereses una vez satisfecho el justiprecio, conforme a lo dispuesto por el artículo 1100 del Código Civil<sup>31</sup>”.*

## **5. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES MÁS UTILIZADOS EN LA OBRA PÚBLICA.**

### **5.1. EXPROPIACIÓN URGENTE.**

La “expropiación urgente” se trata de una institución que se reconoce en el articulado de la LEF, concretamente en su artículo 52 y se trata de un supuesto en el que el procedimiento habitual de actuación en el proceso expropiatorio se ve alterado, obteniendo como resultado una ocupación inmediata de los bienes o derechos afectados y disponiéndose el pago del justiprecio a un momento posterior. Esta figura resulta un problema porque permite posponer las garantías para el afectado y la consumación de la privación de forma inmediata, bajo la excusa de que existen unas razones de utilidad pública que hacen necesaria la urgente ocupación del objeto de la expropiación, de ahí que el propio artículo 52 haga empiece diciendo que para el uso de esta figura debe ser una situación “excepcional” y requiere un acuerdo por el Consejo de Ministros.

---

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Supremo N° Res. 97/1997, de 15 de febrero de 1997,(recurso de apelación n° 12863/1991).

Hay que tener en cuenta que si se trata de una expropiación forzosa por el procedimiento de urgencia se va a permitir adelantar el momento de ocupación de la finca expropiada, siempre y cuando se cumplan una serie de puntos:

- Debe llevarse a cabo una vez levantada el acta previa de ocupación, en el que se describan los bienes o derechos que van a ser objeto de la ocupación, así como las manifestaciones de los que comparezcan en la misma.
- Una formulación por parte de la Administración de las hojas de depósito previo a dicha ocupación en las que se fijen las cifras de las indemnizaciones derivadas de los perjuicios por la rápida ocupación. Esto no quiere decir que se le pague la indemnización por haberle despojado de sus bienes, sino que se paga una cuantía mínima con la intención de “paliar” los daños por la rápida ocupación y por no recibir el pago que le correspondería.
- Una vez realizado el depósito y abonadas o consignadas las indemnizaciones correspondientes, la Administración puede hacer efectiva la ocupación en un plazo de 15 días.
- Cuando se produce esta ocupación por parte de la Administración, entonces se continúa con el procedimiento por la modalidad general en la fase de determinación del justiprecio y pago del mismo, pero estos con la modalidad de preferencia respecto de los procedimientos normales.

Los problemas que plantea esta figura son múltiples debido a la indeterminación del concepto jurídico de “urgencia”, la “excepcionalidad” ante la que se debe plantear este procedimiento que en los últimos años se ha convertido en “habitualidad”, lo que ha producido que las Administraciones campen a sus anchas en el proceso expropiatorio produciendo, incluso, que en ocasiones no se llegue a hacer efectivo el pago de la indemnización a los perjudicados.

Precisamente por la indeterminación del concepto jurídico de “urgencia” ante la ocupación por el que las Administraciones justifican el uso de este procedimiento, ha sido necesario que entren las interpretaciones y pautas que el Tribunal Supremo entiende al respecto como *“no basta con la concurrencia de las causas de carácter excepcional que justifiquen la utilización de este procedimiento, sino también es necesario que se expresen o se justifiquen dichas causas en el acuerdo que declare la*

*urgencia*”<sup>32</sup>. También para evitar que estas se lleven a cabo bajo justificaciones sin sentido, el Tribunal Supremo entiende que se debe hacer a través de “*un razonamiento detallado, preciso y objetivamente convincente para cada caso, teniendo en cuenta que la urgencia justifica la desposesión de los bienes y derechos afectados sin el previo pago del justiprecio, a diferencia del procedimiento ordinario.*”<sup>33</sup>

Con el uso de esta figura, que como ya hemos dicho es habitual a pesar de su “excepcionalidad”, el expropiado tiene todas las de perder y, normalmente, se va a encontrar a la deriva ante las actuaciones de la Administración, viendo como le ocupan sus terrenos y con la esperanza de que, al menos, le paguen la indemnización correspondiente con un valor que se acerque al de la realidad. Lo único bueno que tiene la indeterminación de la que hemos hablado antes es que el expropiado va a tener la oportunidad de poner en duda la “urgencia” en la que se justifique su expropiación urgente; el problema aquí es que la Administración tiene tanto poder que normalmente va a apoyar esta declaración en informes técnicos, documentos en los que se “demuestran” la necesidad de que ese bien atiende a un servicio público y otros tantos de dudosa veracidad pero que son suficiente para que, cuando la cuestión sea elevada a los tribunales, estos no puedan agarrarse a otra cosa que no sean estos los documentos presentados por estas.

Para finalizar, solo decir que se trata de una figura que la LEF la reconoce como una especialidad del sistema de pago de la indemnización expropiatoria que está hecha para atender a situaciones excepcionales en la que de verdad sea necesaria esa urgente ocupación y no como una figura autónoma que se puede utilizar al gusto de la Administración para ahorrarse unos cuantos trámites y “calentamientos de cabeza” sin importar lo más mínimo los derechos del expropiado. Por todo esto, García de Enterría<sup>34</sup> hacía referencia a esta figura como “*el caso más grave de una excepción frontal al principio del previo pago en nuestro Derecho*”.

## **5.2. EXPROPIACIÓN PARCIAL.**

La expropiación parcial, a diferencia de la expropiación por el procedimiento de urgencia, no es un procedimiento diferente ni tampoco se contempla como una modalidad excepcional, se trata de una forma de expropiación que la Administración

---

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Supremo N° 786/2012, de 26 de noviembre de 2012, (recurso de casación n° 936/2010).

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2016 (recurso de casación n° 3218/2014).

<sup>34</sup> García y Fernández. *Curso de Derecho...* p. 290.

puede llevar a cabo cuando solo se considera necesario una parte de un bien. Esta modalidad de expropiación se da mucho en materia de carreteras cuando para la construcción de alguna de ellas se requiere una parte de muchas fincas por la que está proyectado el trazado, o incluso casos en los que la carretera se proyecta justo en mitad de una finca, dejando esta partida en dos, una parte a cada lado de la carretera.

Esta se da por la necesidad que se establece en la LEF de que solo sea objeto de expropiación los bienes o derechos estrictamente necesarios para poder atender a un interés general o a un servicio público; el problema que nos encontramos es que en muchas ocasiones, el hecho de llevar a cabo una expropiación de este tipo hace un daño mayor al expropiado que si fuese total, y esto es lo que vamos a explicar ahora.

Con este tipo de expropiación, como ya hemos apuntado, se intenta que la expropiación se haga causando el menor daño posible, por ello si la Administración fundamenta en el acta previa de ocupación la necesidad de solo una parte de una finca solo se llevará a cabo el despojo de esa parte afecta. Aquí lo que ocurre es que en ocasiones esta medida no es de lo más agradable para el afectado por esta y la LEF permite la posibilidad de pedir a la Administración la expropiación de la totalidad de la finca, siempre y cuando esta petición la funde en que el hecho de quedarse con una parte de ella la hace difícil o imposible de mantener y sacarle provecho, es decir, antieconómica. Esto parece una medida muy buena a favor de la parte expropiada, pero no es tan buena como parece puesto que la última decisión la tendrá siempre la Administración; si considera que es viable se concederá y si no lo es por falta de presupuesto o cualquier otro tema se denegará y seguirá hacia adelante la expropiación parcial.

Para poder decidir la Administración si la finca resulta antieconómica o no lo harán a través de unos criterios que se establecen de manera objetiva, diferenciando si se trata de una finca rústica o de una finca urbana: si se trata de una finca rústica van a considerar que no es viable su conservación, y por lo tanto, antieconómica cuando no supere el mínimo de unidades de cultivo que establece la legislación de la materia concreta, en este caso será la agraria, y no se puedan mantener las condiciones existentes antes de la expropiación en el ámbito del abastecimiento. En el caso de las fincas rústicas se considerará antieconómica cuando en la parte que ha quedado libre de afectación resulte imposible edificar o hacer efectivo un aprovechamiento urbanístico de algún tipo.

Aún cuando se den estos requisitos, la Administración podrá denegar la petición puesto que se establece una discrecionalidad absoluta a la hora de tomar la decisión. En

cualquier caso, será necesario siempre presentar la solicitud ante la Administración para la expropiación total y esta tendrá un plazo de 10 días para responder sobre su decisión.

- Si la decisión final fuese afirmativa, se procedería a meter esa parte del expediente y se hará un cálculo del justiprecio de la parte nueva, sin que quepa sobre esta parte, en un futuro, el derecho de reversión que explicamos más arriba; también puede darse el caso en que la parte nueva no sea necesaria para cubrir la necesidad por la que se expropió, en cuyo caso quedará dentro del patrimonio del beneficiario de la expropiación.

- Si la decisión final es denegando la expropiación total se incluirá en el justiprecio acordado por la expropiación parcial los daños y perjuicios que se puedan ocasionar por la misma (aunque no se acercará jamás a los daños reales que le va a producir esa expropiación). En caso de que se de silencio administrativo negativo por no contestar la Administración, cabrá la interposición de un recurso de alzada.

### **5.3. OCUPACIÓN TEMPORAL**

La ocupación temporal es una forma de “expropiar” temporalmente que la LEF regula para cuatro casos concretos. Esta figura se utiliza mucho en los procedimientos referentes a materia de carreteras debido a la necesidad de disponer de espacios en los que dejar la maquinaria, los materiales de construcción de las mismas, etc; por ello, he visto interesante remarcar y explicar, de forma más profunda, esta figura tan habitual. Con este tipo de ocupación, normalmente el expropiado cuenta con la garantía de recuperar sus bienes o derechos “expropiados” en un principio con, además, una indemnización por el tiempo que han estado sin estos.

Los supuestos en los que la LEF permite que se lleven a cabo la ocupación temporal, atienden normalmente a necesidades pasajeras y se recogen en el artículo 108 de la misma:

En el primer apartado, se permite la ocupación temporal cuando, con la finalidad de recabar datos o información para un estudio o algún proyecto de corta duración, se necesite hacer una ocupación efectiva de un terreno durante un período de tiempo.

En el segundo apartado se establece la posibilidad ante la necesidad de utilizar una tierra como camino, lugar de almacenamiento de materiales, como taller por cualquier razón a la que la obra declarada deba atender, etc. Aquí lo que se hace es privar al propietario de la finca del uso de esta más que de la propiedad en sí o de algún tipo de uso que no afecte a la obra.

En el tercer apartado se determina que se pueden ocupar temporalmente terrenos cuando se necesite extraer materiales de estos para poder realizar de forma efectiva la obra por la que se justificó la expropiación. En este apartado se hace referencia a cualquier tipo de material que se pueda considerar necesario para asegurar el fin por el que se inició todo el proceso.

El cuarto apartado hace referencia a la ocupación temporal de terrenos cuando el propietario de los mismos esté incumpliendo la función social de la propiedad y será la propia Administración la que se tenga que encargar de que esa propiedad, atendiendo a un interés social, cumpla con las necesidades.

Estos supuestos son los que, como ya hemos visto, justifican la ocupación temporal de terrenos por unas necesidades concretas de la Administración. El hecho de que se produzcan estos supuestos da lugar al nacimiento de una indemnización para los propietarios, fundamentada en salvaguardar la garantía expropiatoria del artículo 33.3 de la Constitución Española; sin embargo, esto no parece cumplirse en todos los apartados que la LEF ha considerado para ser objeto de una ocupación temporal. El primer apartado que hace referencia a la ocupación temporal para recabar información o datos para estudios se establece la indemnización por los perjuicios que se puedan ocasionar con las actuaciones que se realicen en el terreno; esto parece hacer referencia a que esa indemnización solo va a darse si se produce algún daño efectivo por la ocupación, que haya sido consecuencia directa de la ocupación de la Administración y que pueda evaluarse económicamente. Viendo esto, parece muy diferente la realidad de lo que se entiende en este caso por garantía expropiatoria, por ello en este tipo de supuestos parece más correcto pensar y establecer que la indemnización no atiende a una garantía expropiatoria, que nacería por el simple hecho de ocupar los terrenos, sino más bien a una responsabilidad patrimonial por parte de la Administración de los daños materiales que se puedan ocasionar. Además esto, comparándolo con el resto de supuestos, se ratifica aún más porque los tres apartados restantes sí que parecen atender a la garantía expropiatoria y no al hecho de causar un daño o no.

A este respecto, la Ley de Carreteras se pronuncia declarando la compatibilidad entre una indemnización por los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar y una indemnización por la propia ocupación del terreno durante el tiempo correspondiente.

Una cosa interesante que reconoce expresamente la LEF es que las ocupaciones temporales no pueden tener a su alcance cualquier tipo de bien o derecho. Se establece (y con buen criterio) que no será posible llevar a cabo este tipo de ocupaciones sobre

bienes que correspondan a la vivienda de la persona afectada o establecer, en su caso, sobre estas servidumbres de ningún tipo. Solo en caso de que la ocupación temporal de un bien dotado de esta característica sea estrictamente necesaria para hacer frente a una necesidad de interés general o alguno de los que hemos expuesto, se podrá entonces pedir al dueño del bien en cuestión una autorización en la que se declare su consentimiento expreso.

En cuanto a la tasación del valor de la ocupación temporal, es importante que sepamos que este se realizará teniendo en cuenta una serie de parámetros, pero nunca podrá llegar a ser superior al valor que le corresponda al bien en sí. Como regla general, la valoración de la ocupación se va a llevar a cabo teniendo en cuenta dos conceptos: uno primero que hace referencia a una especie de “lucro cesante” en el que se tiene en cuenta una estimación de las ganancias que el dueño dejaría de percibir como consecuencia de esta ocupación; y un segundo concepto, más complejo, que hace referencia a una valoración de los daños que se han producido, como consecuencia de las obras realizadas, en la finca con el fin de hacer que vuelva a su estado original. Esta segunda parte, en materia de carreteras, suele dar bastantes problemas porque intentan “escaquearse” de tener que hacer frente a esta apoyándose en que en muchos de los proyectos de obra y “Anejos de Expropiación” se suele establecer una condición a través de la cual la parte contratante que se encarga de hacer uso de ese terreno en ese periodo de tiempo, se hace cargo de que, cuando se haga la devolución del terreno, se haga en las mismas condiciones en las que se ocupó al principio. Además de esto, la Administración tendrá la posibilidad, en los casos en que la cuantía a la que ascienda la indemnización sea demasiado alta, de pedir que se lleve a cabo una tasación del proceso de expropiación en la forma que la propia LEF establece (que siempre va a ser menor); es decir, además de intentar evitar meter en el concepto de la indemnización el segundo supuesto que hemos indicado antes, cuentan con la posibilidad de rebajar aún más el precio si consideran que es demasiado alto. En fin, un sinfín de abusos.

## **6. LA LEY DE CARRETERAS Y SU RELACIÓN CON LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA.**

La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras es la que vino a sustituir la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras ante la necesidad crear una nueva legislación en

la que se recogieran todos los cambios en materia de carreteras por haber transcurrido un período de más de 25 años en el que se podían observar cambios sustanciales en la materia a nivel estatal, autonómico y local. Esta necesidad de cambio se fue agravando por los cambios producidos en la conciencia social hacia temas como la integración y consideración de las infraestructuras con el medio ambiente, la necesidad de gestionar, de una forma más eficiente, las redes de transporte, la preocupación por la seguridad viaria y la mayor exigencia social, en materia de financiación pública, que ha ido aumentando y alcanzando una importancia en la actualidad tal, que han hecho necesaria una nueva legislación al respecto. Esta necesidad se acaba convirtiendo en una realidad cuando se termina imponiendo una tendencia que detona en la creación de numerosas necesidades que, con la presión social y el paso de los años, se ha convertido en una realidad a la que se tiene que atender.

La tendencia de la que hablamos ha sido la de darle una mayor atención al servicio que prestan las carreteras, creándose así una serie de necesidades como la de resolver los problemas que se han creado a partir de la necesidad, cada vez superior, de mayor movilidad pero, con la preocupación por temas como el medio ambiente, ocupando el menor territorio posible; esta mentalidad determina la tendencia a dar prioridad a la optimización del servicio que presta la infraestructura existente antes de construir nuevas carreteras; o como la de conciliar el planeamiento y desarrollo urbanístico, así como la ordenación del territorio, con el mantenimiento del flujo de tráfico de largo recorrido libre de entorpecimientos que podrían afectar muy negativamente a la Red de Carreteras del Estado y provocar ineficiencias en la gestión de los recursos que a ella se dedican. Por todo esto, dice el Preámbulo de la Ley 37/2015, se ha considerado necesaria la materialización de una nueva legislación en materia de carreteras.

Es por todo esto por lo que la Ley de carreteras 37/2015 tiene como objetivo la gestión y ordenación de la Red de Carreteras del Estado y sus principales zonas de dominio público y protección. Pero, la realidad de esa gestión y ordenación se proyecta a través de la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, protección, uso y explotación de las carreteras del Estado.

Con esta nueva Ley se añade el concepto de servicio público viario que, a pesar de considerarse como la base en la gestión de este ámbito, no se encontraba reconocido de forma explícita en la Ley. Se puede observar también en el nuevo texto la importancia que debe darse a aquellos aspectos, relacionados con el ámbito de la gestión, que se encargan de conseguir la compatibilidad y coordinación entre la parte de construcción,

conservación y explotación con todo lo relacionado con la gestión y defensa del medio ambiente.

La Ley de carreteras, en su contenido, trata múltiples aspectos y cuestiones, como ya hemos indicado anteriormente, pero antes de meterse en materia resuelve una serie de cuestiones básicas en la materia: realiza una definición del concepto de carretera, distinguiendo este en cuatro: en autopista, autovía, carretera multicarril y carretera convencional. Ahora bien, a nosotras, tras esta breve explicación de lo que trata la legislación en materia de carreteras, vamos a meternos en materia de expropiación forzosa que es lo que nos interesa:

¿Qué dice la Ley de Carreteras en materia de expropiación forzosa?

En esta materia, la Ley de carreteras hace referencia a la necesidad de declarar la utilidad pública y la ocupación de los bienes o derechos, ya sea con finalidad de expropiar, ocupar temporalmente o imponer/modificar servidumbres, siempre que se vaya a llevar a cabo la aprobación de los proyectos de carreteras del Estado. En el artículo 12.5 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, se establece que *“los proyectos de carreteras y sus modificaciones deberán comprender la definición de su trazado y sus elementos funcionales, la determinación de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la construcción, defensa, explotación o servicio de la carretera y para la seguridad viaria. Además, cuando se afecte a otras redes viarias, deberá definirse la delimitación de titularidades entre las distintas administraciones públicas afectadas y aplicarse lo establecido en el artículo 16.1.”*

El Capítulo II, que es el que nos interesa en materia de expropiación, se divide en diferentes secciones relacionadas, de forma más o menos directa, con la expropiación forzosa.

En la Sección primera se trata, de forma general, el Plan estratégico de las carreteras que debe ser aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (antiguo Ministerio de Fomento) debido al poder vinculante e importancia que representa como presupuesto necesario para poder llevar a cabo la construcción de la propia carretera.

En la Sección segunda se trata la elaboración y aprobación de programas, estudios y proyectos de carreteras que sirven para concretar y determinar, de una manera más profunda, lo estipulado en el Plan estratégico de carreteras. Aquí, en esta sección se

introducen una serie de novedades respecto de la legislación anterior, entre las que debemos destacar la necesidad de llevar a cabo un análisis valorando el coste/beneficio en determinadas actuaciones para lograr una mayor eficacia en las inversiones públicas, así como la realización de análisis multicriterio para priorizar entre las posibles actuaciones viarias y seleccionar la que más se adapte a los intereses generales. Además de esto, también se introducen importantes novedades referentes a la evaluación ambiental y la evaluación y auditoría de seguridad viaria, dos temas que han cogido un gran protagonismo en los últimos años y que era necesaria su inclusión y consideración en una legislación nueva.

En la Sección tercera, en todo lo referente a expropiación de bienes y derechos e imposición de servidumbres con la finalidad de construcción de carreteras, la propia Ley se remite a la LEF y se establece también que, al tratarse de obra pública de interés general, no va a ser necesaria la concesión de una licencia administrativa para la realización de ninguna actividad. Es aquí donde cogen protagonismo los “Anejos de expropiación”.

En la Sección cuarta se trata la financiación de la construcción de carreteras que se puede realizar mediante consignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, mediante la creación de contribuciones especiales o mediante los propios recursos de la empresa, en caso de realizarse la gestión de forma indirecta.

La Sección quinta, y última, trata la explotación de las carreteras estableciendo que ostenta esa competencia el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (antiguo Ministerio de Fomento) y entendiendo dentro de esta las actuaciones de conservación y mantenimiento de las mismas, así como velar por la defensa y las actividades para mejorar el uso de estas.

Las expropiaciones que se entiendan necesarias en el proyecto de obra se concretarán a través de los “Anejos de expropiación” que veremos a continuación.

## **7. ANEJO DE EXPROPIACIÓN<sup>35</sup>**

Vamos a ver ahora para qué se utilizan los anejos de expropiación en los proyectos de trazado de la Dirección General de Carreteras y cuál es el contenido del que deben poseer los mismos.

---

<sup>35</sup> Este epígrafe está basado exclusivamente en el “Contenido tipo del Anejo de Expropiaciones”. Apartado de normativa técnica referente a materia de carreteras. *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana* (antiguo Ministerio de Fomento). pp. 1-18.

El anejo de expropiación normalmente se lleva a cabo con la finalidad de precisar el alcance, a nivel expropiatorio, que va a tener el proyecto de obra a realizar, con la finalidad última de servir este como documento para iniciar todos los expedientes de expropiación que sean necesarios y todo lo que el mismo proceso conlleva. El objetivo de este documento será hacer una definición de todos los elementos que rodean a los terrenos que, de forma estricta, van a ser necesarios para poder llegar a la consecución del fin por el que se inicia el proyecto de obra. Es por esto por lo que el documento debe contener una serie de puntos importantes: se debe indicar, lo más claro y preciso posible, todos y cada uno de los derechos que recaen sobre los terrenos en cuestión, así como las cargas de las que pudieran adolecer, una identificación completa de todas las personas que pudieran estar afectadas por la expropiación, es decir, propietarios e interesados legítimos, un estudio exhaustivo de la localización de los bienes, los metros afectados de cada uno de ellos, valoración y peritación de los bienes afectados, etc.

Para poder explicar el contenido de los anejos de expropiación, lo he hecho basándome en el modelo facilitado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (antiguo Ministerio de Fomento), en el apartado de la normativa técnica referente a materia de carreteras, el cual se establece como “modelo a seguir” para este tipo de proyectos, recogiendo dentro el contenido típico sobre el que se han de desarrollar todos los procesos. Aunque este modelo se encuentra desactualizado, el propio Ministerio no se ha pronunciado al respecto por lo que los únicos cambios que se han producido referentes a la obsolescencia del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, los he ido cambiando y actualizando conforme al nuevo Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

A continuación, voy a realizar una pequeña recopilación, sin desarrollar, de todos los puntos (con ciertos matices) que ha de tratar un Anejo de expropiación conforme a lo que establece el Ministerio:

## **7.1. MEMORIA**

### **7.1.1. OBJETIVO DEL ANEJO DE EXPROPIACIÓN.**

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana establece que la finalidad del Anejo de Expropiaciones atiende a un doble sentido, uno por el que debe servir con la finalidad de ajustarse a los requisitos ineludibles con los que todo proyecto de obra debe contar para cumplimentar el trámite de su aprobación por la Dirección General de Carreteras,

de conformidad con la legislación vigente; y por otro lado, como ya hemos adelantado antes debe servir la realización de este como el inicio para la incoación y subsiguiente tramitación del expediente de expropiación por el Servicio de Expropiaciones correspondiente, de los bienes y derechos afectados por la ejecución de las obras contenidas en el proyecto de referencia.

Viendo esto y atendiendo a lo ya apuntado antes, vemos que el objetivo/finalidad que tiene la creación del anejo de expropiación no es otra que la de realizar una definición, precisa y estricta, de todos los terrenos que se van a encontrar afectos a la realización de la obra que en cada caso se determine, con la finalidad última de llevar a buen puerto las obras que han propiciado todo este proceso.

#### **7.1.2. DESCRIPCIÓN DE LAS OBRAS.**

Respecto de este punto el Ministerio establece que se refiere exclusivamente a una descripción en la que se indican datos como el nombre del proyecto a los que están afectos los terrenos, los términos municipales de los mismos, provincias, Comunidad Autónoma, el itinerario del trazado, así como el punto kilométrico exacto en el que se inicia la obra, recorrido del trazado y punto en que finaliza. Esto no es más que, como su propio nombre indica, una descripción más o menos clara de las obras a realizar.

#### **7.1.3. AFECCIONES**

En cuanto a las afecciones se configuran, además de la propia expropiación, dos tipos más con el fin de conseguir una ejecución de las obras contenidas en el proyecto lo más correcta posible. Por ello, el Ministerio hace referencia a:

##### **- La expropiación en sí misma.**

El Ministerio aquí hace referencia a que la expropiación abarcará el pleno dominio de las superficies que requiera la actuación conforme a la vigente Ley de Carreteras, sus elementos funcionales y las instalaciones permanentes que tengan por objeto una correcta explotación, así como todos los elementos y obras anexas o complementarias definidas en el proyecto que coincidan con la rasante del terreno o sobresalgan de él, y en todo caso las superficies que sean imprescindibles para cumplimentar la normativa legal vigente para este tipo de Obras.

Es importante tener en cuenta que la modalidad de expropiación que se suele utilizar en este tipo de obras es la expropiación por el procedimiento de urgencia, uno de los procedimientos

que hemos estudiado detenidamente debido al uso, cada vez más habitual, que se da de la misma en este tipo de casos.

Para determinar los límites de la expropiación habrá de atender a los criterios de fijación de los mismos recogidos en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. Una vez aplicados los mismos, habrá que hacer una redacción en la que consten cuántos son los metros cuadrados de superficie a los que la expropiación va a afectar, qué porcentaje y metros cuadrados superficie corresponden a un terreno catalogado como suelo rural y qué porcentaje y metros cuadrados como suelo urbano. Después de este primer desglose, habrá que determinar cuántos metros cuadrados de los restantes a afecciones a viario y cuántos al dominio público hidráulico y red de acequias de riego, etc.

Todo esta división de las superficies deberá realizarse indicando, además, el municipio en que se encuentra cada uno, así como el número de edificaciones en suelo rural estando constituidas principalmente por viviendas o diseminados rurales, o por instalaciones agropecuarias y, por último, número de viviendas afectadas en suelo urbanizado. Todo esto se realizará de la siguiente forma:

| Término Municipal | Rural m2 | Urbanizado        |                           | Otros m2 | Totales m2 |
|-------------------|----------|-------------------|---------------------------|----------|------------|
|                   |          | No Edificado (m2) | Edificado o en curso (m2) |          |            |
|                   |          |                   |                           |          |            |

- Imposición de servidumbres

Este es uno de los tipos en los que se dividen las afecciones y hace referencia a las correspondientes franjas de terreno sobre las que es imprescindible imponer una serie de gravámenes, con el objetivo de limitar el ejercicio del pleno dominio del inmueble. El Ministerio establece que estas zonas sujetas a servidumbre tendrán una anchura variable, en función de la naturaleza u objeto de la misma, concretándose las imposiciones de servidumbre, mediante el oportuno grafiado con la trama correspondiente determinada para este fin, en los respectivos planos parcelarios que forman parte de este anejo de expropiaciones para este proyecto.

La imposición de servidumbres se deberá expresar, al igual que la expropiación, dividido y expresando la totalidad de metros cuadrados afectos a una servidumbre, indicando su correspondiente municipio. La forma en que se realizará será la siguiente:

| TÉRMI<br>NO<br>MUNIC<br>IPAL | SUELO RURAL (m2) |                   |            | SUELO URBANIZADO<br>(m2) |                   |            | OTROS (m2)  |               |        | TOTAL<br>(m2) |
|------------------------------|------------------|-------------------|------------|--------------------------|-------------------|------------|-------------|---------------|--------|---------------|
|                              | S.aé<br>rea      | S.subterr<br>ánea | S.pa<br>so | S.aé<br>rea              | S.subterr<br>ánea | S.pa<br>so | S.aér<br>ea | S.subterránea | S.paso |               |

- Ocupaciones temporales

Las ocupaciones temporales es otra de las modalidades que se recogen en la LEF y que hemos hecho referencia como una figura de uso habitual en este tipo de proyectos. A este tipo de casos, al igual que a la “expropiación urgente” y las expropiaciones parciales, le hemos dedicado un punto aparte para analizarlo más detenidamente debido a la asiduidad con la que se usa. Como ya explicamos en su momento, se trata de terrenos de los que resulta estrictamente necesaria su ocupación para llevar a cabo la correcta ejecución de las obras contenidas en el proyecto y por un espacio de tiempo determinado, generalmente coincidente con el periodo de finalización de las mismas.

Este tipo de afección, al igual que los dos anteriores, deberá indicar la cuantía total en metros cuadrados que van a ocupar en este concepto, así como los municipios en los que se encuentran cada uno de los terrenos afectados. Se hará de la siguiente manera:

| TÉRMI<br>NO<br>MUNICI<br>PAL | OBJETO | SUELO<br>RURAL<br>m2 | SUELO<br>URBANIZ<br>ADO<br>m2 | OTROS<br>m2 | TOTA<br>L<br>m2 | DURACIÓN<br>(meses) |
|------------------------------|--------|----------------------|-------------------------------|-------------|-----------------|---------------------|
|                              |        |                      |                               |             |                 |                     |

#### 7.1.4. PLANOS PARCELARIOS

Los anejos de expropiación, según exige el Ministerio, deberán incluir lo siguiente:

Una colección de planos parcelarios en los que se definen todas y cada una de las parcelas catastrales afectadas por la ejecución de las obras contenidas en el proyecto, cualesquiera que

sea su forma de afección. La colección a la que se refiere, además, deberá contener: un Plano de situación a escala 1/50 000; Planos de conjunto (planta y perfil longitudinal) a escala 1/5 000; Ortofotoplanos según especificaciones del Pliego de Prescripciones Técnicas particulares para la redacción del Proyecto, con la traza y el límite de expropiación marcada. (Escala en un rango entre 1/500 y 1/5 000); Planos de expropiaciones; Planos de bases de replanteo y coordenadas de los límites de afecciones (poligonal de expropiación).

Respecto de los planos de expropiaciones, su elaboración se lleva a cabo sobre la base cartográfica realizada, a conciencia, para la redacción del proyecto, realizándose la correspondiente identificación catastral de las parcelas afectadas y sus propietarios con la ayuda de los planos catastrales de rústica y urbana de los respectivos Centros de Gestión Catastral de las correspondientes Delegaciones Provinciales de Hacienda, de las informaciones recabadas y facilitadas por los Ayuntamientos afectados, del Registro de la Propiedad y por último de la investigación sobre el terreno y los trabajos de campo realizados. A su vez, estos se confeccionan a una escala que permite identificar la posición de las parcelas en el terreno y efectuar mediciones fiables tanto de la longitud de linderos o distancias como de la superficie de las parcelas, de ahí que las medidas suelen oscilar en un rango entre 1:500 y 1:5 000.

En general, las parcelas catastrales deberán ir grafiadas y contar con indicación de su número de orden, referencia catastral o polígono, parcela y manzana catastral, en su caso. Se delimitan en toda su extensión, incluso las subparcelas de cultivo, delimitadas a su vez por líneas más delgadas discontinuas, al objeto que, del examen del plano, se pueda deducir el tipo y la forma de afección en relación con el resto de parcela no afectada. A su vez, también debe ir delimitando en diferentes tramas los diversos tipos de afección, expropiación, servidumbre y ocupación temporal, que gravitan sobre la parcela.

#### **7.1.5. CRITERIOS DE PERITACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS AFECTADOS.**

A este respecto, el Ministerio, en su modelo de anejo, dispone lo siguiente:

##### **- METODOLOGÍA DE VALORACIÓN**

Teniendo en cuenta los factores “socioeconómicos” que recaen sobre los diferentes terrenos y derechos afectados por el proyecto, además de las características intrínsecas, agronómicas y urbanísticas de las fincas que se pretenden valorar, y, por supuesto, atendiendo a la

legislación vigente referente a valoración en materia de expropiación forzosa, se aprecia que la forma de realizarlo será la siguiente:

### 1. Valoración del Suelo

Aquí, todos los factores que hemos mencionado antes se deben aplicar de forma conjunta y armonizar junto con el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

- Atendiendo a este RDL 7/2015 podemos ver que en su artículo 21 establece las dos situaciones básicas en las que se puede encontrar el suelo, exponiendo en su primer apartado en qué casos el suelo se encuentra en una situación que podemos considerarlo RURAL y en su segundo, en qué casos se encuentra en situación de considerarlo URBANIZADO.
- Para llevar a cabo las valoraciones del suelo a efectos de expropiación, se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en el Título V del citado Real Decreto Legislativo, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime. La valoración del suelo en materia de expropiación forzosa siempre se van a entender referidas al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado tal y como se puede ver indicado en el artículo 34 del RDL 7/2015.
- Para la valoración de inmuebles habrá que atender a los criterios generales de valoración establecidos en el artículo 35 del mismo RDL 7/2015, en el que se expone la forma en que se valorarán y qué se va a entender por valor del suelo.
- El propio artículo 35 hace referencia al artículo siguiente, es decir, el artículo 36 del RDL 7/2015 para saber cómo se tasarán los suelos considerados RURALES a los efectos de esta ley y conforme a lo contenido en la Disposición adicional séptima de este mismo Real Decreto Legislativo.
- De igual manera, el artículo 35 también hace referencia al artículo 37 del mismo RDL 7/2015 para la tasación del suelo considerado URBANIZADO que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física.
- El Ministerio también hace referencia a la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto Legislativo a la hora de realizar la valoración porque en esta, se establecen ciertos matices como: que estas formas de valoración van a ser aplicables a “*todos los*

*expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”; o la excepción de aplicación de estos métodos de valoración en terrenos que reunían una serie de circunstancias, que se señalan en la propia disposición, cuando entró en vigor la Ley 8/2007.*

## 2. Valoración del suelo e instalaciones afectadas

Aquí se atenderá a lo dispuesto en los criterios generales de valoración de los inmuebles del artículo 35, en su apartado tercero, del RDL 7/2015 donde se hace especial hincapié en el hecho de que los terrenos, a la hora de ser tasados, deben estar ajustados a la legalidad, indicando en el mismo apartado cuándo se entenderán ajustados.

## 3. Valoración de las servidumbres

El Ministerio aquí establece que la forma de valorar las servidumbres, en general, suele ser teniendo en cuenta la diferencia entre el valor en venta que poseía la parcela inicialmente a la imposición de la servidumbre y el valor en venta que poseerá como consecuencia de la carga o gravamen que se pretende imponer. Es por esto por lo que vienen considerando el valor de las servidumbres en un rango de entre 40% y 60% del valor de la propiedad. Esto es importante porque a la hora de valorar una propiedad se debe hacer atendiendo al tipo de gravamen o grado de limitación del pleno dominio que recae sobre el bien o parcela afectada para poder asegurar una valoración real.

## 4. Valoración de las ocupaciones temporales

La valoración de las ocupaciones temporales ya la hemos visto anteriormente, en el apartado dedicado exclusivamente a las tres formas de la expropiación que más se dan en esta materia, por lo que solo vamos a hacer mención a los artículos de la LEF en los que podemos encontrar la respuesta a estos, que serían el 115 y ss.

El Ministerio, en su documento sobre el contenido de los anejos de expropiación, ha estimado que la indemnización correspondiente a la ocupación temporal de los terrenos incluidos en suelo rural se debe valorar en el 10% del valor del terreno afectado por cada año de ocupación del mismo. Al valor calculado por ocupación del suelo se le añade el 100% del valor del suelo.

A su vez, para los suelos urbanizados se ha establecido una estimación de un 2% del valor de los terrenos ocupados temporalmente, que equivale al establecido por la Ley de Impuestos Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para la valoración de usufructos temporales.

#### - PRECIO UNITARIO

El precio unitario será el resultado que obtendremos de aplicar los métodos para tasar y valorar los distintos aspectos que hemos tratado, teniendo en cuenta además el análisis del trazado proyectado atendiendo a una serie de parámetros y características que establece el propio Ministerio:

- Las condiciones agronómicas, litológicas y topográficas.
- Los planes urbanísticos vigentes en las diversas comarcas y municipios afectados.
- De la prospección del mercado de productos agrarios.
- Rendimientos agrarios medios y subvenciones según Instituciones y Organismos Oficiales.
- Del estudio y comparación con otras expropiaciones realizadas en la zona, tanto por el Estado, Comunidades Autónomas, Provincias o Municipios, como de otras Entidades o Empresas públicas (ADIF, FEVE, Gas, Redes Eléctricas, Autopista, etc.).

A este respecto, el Ministerio también hace referencia a que la valoración adoptada para los precios unitarios solamente se incluirán en la Separata de Expropiaciones.

#### - VALORACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS AFECTADOS.

En este punto ya nos encontramos con el resultado final, es decir, el coste de las expropiaciones e indemnizaciones resultante de los valores parciales y totales de las afecciones obtenidos de la aplicación de los precios unitarios adoptados a las superficies afectadas para los diferentes tipos de aprovechamiento y demás circunstancias.

Acto seguido el Ministerio remarca que debe estar indicado de forma expresa que la cantidad determinada va a ser para un uso y conocimiento exclusivo, que de forma necesaria e ineludible deberá de ajustarse a cada caso y para cada terreno afectado (conforme a la Constitución y jurisprudencia de la misma), en el correspondiente expediente expropiatorio que habrá de incoarse.

También advierten de la posibilidad de que el presupuesto podrá aumentar hasta un 30% por cuestiones no consideradas y que no hay posibilidad alguna de incluir en fase de proyecto,

como pueden ser las indemnizaciones por perjuicios, deméritos por expropiaciones parciales, limitaciones de dominio, etc.

## **7.2. BIENES Y DERECHOS AFECTOS**

### **7.2.1. DETERMINACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS AFECTADOS**

Para la determinación de los bienes y derechos afectados, la LEF establecía en su artículo 17, como ya vimos anteriormente, la necesidad de llevar a cabo una enumeración concreta e individualizada en la que aparezcan todos los bienes y derechos afectados junto con una descripción de todos los aspectos materiales y jurídicos de los mismos. La lista en la que aparece la enumeración de todos estos bienes y derechos, según establece el Ministerio, se comprenden todas las fincas o parcelas catastrales afectadas, debiendo indicarse si se trata de ocupación temporal o definitiva de cada uno y no debe faltar la expresión de una serie de datos:

- Número de orden en el expediente expropiatorio y número del plano parcelario del proyecto en el que se encuentra la finca.
- Término Municipal de las fincas.
- Identificación catastral del polígono y parcela de cada una de ellas.
- Nombre y domicilio del propietario del bien afectado.
- Cultivadores, aparceros, arrendatarios e inquilinos, con nombre de los mismos.
- Extensión o superficie de la finca completa y de la parte de la misma que sea objeto de expropiación, incluyendo todos los bienes y derechos que sean indemnizables.
- Régimen urbanístico del suelo y calificación según cultivos, en su caso.
- Valoración completa de todos los elementos objeto de expropiación, según comprobación “in situ” del tipo de terreno y posibles elementos indemnizables.

El Ministerio aquí hace una advertencia de que la información necesaria para la preparación de la referida relación se ha de obtener a través de los Centros de Gestión Catastral y Tributaria de las Delegaciones Provinciales de Hacienda, de los Ayuntamientos afectados, de las correspondientes Cámaras o Sindicatos Agrarios, así como de la inspección directa en el lugar de las propiedades afectadas.

Es importante destacar que cuando, dentro de la lista de bienes y derechos afectados, se puedan incluir bienes de dominio público se debe hacer ya que este tipo de bienes, por mantener una naturaleza jurídica demanial, no suponen para la Administración un inicio de

expediente expropiatorio sobre estos; ahora bien, puede ser que este bien ya esté afecto a un servicio público, en cuyo caso, si no se declara la prevalencia “ex-profeso” de la utilidad pública. En cualquier caso, siempre se deberá estudiar la armonización del proceso con la consecuente reposición del servicio o finalidad pública y establecimiento de las condiciones técnicas que comporta dicha restitución.

### **7.2.2. RELACIÓN CONCRETA E INDIVIDUALIZADA DE LOS BIENES Y DERECHOS AFECTADOS POR MUNICIPIOS.**

El Ministerio realiza un cuadrante que se utilizará como modelo a seguir para llevar a cabo la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectos en el que se debe incluir una información profunda sobre cada bien o derecho. De la información obtenida, una vez realizada la relación que voy a indicar a continuación, se deberán sacar los siguientes datos:

- El porcentaje de los terrenos afectados que están actualmente ocupados por aprovechamientos de SECANO, distribuido entre el tanto por ciento de LABOR SECANO, el tanto por ciento de VIÑA, el tanto por ciento de ERIAL, etc.
- El porcentaje que representan los terrenos FORESTALES del total de los terrenos afectados, siendo el Pinar/Monte Bajo un tanto por ciento de este y el Monte Bajo/Pinar con un tanto por ciento, los aprovechamientos más significativos dentro del ámbito forestal.
- El porcentaje que representa del total del suelo afectado el terreno dedicado a cultivos de REGADÍO, encontrándose repartido en un tanto por ciento de huerta, un tanto por ciento labor de riego, otro tanto por ciento frutal de riego, etc.
- La cuantía exacta, en metros cuadrados, con el correspondiente porcentaje que representa del total de los terrenos afectados se deberán de referenciar los terrenos urbanizables CONSOLIDADOS, así como: el tipo de edificación, la pertenencia a diferentes municipios y su cabida; aunque estos últimos datos irán indicados ya en el cuadro de la clasificación de los suelos indicado anteriormente.
- Al igual que antes, debemos indicar la cuantía exacta, en metros cuadrados, y el porcentaje que representan del total los terrenos urbanizables NO CONSOLIDADOS, cuya ubicación e información adicional se encontrará también indicada en el cuadro mencionado anteriormente.

#### **RELACIÓN CONCRETA E INDIVIDUALIZADA DE LOS BIENES Y DERECHOS AFECTADOS**

Hay que indicar el PROYECTO:

Hay que indicar el MUNICIPIO:

| N° DE ORDEN | POLÍGONO | PARCELA | TITULO ACTUAL. NOMBRE Y DOMICILIO | TITULO CATASTRAL. NOMBRE Y DOMICILIO | SUPERFICIE CATASTRAL m2 | AFECCIONES (m2) |                     |                      |              |                        |                    |       | NATURAL EZA | N° DE HOJA PLANO DE EXPROPIACIÓN |
|-------------|----------|---------|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|-----------------|---------------------|----------------------|--------------|------------------------|--------------------|-------|-------------|----------------------------------|
|             |          |         |                                   |                                      |                         | SUB             | CALIFICACIÓN FISCAL | APROVECHAMIENTO REAL | EXPROPIACIÓN | IMPOSICIÓN SERVIDUMBRE | OCUPACIÓN TEMPORAL | TOTAL |             |                                  |
|             |          |         |                                   |                                      |                         |                 |                     |                      |              |                        |                    |       |             |                                  |

A continuación de esto, se debe realizar, a modo de inventario, una relación de las construcciones afectadas, con los siguientes datos:

| FINCA N° | P.K. | MUNICIPIO | SUPERFICIE M2 | N° DE FOTO | TIPO DE CONSTRUCCIÓN |
|----------|------|-----------|---------------|------------|----------------------|
|          |      |           |               |            |                      |

### 7.3. PLANOS DE EXPROPIACIÓN.

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (antiguo Ministerio de Fomento) establece en su modelo a seguir del “contenido - tipo del anejo de expropiación” que en este apartado se deberán adjuntar:

- Un plano de situación a escala 1:50 000.
- Seguido de este, los planos de conjunto del trazado (planta y perfil longitudinal) a 1:5000 y las ortofotografías en color (siguiendo las especificaciones del Pliego de Prescripciones Técnicas para la redacción del proyecto) con el eje de la carretera y límites de la expropiación marcados en ellas, a escalas 1:1 000 ó 1:2 000.
- Y por último, deberán figurar los propios planos de expropiaciones.

### 7.4. FICHAS INDIVIDUALIZADAS DE FINCAS, CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS AFECTADOS.

Como su propio nombre indica el apartado, todas y cada una de las parcelas que se encuentren afectadas por el proyecto de obra deberán tener desarrollada una ficha en la que consten los siguientes datos:

- Los datos del titular actual, su domicilio, todos los titulares de derechos viales sobre la parcela, arrendatarios, aparceros, inquilinos, usufructuarios, censatarios, etc.
- Bienes afectados: aprovechamiento existente (puede o no coincidir con los que figuran catastrados).
- Características y estado de las construcciones afectadas, croquis acotados y fotos representativas de las mismas.

## 8. CONCLUSIÓN.

Como conclusión puedo decir que, después de haber estudiado a fondo la institución de la expropiación forzosa, nos encontramos ante una figura que, una vez más, da a la Administración una posición de superioridad ante la cual, a los ciudadanos, solo nos queda aceptar que nuestro bien o derecho ha sido el elegido para satisfacer un supuesto “interés general” o “servicio público” y que, mientras dure el proceso, vamos a encontrarnos a la deriva a la espera de una indemnización que supuestamente se corresponderá con el valor del bien y los daños y perjuicios ocasionados por la desposesión.

A lo largo del articulado de la Ley nos encontramos con múltiples “destellos” ante los que da la impresión de que el perjudicado por un proceso de expropiación puede tener posibilidades de hacer valer su derecho por encima de lo que la Administración alega; pero, por desgracia, no es así. Nos encontramos con ciertas modalidades, como la dichosa expropiación por la modalidad de urgencia, en la que se plantean la gran mayoría de problemas debido a la postergación de garantías (y en ocasiones, eliminación) que se producen, como ya hemos visto a lo largo del trabajo, y, por supuesto, al uso abusivo que las Administraciones hacen de esta figura que, por cierto, la propia LEF la cataloga como una figura EXCEPCIONAL. Pero volviendo al tema, cuando un proceso lo llevan por la vía urgente, el ciudadano afectado aparentemente, al no estar definido ni delimitado el concepto jurídico de “urgencia” en el que se basa la Administración, puede intentar hacer valer su derecho en contra de la Administración pero, no nos confundamos, no hacerlo valer para acabar con la afección del mismo a un proyecto sino “demostrar” que ese procedimiento de urgencia no está justificado y debe llevarse a cabo por la vía normal.

En cuanto a la posibilidad de que el ciudadano pueda demostrar que la urgencia que la Administración alega no es verídica parece que la doctrina abre la posibilidad de poder hacerlo al perjudicado pero la realidad es bien distinta. Es cierto que se puede debido a

la indeterminación jurídica del concepto “urgencia” en este ámbito, pero las posibilidades de pleitear con la Administración y salir invicto son ínfimas, por no decir inexistentes, debido a la gran cantidad de recursos con los que cuentan estas; por lo tanto, lo que decimos, una vez más, la Administración gana.

Otras de las figuras que plantea ciertos “destellos” de los que hablamos son las expropiaciones parciales o las ocupaciones temporales (casualmente también las tres modalidades de la expropiación que más se dan en materia de obra pública): Respecto de las expropiaciones parciales dan a entender que cuando la Administración expropia parcialmente una finca (ejemplo: una finca en la que se proyecta una carretera justo en mitad de la misma, obteniendo como resultado un trozo a cada lado de la carretera, la inaccesibilidad a esta y, como consecuencia, la imposibilidad de mantenerla) si esta se considera que se ha convertido en antieconómica puede pedir a esta que lleven a cabo la expropiación en su totalidad. Pues bien, parece que se preocupan de que hayan podido producir un daño mayor del esperado al perjudicado y por eso le hagan “el favor” de pagarle por todo el terreno pero no es del todo así; lo que pasa aquí es que dan la posibilidad de que el perjudicado pida esto, quedando a discrecionalidad absoluta de la Administración el llevarla a cabo o no (en la gran mayoría de casos NO). Respecto de las ocupaciones temporales, más de lo mismo, dan a entender cosas que no son. Aquí quedan perfectamente reguladas las situaciones en las que se va a permitir realizar una ocupación de este tipo, bajo el supuesto de que en todos los casos se va a indemnizar salvaguardando la garantía expropiatoria del artículo 33 de la Constitución española pero la realidad es que en el primer supuesto solo se paga una indemnización cuando se producen daños reales y/o efectivos y no por el simple hecho de ocupar (que es en lo que se basa la garantía expropiatoria), por lo que parece atender más a una responsabilidad patrimonial de la Administración por la producción de un daño.

Por toda esta cantidad de problemas que plantea la institución, considero que para poder solucionarlos, al menos parcialmente porque esta figura nunca será del agrado del ciudadano, se debería empezar por crear una nueva legislación en la que se describen todas y cada una de las actuaciones, con pelos y señales, tanto de la Administración como del perjudicado, así como quedar todos los procedimientos tasados, etc. En definitiva, dejar el procedimiento tan estudiado que no quepa ninguna duda sobre ningún aspecto del mismo, consiguiendo que se reduzcan los pleitos por este tipo de cuestiones, la violación de derechos y garantías del expropiado y asegurando un procedimiento lo más justo posible para ambas partes. Pero sobre todo, lo

que se conseguiría con una legislación que tenga respuesta para todas las situaciones es que no haya abusos de ningún tipo porque si el ciudadano, que siempre va a salir perdiendo, tiene alguna duda del proceso o alguna inquietud va a ver que en la Ley se encuentran todas las actuaciones tasadas y explicadas.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

### **LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTA:**

- Ávila Orive, J. L. (1998). “El suelo como elemento ambiental: perspectiva territorial y urbanística”. *El suelo como elemento ambiental*. (Vol. 69). Universidad de Deusto.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2005). “Por una nueva ley de expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”. *Revista de Administración Pública*. (Nº 166).
- García de Enterría, E., y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen II. 11ª edición. Editorial Civitas. Madrid.
- García de Enterría, E. (1984). *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Editorial Civitas SA Reedición.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2003). “Sujetos de la Expropiación”. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y Perspectivas de Reforma*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda.
- Méndez, X. A. S. (2013). “Expropiación forzosa, previsiones constitucionales y Comunidades autónomas”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*.
- Piqueras Bautista, R. (1994). En la “XV Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado”. *El sistema económico en la Constitución española*. Volumen I. Ministerio de Justicia.
- Raga, R. M. (2011). “La convalidación sobrevenida de la causa *expropriandi* en la ejecución de sentencias: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2010”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. (Nº 45).

- Rastrollo, A. (2017). *Sinopsis del artículo 33 de la Constitución española*. Disponible Online en el Portal de la Constitución de la web del Congreso de los Diputados: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>
- Requejo Pagés, J. L. (2009). “La propiedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”. *Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de India, Portugal y España*.
- Santamaría Pastor, J. A. (2015). *Principios de Derecho Administrativo General*. Volumen II. (3ª edición). Iustel, Madrid.
- Vázquez, R. P. (1990). “Evolución y crisis del instituto expropiatorio”. *Documentación Administrativa*.
- Villar Rojas, F.: “El derecho de propiedad del suelo”. En Villar Rojas, F. Dir., Hernández González F. L. Cord.: *Derecho urbanístico de Canarias*. 2a edición. Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

---

#### **LEGISLACIÓN UTILIZADA:**

- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.
- Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.
- Constitución Española.
- Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables.
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo.

- Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales en materia de Hacienda Pública, contratación administrativa, patrimonio, función pública y asistencia jurídica a entidades de derecho público.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Ley 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.

---

## **JURISPRUDENCIA UTILIZADA:**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:**

- Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 166/1986, de 19 de diciembre de 1986.
- Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 37/1987, de 26 de Marzo de 1987 (Recurso de inconstitucionalidad 685/1984).
- Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 227/1988, de 29 de Noviembre de 1988. Pleno, Recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia 995/1986 y 512 y 1.208/1987 (acumulados). Promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno

Vasco en relación, respectivamente, con el el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo.

- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 42/1989, de 16 de febrero de 1989.
- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 301/1993, de 21 de octubre de 1993.
- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 136/1995, de 25 de septiembre de 1995.
- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 227/1998, de 26 de noviembre de 1998.
- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 204/2004, de 18 de noviembre de 2004.
- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 48/2005, de 3 de marzo de 2005.
- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 22/2009, de 26 de enero de 2009.

#### TRIBUNAL SUPREMO:

- Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1997, (recurso número 9113/1991).
- Sentencia del Tribunal Supremo N° Res. 151/1997, de 28 de febrero de 1997. (recurso de casación n° 760/1992) .
- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1997 (recurso de casación n° 2476/1993).
- Sentencia del Tribunal Supremo N° Res. 97/1997, de 15 de febrero de 1997 (recurso de apelación n° 12863/1991).
- Sentencia de Tribunal Supremo N° Res. 372/1999, de 3 de mayo de 1999 (recurso de casación n° 349/1995).
- Sentencia del Tribunal Supremo N° Res. 515/1999, de 1 de junio de 1999. (recurso de casación n° 6753/1995).

- Sentencia del Tribunal Supremo N° 786/2012, de 26 de noviembre de 2012, (recurso de casación n° 936/2010).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2016 (recurso de casación n° 3218/2014).