



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

EXPROPIACIÓN FORZOSA

Alumna: Qiqi, Xu

Septiembre, 2019

RESUMEN

La expropiación puede ser utilizada como herramienta reglamentaria para privar elementos patrimoniales que impliquen una revisión constitucional de la propiedad privada. Evidentemente, el tema de la expropiación se expone, con una mayor frecuencia, como una de las potestades administrativas que presenta un gran debate y controversión, porque en algunas ocasiones se producen un conflicto en la seguridad del derecho de propiedad debido a la responsabilidad resultante de la privación de los derechos ajenos al procedimiento expropiatorio. Así nace la necesidad de un sistema compensatorio de garantía del administrado que sea representativo de legalidad y de protección.

ABSTRACT

Expropriation can be used as a regulatory tool to deprive assets that involve a constitutional review of private property. Obviously, the issue of expropriation is exposed, more frequently, as one of the administrative powers that present a great debate and controversy, because sometimes there is a conflict in the security of property rights due to the responsibility resulting from the deprivation of the rights outside the expropriation procedure. This is how the need for a compensatory system for the guarantee of the administrator that is representative of legality and protection is born.

Índice

1. Introducci ón	4
2. Derecho de la propiedad.....	5
3. Origen y evoluci ón del derecho de expropiaci ón en Espa ña	6
4. La expropiaci ón forzosa como instituci ón de garant ía patrimonial	7
4.1. Objeto de la expropiaci ón	7
4.2. Causa expropriandi.....	9
5. Sujetos de la expropiaci ón.....	11
5.1. El expropiante	11
5.2. El expropiado	11
5.3. El beneficiario	13
6. El procedimiento expropiatorio.....	14
6.1. Procedimiento expropiatorio general	14
6.1.1. Declaraci ón de inter és p ública o inter és social	14
6.1.2. Declaraci ón de necesidad de ocupaci ón.....	15
6.1.3. Determinaci ón del justiprecio	15
6.1.4. Pago y toma de posesi ón	16
6.2. Procedimiento expropiatorio de urgencia	19
7. Expropiaciones ilegítimas	21
8. Garant ías jurisdiccionales frente a las expropiaciones en v ía de hecho	23
8.1. Interdicto de retener y recobrar	25
8.2. Recurso contencioso-administrativo	25
9. Reparaci ón de los perjuicios derivados	27
9.1. Supuestos ilegítimas.....	27
9.2. No es posible la restituci ón del bien in nature	29
9.3. Es posible la devoluci ón del bien expropiado.....	30
Conclusi ón.....	31

Bibliograf á.....	33
-------------------	----

1. Introducción

El presente trabajo trata de la expropiación forzosa, que se ha formulado como un tema controvertido en la actualidad para la sociedad. Así desde el punto de vista de la Constitución, se puede señalar que el tema de la expropiación está incluido en el mismo artículo en el que se reconoce el derecho a la propiedad privada, específicamente en el párrafo tercero del artículo 33 CE, en el que se indica lo siguiente: *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo previsto en las leyes”*.

Actualmente, el tema de expropiación forzosa se propone como una de las potestades más interesante de la Administración pública que se exterioriza en la máxima autoridad de limitación y que se define como la privación especial de un interés patrimonial o un derecho del ciudadano particular, a favor de interés general. También podríamos considerarlo como unos rasgos más destacado de posicionamiento de privilegio de las Administraciones públicas como elemento de Derecho. Desde su origen, los principios de la Expropiación Forzosa y su legalidad se han justificado en una supuesta necesidad pública y en una compensación igualitaria. Aunque, es en estas dos causas donde podemos encontrar los problemas más incomprensibles a día de hoy.

La metodología utilizada para el desarrollo de este trabajo es, en primer lugar, el contenido del derecho de la propiedad. En segundo lugar, se hace un estudio sobre el origen y evolución del derecho de expropiación en España. A continuación, se trata el tema de la expropiación forzosa como institución como garantía patrimonial incluyendo dos elementos importantes como son el objeto de la expropiación y la causa expropriandi. Seguidamente se definen los sujetos de la expropiación donde se señalan las figuras de expropiante, expropiado y beneficiario. Después, se aborda el tema de procedimiento expropiatorio donde podemos ver como es el procedimiento expropiatorio general, en el que encontramos la declaración de utilidad pública o interés social, la declaración de la necesidad de ocupación, la determinación de justiprecio, el pago y toma de posesión. Igualmente en este apartado también se habla de procedimiento de expropiatorio de urgencia. Posteriormente se muestra como se producen las expropiaciones ilegítimas y cuáles son las garantías jurisdiccionales frente a las expropiaciones en vía de hecho. Finalmente se presenta la reparación de los perjuicios derivados de la expropiación.

El objetivo que se pretende alcanzar con este trabajo es comprobar que exista una adecuada legislación a las necesidades sociales y económicas del presente, en materia de expropiación forzosa.

2. Derecho de la propiedad

Según Carrasco (2004), se puede definir la propiedad a modo de todo derecho individual y personal que pueda incidir sobre una cosa susceptible de apropiación. Continuando con esta idea, en consecuencia, se trata de un derecho que tiene toda persona y que directamente se ha combinado con distintos derechos del ser humano pues, verdaderamente, esta certidumbre era fundamental para promover y establecer el disfrute habitual de los demás derechos humanos considerados como fundamentales, y de igual modo también beneficia a la firmeza de las finalidades del progreso social y económico. Sin ir más allá por su contenido, se concreta como el derecho de poseer y disfrutar de una cosa de forma más absoluta sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla. (Art 348 CC)

Conforme con el Art 349 CC. Ninguna persona podrá ser privada de su dominio excepto por la Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre de su adecuada indemnización. Si por cualquier motivo no se cumple, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán la posesión al expropiado. Las disposiciones vigentes que regulan la propiedad dispuestas en los artículos 348 y 349 del actual Código Civil, han considerados como las bases esenciales de nuestro sistema jurídico privado.

La propiedad tenía un contenido absoluto y según el autor Montés (1980) la define propiamente de las siguientes maneras:

1. La propiedad es unívoca o unitaria.
2. La propiedad es dura, perpetua tanto su objeto y sobrevive a su titular a través de la sucesión mortis causa.
3. La propiedad es exclusiva y excluyente.
4. La propiedad es absoluta, abstracta y general.

Además, la disposición del derecho de propiedad privada se encuentra en la presente Constitución Española de 1978, en el artículo 33 referido a los derechos y libertades, el cual hace un reconocimiento profundo del derecho de propiedad, que se puede resumir de la siguiente forma:

- Derecho individual o personal que está restringido por la función social.
- La propiedad está protegida, cuando no hay una indemnización justa no existe la posibilidad de la privación.
- Como cualquier derecho recogido en la Constitución se debe de respetar su contenido intrínseco, de forma que todas las regulaciones que de este derecho dimanen deben permitirle ser reconocido por tal derecho.
- Su ordenamiento y regulación se encuentra acentuado en la propia Ley.
- El interés social o utilidad pública son las ideales cuestiones por las que éste derecho podrá ser sacrificado, y su justiprecio en el procedimiento de expropiación, eso quiere decir si su pérdida se compensa con el equivalente económico de su valoración.

3. Origen y evolución del derecho de expropiación en España

Para examinar los iniciales indicios de la expropiación forzosa tenemos que regir a los textos constitucionales del siglo XVIII y XIX (Sánchez, 2012). De cara a los cuantiosos despojos ocasionados por las construcciones públicas fue Napoleón por la Ley de 8 de marzo de 1819, quien planteó regular por primera vez los cauces procesales del amparo de la propiedad, por lo cual, procedió al primer esquema de la expropiación forzosa. De modo que, la expropiación forzosa comenzó por europeos en Francia. Además, debido a las varias evoluciones que han aparecido en el procedimiento de la expropiación forzosa durante mucho tiempo, se puede ver que ha habido dos modalidades completamente heterogéneas, la judicial y la administrativa.

En consecuencia, primeramente, la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 conformaba el proceso expropiatorio utilizando la colaboración del magistrado civil. Conforme con García (1984), fue una de las que intentaron facilitar el desempeño a la garantía de los derechos originales que no estaba en el contenido constitucional; y con la aplicación de la Ley del 27 de julio de 1853, se distinguió el uso de acción expropiatoria como un proceso administrativo. Por otro lado, con la Ley de 1879, se sobrecogió una polémica desarreglada a origen del

asentamiento de varios artículos, los cuales realizaban ideas que claramente estaban en contra de la naturaleza de los derechos de la persona.

Según Tolivar (1998), el concepto de la expropiación pasa de ser un procedimiento de desapoderamiento de la propiedad de los bienes por motivo de obras públicas, a formarse como cualquier manera de privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos y, todo ello, con independencia de las entidades titulares o personas por motivo de interés social o utilidad pública. Después de varias evoluciones, la expropiación absoluta en España ha sido un proceso administrativo, que está regulado por la Ley de Expropiación de 1954, la cual introduce la figura del juez civil por la del Jurado de Expropiación.

Después de todas estas ideas, podemos ver que en España el procedimiento expropiatorio se trata de un sistema por el cual la expropiación tiene carácter de potestad administrativa y, que es la Administración la que se encarga de ejecutarla y elaborarla, y quien soluciona unilateralmente las reclamaciones e indemnizaciones que corresponden al expropiador.

4. La expropiación forzosa como institución de garantía patrimonial

La expropiación forzosa, viene acotada especialmente en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la cual es una ley técnicamente muy acabada y una institución básica del Derecho Administrativo. En el Art.1.1 se explica que: *“Es objeto de la presente ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o intereses 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 fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”*

Se trata de un concepto amplio, extenso y expansivo de expropiación que ha sido destacado por la jurisprudencia y doctrina. No solamente contiene la privación del derecho de propiedad, sino derechos e intereses legítimos. Así se debe de iniciar por esta presentación legal para entender mejor la expropiación como institución y de dicha explicación, en la

actual España, se deben guardar determinadas ideas fundamentales. Además, se trata de una institución de derecho público que implica la transmisión obligada de un bien patrimonial, interés o derecho del expropiado a favor del beneficiario u expropiante de la expropiación; siendo dicha transferencia ejecutada por un interés público o utilidad social y con la derivada indemnización al expropiado.

Fernández de Gatta (2012) reflexiona que la expropiación es la restricción más absoluta del derecho de propiedad y que el sistema jurídico de la expropiación se muestra como la institución que declara la importancia del derecho de la propiedad privada y la función social que efectúa en un Estado de Derecho.

Por otro lado, la expropiación es privar o expropiar a la fuerza el poder de una titularidad para ejercitar una auténtica potestad y ejecutar un medio de autoridad de sumo trascendental que se aplica a todo, y que, por su propia acción puede ocasionar efectos jurídicos automáticos si se dan los materiales que la propia Ley establece. Dos condiciones hay que cumplir: la primera es que la potestad se usa de manera legal y, la segunda, es que la expropiación sea uno de los pocos, o el único procedimiento preciso para conseguir los fines que la Administración tiene encomendados (Sosa, 1998).

También, la expropiación muestra la posibilidad excepcional, según Serrano (2003), de que le propietario sea privado de un bien o de cualquiera de las potestades del derecho subjetivo, persistentemente por situaciones establecidas en el interés público y que sea un procedimiento que presente garantizar que sólo si se causan ciertas situaciones puede privarse a alguien de su propiedad. En nuestra Constitución se reconoce que el derecho de propiedad y la privatización de privación del mismo requieren garantías concretas.

Como podemos ver más arriba, la expropiación es una institución, es decir, la ordenación de los principios, condiciones, finalidad, requisitos y procedimientos que deben ser inscritos para mostrar así la autoridad de privar a alguien de sus derechos y de su propiedad; estableciendo los casos en los que haya una posible privación y cuando no sea aceptable.

4.1. Objeto de la expropiación

En la Constitución Española hay un concepto bastante extenso y se ayuda de todos los derechos y bienes para explicar el objeto de la expropiación forzosa. No obstante, el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa aglutina un medio más exacto respecto al objeto de la expropiación; incluyendo los derechos patrimoniales, la propiedad, ya sea privada o pública y los intereses patrimoniales legítimos. Además, los derechos y bienes deben tener un valor y ser enajenables. Siguiendo con esta línea, en la expropiación no se pretende que la privación sea plena, porque es legítimo expropiar simplemente cualquiera de las facultades que forman la plena titularidad sobre el derecho; de manera que la privación puede implicar diferentes formas, como puede ser la permuta, censo, venta, ocupación temporal, arrendamiento, o la mera cesación de su ejercicio.

4.2. Causa expropriandi

El artículo 128 CE garantiza el procedimiento de expropiación pues se presenta de una subordinación de la riqueza de un individuo al campo del interés general. Hay que tener en cuenta que la expropiación se prueba y autoriza en que el derecho de la propiedad no es un derecho absoluto, lo cual supone que la función social de la propiedad delimita su contenido, artículo 33.2 CE, y esto puede implicar, en determinadas ocasiones, una privación forzosa de la propiedad.

El origen de la expropiación es la razón de ser, el fin para el que se expropia, pues toda acción administrativa ha de tener un fin y ese fin ha de estar conocido en la Ley. La legislación establece la objeto de la expropiación de carácter general y cada expropiación única debe atenerse, en el ámbito de esos fines generales, a un fin más concreto que es lo que se denomina como afectación, y que es la dedicación de la cosa a una establecida actividad pública, la cual provoca la razón permanente.

La propia Ley de Expropiación Forzosa y La Constitución Española hacen garantía de esto, y son los siguientes artículos: lo primero artículo 9LEF *“Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”* y lo segundo artículo 33.3 CE *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad*

pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”

En basado a estos preceptos, podemos afirmar que la garantía expropiatoria fundamenta en que la finalidad concreta para la que se expropia sea reconocida señaladamente en la Ley como causa que justifica la privación imperativa de los bienes o derechos de los particulares en ordenamiento jurídico como la declaración de utilidad pública o interés social, tal declaración que debe ser ejecutada por Ley genérica o específica. De este modo, García de Enterría y Fernández (2011) señalan que este es el verdadero e auténtico sentido de la legalidad de la causa expropiandi. El sistema positivo español de la LEF ha de prefijar la calificación legal del fin determinado al que debe consignar el bien afectado. Únicamente de esta forma se evita que la Administración pueda establecer si una concreta finalidad entra o no dentro del concepto genérico de utilidad pública o interés social.

Según la STS 27 de junio de 2006 (R3247/2003) *“según determina el artículo 9 de la Ley Expropiación Forzosa, la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, declaración que no es un simple requisito para que pueda iniciarse el procedimiento expropiatorio, sino que es el presupuesto necesario - "indispensable" es el término utilizado por la Ley que legitima dicho procedimiento”*

En cualquier caso, este procedimiento de privación queda asociado por la causa expropiandi (Escuin, 2004). Es decir, el beneficiario de la expropiación tiene el deber de utilizar el bien expropiado para la utilidad o interés por el cual ha sido privado (Parada, 2012), el expropiado tendrá la facultad de ejercer, debido a que es la causa expropiandi pues así lo ordena la potestad expropiatoria y pues así queda recalado por el Tribunal Supremo y por el artículo 66.1 REF. Aun así se deben examinar detalladamente las dos finalidades abstractas de la causa expropiandi en relación con las expropiaciones, pues como señala Pera (2002) son ambos dos conceptos jurídicos indeterminados que tienen sentido diferente:

- Por interés social se entiende cualquier forma de interés prevalente al particular del propietario no precisamente traducido en un servicio o una obra. En este caso, la causa es utilizada para envolver las necesidades que detente la sociedad en su conjunto. (Coscolluela, 2013)

- Por utilidad pública se entiende los requerimientos del funcionamiento de la Administración. A tales efectos, es posible afirmar que la causa expropiandi de utilidad pública es operada para alcanzar a los fines objetivos de la Administración.

5. Sujetos de la expropiación

5.1. El expropiante

Según el artículo 3.1 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que el expropiante es el que está otorgado de la potestad expropiatoria y es el que decide expropiar e impulsar el procedimiento expropiatorio. Así la expropiación forzosa solo podrá ser realizada por el Estado, las Comunidades Autónomas tras la aparición constitucional, la Provincia o el Municipio como menciona el art 2.1 de la LEF y el art. 3.2 del REF.

Las tareas básicas del sujeto expropiante son dos, ambas sujetas al procedimiento: La principal reside en la propia decisión de ejercitar la potestad expropiatoria, iniciando el procedimiento a través del cual se materializa y concreta. La secundaria es impulsar el procedimiento, solucionando los diferentes hechos que pudieran ser causados durante su tramitación, salvo las resoluciones que se puedan encargar a otras instancias, como la determinación del justiprecio por el Jurado de Expropiación.

Las Administraciones territoriales son las únicas que pueden ser titulares activos ya que examinan los fines habituales y genéricos que éstas persiguen y, la dificultad del sacrificio patrimonial que simboliza la expropiación forzosa. Expresar, que salvo ciertas particularidades, cualquier poder público territorial que se haya propuesto para desarrollar con abundancia la potestad expropiatoria, tiene que ser capaz jurídicamente de ocasionar y determinar los requisitos básicos de la utilidad pública y el interés social, para la justificación de la privación del derecho de propiedad que implica. (Parada, 1983). La única correspondencia que los particulares y los entes públicos no territoriales tendrán en la expropiación serán en naturaleza de beneficiarios.

5.2. El expropiado

El expropiado es el titular de derechos de contenido patrimonial. También se puede decir que es *“el propietario o titular de bienes o derechos reales e intereses económicos*

directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación". (Art 3.1.LEF). Este sujeto es la parte activa en el procedimiento expropiatorio en el que se le permite exponer las alegaciones que considere convenientes para defender sus derechos, así como recibir una indemnización justa que le compense por la privación patrimonial; y que en su caso, sin la imprescindible prueba estar ámos ante un claro procedimiento ileg ímo, por lo tanto, se considera una v á de hecho. De igual modo, salvo comprobación contraria, se considera titular o propietario a *"quien con este carácter conste formalmente en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente al que lo se pública y notoriamente"* (Art.3.2 LEF). Este requisito de expropiado viene acordado por su vínculo con el objeto mismo del procedimiento expropiatorio.

Finalmente, el sujeto de expropiación puede ser cualquiera persona que contenga un ente público territorial, exceptuado los bienes de dominio público, y que en este caso, estar ámos hablando de una mutación demanial, es decir, una modificación de titularidad pública del bien patrimonial, pero sin que deje su aspecto de dominio público. (Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Publicas, RD 1373/2009, de 28 de agosto).

La STS de 18 de octubre de 2010 (RC 2086/2008) de carácter subsidiario de la información catastral para identificar al expropiado como prevalencia de la información registral *"...si es l íto utilizar la información catastral para identificar a la persona -con su correspondiente domicilio- a quien se debe notificar la iniciación del procedimiento expropiatorio. La respuesta es, sin sombra de duda, que ello sólo es legalmente posible de manera subsidiaria. El apartado segundo del art. 3 LEF establece: "Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente." Pues bien, siendo pac ífico que el Registro de la Propiedad es un registro público que produce presunción de titularidad y que el Catastro es un registro fiscal, es claro que, a efectos de determinar la persona con quien debe seguirse el procedimiento expropiatorio, sólo cabe acudir a la información catastral cuando la registral sea inexistente o insuficiente. No es legalmente posible acudir de entrada a los datos obrantes en el Catastro."*

5.3. El beneficiario

El beneficiario es el sujeto al que se transfiere la titularidad de los derechos y bienes expropiados, podrá ser tanto sujetos públicos como sujetos privados, cuando se tratan por causa de utilidad pública e interés social. Y también es el *“sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria”*. (Art.3.1 LEF). De aspecto general son, en conclusión, aquellas personas privadas o públicas a quienes les irán asignados los derechos o bienes que van a ser expropiados, y quienes tienen el deber del pago del justiprecio a los expropiados. Además, en esta posición es perfectamente probable que expropiante y beneficiario sean la misma persona, que suele ser el caso más habitual. En la STS 1735/2016 (RJ 3491/2014) *“la intervención del beneficiario en el procedimiento expropiatorio no altera la titularidad de la potestad expropiatoria, ni las garantías constitucionales que se establecen a favor del expropiado”*.

La otra opción es que expropiante y beneficiario no coincide en el mismo sujeto. Con completo orden puede aplicarse a dos sujetos que tengan carácter de Administraciones públicas: Una Administración territorial que dispone de la potestad expropiatoria y la otra que no tenga tal facultad y no puede por sí misma comenzar alguna expropiación.

Últimamente, los beneficiarios tienen una serie de obligaciones y facultades establecidas en la Ley y el Reglamento, las cuales se encuentran en el artículo 5 REF. Estos beneficiarios son competentes para solicitar de la respectiva Administración expropiante el inicio del expediente expropiatorio en su favor, justificando tanto la procedencia de la expropiación como su condición de beneficiario. Igualmente pueden avanzar el procedimiento y avisar sobre lo que sucede en él. También, pueden enunciar el vínculo de bienes de necesaria ocupación, y pactar independientemente con los expropiados. Igualmente, pueden proponer la hoja de aprecio y aprobar o negar la tasación propuesta por los propietarios; abonar la cuantía fijada como justiprecio y pagar las indemnizaciones ocasionadas por la demora.

Según la STS de 22 de febrero de 2012 (RC 301/2009) *“...la beneficiaria era una mercantil que nada tenía que ver con la Administración expropiante, mientras que en el caso que nos ocupa, la mercantil beneficiaria fue constituida por el propio Ayuntamiento*

expropiante, que es propietario del 100% del capital social, y es sobre esta razón sobre la que se fundamenta la pretensión de la actora, argumentación que no es suficiente para desvirtuar la reseñada doctrina jurisprudencial en virtud de la cual la Administración expropiante carece de interés directo cuando el beneficiario de la expropiación es una sociedad mercantil a quien corresponde en exclusiva satisfacer el precio de la expropiación, como aquí acontece. Ello es así porque la sociedad mercantil constituida por el Ayuntamiento goza de personalidad jurídica propia y se sujeta a un régimen jurídico específico, propio del Derecho Mercantil, completamente diferente al régimen estatutario, procedimental y sustantivo que rige la actividad de la Administración, sin que ésta pueda utilizar tales figuras mercantiles y su específico régimen jurídico con una finalidad meramente instrumental en la medida en que sus resultados le son favorables y rechazar aquellas consecuencias, que siendo consustanciales a esa personalidad jurídica diferenciada, pueden llegar a resultar perjudiciales a sus intereses”

6. El procedimiento expropiatorio

6.1. Procedimiento expropiatorio general

El procedimiento expropiatorio tiene como fundamento el esquema esencial y general del procedimiento administrativo y el acto ideal que a él se asigna; precisamente las ideas generales de interesado, iniciación, alegación, etc.

6.1.1. Declaración de interés pública o interés social

Basándonos en el artículo 9 LEF “*para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado*”. Sin duda, se trata de una etapa fundamental cuyos componentes característicos forman el criterio legítimo fijado para la devastación del asunto fundamental del derecho de propiedad, es decir, son precisos para la privación de la propiedad, y para que la alteración del poder público sea factible. Aun así la Ley establece dos aspectos diferentes de declaración:

1. Declaración implícita en todos los planes de obras o servicios de las Administraciones territoriales, pueden estar identificado de naturaleza común en una Ley. Se contienen con ella todas las obras públicas y los bienes inmuebles que requieren las Administraciones para la prestación de sus servicios y el uso de sus competencias.

2. Declaración expresa, cuya herramienta para realizarla es la ley. Si se trata de una ley que ha declarado genéricamente la utilidad pública o interés social, su identificación en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Según la STS 178/2019 (RC 653/2017) “*se declaró la utilidad pública, a efectos de su expropiación, y la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por las obras comprendidas en el proyecto de demolición de edificación en la playa de Brazomar, en el término municipal de Castro Urdiales*”.

6.1.2. Declaración de necesidad de ocupación

En consecuencia, a través esta etapa se da el inicio explícito del procedimiento expropiatorio, tal y como menciona el artículo 21.1 LEF. Su función en este periodo consiste en definir precisamente cuáles serán los derechos y/o bienes que han de ser materia de la expropiación, para desempeñar la finalidad que se pretende alcanzar con la expropiación. También, se conocerán a los titulares principales, o secundarios conformes. en cada caso, haciéndolos partícipes en el procedimiento. También se puede ver en el artículo 15 LEF que “*la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación*”. Conforme con Huelín (1993) hay que tener en cuenta el pacto de obligación de ocupación como una forma del procedimiento expropiatorio determinado por su esencia garantista, ya que impone que el ejercicio de la expropiación no pasa de los límites.

En conclusión, la finalidad del procedimiento de información es la de lograr la presencia de los interesados en la expropiación. El artículo 19 LEF reúne las razones de contradicción a la expropiación, ya que éste es el primer y único instante en el cual los perjudicados por la expropiación pueden presentar alegaciones. Además, el órgano expropiante resolverá en caso de que se hubieran manifestado alegaciones. También, el artículo 22 LEF contempla el medio de interponer un recurso de alzada contra el pacto previo. Aun así se puede ver en el apartado tercero de mismo artículo, que se excluye el medio de reclamar por vía de lo contencioso administrativo. Para García (1984) la eliminación de la vía judicial ha puesto una equivocación entre la sociedad y, también, se ha acogido sucesivamente en varias sentencias, los criterios constitucionales que se encuentran en los

artículos 106.1 y 24 CE, que han excluido de la vía judicial, y que se rigen por el principio de recurribilidad de los actos de las Administraciones.

Se expone en la STS de 16 de marzo 2005 (RJ\2005\4307) lo siguiente: *“se declaró la utilidad pública y urgente ocupación de bienes necesarios para la ejecución de obra de acondicionamiento...a propia sentencia recurrida que parte de que, puesto que el acuerdo de necesidad de ocupación, que determina el inicio del expediente expropiatorio ha de notificarse individualmente a cuantos aparezcan como interesados en el procedimiento, y puesto que dicho acuerdo no se dictó en el presente caso de forma autónoma o separada al resultar implícita tal declaración en el Decreto impugnado y puesto que aquí no se practicó dicha notificación tomando conocimiento los recurrentes de la afectación de las fincas con el señalamiento de las fechas para el levantamiento de las actas previas a la ocupación...”*

6.1.3. Determinación del justiprecio

Después de establecer el acuerdo de necesidad de ocupación se abre la fase de procedimiento. En esta fase, en la cual se regulariza el componente básico de la expropiación forzosa, se debe concluir con la fijación de la indemnización, en este caso, el llamado precio justo. Este precio es la indemnización que el beneficiario le obliga a pagar al expropiado por los daños que le ocasiona la privación de sus derechos y bienes. Por otro lado, estas indemnizaciones se encuentran reguladas en el LEF en su capítulo tercero. Así la fijación del justiprecio se puede determinar por dos vías diferentes. La primera y la más deseable, es la posibilidad de un acuerdo voluntario entre el beneficiario y/o Administración y el expropiado. La segunda, como a falta del acuerdo entre las partes, interviene por el Jurado de Expropiación sobre la determinación objetiva del justiprecio y dicha resolución podrá ser objeto de recurso contencioso-administrativo.

Cabe señalar la específica parte del mutuo acuerdo al que menciona la Ley, ya que es una vía a la que se da primacía en el momento de determinación del justiprecio. Como se puede ver en la STS 17 de diciembre de 2010 (RJ\2011\714) *“el justiprecio se fijó por mutuo acuerdo, se previó en él que compensaba todos los daños que pudieran producirse a consecuencia de la expropiación, y los daños ahora reclamados no son propiamente daños producidos por la ejecución de la obra sino que se trata de una pérdida de valor de la finca como consecuencia de la construcción de la obra pública, a causa de la privación de vistas,*

ruidos, humos y peligro de accidentes habida cuenta de la proximidad del inmueble con la autovía”.

El justiprecio, tal y como expresa el Art. 26 REF, se conoce como la partida alzada por todos los conceptos, componiéndose de una cuantía total, el resultado completo, en la que se concreta el precio de sustitución que tiene para el expropiado el bien objeto de expropiación. Las características del justiprecio deben respetarse con el artículo 125 CC, ya que el contenido no puede ser contrario a la moral, a las leyes ni al orden público. En conclusión, debe establecerse por un lado, con sinceridad los derechos y bienes a expropiar y por otro, el justiprecio que se impondrá

En el caso de que haya transcurrido el plazo establecido y no se haya llegado a ningún acuerdo, se deberá de seguir con la tramitación igual y como menciona la STS 76/1979 (RJ 1979, 482): *“aunque permite llegar a un acuerdo en cualquier estado de la tramitación del expediente, establece un plazo ordenador de quince días, transcurrido el cual debe instarse o impulsarse de oficio el expediente, sin necesidad de concreta excitación de parte”*. Seguidamente, el expropiado deberá de presentar una hoja de aprecio, en la cual deberán determinar el valor que estima que tiene la cosa que se persigue expropiar, el justiprecio tendrá que ser motivado y avalado por un perito. A continuación, por la parte de la Administración expropiante habrá de aceptarse o rechazarse el justiprecio de los expropiados. En el caso de que se rechace, tendrá que alzar su propia hoja de aprecio. Al mismo tiempo, el propietario igualmente podrá rechazar, y se presidirá mediante nuevos trámites a decidir el justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación, que es un órgano administrativo del Estado.

En cuanto al Jurado Provincial de Expropiación, que por sus funciones y composición se entiende como un órgano autónomo, cuyas órdenes y otras indicaciones producidas no están sujetas a una jerarquía. Debe destacarse que diversas leyes de las Comunidades Autónomas han sido reguladas por sus propios Jurados de Expropiación, todos ellos configurados por la siguiente LEF. Además, estudiando la STS 24 de enero 1986 (RJ\1986\79) *“en cuanto a la posibilidad de su realización, a través del mutuo acuerdo, y, en su defecto con la intervención del Jurado de Expropiación que habrá de actuar en función de dos perfiles definidos, de los bienes, su destino y uso, habiéndose llegado a presentar respectivamente hojas de aprecio”*.

Según el artículo 36 LEF se afirma que se ejecutará de acuerdo al valor que tengan los derechos o bienes expropiables en el momento de iniciarse el expediente de justiprecio. Esta limitación se finaliza en la práctica al incorporarse la obligación de indemnizar al titular por todos los daños que el procedimiento expropiatorio le provoca. Aparece en la STS 771/2006(JUR\2007\184407) *“el justiprecio del bien expropiado comprende no sólo la específica estimación del objeto expropiado, sino también la indemnización derivada de todas las consecuencias dañosas que la expropiación ocasiona, entendida como justa compensación de todos los derechos que se pierden y de los perjuicios que se irrogan, y entre dichos posibles perjuicios, tratándose de fincas rústicas han de incluirse los ocasionados por la minusvaloración o demérito que sufra la parte de finca no expropiada ni ocupada”*. A parte de lo valorado, se le añade un 5% como premio de afección, que es el precio de las lágrimas que se trata de pagar por el daño moral que se le ocasiona al titular. Sin embargo, la falta de impugnación autónoma impide incluir derechos o bienes nuevos en la figura del justiprecio. Esto se puede ver en la STS de 25 de noviembre de 2011 (1496/2008) *“la aprobación de la relación de bienes y derechos y la correlativa declaración de necesidad de ocupación, el acto administrativo que tiene por objeto concretar todos los derechos e intereses patrimoniales legítimos que resultan afectados por la expropiación a los efectos de fijar con posterioridad su justiprecio, de suerte que si se aquieta el expropiado con el contenido de dicha relación por no haber interpuesto frente a ella recurso contencioso-administrativo, cuando le haya sido debidamente notificado el acuerdo administrativo como aquí acontece, no puede pretender con posterioridad en la pieza separada de justiprecio y por la vía de la hoja de aprecio, incluir derechos que no consideró afectados por la expropiación en el momento de la aprobación de aquella relación”*.

6.1.4. Pago y toma de posesión

Como indica el artículo 45 LEF una vez determinado el precio justo, se procederá al pago de la cuantía en el plazo máximo de seis meses. También, se puede hacer un pago inmediato al propietario/expropiado para evitar los daños propios y el sufrimiento patrimonial que se presenta en toda la expropiación. Posteriormente, al pago se extenderá el acta de ocupación en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos se inscribirá la transmisión de dominio. Según la STS de 31 de enero de 1991(RJ 1991\473) *“procede la ocupación o toma de posesión del bien o la disposición del derecho expropiado, comunicando este hecho a los ocupantes del mismo significándoles en el mismo acto, de acuerdo con las*

peculiaridades de cada caso, el plazo en que deberán desalojarlo". Entonces estamos ante un caso de desahucio administrativo, que fue aprobado por el reglamento de bienes de las Entidades Locales, que se encuentra regulado en el RD 1372/19786, de 13 de junio. De esta manera se ha explicado precedentemente, que la Ley señala con interés que se debe realizar el pago cuanto antes, pero no siempre ocurre así. Por un lado, en el primer caso, cuando hayan transcurrido más de seis meses desde la iniciación del expediente sin haberse fijado el precio justo, la Administración expropiante estará obligada a abonar el interés lícito del justo precio hasta el instante que se haya determinado. Por otro lado, en el segundo caso, en cuanto el abono del justiprecio no se haya ejecutado en un plazo de dos años desde la fijación de justiprecios se tendrá que comenzar a estimar de nuevo los bienes o derechos de la expropiación. Así este procedimiento se da a entender como retasación del bien, por lo que establece una verdadera garantía para el expropiado.

6.2. Procedimiento expropiatorio de urgencia

En este modo nos encontramos con un caso real, en el que estamos en presencia de una irregularidad del procedimiento general LEF (Art.52). En este momento se ha delegado de disponer de tal carácter extraordinario, pues en la mayoría de los casos de la expropiación se solucionan siguiendo este procedimiento, que por el resultado se puede asegurar que se ha pasado de ser ordinario. Este procedimiento se empieza y persiste completamente opuesto al procedimiento ordinario; con la rápida ocupación y toma de posesión de los bienes sin haberse fijado el justiprecio, y evidentemente, sin su real abono. No obstante, se satisface una entrega anticipada, como una indemnización.

Como se demuestra en la STS de 14 de noviembre de 2011 (RC 3886/2008) *"la declaración de urgencia en el procedimiento expropiatorio no constituye un procedimiento especial, del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, diferente al normal u ordinario regido por el resto del articulado de la Ley de Expropiación. La declaración de urgencia, no supone más que una simple reducción de plazos, sobre todo el referente a la ocupación de la finca expropiada. Supone, simplemente, una mera anticipación en la ocupación del bien expropiado, lo que se realiza con anterioridad a la concreción y pago del justiprecio, y con su declaración se entiende ya cumplido el trámite de necesidad de ocupación de los bienes a expropiar según el proyecto aprobado"*.

En este diferente modelo de procedimiento igualmente es obligatoria una declaración anterior de utilidad pública o de interés social. No obstante, al utilizar implícitamente la declaración de urgencia se rechaza del fundamento básico de la declaración de necesidad de ocupación. En cuanto se ejecute la previa declaración, se deberá promover las razones que demuestren la utilización del procedimiento expropiatorio de urgencia. Esto considera, que existe un proceso de comunicación pública, sin embargo, los expropiados no pueden enfrentarse a la misma, pero pueden corregir los posibles fallos que se hayan consumado. La STS de 26 de noviembre de 2012 (RC 936/2010) comunica que se puede “...optar por el procedimiento de urgencia, menciona una serie de criterios que justificaban la urgente ocupación de los bienes y derecho afectados, como son la oportunidad de desarrollo económico inherente a la ejecución del Proyecto, dada la saturación de los polígonos industriales existentes en las zonas limítrofes; enumera los diferentes objetivos cuya consecución se pretende, entre ellos la implantación en la zona norte de la Plataforma de un gran aparcamiento de camiones con un total de 488 plazas de vehículos pesados, lo que permitiera solucionar el grave problema que causan este tipo de vehículos en el casco urbano de Fraga. Y expresa la necesidad de que las actuaciones proyectadas se realicen en el menor tiempo posible, dando así solución a los problemas existentes y asegurando el éxito de las mismas, lo que repercutirá en el fortalecimiento de la economía de la zona, posibilitando el desarrollo de suelos destinados a uso logístico industrial y de servicios, la implantación de nuevas empresas antes de que se instalen en otras Plataformas o Polígonos similares, la creación de nuevos puestos de trabajo etc.” Y la STS de 14 de noviembre de 2011 (RC 3886/2008) habla de la notificación del acuerdo de urgente ocupación que se implica a la declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados y que constituye un requisito básico que no es subsanable. “meridiana claridad que la notificación del acuerdo de urgente ocupación, en cuanto conlleva declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, constituye un requisito básico y esencial para la válida existencia jurídica del Acuerdo de Urgente ocupación en el expediente expropiatorio, cuya ausencia produce la más absoluta indefensión a los titulares de los bienes expropiados, para la defensa de sus derechos y legítimos intereses, por lo que no puede ser susceptible de subsanación”.

Se elevará un hecho y estarán referidos los derechos y/o bienes afectados por la expropiación y existirán recopiladas todas aquellas declaraciones de las partes y con toda la información considerada imprescindible para la fijación específica de la cuantía de la cosa de la que se trate la expropiación y, además, los posibles perjuicios que se pueden provocar con

la inmediata ocupación. En perspectiva del acto anterior a la ocupación, la Administración realizará una formulación de las hojas de depósito previo a la ocupación, mediante la cual habrá de llevar a cabo una valoración del importe que tienen los derechos y/o bienes esencia de la expropiación semejante al precio público. La Administración determinará equivalentemente, el precio de los daños que consigan ser producidos como resultado de la urgencia ocupación.

El importe establecido en las hojas de depósito anterior a la ocupación, será entregado en la Caja General de Depósitos y realizado el depósito y abonado, por lo que, la previa indemnización por perjuicios, será a partir de este instante, cuando la Administración sea legalizada para la ocupación de los derechos y/o bienes expropiados, en el plazo de 15 días. Posteriormente, y formalizada la ocupación, se gestionará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago.

7. Expropiaciones ilegítimas

En este apartado vamos a hablar de la expropiación ilegítima, es un tema muy relevante en la actualidad, según Santamaría (1988), el principio de garantía patrimonial enunciaba una de las reglas que mejora el marco estructural del Estado de Derecho, el cual supone el reconocimiento del derecho de los individuales a defender la integridad del valor económico de su patrimonio frente a inmisiones singulares de los poderes públicos. Dicho principio se define en dos instituciones básicas: la primera es la expropiación forzosa, que garantiza la integridad del patrimonio frente a las inmisiones directas y la segunda es la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, donde las organizaciones públicas provocan las lesiones económicas de forma indirecta. No obstante, no toda lesión ocasionada al patrimonio de un ciudadano, ni todas las privaciones de derechos y bienes deben ser indemnizadas, sino solamente responsabilizar a la lesión singular, definitiva de una expropiación especial de unos ciudadanos frente a otros.

Precedentemente se ha explicado rápidamente algunas de las complicaciones sistémicas que se pueden dar en torno a la potestad expropiatoria, pero sin duda alguna, uno de los hechos más señalados en la actualidad es el instante en el que una Administración actúa sin haberse acogido anticipadamente a la medida que le sirva de fundamento jurídico, y en aquellos otros casos en los que en el cumplimiento de una actividad material de ejecución,

comete una anomalía explicativa en perjuicio del derecho de propiedad o de una libertad pública. En el primer caso, la actividad administrativa surge desamparada de acto material anterior, y en cuanto al segundo caso, aun habiendo acto anterior legal, la acción de ejecución va más allá del ámbito cubierto por dicho acto previo.

Resumidamente, en el ámbito de la expropiación, la Administración actúa de forma anormal sin amparo de la legalidad, denominándose *vía de hecho* cuando la Administración expropia alguna propiedad sin concordar al procedimiento expropiatorio legalmente determinado, o sin perseguir sus formalidades. La STS de 21 de noviembre de 2011 (RC 249/2010) tutela de derechos e intereses legítimos “...se puedan combatir aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos o intereses legítimos de cualquier clase, convirtiéndose, por tanto, el procedimiento de la *vía de hecho* en un medio de obtener la cesación de una actuación administrativa material, ajena a un auténtico acto administrativo y sin la fuerza legitimadora de dicho acto”.

Se trata de un ataque a los intereses, a la propiedad y también a los derechos esenciales como ciudadanos, los cuales implican la acción de la propia Administración, y que, admitiendo en su contenido una legítima expropiación, no se acuerda a los límites declarantes de la potestad expropiatoria. Es aquí donde se puede observar la extensión de la institución expropiatoria que obra sobre la realidad de las garantías patrimoniales. (García, 1984)

Carretero (1966) lo explica con más claridad y con las garantías sujetadas en la Ley. Éste la detalla como el intento de ocupación o la ocupación de la cosa de la expropiación por parte de la administración, sin haber cumplido las condiciones fundamentales de declaración de interés social o utilidad pública, la necesidad de ocupación y el pago o depósito previo en los términos establecidos en dicha Ley. Por otro lado, la práctica de inexistencia de vicio procedimental en el expediente expropiatorio determinante de *vía de hecho* se encuentra en la STS de 9 de julio de 2012 (RC 4632/2009). “*la noción de vía de hecho “tanto la actuación material de las Administraciones Públicas que se producen sin haber adoptado previamente una decisión declarativa que le sirva de fundamento jurídico 34 como aquella otra actividad material de ejecución que excede evidentemente del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo...”*, es decir, la *vía de hecho* se configura como una actuación material de la Administración que actúa desprovista del acto legitimador o de cobertura (falta de

derecho) o con tan graves vicios o defectos que supongan la nulidad radical o de pleno derecho (ausencia de procedimiento)."

Además en la STS5603/2003 (RC: 8039/1999) se define el concepto de vicio de hecho como *"como señalamos en sentencia de 8 jun. 1993 La vicio de hecho ola actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación se produce no sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o éste es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida de los límites que el acto permite."*

En cambio, identificar el contenido de vicio de hecho no es tan sencillo ya que requiere ponderar la importancia de la anormal acción administrativa como indica Sainz (1990). Así se puede considerar como una vicio de hecho, pero mientras tanto hay muchos casos que solo pueden calificarse como nulo de pleno de derecho o de dañoso sin alcanzar a formar una vicio de hecho. Lo más normal es que una vicio de hecho se califique de nulidad absoluta y de ella nazca una responsabilidad por perjuicio ocasionado. De esta manera, la responsabilidad administrativa y la nulidad de pleno de derecho a veces se concretan en el concepto de vicio de hecho y a veces lo integran.

En conclusión, uno de los resultados de la vicio de hecho es poner a la Administración en paridad jurídico-procesal o situación de igualdad con los ciudadanos, quienes podrán asistir a los medios de resistencia propios del Derecho común. De igual modo, se puede decir que la Ley de Expropiación Forzosa, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley de Patrimonio del Estado son las indicaciones a las vicios que los ciudadanos podrán hacer uso frente a las acciones ilegítimas.

8. Garantías jurisdiccionales frente a las expropiaciones en vicio de hecho

La vicio de hecho excluida de la legalidad en derecho de nuestro país y la garantía de la integridad patrimonial donde el particular tiene a su disposición la posibilidad de aparejar con labores defensivas habituales. En la mayoría de los casos, en el momento en el que el afectado percibiera los daños concretados y evaluables económicamente, puede usar esta vicio de garantía y exigir la acción administrativa ilegal. Así lo que se busca en estos casos es la

nulidad del procedimiento expropiatorio, la suspensión de la acción administrativa ilegítima, y si pudiera ser la devolución del bien expropiado.

La STS 6363/2007 (RC 8238/2004) mostró en su tiempo “...*que es una constante que la ausencia absoluta de procedimiento es causa de nulidad radical de los actos administrativos y al estar en una vía de hecho y no existir pago de justiprecio, se produce otra causa de nulidad radical. Señala que la consecuencia de la nulidad radical es la carencia de efectos y la posibilidad de reaccionar frente a tales actos sin límite temporal, de manera que la acción es imprescriptible, con cita de diversas sentencias al respecto.*” El sistema de la invalidez de los actos administrativos se descubre fundado en sus figuras fundamentales, relativo a los principios tradicionales que esta teoría ha obtenido en el Derecho. En el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se encuentra el contenido de vicio de nulidad de pleno derecho. (Santamaría, 1999)

La característica de nulidad de pleno derecho de los actos jurídicos se define por ser inmediata y automática, habiendo en la sentencia efectos declarativos y relación de todos. Ésta ha sido creada para oponerse frente a las infracciones más graves y patentes del ordenamiento jurídico; y en este caso, porque nos pertenece por el perjuicio de las libertades y los derechos susceptibles de amparo constitucional.

Presenta en la disposición final de la Ley Expropiación Forzosa “*en caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*”

Absolutamente, en el artículo 124 y 139 del Decreto de 26 de abril de 1957, en el Título V de la Ley Expropiación Forzosa, se colecciona la fórmula tradicional de las garantías jurisdiccionales, sin embargo, está extendida actualmente en su alcance por la transmisión autorizada al concepto de expropiación.

8.1. Interdicto de retener y recobrar

La posesión es un procedimiento abreviado consignado a prevenir la posesión de cualquier bien contra perturbaciones. Con ello se concede a la posesión a uno de los litigantes hasta que se calificara con mayor idea de fundamento. Así es una acción extraordinaria por la que se exige y requiere de manera breve y rápidamente la posesión.

Los interdictos son individuales; como declara López-Muñoz (2003) entre tanto que el interdicto de retener se corresponde con la palabra perturbación cuando la posesión se facilita. Cuando el poseedor es perturbado o inquietado por otro individuo en la posesión, sin que se la haya despojado aún, mientras el interdicto de recobrar se vincula con el despojo, la posesión se facilita cuando haya sido ya despojado de dicha tenencia o posesión. De tal manera que para las materias donde se apreciara un daño mínimo donde se amenazaba la invasión de la posesión ajena pero jamás consiguiendo la privación de tal, se anunciaba el interdicto de retener, y cuando se opinaba que el daño causado era de mayor gravedad alcanzando la privación se empleaba entonces el interdicto de recobrar.

En el artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa donde se habla de materia de expropiación se muestra que “ *Siempre que sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley, la Administración ocupará o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación, el interesado podrá utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar para que los Jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida.*” Los interdictos tienen el objetivo y la función de tutelar y proteger la posesión de un objeto, frente al desapoderamiento del mismo por parte de la Administración sin respetar los límites legales previstos. (Sánchez, 2012)

8.2. Recurso contencioso-administrativo

Con el uso de los interdictos no se elimina la potestad asistida en otros medios legales originarios. Del mismo modo, según el artículo 122 en el apartado segundo de la Ley de Expropiación Forzosa se establece un plazo de reclamación directa “*derecho de reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó. Presentada reclamación, se entenderá desestimada*

por el transcurso de cuatro meses sin que la Administración resuelva. A partir de este momento, o de la notificación de la resolución expresa, en su caso, empezará a correr el plazo para el procedente recurso contencioso-administrativo.”

Por tal forma que ampara el artículo 25.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa *“también es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vicio de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.”* Y la Administración intervenga sin tener la cobertura legal y el amparo para ello, se predice la probabilidad de interponer un recurso contencioso administrativo contra estas acciones materiales.

Igualmente, el artículo 126 de la LEF explica que contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso administrativo, excepto en el caso que aparece en el artículo 22.3. De esta forma, la utilización del recurso contencioso ha tenido una profundidad suficientemente importante, pues se ha transmitido claramente contemplando el origen del recurso no sólo contra la resolución final del expediente, sino igualmente contra la de cada una de sus figuras independientes, y fundamentándolo, con lo cual ciertamente la protección jurisdiccional queda eminente al nivel máximo factible.

Además ambas partes implicadas en el procedimiento expropiatorio podrán interponer el recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos realizados sobre el justiprecio adoptado. En este caso el recurso deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente o en trámite oportuno. En este caso deberá estar fundada en vicio sustancial y en lesión de omisión, forma, u violación de los preceptos establecidos en la vigente Ley.

Por último, es el más usado por lo individuales, pero en ambos casos, los tribunales han aparecido encajando el cese de la actividad que ha infringido en vicio de hecho, y en algunos casos, la retroacción del procedimiento expropiatorio al período en el que se causó la actividad administrativa ilegal.

9. Reparación de los perjuicios derivados

El contenido de la reparación de los perjuicios con referencia en la STS de 12 de diciembre de 1979 concluye *“que consagra el artículo 1º de la LEF, obligan a reparar cualquier daño o perjuicio patrimonial”* Pero como bien expresa la STS de 21 de noviembre 1998 *“declara que tras la anulación judicial de una expropiación que incurrió en la vía de hecho, el Tribunal que anula la referida actuación administrativa no puede proceder a reparar los juicios causados por la ocupación indebida acudiendo al instituto de la reversión, pues en tal caso”*.

En la práctica, en la mayoría de los casos de expropiación en vía de hecho se produce un perjuicio o daño para el expropiado, por tanto junto a las primordiales pretensiones que el afectado puede solicitar, como hemos ido refiriendo, igualmente puede pedir tanto la reparación patrimonial de los perjuicios como los daños que la acción administrativa ilegítima le ha provocado. A tales efectos, hay distintas formas para la reparación patrimonial como puede ser: en primer lugar, la acción de responsabilidad patrimonial frente a la Administración y en segundo lugar, ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

9.1. Supuestos ilegítimos

En este apartado vamos a hablar de los supuestos ilegítimos. Aquí se entiende que hay una posible indemnización por responsabilidad patrimonial si el daño provocado al interesado reúne las condiciones, así el expropiado tendrá todo el derecho para exponer tal reclamación. Como podemos ver se trata de la reparación de daño ocasionado a través de un procedimiento ilegítimo de expropiación.

A continuación, se muestran una serie de casos en los que se produce la expropiación ilegítima y a la vez la nulidad del acto de la expropiación:

- La STS de 8 de octubre de 1980, falta de acuerdo de necesidad ocupación. *“...al faltar la cobertura legitimadora de la expropiación, sin la cual el expediente de justiprecio carece de razón de ser, por lo que es ajustada a Derecho la declaración de nulidad de todo lo actuado en vía administrativa desde el acta de reconocimiento de la propiedad hasta los trámites oportunos”*

- La STS 2511/2018 con Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015) por falta de notificación de la declaración de necesidad de ocupación. La *“se plantea la nulidad del expediente expropiatorio desde una doble perspectiva: no solo en cuanto a la ausencia de la declaración de la necesidad de ocupación sino en cuanto a que la falta de notificación de dicha declaración también la invalida provocando de esta forma la nulidad del procedimiento.”*
- La STS de 28 de marzo de 1995, la iniciación de un expediente de expropiación, sin que ésta posteriormente sea llevada a cabo. detalla que *“esto casusa unos perjuicios, dado que tal iniciación comporta desde su primer periodo una limitación al derecho de libre disposición de la propiedad, que corresponde al propietario; por ello, al desistirse de la expropiación iniciada, aun cuando no se haya llegado a la ocupación formal del bien que se pretendía expropiar, se han producido unos perjuicios al propietario del mismo, pudiendo formularse la indemnización correspondiente al amparo de lo dispuesto en el artículo 121 de la LEF, cuya declaración se concluye imputando a la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios, que a los propietarios les ha ocasionado como consecuencia de la falta de disponibilidad”*.
- La STS 1549/2017 de 16 octubre. RJ 2017\4466, Se trata de la ocupación ilegal, *“a pretensión indemnizatoria por responsabilidad patrimonial, no puede desconocerse que el antes mencionado artículo 141 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, refiere la indemnización al momento en que " la lesión efectivamente se produjo "; momento que en el caso de autos no puede ser otro que la ilícita ocupación de la finca por la Administración. No puede considerarse como tal la declaración que se hace en la sentencia, porque esta lo que decide es que, efectivamente hubo ocupación ilegal de los terrenos, por la vía, ciertamente atípica, de ordenar proceder a su expropiación cuando los bienes ya estaban en poder de la Administración, por cierto, titularidad a ese momento municipal”*
- La STS de 2 de marzo de 1994, la Administración titular del derecho expropiado tiene impropia identificación, expone que *“...no se puede admitir que la Administración ha actuado correctamente pagando el justiprecio a otro particular distinto de la propiedad a expropiar, ya sea porque la titulación del Registro de Propiedad no era*

clara, o por otro motivo. En todo caso, se debe dar publicidad del procedimiento. Esta deficiencia sustancial en la instrucción del procedimiento obliga a indemnizar, indemnización que incluso tiene su fundamento en los preceptos sobre responsabilidad patrimonial, particularmente en los artículos 106.2 CE y 121 LEF”

Los casos anteriores son ejemplos donde la figura de la expropiación ha sido ilegal de ordenamiento jurídico. La forma de reparación depende de la profundidad y de la causa de la vía de hecho. Así hay dos tipos de reparación para estos casos que están restringidos por alguna causa especial.

9.2. No es posible la restitución del bien in nature

En cuanto al parámetro de la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la responsabilidad patrimonial de la Administración por la ilegítima privación de la propiedad como por la posesión de los derechos y bienes de los particulares. Teniendo en cuenta la imposibilidad de la restitución in natura de éstos, ha de marcarse con carácter anterior que el respeto del principio de igualdad de trato en la aplicación de la Ley obliga a sustituir la restitución de la propiedad por su justiprecio o semejante monetario. También, se ha de establecer la cuantía de la indemnización por la privación ilegal de la misma, como se ha formulado en varias sentencias, ya que según doctrina del Tribunal Constitucional, el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, protegido por el artículo 14 de la Constitución, relacionado con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que consagra el artículo 9.3 de ésta, y en vínculo además con el derecho a la tutela judicial efectiva, contemplado por el artículo 24 de la Constitución, representa en la actuación de la potestad jurisdiccional que el Tribunal o Juez no puede cambiar el sentido de sus medidas adoptadas con anterioridad en asuntos esencialmente semejantes, actualmente ocurre al no existir razones para retirar el criterio continuado en muchas sentencias.

De modo que, la sustitución de la ejecución in natura por su semejante indemnizatorio económico debe de contemplar, en primer lugar, el concepto del justiprecio económico equivalente a la privación de los derechos y bienes, ilegalmente conseguidos por la Administración; esto es, deberá establecerse el precio de dicho terreno, por cuanto la restitución de la plena posesión y propiedad de los mismos. En segundo lugar, se le sumará que la actuación de la Administración no se ha apropiado al ordenamiento jurídico, incidiendo

así en una acción comparable a las “vías de hecho”, pues, de no reconocerse ésta resultarían parecidos los actos legales a los ilegales, y esto, se convierte en el reconocimiento del derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios causados por tal procedimiento, dado que de no hacerse así sí se contemplase el justiprecio compensatorio del valor de los bienes invadidos, se estaría equiparando la vía de hecho con la actuación ajustada a la legalidad.

De este modo, la cuantificación de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la Administración por la ilegal privación al actor de la propiedad y posesión de los terrenos, se ha considerado, formalmente por las Salas, un 25% del valor de sustitución material del bien.

En nuestro país, puesto que se producen muchas reclamaciones los Tribunales han decidido seguir este sistema de indemnización. Con un 25 % del valor tratan de solucionar de cierta manera el daño que el particular en sí no tiene derecho jurídico de soportar. Podemos ver la STS 298/2017 de 29 marzo (RJCA\2017\476) sigue a este criterio en la práctica: “ *a determina que la administración ha incurrido en vía de hecho, y la necesidad de la consiguiente reparación de los daños y perjuicios debido a la imposibilidad de la restitución "in natura", ha pretendido la tramitación de un procedimiento determinado de conformidad con la Ley de Expropiación Forzosa y ello para la fijación del justiprecio de común acuerdo, o en su caso, por el determinado por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa*” “ *como vía de hecho y determinado el valor actual de la misma, resta solo por decidir si resulta procedente incrementar dicha cifra en los conceptos pretendidos por la parte apelante: daños y perjuicios causados por la ilegal ocupación (20,37037%), ocupación y privación ilegal del bien (25%) y premio de afección (5%), sustentados el primero en el sufrimiento de los perjuicios así cuantificados, el segundo en la consideración de la ocupación como vía de hecho y el tercero en la aplicación de la legislación expropiatoria*

9.3. Es posible la devolución del bien expropiado

Comparado con el caso anterior, es complicado que ocurra esta situación, porque es difícil la devolución de un bien expropiado debido a que con el tiempo ha sufrido alguna transformación durante el procedimiento. Pero existen algunos casos donde hay posibilidad de la reposición in natura.

En estos casos, la indemnización de 12% corresponde a la ocupación temporal ilegal, e implica el restablecimiento de la propiedad del particular, y además le pertenecen los intereses legales devengados desde la fecha en la que la ocupación tiene lugar.

La STS 985/2018 de 12 de junio de 2018 (RC 755/2017) “...nulidad del expediente expropiatorio, como la ocupación de bienes por vía de hecho, producen una doble consecuencia: la devolución de los bienes ocupados y la indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación anulada, en cuanto ha supuesto una privación temporal del bien y en la medida que haya afectado a los derechos de uso, disfrute y disposición sobre el bien expropiado.”

Conclusión

Evidentemente, hoy en día la expropiación forzosa es uno de los casos más polémicos del sistema jurídico español. Además, se ha presentado que la legislación general vigente de la expropiación forzosa no se ajusta perfectamente a las necesidades económicas y sociales que actualmente reiteran sobre la sociedad.

Uno de los asuntos más señalados es la utilización del procedimiento expropiatorio de urgencia que supera muchas veces a la utilización del procedimiento ordinario. También, este procedimiento de urgencia se considera un procedimiento excepcional y con este se provocan daños o perjuicios a los particulares en todos los casos. A tales efectos, además se aumenta la declaración implícita y genérica de los motivos de utilidad o interés social que legalizan la expropiación, provocando una gran incertidumbre para todos los participantes en el procedimiento expropiatorio. Finalmente, debido a la inexistencia de unos criterios formales y sistemáticos o reglas para la fijación del justiprecio que debe recibir el expropiado, el cual deben ser lo más semejante al precio real del bien, pues se priva de una propiedad para el disfrute del bien general.

Aun así estos son solo inconvenientes que de alguna forma son los propulsores del problemas más importante y más notable; el cual se produce cuando la Administración ocupa la propiedad ajena sin utilizar el procedimiento expropiatorio legalmente establecido en la Ley y sin tener todos los elementos fundamentales, o en el caso de no perseguir sus formalidades. En este caso cuando la expropiación concurre en una ilegitimidad, también se

llama v á de hecho. Así la Administración debe emplear el criterio de culpabilidad porque se ha cometido una infracción del ordenamiento jurídico. De esta forma, en la sentencia del Tribunal Supremo se sigue repitiendo que las Administraciones Públicas indemnizan de forma objetiva por los perjuicios provocados a los expropiados resultantes de los actos administrativos ilegales, pues no es así ya que como se ha verificado arriba hay una falta de claridad en el sistemas de reglas valorativas, que llevan a una equivocada idea de justicia material.

Por otro lado, en el caso de la ocupación administrativa, el expropiante intenta de forma inminente el cese de la acción ilegal y da la posibilidad de recuperar la situación jurídica originaria. En conclusión, efectivamente la expropiación forzosa se conoce como de una las potestades administrativas más expuestas y que más discusión ha causado. Por lo tanto es necesario que su regulación se trate de una manera más especial y específica con la finalidad de que se ajuste a las necesidades efectivas de la sociedad. Además con esto podemos hacer que tanto la Administración como los particulares ahorren muchos trámites que son innecesarios y costosos.

Bibliografía

- Carrasco Perera, A. (2004). *Derecho civil: introducción, derecho de la persona, derecho subjetivo, derecho de la propiedad*. Madrid: Tecnos, D.L., pág. 275.
- Carretero Pérez, A. (1966). *Comentarios a la Ley de expropiación Forzosa*. Madrid: Santillana. 8^o mayor.
- Coscolluela montaner, L. (2013) *Manual de Derecho Administrativo*, Navarra: Aranzadi, S.A.
- Escuin palop, V. (2004). *De los requisitos previos a la expropiación forzosa*. Madrid: Civitas, S.L., p. 131.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2012). *Historia de la propiedad. La expropiación*. Salamanca: Aquilafuente.
- García de Enterría, E. (1984). *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Civitas, 2^a Ed.
- García de Enterría, E. (1984). *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez. T. (2011). *Curso Derecho administrativo I (15^a ED)*. Pamplona: S.L. Civitas Ediciones.
- Huelin Martínez de Velasco, J. (1993). *El procedimiento expropiatorio en general*. Cuadernos de derecho judicial, número 19.
- López-Muñoz Goñi, M. (2003). *Los interdictos, guía práctica y Jurisprudencia, 2^a edición*. Madrid: Ed. Colex, pág. 65.
- Montés Penadés, V. (1980). *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*. Madrid: Civitas, S.A., págs. 244 y ss.
- Parada Vázquez, J. R. (1983). *Expropiación legislativa y garantías jurídicas*. Revista de Administración Pública, número 100-102, Enero/Diciembre.
- Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo I* Madrid: Marcial Pons.
- Pera Verdaguer, F. (2002). *Expropiación forzosa 5^a ed.* España: S.A. Bosch
- Sainz Moreno, F. (1990). *Defensa a la vía de hecho: recurso contencioso-administrativo, acción interdictal y amparo*. Revista de Administración Pública, número 123. Septiembre-diciembre.
- Sánchez Morón, M. (2012). *Los actos administrativos. Derecho Administrativo (Parte General)*. Madrid: Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), pág. 559.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Ramón Areces, págs. 221 y ss.

Serrano Alberca, J (2003). *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*. Pamplona: Aranzadi, D.L., p ág. 207.

Sosa Wagner, F. (1998). *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. Pamplona: Aranzadi, D.L., p ág. 37.