

LECCIÓN 26

ACTIVIDAD EXPROPIATORIA

Juan Antonio Chinchilla Peinado
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ACTIVIDAD EXPROPIATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN: 1.1. Concepto de expropiación forzosa; 1.2. Distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.—2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN. BIENES INCLUIDOS EN EL TRÁFICO JURÍDICO.—3. LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN: 3.1. La Administración expropiante; 3.2. El beneficiario de la expropiación; 3.3. El sujeto expropiado.—4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: 4.1. El presupuesto previo. La declaración de utilidad pública o interés social; 4.2. El procedimiento ordinario (I). La concreción de los bienes que deben expropiarse. La declaración de necesidad de ocupación: 4.2.1. *El procedimiento de determinación de la necesidad de ocupación*; 4.2.2. *Expropiación parcial y solicitud de expropiación total*; 4.3. El procedimiento ordinario (II). La determinación del justiprecio: 4.3.1. *Modalidades de determinación del justiprecio*; 4.3.2. *Los criterios de valoración. La indemnización por demérito*; 4.3.3. *La caducidad del justiprecio por el transcurso del tiempo. La figura de la retasación*; 4.4. El desistimiento de la expropiación; 4.5. El procedimiento ordinario (III). El pago y la ocupación del bien: 4.5.1. *Pago y consignación*; 4.5.2. *Intereses de demora*; 4.6. El procedimiento urgente: 4.6.1. *La declaración de urgencia*; 4.6.2. *La valoración y la determinación de los intereses de demora en la expropiación urgente*; 4.6.3. *La insolvencia del beneficiario*; 4.7. El control judicial de la expropiación forzosa: 4.7.1. *Control judicial del acuerdo de necesidad de ocupación en la expropiación ordinaria*; 4.7.2. *El control judicial de la declaración de urgencia*; 4.7.3. *El control judicial de la fijación del justiprecio*; 4.8. La expropiación por ministerio de la Ley en el ámbito urbanístico.—5. LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA: 5.1. Concepto y supuestos; 5.2. El titular del derecho de reversión y la existencia de terceros adquirentes; 5.3. El procedimiento para ejercer la reversión. La restitución de la indemnización; 5.4. La imposibilidad legal de la reversión.—6. LA

OCUPACIÓN TEMPORAL.—7. BIBLIOGRAFÍA: 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ACTIVIDAD EXPROPIATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

1.1. Concepto de expropiación forzosa

1. La expropiación forzosa es una institución tradicional cuya finalidad es la **adquisición de bienes y derechos de los particulares por vía coactiva** por parte de las Administraciones públicas para la realización de las competencias sectoriales que tienen atribuidas. Piénsese por ejemplo en la expropiación de una finca para la construcción de una carretera. Aunque las expropiaciones más frecuentes se refieren a bienes inmuebles, y muchas de ellas traen causa de la ordenación urbanística de las ciudades, también pueden expropiarse otros bienes y derechos (por ejemplo, un cuadro, un libro histórico o las acciones de una sociedad mercantil). Dado que la expropiación de fincas es cuantitativamente la más frecuente, la legislación expropiatoria general implícitamente piensa en los inmuebles al regular el procedimiento y las garantías expropiatorias. En el mismo sentido, también esta lección se refiere de forma preferente a las expropiaciones de fincas.

2. La expropiación está prevista en la Constitución (también en Derecho europeo —art. 17 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE— y en el convenio de Roma —art. 1 del Protocolo adicional 1º—). El artículo 33.3 de la Constitución Española, CE, si bien no utiliza la expresión “expropiación forzosa”, sí reconoce y legitima su existencia, al referirse a la posible privación de bienes y derechos por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización. La expropiación forzosa aparece así como un **concepto formal** en el artículo 33.3 CE. La intervención sobre la propiedad sólo puede considerarse expropiatoria si reúne los requisitos formales allí establecidos (declaración de utilidad pública o interés social, procedimiento legalmente establecido e indemnización). Esta determinación ha constitucionalizado el concepto establecido por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF) y el Reglamento de desarrollo (REF), aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (crítico RODRIGUEZ DE SANTIAGO, 2008:180), donde se concibe a la expropiación como la **privación imperativa de bienes y derechos de los particulares**, en cuanto concepto formal articulado sobre la afectación singular a un círculo determinado o determinable de afectados (a partir del trabajo clásico de GARCÍA DE ENTERRÍA, 1984: 67).

3. El concepto formal de expropiación forzosa permite diferenciarla de otra institución muy próxima y consagrada en el artículo 106.2 CE, como es la **responsabilidad patrimonial** de la Administración por los daños y perjuicios causados en su actuación (*infra*. § 32.4). Mediante la responsabilidad patrimonial, la Administración indemniza a los particulares por los daños y perjuicios causado en su actuación, no les priva de un bien o derecho mediante un procedimiento específico (el de expropiación forzosa). Mientras que la responsabilidad patrimonial simplemente atiende a un posible **resultado da-**

ñoso, la expropiación forzosa es una decisión procedimentalizada de la Administración, por la que en determinadas circunstancias (utilidad pública o interés social), mediante un concreto procedimiento regulado por la ley, y mediando un justiprecio, puede adquirir coactivamente o privar a un particular de un bien o derecho. Conforme a la actual regulación de la responsabilidad patrimonial pública (arts. 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP), cuando la Administración expropia formalmente un bien o derecho, siguiendo el procedimiento específico regulado en la LEF, obviamente causa un daño o perjuicio al expropiado, y ese daño ha de ser indemnizado. Pero no está incurriendo en responsabilidad patrimonial, pues la expropiación es precisamente uno de los supuestos en los que existe lo que el artículo 32.1 LRJSP considera como “daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”.

4. Conforme a la doctrina constitucional, por todas STC 116/2019, FJ 3, la funcionalidad de la expropiación en nuestro sistema es doble. De una parte, se configura como una **técnica (potestad, competencia) ordinaria** que las Administraciones pueden utilizar para la consecución de los intereses públicos. De otra parte se articula como una **garantía constitucional del derecho de propiedad privada**, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial. El papel del **principio de proporcionalidad** en la protección del derecho propiedad podría pensarse que requeriría el intento de adquisición de la propiedad a través de negocios jurídico-privados, optando por la expropiación solo si la adquisición voluntaria no resulta factible. No obstante, salvo que la concreta norma legal que regula la utilización de la expropiación forzosa imponga ese intento de adquisición voluntaria, la falta de tal intento no tiene trascendencia invalidatoria alguna. No obstante, si la administración expropiante o el beneficiario de la expropiación ostenta ya la disponibilidad del terreno en virtud de cualquier negocio jurídico-privado que permita la utilización para el fin de utilidad pública o interés social, dicho terreno debe excluirse del expediente expropiatorio (STS de 12 de junio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2744).

5. Junto a la figura de la expropiación ejecutada por la Administración con base en la ley, la misma puede efectuarse directamente por una ley (no existe aquí una reserva de Administración), como ocurre, p.e., con la **expropiación legislativa** realizada para la adquisición coactiva de un inmueble destinado a la ampliación del parlamento autonómico por la Ley canaria 2/1992. La doctrina constitucional (STC 45/2018, FJ 4) configura como expropiación legislativa a “la privación singular de un derecho subjetivo de contenido patrimonial, la substracción o ablación de un derecho impuesta a un solo sujeto, que aparece nominalmente identificado, que se extiende a toda clase de derechos e intereses patrimoniales, y cubre los derechos reconocidos a través de acciones de protección social” realizada directamente por una norma con rango de ley. Tratándose de una ley, el único control jurisdiccional posible corresponde al Tribunal Constitucional. Para este posible control, el canon de constitucionalidad de estas leyes expropiatorias singulares está conformado por un doble nivel. En primer lugar, el canon de constitucionalidad exigido a toda ley singular. La ley expropiatoria singular debe respetar el principio de igualdad, que demanda que la ley singular responda a una **situación excepcional** igualmente singular (canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación). Además, debe respetar el derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que una ley singular puede impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, y dado su concreto objeto, la ley singular expropiatoria debe respetar las **garantías del artículo 33.3 CE**, fundamentalmente la

exigencia de una *causa expropriandi*. Esto es, requieren una específica finalidad de utilidad pública o interés social. Obviamente, también deben garantizar la indemnización correspondiente. En cuanto a la garantía del procedimiento, también mencionada en el artículo 33.3 CE, la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autoriza al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general.

6. La dificultad de compatibilizar la ley singular con el **derecho a la tutela judicial efectiva** (art. 24 CE) es evidente, pues tratándose de una ley, el particular afectado no puede impugnarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa; sólo el Tribunal Constitucional puede enjuiciar las leyes, siendo así que los particulares carecen de legitimación para impugnar las leyes ante el Tribunal Constitucional. Conforme a la STEDH de 23 de junio de 1993 (ECLI:CE:ECHR:1993:0623JUD001295287) —Asunto Ruiz Mateos vs España—, debe articularse un trámite de audiencia ante el TC cuando los recurrentes institucionales legitimados hayan cuestionado la ley ante el Tribunal Constitucional (por ejemplo, mediante la cuestión de inconstitucionalidad que puede elevar los jueces y tribunales ante el Tribunal Constitucional) y los afectados así lo soliciten —a pesar de no estar contemplado en la LOTC, no siendo una práctica seguida por el TC—. Según la STC 48/2005, FJ 6, un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una **tutela materialmente equivalente** a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un juez de lo contencioso. Ello supone que el control del TC sobre las leyes expropiatorias singulares se proyecta sobre la idoneidad de los bienes a expropiar para la consecución del fin legítimamente perseguido y sobre si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la expropiación administrativa.

7. En ocasiones no es fácil determinar cuándo una ley ha expropiado un bien o derecho (que es lo que regula el artículo 33.3 CE y que ya hemos visto que exige indemnización) y cuándo una ley ha **configurado legítimamente un derecho patrimonial conforme a su función social** (a lo que se refiere el art. 33.2 CE), y que no requiere indemnización. En los años ochenta del siglo xx, diversas leyes sobre bienes de dominio público natural (como las aguas y las costas) impusieron diversos deberes y límites a los derechos patrimoniales sobre esos bienes naturales o sobre fincas colindantes con ellos. En términos generales, el Tribunal Constitucional consideró que aquellos límites y deberes legales no eran una privación de bienes particulares, sino la configuración legal de concretos derechos patrimoniales sobre ciertos bienes en los que el interés social está presente de una forma especialmente intensa (STC 227/1988, sobre la Ley de Aguas de 1985, y STC 149/1991, sobre la Ley de Costas de 1988).

8. En esta línea, diversos tratados internacionales, fundamentalmente en materia de inversiones internacionales, incorporan la protección del inversor extranjero frente tanto a la figura de la expropiación formalizada (administrativa o legislativa) como frente a la figura denominada por el Derecho administrativo global como **“expropiación indirecta”**. Se trata de medidas legislativas que, no privando de su propiedad a los inversores, tienen efectos equivalentes a la misma al afectar negativamente a las legítimas expectativas de los inversores extranjeros que ven modificado el régimen normativo existente en el momento inicial de la inversión y que reduce los beneficios esperados. El principio del trato justo y equitativo plasmado en los diversos tratados requiere que el Estado anfitrión actúe con la debida transparencia, proporcionalidad y no discriminación en sus decisiones gubernamentales, absteniéndose de frustrar las legítimas expectativas de los inversionistas, generadas a partir de su propia actuación. El fundamento de la figura de la “expropiación indirecta” es por tanto la confianza legítima. En caso contrario, debe indemnizar a ese inversor extranjero por la afección al valor de la inversión realizada, siendo determinada tanto la existencia de la expropiación indirecta como la cuantía indemnizatoria por el órgano arbitral determinado por el correspondiente tratado internacional. Ello ha ocurrido, p.e, ante la modificación del régimen de beneficios y exenciones otorgadas a la producción de energía renovable en el periodo 2010-

2013, cuya reducción ha motivado múltiples laudos arbitrales del Ciadi (Banco Mundial) desfavorables a España en los términos previstos por los artículos 10 y 13 del Tratado de la Carta de la Energía.

9. Gráficamente, el desarrollo de un procedimiento expropiatorio puede describirse como una sucesión de diferentes elementos (o “piezas separadas”) que integran un procedimiento complejo. Se requiere en primer lugar, la declaración de la utilidad pública o el interés social de una actividad (p.e., construcción de carreteras, reforma agraria, desarrollo de telecomunicaciones). Tras ello se requiere declarar la necesidad de ocupación de los bienes o derechos concretos necesarios para desarrollar esa actividad (identificando las concretas parcelas que se van a expropiar); deben valorarse los bienes o derechos (pieza separada de justiprecio), así como procederse a su pago y ocupación. El orden en que se desarrollan esas fases varía en función de que se trate del denominado procedimiento ordinario o el procedimiento urgente de expropiación (*infra* § 26.26 y ss.).

1.2. Distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas

10. Conforme al artículo 149.1.18 CE la competencia primaria para regular el instituto expropiatorio corresponde al legislador estatal, con el fin de garantizar la existencia de una **regulación general** de la institución expropiatoria en todo el territorio del Estado. Esta no es una «simple» competencia básica susceptible de desarrollo por las comunidades autónomas (CHINCHILLA, 2009:134). La uniformidad requerida por la Constitución (art. 14 CE) supone la igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado. Garantías que se concretan en la existencia de un **único sistema de valoración del justiprecio** y de unas **garantías comunes en el procedimiento expropiatorio** (STC 14/2007, FJ 4). La regulación contenida en la LEF actúa como regulación supletoria (ley general) de las normas expropiatorias sectoriales (ley especial) para colmar las lagunas existentes, incluso aunque no exista una remisión expresa (STS de 31 de octubre de 2025, ECLI:ES:TS: 2025:4889). También puede el Estado fijar, en la legislación general o en una ley sectorial, normas de procedimiento con carácter mínimo o principal en ámbitos sectoriales de competencia autonómica en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales.

11. Eso ocurre, p.e., en el ámbito urbanístico con la previsión del art. 43.2 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 (TRLRU) que permite el pago del justiprecio en especie (terrenos o aprovechamiento urbanístico) en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano sin que se requiera el consentimiento del propietario, cumpliendo unos determinados requisitos. Esta regulación constituye una especialidad respecto a la regulación general del procedimiento expropiatorio establecida en el art. 48 LEF, donde se exige el consentimiento del propietario para el pago en especie (STC 143/2017, FJ 18).

12. La **competencia autonómica** respecto del procedimiento expropiatorio se circunscribe a la regulación de las especialidades por razón de la materia (p.e., en el ámbito urbanístico se incorpora el procedimiento de tasación conjunta para valorar globalmente el conjunto de suelos expropiados) siempre que no alteren esa igualdad

sustancial (STC 164/2001, FJ 38), así como a la dimensión organizativa en el desarrollo del procedimiento (STC 364/2006, FJ 2), respecto de la composición de los órganos autonómicos de valoración.

13. La definición de los **supuestos de utilidad pública o interés social** presenta un carácter meramente instrumental, vinculándose a la competencia sustantiva sobre el sector material de que se trate. En consecuencia, la declaración de utilidad pública o interés social corresponde al Estado o a la comunidad autónoma a través de la correspondiente ley según quien sea el titular de la competencia sectorial material. Y aquí la competencia autonómica está limitada por la eficacia territorial del ejercicio de las competencias autonómicas (STC 158/2019, FJ. 7). No obstante, el Estado sí puede establecer la operatividad de la expropiación forzosa (afirmando la utilidad pública o el interés social), aunque no con carácter obligatorio en materias de competencia autonómica (p.e., en materia de urbanismo, art. 42 TRLSRU) bajo la cobertura del artículo 149.1.1 CE, con independencia del sector material en el que este se inserte (STC 54/2002, FJ. 3).

2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN. BIENES INCLUIDOS EN EL TRÁFICO JURÍDICO

14. La expropiación puede proyectarse sobre cualquier **bien o derecho de contenido patrimonial, ya se trate de un bien inmueble o de un bien mueble**, que no esté excluido legalmente del tráfico jurídico. No cabe, por tanto, la expropiación de bienes demaniales, como p.e, una calle o plaza de titularidad pública. Si se inicia tal procedimiento expropiatorio sobre bienes demaniales, el mismo será nulo de pleno derecho tanto por no seguir el procedimiento administrativo legalmente establecido (desafectación previa o mutación demanial), como por la incompetencia de la Administración expropiante para destinar el bien demanial a otro destino público (STS de 30 de junio de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3102).

3. LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN

3.1. La Administración expropiante

15. El artículo 33.3 CE, en relación con el artículo 53.1 CE, incorpora una **reserva de ley** en la determinación del sujeto jurídico-público que podrá ejercer la potestad expropiatoria. Con carácter general (art. 2.1 LEF) las **Administraciones territoriales o generales** (Administración General del Estado, Administraciones generales de las comunidades autónomas y entidades locales) podrán ejercer en el ámbito competencial otorgado por las leyes sectoriales la potestad expropiatoria. También la **Administración instrumental o especial** (*supra* § 8.26) puede tener la condición de administración expropiante (crítico GARCÍA DE ENTERRÍA, 1956: 46), pero sólo cuando la ley expresamente le otorgue tal competencia [p.e., el art. 30.2.j) del De-

creto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, TRLA, otorga la competencia expropiatoria a las Confederaciones Hidrográficas]. En caso contrario, la Administración instrumental sólo podrá tener la consideración de beneficiario de la expropiación (art. 89.2 LRJSP).

16. En la Administración estatal la representación del Estado en los expedientes expropiatorios corresponde al **delegado del gobierno** (art. 3.3 REF y 73.2 LRJSP) salvo que una norma atribuya expresamente la competencia a otro órgano distinto. Ello ocurre, p.e., con las facultades de incoación y tramitación de expedientes relacionados con los servicios de obras públicas, que corresponderán a los ingenieros jefes de los servicios respectivos (art. 98 LEF). En el ámbito de las comunidades autónomas, las competencias se ejercerán por los órganos que cada estatuto de autonomía y las normas sectoriales determinen. En la Administración local, corresponde a los municipios, las provincias y las islas la potestad expropiatoria [art. 4.1.d) de la Ley 7/1985, de 25 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local LBRL].

3.2. El beneficiario de la expropiación

17. En muchas ocasiones, la finalidad de relevancia pública que justifica el recurso a la expropiación no se lleva a cabo directamente por la Administración expropiante, sino por un tercero al que se denomina **beneficiario** de la expropiación y que como obligación principal asume el pago del justiprecio, obteniendo bien la propiedad bien el uso temporal de los bienes expropiados. La condición de beneficiario de la expropiación se atribuye (art. 2.2 LEF y 3.1 REF) por ley o con base en la ley (a través de una autorización resolutiva o una concesión contractual) al 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.

18. La atribución de la condición de beneficiario se realiza directamente **por la ley** (por ejemplo, el art. 6.3 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario atribuye esa condición al administrador de infraestructuras ferroviarias); **o con base en la ley** al otorgarse una autorización de operador privado (p.e., conforme al art. 44.1 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones). También puede atribuirse mediante una concesión contractual (p.e. conforme al art. 183.3 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, se atribuye tal condición al agente urbanizador seleccionado en pública concurrencia).

19. El beneficiario se **subroga** en determinadas y limitadas facultades de la Administración expropiante. El beneficiario no es, en puridad, más que un “interesado cualificado” en el procedimiento expropiatorio (CHINCHILLA, 2018:46) **especial** (*supra* § 15.37). La responsabilidad de la tramitación y la competencia sobre el expediente expropiatorio sigue estando residenciada en la Administración expropiante.

20. En el procedimiento expropiatorio la Administración expropiante ejerce una **tutela material** sobre la actuación del beneficiario. Consecuentemente, la Administración expropiante puede incidir sobre la concreción de los bienes y derechos afectados, tanto en el momento inicial de la aprobación de los correspondientes proyectos como en un momento posterior, sea en el momento de la concreción de la superficie en el acta de ocupación sea ante la solicitud de exclusión de bienes realizada por el sujeto expropiado. La Administración expropiante también se reserva la facultad de decidir ejecutoriamente sobre la procedencia y extensión de las facultades y obligaciones del beneficiario. Para el Tribunal Supremo, el vínculo que surge entre la Administración y el beneficiario no extiende sus efectos frente al sujeto expropiado (STS de 19 de febrero de 2016, ECLI:ES:TS:2016:538).

21. Las Administraciones territoriales, y sus entes instrumentales, pueden ser también beneficiarias de la expropiación tramitada por otra Administración territorial, determinándose por ley o mediante un convenio de colaboración (*supra* § 13.46).

3.3. El sujeto expropiado

22. La Administración expropiante (y el beneficiario) debe verificar las actuaciones expropiatorias con el **titular del bien o derecho expropiado**. A tal efecto, considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad (Registro de la Propiedad), que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales (Catastro). Sólo en ausencia de ambas situaciones, podrá considerarse titular al que lo sea pública y notoriamente (art. 3 LEF).

23. Si la Administración expropiante o el beneficiario obvian la información de las titularidades proclamada por el Registro de la Propiedad y acuden directamente al Catastro, se presume **indefensión** del expropiado y la consecuencia será la nulidad del expediente expropiatorio (STS de 19 de septiembre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3681).

24. Producida la transmisión jurídico–privada del bien expropiado antes de la conclusión de la tramitación del procedimiento expropiatorio o de cualesquiera otros derechos o intereses, deberá continuarse el expediente expropiatorio con el nuevo titular, que se considerará **subrogado** en las obligaciones y derechos del anterior (art. 7 LEF). La Administración expropiante sólo está obligada a tomar en consideración las transmisiones judiciales, las *inter vivos* que consten en documento público y las *mortis causa* respecto de los herederos o legatarios (art. 7 REF).

25. Si no consta identificado propietario alguno, las actuaciones se seguirán con el **Ministerio Fiscal**. Si se presentan ante la Administración títulos contradictorios, la finca tendrá la condición de **litigiosa**, entendiéndose las actuaciones con todos ellos (STS de 6 de febrero de 2012, ECLI:ES:TS:2012:480). En ambos casos, se consignará en la Caja General de Depósitos el importe del justiprecio hasta que se determine en la vía civil la titularidad correspondiente (art. 5 LEF).

26. Respecto de los titulares de **derechos reales y derechos arrendaticios** que existan sobre el bien expropiado, su participación en el expediente expropiatorio requiere la solicitud del interesado y la acreditación ante la Administración de la existencia y titularidad de tal derecho (art. 4 LEF). Sólo se iniciará una pieza separada de justiprecio para el titular del derecho arrendaticio. El resto de titulares de derechos reales se integrarán en la pieza separada de justiprecio del propietario, obteniendo su indemnización del justiprecio fijado para aquel.

4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

27. La LEF articula dos modalidades del procedimiento expropiatorio. Una, configurada aparentemente como la modalidad **ordinaria**, donde se identifican los

bienes, se valoran y posteriormente se pagan y ocupan. La otra es la expropiación **urgente**, formalmente calificada como extraordinaria pero que en la práctica se ha convertido en la utilizada habitualmente, donde se identifican los bienes, se ocupan, y posteriormente se determina y abona su valor. Por razones explicativas se expone en primer lugar la modalidad ordinaria y a continuación se señalan las modulaciones del procedimiento urgente. Además, la LEF incorpora diversas especialidades o modulaciones en función del objeto expropiado (cuando afecta a zonas o grupos de bienes, arts. 59 a 70 LEF; cuando afecta a bienes de valor histórico o artístico, arts. 76 a 84 LEF; o cuando dé lugar al traslado de poblaciones, arts. 86 a 96 LEF).

4.1. El presupuesto previo.

La declaración de utilidad pública o interés social

28. El artículo 33.3 CE incorpora una **reserva de ley**, estatal o autonómica en función del ámbito competencial al que sirva instrumentalmente la expropiación, para la identificación de la causa de utilidad pública o interés social que justifica la expropiación (denominada en la doctrina y la jurisprudencia como causa *expropian-di*). Conforme a la *STC 166/1986*, FJ 13, la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto a las expropiaciones forzosas en que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos, como aquellas otras en que el fin admite varios posibles destinos.

29. La declaración de utilidad pública o interés social puede tener distintas formulaciones: **genérica, implícita y específica o singular** (GALLEGO, 1993:10). La ley puede contener una **declaración genérica** de utilidad pública para una categoría o grupo de bienes. Su reconocimiento para cada caso concreto deberá hacerse entonces por **acuerdo** (acto administrativo) del órgano competente, salvo que, para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones, las leyes que las regulan hubieran dispuesto otra cosa (art. 10 LEF).

30. Así, p.e., la Ley gallega 1/2019 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (arts. 24 y 32) declara el interés social de la expropiación como reacción ante el incumplimiento del deber de conservar las edificaciones y evitar su situación de ruina. El reconocimiento concreto del interés social se establece respecto de cada inmueble por el acuerdo del pleno del ayuntamiento que, tras un procedimiento contradictorio, declare el incumplimiento del deber de conservación y fije la expropiación como medio de ejecución.

31. En segundo lugar, la ley puede considerar que la declaración de utilidad pública o interés social está implícita en un concreto acto o decisión administrativa. Así, el artículo 10 LEF incorpora una **declaración implícita** de utilidad pública para todos los planes de obras y servicios del Estado, comunidad autónoma, provincia y municipio (art. 10 LEF). Se trata, en rigor de un supuesto de declaración genérica, si bien no requiere posterior reconocimiento para cada caso concreto, en virtud de lo dispuesto directamente por la LEF. Este mismo esquema se adopta por otras leyes sectoriales que atribuyen esta declaración implícita a la aprobación de instrumentos de planeamiento, planificación y construcción de infraestructuras públicas, o al otorgamiento de concesiones.

32. Así, en materia de **urbanismo** (art. 42.2 TRLSRU) se precisa que la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y esta deba producirse por expropiación. Determinación que es reiterada por la legislación urbanística autonómica. P.e., la Ley balear 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo (art. 132.3). La práctica legislativa ha puesto de relieve como, de hecho, la declaración de utilidad pública implícita es la formulación habitual, lo que unido a que en muchas de ellas se prevé además el carácter implícito de la necesidad de ocupación y la urgencia de la misma (§ *infra*. 26.56), permite cuestionarse si ello respeta las necesarias garantías de defensa del sujeto expropiado (FUERTES, 2012: 161). No es ya directamente la ley la que justifica la expropiación, sino que es la Administración a través de la aprobación del plan quien determina la prevalencia de la obra o infraestructura (pública o privada) sobre el derecho de propiedad privada, sin que quede garantizado una adecuada ponderación de los costes causados y la utilidad obtenida. A ello deben unirse las dificultades que el propietario tiene para cuestionar tal necesidad de ocupación (§ *infra*. 26.65).

33. Finalmente, cabe que la ley establezca una **declaración específica** de la utilidad pública para un caso concreto (art. 11 LEF). Aquí se produce una declaración concreta de la *causa expropriandi*, pero con sujeción a las garantías y al procedimiento expropiatorio general.

34. Así, p.e., la Ley andaluza 11/1998 (art. 13) declara la utilidad pública e interés social, a los efectos de expropiación forzosa, de los bienes y derechos necesarios, la realización de las actuaciones precisas para recuperar el equilibrio ecológico y los recursos naturales de la zona afectada por la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina ubicada en el término municipal de Aznalcóllar (Sevilla).

4.2. El procedimiento ordinario (I). La concreción de los bienes que deben expropiarse. La declaración de necesidad de ocupación

4.2.1. El procedimiento de determinación de la necesidad de ocupación

35. La primera fase del expediente expropiatorio se dirige a concretar los bienes que serán objeto de la expropiación. El artículo 33.3 CE (STC 166/1986, FJ 13) impone una **estricta vinculación** entre la *causa expropriandi* y el objeto expropiado, pudiendo expropiarse solo aquellos bienes que resulten indispensables y que se concretan (art. 15 LEF), a través del acuerdo de necesidad de ocupación. Este acuerdo se entiende **implícito** en la aprobación de los proyectos de obras y servicios, e instrumentos de planeamiento, que comprendan una descripción detallada de los bienes o derechos de necesaria expropiación (art. 17.2 LEF). Si no incorporan tal descripción detallada, es necesaria dicha identificación, mediante la adopción posterior del acuerdo de necesidad de ocupación. En otro caso, debe adoptarse de forma **explícita** mediante el correspondiente procedimiento, donde se requiere que el beneficiario (o la propia Administración expropiante si no existe aquella figura) elabore “una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación” (art. 17.1 LEF). Tal relación se somete a información pública, y se notifica individualmente a los propietarios afectados. En ese trámite se puede alegar tanto sobre la concreta superficie afectada y la identificación de los bienes y derechos, como sobre la no necesidad de expropiación de los bienes, aportando la justificación correspondiente. La fal-

ta de notificación personal determina la nulidad del acuerdo de ocupación (STSJ de Castilla-La Mancha de 18 de diciembre de 2023, ECLI:ES:TSJCLM:2023:2906).

4.2.2. *Expropiación parcial y solicitud de expropiación total*

36. Si la expropiación se proyecta sólo sobre una parte de una finca, el sujeto expropiado puede solicitar a la Administración expropiante o al beneficiario la expropiación total cuando la conservación o explotación del resto resulte **antieconómica** para aquél. La Administración puede decidir libremente si extiende la expropiación a la totalidad de la finca (art. 23 LEF), abonando el valor correspondiente a la totalidad de la finca. La Administración no está obligada a ampliar la expropiación ya que esos otros bienes no resultan necesarios. Pero ante la negativa de la Administración a proceder a la expropiación total, por resultar antieconómica la conservación de parte de la finca no expropiada, el particular tiene derecho a una indemnización por tal perjuicio (art. 46 LEF) (*infra* § 26.43).

4.3. El procedimiento ordinario (II). La determinación del justiprecio

4.3.1. *Modalidades de determinación del justiprecio*

37. La LEF (art. 24) posibilita que entre la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario si éste existe y el sujeto expropiado, se acuerde el justiprecio a través de un **convenio expropiatorio**. A través del mismo se fija el valor del bien expropiado y, en su caso, se establecen estipulaciones sobre el pago (o cualquier otra cláusula), poniendo fin al procedimiento simple de determinación del justiprecio, sustituyendo a la resolución que fija el valor del bien, en cuyo caso debe ser completado con la correspondiente acta de pago y ocupación. Pero dicho convenio también puede hacer innecesarias las actuaciones materiales que posibilitan la transferencia de la titularidad del bien o derecho (CHINCHILLA, 2009: 79). Se configura, así como una modalidad de terminación convencional del procedimiento del art. 86 LPAC (*supra* § 15.82)

38. Rechazado el mutuo acuerdo sobre la valoración del bien, debe procederse a la determinación contradictoria del justiprecio. Para ello, la Administración expropiante requerirá al sujeto expropiado que presente una valoración motivada —en un documento denominado **hoja de aprecio**— por referencia a los criterios legales de valoración (art. 29 LEF). Si la Administración expropiante, o el beneficiario en su caso, consideran adecuado el valor solicitado por el sujeto expropiado lo aceptará, entendiéndose fijado en tal momento de forma definitiva el justiprecio del bien (art. 30.1 LEF). Si considera tal valor incorrecto, lo rechazará, formulando a su vez la correspondiente hoja de aprecio (si existe la figura del beneficiario corresponde exclusivamente a este formular la hoja de aprecio), que podrá ser o no aceptada por el sujeto expropiado (art. 30.2 LEF). Si es rechazada, las actuaciones se elevan al

jurado provincial de expropiación forzosa o órgano autonómico de valoración para que, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decida ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación (art. 34 LEF). La competencia corresponde al órgano autonómico de valoración si la comunidad autónoma lo ha creado y ella o los entes locales son la Administración expropiante. Si no lo ha creado o la administración expropiante es la Administración estatal la competencia corresponde a cada jurado provincial de expropiación forzosa.

39. Las hojas de aprecio del sujeto expropiado y de la Administración o del beneficiario se configuran como simples «declaraciones de voluntad mediante las cuales las partes fijan de modo concreto el precio que estiman justo» (STS de 21 de abril de 2009, ECLI:ES:TS:2009:2959). Las mismas tienen un **carácter vinculante** para las partes (arts. 29 y 34 LEF) por lo que el valor total allí fijado no puede ser modificado a lo largo de la tramitación de la fase de justiprecio o en el posterior recurso contencioso-administrativo.

40. En el procedimiento de **tasación conjunta** regulado por las leyes autonómicas en materia de urbanismo, la Administración expropiante o el beneficiario han de elaborar una hoja de aprecio global para todos los bienes y una individual para cada uno de ellos que, además de ser sometidas a información pública con el resto de la documentación, tienen que ser notificada individualmente al titular del bien. Frente a la misma cabrá formular las alegaciones correspondientes que podrán consistir entre otros extremos en la realización de una nueva valoración del bien (es decir, formulando el propietario su hoja de aprecio). Tras ello, la Administración adopta una resolución que pone fin al procedimiento de tasación conjunta aprobándolo y, por tanto fijando el valor que corresponde al bien o derecho. Dicha resolución deviene eficaz tras su notificación, autorizando la ocupación del bien, surtiendo el pago o depósito del importe de la valoración establecida los efectos previstos en el artículo 52 LEF, con independencia del posible recurso al jurado provincial de expropiación u órgano autonómico de valoración. En el procedimiento de tasación conjunta, el silencio del sujeto expropiado frente a la hoja de aprecio de la Administración expropiante o del beneficiario determina la firmeza de éste.

41. El jurado provincial de expropiación forzosa o el órgano autonómico de valoración no puede ser configurado como un órgano de naturaleza arbitral, puesto que su decisión no tiene fuerza de cosa juzgada ni el acceso a dicho órgano es voluntario (como alternativa a los medios «ordinarios» de impugnación) para el sujeto expropiado. Por el contrario, ambos se articulan como **órganos administrativos descentralizados** que actúan con independencia funcional (jerarquía debilitada) respecto de la Administración en la que se integran (CHINCHILLA, 2009: 110).

42. En cuanto a la composición de estos órganos de valoración, los jurados provinciales de expropiación forzosa integran una representación que se califica doctrinalmente de equilibrada entre funcionarios de la Administración y profesionales libres (como señala FERNÁNDEZ, 2000: 96 al afirmar que su composición es “paritaria”). Por su parte, los órganos autonómicos de valoración presentan dos tipos: aquel que, en líneas generales, sigue la composición «paritaria» regulada en la LEF (p.e., País Vasco), y aquel otro que otorga un predominio, más o menos significativo, a los funcionarios de la Administración expropiante (p.e., Canarias, Madrid o Castilla-La Mancha, o Cataluña). El predominio de funcionarios de la Administración expropiante y la inexistencia o minoría de los “representantes” de los intereses de los propietarios ha conducido a un sector doctrinal (FERNÁNDEZ, 2000:105) a cuestionar su independencia y la imparcialidad de sus decisiones. Frente a ello puede oponerse que la independencia y neutralidad de todos estos órganos no encuentra su fundamento en la paridad o no de su composición, puesto que en modo alguno representan en su seno los intereses del propietario los miembros

no designados por la Administración. Por el contrario, la imparcialidad y objetividad debe encontrarse exclusivamente en la adopción de una decisión con pleno sometimiento a la ley y con aplicación estricta de los criterios legales de valoración. El régimen de garantías del particular sujeto a un procedimiento expropiatorio se materializa, de forma suficiente, en el doble eje de la garantía del procedimiento y de las reglas de valoración del justiprecio fijadas por el legislador estatal (STC 364/2006, FJ 2).

4.3.2. *Los criterios de valoración. La indemnización por demérito*

43. La valoración de los bienes expropiados debe remitirse al **momento** de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta [arts. 36.1 LEF y 34.2.b) TRLSRU]. En la determinación del valor de los bienes no pueden tomarse en cuenta las plusvalías que se generen por la ejecución de la expropiación. Tampoco pueden tomarse en cuenta las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación, salvo que sean indispensables para la conservación de los bienes (art. 36 LEF).

44. Cuando la expropiación no se proyecta sobre la totalidad de una finca, si no se acuerda la expropiación total de la finca, deberá otorgarse una indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca (art. 46 LEF). Pero esa indemnización sólo resulta procedente si el resto no expropiado de la finca deviene **antieconómico** por ser insusceptible de cualquier tipo de aprovechamiento o rendimiento económico y ello como consecuencia de esa expropiación parcial (STS de 23 de abril de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1583). Por tanto, de la división de la finca no nace automáticamente ningún derecho a la indemnización, siendo precisa la prueba del perjuicio producido. Si la parte del terreno no expropiado no deviene antieconómica, pero el rendimiento económico de su explotación se ve disminuido, también tiene que ser compensado mediante la indemnización proporcionada al perjuicio real producido (STS de 1 de marzo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:685).

45. La Constitución no garantiza en todo caso el **valor de mercado** como valor indemnizatorio (STC 218/2015, FJ 3). Con carácter general, la indemnización debe corresponderse con el valor real del bien o derecho, si bien el legislador estatal puede establecer criterios de valoración que no respondan a ese valor de mercado, siempre y cuando guarden un **“proporcional equilibrio” con el valor económico** del bien expropiado y no resulten manifiestamente carentes de base razonable» o sean «confiscatorios» (margen de apreciación para establecer distintos métodos de valoración, en la medida en que el mercado está sujeto a tensiones especulativas que el legislador debe tender a evitar por mandato constitucional). Desde la perspectiva constitucional (STC 166/1986, FJ 13), **no se requiere que la indemnización haya de ser previa a la ocupación del bien** (que supone la extinción de la titularidad privada), siendo constitucionalmente admisible que el pago se efectúe con posterioridad a la ocupación de los bienes y derechos (*infra* § 26.56).

46. Los criterios de valoración, cuando el objeto expropiado sea **un terreno o las instalaciones, construcciones, edificaciones** y los derechos constituidos sobre tal terreno, se establecen en el TRLSRU. De forma sintética (CHINCHILLA, 2023), el suelo se valora conforme a la **situación básica** en que se encuentre. Así, el suelo en situación básica rural se valora conforme a la renta real o potencial de la explotación agrícola del terreno (art. 36 TRLSRU), incrementada en su caso con un porcentaje que atienda al factor de localización (posibles expectativas urbanísticas). También se valora en ese caso la privación de la facultad de urbanizar (arts. 38 y 39 TRLSRU). El suelo en situación básica de urbanizado se

valora conforme al aprovechamiento que tenga atribuido (art. 37 TRLSRU), en su caso a través del método residual. Las edificaciones y construcciones se valoran conforme a su coste de reposición (art. 35.3 TRLSRU). A su vez, las concesiones administrativas y los derechos reales sobre inmuebles que deban ser extinguidos por la expropiación se valoran conforme a las normas fiscales (art. 35.4 TRLSRU). El principio de libertad estimativa, artículo 43 LEF, no se aplica a la expropiación de suelos o edificaciones.

47. La cifra fijada como justiprecio se incrementa (art. 47 LEF) en un 5 por 100 adicional en concepto de “premio de afección” (que compensa el valor afectivo del bien expropiado) y que se calculará exclusivamente sobre el importe final de los bienes o derechos expropiables, sin que proceda su abono sobre las indemnizaciones complementarias (STS de 26 de octubre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4407).

4.3.3. *La caducidad del justiprecio por el transcurso del tiempo.* *La figura de la retasación*

48. Una vez determinado el justiprecio por el jurado provincial o el órgano autonómico de valoración (arts. 35.3 y 58 LEF), si éste no es abonado en un plazo de cuatro años el sujeto expropiado o sus causahabientes pueden instar una **nueva valoración** del bien. La **retasación** se configura así como el derecho del expropiado a una nueva evaluación de las cosas o derechos objeto de expropiación, por el mero transcurso de cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justiprecio se haga efectivo o se consigne. La retasación tiene como *dies a quo* la fecha del acuerdo del órgano de valoración fijando el justiprecio, no interrumpiéndose por la interposición de recursos jurisdiccionales, sino únicamente por el pago o consignación del justiprecio fijado dentro del plazo fijado de cuatro años (STS de 20 de noviembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4220).

49. La aceptación del pago con posterioridad al plazo de cuatro años sin que previamente se haya solicitado la retasación, o sin que conste una reserva de acciones en el acta de pago, tiene efectos liberatorios resultando entonces improcedente la retasación [STS de 15 de septiembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:4139)].

50. La **retasación** implica la realización de una nueva valoración que determina un nuevo justiprecio. No es una mera actualización del justiprecio originario. La nueva valoración toma en cuenta los rasgos jurídicos que presenta el bien en el momento de la solicitud de retasación (como el aprovechamiento y la clasificación urbanística de fincas, que pueden haber variado desde la fijación del justiprecio inicial), así como las características físicas originarias del bien expropiado (tamaño... etc.). Los cambios físicos producidos en un terreno como consecuencia de la ejecución de la obra que legitima la expropiación no pueden ser tomados en cuenta (art. 36 LEF), al quedar excluidas del nuevo justiprecio las plusvalías o minusvalías que sean consecuencia directa del proyecto de obras que da lugar a la expropiación (STS de 27 de abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716). Consecuentemente, se trata de un **nuevo expediente de justiprecio** referido a los mismos bienes o derechos con el único matiz del momento o tiempo al que la nueva valoración ha de contraerse, que será el día en que la retasación se solicite. Esta configuración de la retasación determina

que la normativa de valoración que debe aplicarse es la que se encuentre vigente en el momento de la solicitud (STS de 27 de abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716), siendo indiferente la normativa de valoración aplicada en la determinación del justiprecio haya sido otra distinta.

51. En la determinación del nuevo valor en retasación, el jurado provincial o el órgano autonómico de valoración (y en caso de impugnación la jurisdicción contencioso-administrativa), **no puede fijar un valor inferior** al valor del justiprecio inicial, más los intereses devengados por esa cantidad hasta el momento de solicitud de la retasación (STS de 27 de abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716). Se establece así una prohibición de *reformatio in peius*, actuando el justiprecio inicial como límite inferior de la nueva valoración (STS de 4 de diciembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4368).

4.4. El desistimiento de la expropiación

52. Una vez iniciado el procedimiento expropiatorio y antes de verificarse la ocupación de los terrenos la Administración, o el beneficiario, pueden apreciar que la totalidad o parte de los mismos **no resultan necesarios**, desistiendo de la expropiación (*supra.* § 15.83). Ello puede realizarse hasta el momento en que se haya fijado el justiprecio del bien. A partir de ese momento se impone a la Administración o al beneficiario la obligación de tener que consumir la expropiación, sin posibilidad de poder renunciar a la expropiación ya iniciada (STS de 17 de julio de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2967).

4.5. El procedimiento ordinario (III). El pago y la ocupación del bien

4.5.1. Pago y consignación

53. La cantidad fijada como justiprecio deberá **abonarse** al sujeto expropiado, por el beneficiario o por la Administración expropiante si aquél no existe, en el plazo de seis meses (art. 48 LEF). El pago estará exento de toda clase de gastos, impuestos o gravámenes (art 49 LEF). Si el expropiado rehúsa recibir el pago o existe litigio pendiente, la Administración deberá proceder a su consignación (art. 50 LEF y art. 51 REF). La **consignación** se efectuará “en metálico y en concepto de depósito necesario, sin interés, a disposición del expropiado” en la Caja General de Depósitos, a disposición del órgano jurisdiccional. Se contemplan así dos supuestos distintos (STS de 20 de noviembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4220): (i) que, sin existir litigio, el propietario expropiado rehúse el pago, en cuyo caso para que la Administración expropiante o la beneficiaria queden liberadas de su obligación de pago, es imprescindible que haga el ofrecimiento de pago, y, rehusado este, se proceda a consignar el justiprecio a disposición del expropiado; (ii) que exista litigio en relación con el importe del justiprecio. En este supuesto el expropiado tiene derecho de recibir ese

límite mínimo del justiprecio (parte del justiprecio plenamente ejecutiva al margen de su impugnación jurisdiccional), debiendo consignarse la cantidad restante.

54. El pago o la consignación, en el procedimiento expropiatorio ordinario, posibilita que la Administración expropiante o el beneficiario, procedan a la **ocupación del bien expropiado**. El acta de ocupación, en la que se detallan material y jurídicamente los bienes y derechos a expropiar, se extiende a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo. Ese acta es **título suficiente** para inscribir en el Registro de la Propiedad la transmisión del dominio, cancelándose las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectado el bien o derecho expropiado y que resulten incompatibles con la expropiación. El acta de ocupación, acompañada del justificante de la consignación del precio o del correspondiente resguardo de depósito surtirá los mismos efectos (arts. 51 LEF y 55 REF).

4.5.2. *Intereses de demora*

55. Transcurridos 6 meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin que se hubiese fijado el justiprecio (arts. 56 LEF y 71 REF) la cantidad en que se fije el mismo deberá implementarse con una cantidad adicional cuya cuantía vendrá determinada por la aplicación del **interés legal del dinero** proyectado sobre el justiprecio por el plazo en que se supere esos 6 meses. A su vez, la cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido seis meses desde su fijación por el jurado provincial de expropiación o el órgano autonómico de valoración. Los intereses de demora en la fijación y el pago del justiprecio se devengan *ope legis*, de tal forma que la obligación de pagar intereses de demora viene impuesta por la ley. La acción para reclamar los intereses de demora queda sometida **al plazo de prescripción** de cuatro años (art. 25 LGP). Mientras los intereses no sean íntegramente pagados, tratándose de una obligación impuesta por ministerio de la ley, el expropiado siempre podrá instar, dentro de los plazos de prescripción, las oportunas acciones para pedir ante la Administración o los tribunales el debido cumplimiento de la obligación (STS de 11 de octubre de 2001, ECLI:ES:TS:2001:7807).

4.6. El procedimiento urgente

4.6.1. *La declaración de urgencia*

56. En el esquema inicial de la LEF se incorpora, con carácter excepcional (art. 52 LEF), la figura de la expropiación urgente. La especialidad de este procedimiento reside en que se altera la regla general del previo pago a la ocupación. Conforme a la doctrina constitucional (STC 166/1986, FJ 13) debe considerarse este procedimiento ajustado al art. 33. 3 CE, ya que el mismo **no exige el previo pago** de la indemnización.

57. La práctica legislativa ha puesto de relieve como el procedimiento urgente se ha convertido, de hecho, en el procedimiento expropiatorio habitual al incorporarse en la mayoría de leyes el carácter urgente de la misma, lo que unido a la incorporación simultánea del carácter implícito de la necesidad de ocupación en la aprobación de planes o proyectos, permiten cuestionarse si ello respeta las necesarias garantías de defensa del sujeto expropiado (FUERTES, 2012: 161).

58. La declaración de **urgencia** puede establecerse **directamente en una norma legal sectorial** o posibilitar que sea incorporada en **la aprobación de un concreto proyecto de obras**.

59. Pej., el art. 118.10 de la Ley gallega 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, determina en el ámbito urbanístico que en la tramitación del sistema de expropiación a través del procedimiento de tasación conjunta, «el acuerdo de aprobación definitiva del expediente de tasación conjunta implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados».

60. Pero también puede ser acordada de forma **individualizada** por el órgano administrativo competente. La naturaleza jurídica de tal declaración es la de acto administrativo, con un único destinatario o una pluralidad determinada de destinatarios (STS de 11 de mayo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1979). En este supuesto, con carácter general la declaración de urgencia en la ocupación corresponde al Consejo de Ministros o al consejo de gobierno de la comunidad autónoma en función de la competencia material, e implica que se entienda cumplido el trámite de declaración de necesidad de ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente y dará derecho a su ocupación inmediata, en el plazo de quince días (art. 52 LEF). En principio, las entidades locales no pueden formular esta declaración de urgencia, debiendo solicitarla al Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, salvo que por ley autonómica se haya trasladado esta competencia a las entidades locales. Ello ocurre, p.ej., en el ámbito de Andalucía, donde la Disposición Adicional Primera, apartado 1.b), de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, atribuye esa competencia a la junta de gobierno local de cada ayuntamiento.

61. La declaración de urgencia de la ocupación, cuando no está predeterminada legalmente, debe ser **notificada individualmente** a los propietarios afectados, no bastando con su mera publicación en el boletín oficial correspondiente (STS de 4 de junio de 2008, ECLI:ES:TS:2008:2666). En las expropiaciones urgentes sigue siendo necesario el trámite de **información pública** para que cualquier persona puede oponerse por motivos de fondo o de forma a la necesidad de ocupación, y puede indicar las razones por las que considera preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue. Y ello aunque la urgencia esté implícita en la aprobación del correspondiente proyecto de obras y en la aprobación de éste se haya verificado un trámite de información pública exigido por la legislación sectorial, ya que éste sólo responde a la corrección del trazado de la infraestructura, no permitiendo la defensa del sujeto expropiado. Debe verificarse un trámite de información específico, pleno, no limitado a la simple denuncia de errores en la relación de bienes y derechos. Lo relevante es que ese trámite específico de información pública puede ser previo o posterior a la aprobación del proyecto de obras, debiendo contenerse en

el mismo la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados, permitiendo la plena defensa de los intereses de los sujetos afectados (STS de 19 de noviembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3835).

62. Adoptada la declaración de urgencia, se convoca a los titulares al levantamiento de las **actas previas a la ocupación**, que tiene por finalidad determinar la incidencia que la expropiación presenta sobre el objeto expropiado (en ella se describirán el bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones y datos que aporten unos y otros y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación). Tras ello se procede al depósito de las cantidades fijadas sobre la base del valor catastral del bien y se ocupa el bien por la Administración o el beneficiario, levantando el acta de ocupación.

4.6.2. La valoración y la determinación de los intereses de demora en la expropiación urgente

63. Tras la ocupación se produce el inicio de la fase de determinación del justiprecio, donde sólo existe una peculiaridad en materia de intereses de demora. Aquí (art. 52.4 LEF) el devengo de intereses se produce sin solución de continuidad desde la fecha de la **efectiva ocupación hasta la fecha en que se verifica el pago**, siendo el momento al que debe referirse la tasación también el de la ocupación, dado que es en ese momento cuando ha de iniciarse la pieza de justiprecio (STS de 22 de enero de 2013, ECLI:ES:TS:2013:101). Ahora bien, si entre el inicio del expediente expropiatorio y la efectiva ocupación de los terrenos transcurren más de 6 meses, la fecha de inicio del cómputo en el cálculo de intereses de demora será, no la de la efectiva ocupación, sino el día en que se cumplen los seis meses desde la declaración de urgencia por aplicación analógica (art. 56 LEF), con el fin de no perjudicar al expropiado por la vía de urgencia frente al expropiado por la vía ordinaria. Pero sólo se devengarán los intereses a partir de los 6 meses desde la aprobación del proyecto constructivo que implica la declaración de urgencia si dicho proyecto contiene la relación de bienes o derechos expropiables por referencia a un proyecto o replanteo. En caso contrario, será desde el momento en que se publique dicha relación de bienes o derechos expropiables, momento cuando se conocerán los bienes que habrán de ser expropiados (STS de 23 de octubre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:6710). Los intereses de demora se proyectan sobre el importe del justiprecio incluido el premio de afección (STS de 26 de mayo de 2005, ECLI:ES:TS:2005:3404). Aquí debe tenerse en cuenta que también integra el justiprecio una partida que indemniza los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendientes y otras igualmente justificadas (art. 52.5 LEF).

64. El problema que se deriva de la expropiación urgente, con la ocupación inmediata del bien y el posterior pago del justiprecio en un lapso indeterminado tiene dos claras ramificaciones. De una parte, la compensación al propietario que se ve privado de su bien se dilata en el tiempo (a veces por plazos superiores a los 4 o 5 años), surgiendo la duda de si la adición de los intereses de demora logra

materializar una compensación adecuada. De otra parte, se produce una financiación cuestionable de la actividad pública, al margen de los cauces establecidos en la legislación presupuestaria, que puede dar lugar a importantes endeudamientos que pongan en cuestión la regla del equilibrio presupuestario, máxime si media una sentencia condenatoria, que obligue a la Administración a tramitar una ampliación extraordinaria del presupuesto.

4.6.3. *La insolvencia del beneficiario*

65. Primariamente si en el procedimiento expropiatorio interviene la figura del beneficiario, es a este a quien corresponde verificar el pago del justiprecio (art. 5.5 REF) —si no existe tal figura, la obligación recae sobre la Administración expropiante—. El problema que puede surgir es que tras esa ocupación urgente, el beneficiario no pueda hacer frente al pago del justiprecio (p.e., por encontrarse en una situación de concurso), habiendo ya ocupado los bienes expropiados (y por tanto, habiendo adquirido la propiedad bien el beneficiario bien la Administración expropiante). En tal supuesto de insolvencia, la obligación de pago corresponde a la Administración expropiante, pero no en virtud de la figura de la responsabilidad patrimonial, sino como **exigencia de la regulación constitucional del derecho de propiedad** y de la figura de la expropiación forzosa (CHINCHILLA, 2018:752). El artículo 33.3 CE configura la obligación de la indemnización al sujeto expropiado como requisito o presupuesto de legitimidad de la expropiación (STS de 18 de noviembre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:4861).

4.7. El control judicial de la expropiación forzosa

4.7.1. *Control judicial del acuerdo de necesidad de ocupación en la expropiación ordinaria*

66. El acuerdo de necesidad de ocupación (expreso o implícito) **inicia** el expediente expropiatorio (art 21.1 LEF). La interpretación constitucional de la LEF, conforme con el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el sometimiento de toda actuación administrativa al control jurisdiccional (art. 106.1 CE), determina que el acuerdo de necesidad de ocupación y la resolución sobre la solicitud de expropiación total puedan ser **recurridos** en vía administrativa y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a pesar del tenor literal de la LEF (arts. 22 y 23).

67. La norma de control aplicada por la jurisdicción contencioso-administrativa se concreta en verificar que el acuerdo de necesidad de ocupación sea **adecuado** al fin de la expropiación y, aunque el órgano jurisdiccional no puede determinar el terreno sobre el que haya de ejecutarse una obra determinada, ha de declarar si, al elegirlo, la Administración ha incurrido en arbitrariedad o irracionalidad por no reunir aquél las condiciones que justifican la concreta expropiación (STS de 8 de junio de 1996, ECLI:ES:TS:1996:3484). Ahora bien, la carga de acreditar la innecesariedad del bien recae sobre el sujeto expropiado. Es este el que debe acreditar que existe “otro trazado alternativo más conveniente

y demostrativo de una inadecuada o incorrecta declaración de necesidad de ocupación del suelo de su propiedad” (STS 23 de noviembre de 2002, ECLI:ES:TS:2002:7819).

68. La consecuencia de la declaración de nulidad del acuerdo de necesidad de ocupación determinará el derecho del titular del bien a obtener una indemnización (Disposición Adicional LEF) sólo si acredita la existencia de un **daño efectivo** e indemnizable en la forma y condiciones de la figura de la responsabilidad patrimonial (debe acreditarse la existencia de una lesión efectiva e indemnizable) (*supra* § 26.33).

4.7.2. *El control judicial de la declaración de urgencia.*

69. La declaración de urgencia, cuando es adoptada de forma individualizada y no viene implícita en la aprobación de un proyecto de obras o de un instrumento de planeamiento, sólo resulta admisible en la medida en que (i) concurran causas de **carácter excepcional** que justifiquen la utilización de este procedimiento en el momento en que se declara la urgencia y (ii) se justifiquen dichas causas en el acuerdo que declara la urgencia. La necesidad de motivación de la declaración de urgencia se configura así como elemento esencial de la validez de esa declaración de urgencia (arts. 35 LPAC y 56.1 REF).

70. Consecuentemente, la urgencia ha de valorarse a tenor de la **motivación** proporcionada en el momento de su declaración, sin que las circunstancias posteriores o la demora (razonable) en la efectiva ocupación del bien incidan en la validez de la declaración de urgencia (STS de 13 de octubre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3998). La urgencia deriva de la imperiosa necesidad de ejecutar inmediatamente unas obras, que no permita emplear el procedimiento común. Si tras la declaración de urgencia la demora en la ocupación y ejecución de la obra es significativa (irrazonable) o los elementos jurídicos que permiten la ejecución de la obra son posteriores, no existe justificación para el mantenimiento de la declaración urgencia, debiendo tramitarse la expropiación conforme al procedimiento ordinario (STS de 10 de diciembre de 1997, ECLI:ES:TS:1997:7520).

71. Si se aprecia la inexistencia de las circunstancias excepcionales que justifican la expropiación urgente, la **anulación** por el órgano jurisdiccional se proyecta sólo sobre el acuerdo que declara la urgente ocupación, pero no alcanza a la declaración de necesidad de ocupación. Por ello, el procedimiento expropiatorio continuará su tramitación, si bien conforme a las normas del **procedimiento ordinario** y por tanto debe procederse a justipreciar los bienes respecto de los que se ha declarado la necesidad de ocupación con carácter previo a la ocupación si ésta no se ha producido aún (STS de 10 de marzo de 2014, ECLI:ES:TS:2014:954). Por el contrario, si ya se ha ocupado el bien, no se produce una retroacción de actuaciones, sino que simplemente surge el derecho a una indemnización por la ocupación ilegal que haya podido ocasionar a los afectados (STS de 10 de marzo de 2014, ECLI:ES:TS:2014:954).

72. Cuando la nulidad se proyecta sobre una expropiación urgente, la nulidad de la declaración de necesidad de ocupación conlleva la devolución de las fincas de que se ha visto privado ilegítimamente el expropiado, al incurrir la Administración (o el beneficiario) en **vía de hecho**. Pero también una 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. Para que pueda prosperar la pretensión indemnizatoria será preciso justificar que concurren los requisitos exigidos. Si no resulta posible la devolución *in natura* del bien ocupado (por imposibilidad material

de devolución al haberse integrado en el dominio público por la ejecución de una obra pública), la falta de devolución debe compensarse (art. 105.2 LJCA), mediante la correspondiente **indemnización sustitutoria** referida a la fecha en que dicha imposibilidad se aprecia por el Tribunal y que se concreta en la valoración del bien, atendiendo a la privación definitiva que supone la imposibilidad de devolución, cuya liquidación conjunta con la indemnización de daños y perjuicios causados por la actividad ilegal (Disposición Adicional LEF) supone la **reparación integral** de las consecuencias de la ilegal actividad administrativa. Alternativamente, y cuando así sea solicitado por el particular, ante la imposibilidad de devolución in natura del bien, la indemnización compensatoria puede fijarse atendiendo a la valoración asignada por el órgano de valoración cuyo contenido es objeto de cuestionamiento en vía jurisdiccional, incrementada en un 25 por 100 para evitar el planteamiento de otro recurso. Pero para incorporar ese incremento resulta exigible y necesario acreditar la concurrencia del daño (STS de 24 de septiembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3414).

4.7.3. *El control judicial de la fijación del justiprecio.*

73. La resolución por la que se fija el justiprecio por el jurado o el órgano autonómico también puede ser objeto de cuestionamiento en sede jurisdiccional (bien de forma individual bien ampliando el recurso a cuestionar el acuerdo de necesidad de ocupación y la regularidad del procedimiento expropiatorio). La decisión del órgano de valoración tiene reconocida por la jurisprudencia una «**presunción de acierto y veracidad**» en la determinación del justiprecio. Tal presunción no es sino la presunción *iuris tantum* de validez de las resoluciones administrativas (art. 39 LPAC) (*supra* § 17.59) derivada de la necesaria objetividad de la Administración. En cuanto presunción *iuris tantum*, admite prueba en contrario, siendo relevante a esos efectos los resultados de las **pruebas periciales** practicadas en el proceso y que, como actividad procesal, no pueden desmerecer en cuanto a imparcialidad y especialidad de quien la emite sobre la de aquellos órganos administrativos de valoración (STS de 20 de noviembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4154). El límite aquí es la valoración no arbitraria de la prueba por el órgano jurisdiccional.

4.8. **La expropiación por ministerio de la ley en el ámbito urbanístico**

74. La legislación urbanística reconoce la facultad del titular del bien de imponer a la Administración local la expropiación de su terreno cuando el mismo está destinado por el planeamiento urbanístico a una dotación pública a obtener por expropiación —actuación asistemática— y hayan transcurrido los plazos previstos por la legislación urbanística para la ejecución del planeamiento (en el caso de la Ley 9/2001, de Suelo de la Comunidad de Madrid, art. 94, el plazo es de cinco años desde la aprobación del planeamiento). El titular del bien, transcurrido ese plazo legal, puede advertir a la Administración municipal en cualquier momento para que proceda a incoar el correspondiente procedimiento expropiatorio. Transcurrido el plazo legalmente conferido a la Administración para llevar a cabo esa expropiación (en el caso de la Ley 9/2001, de Suelo de la Comunidad de Madrid, art. 94, el plazo es de un año), el titular del suelo puede iniciar por sí mismo el procedimiento expropiatorio impidiendo así que su dere-

cho de propiedad quede vacío de contenido económico. Ese inicio se produce directamente con la presentación de la hoja de aprecio (STS de 9 de julio de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2595). Lo que justifica la expropiación por ministerio de la ley es la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento que ha definido suficientemente el alcance del derecho de propiedad, siendo su finalidad evitar que la inactividad administrativa perjudique o impida la efectividad del derecho del propietario. La legislación urbanística autonómica no puede suspender temporalmente los plazos para instar la expropiación por ministerio de la ley, ya que ello supone una interferencia en el libre uso de su propiedad durante dicho periodo de tiempo que debe considerarse desproporcionada e injustificada (STC 168/2023, FJ 5).

75. Una vez formulada la hoja de aprecio por el propietario, la Administración municipal sólo puede oponerse, en su caso, a la hoja de aprecio, formulando la que estime conveniente y, en su caso, impugnando en sede jurisdiccional el justiprecio fijado por el jurado provincial de expropiación o el órgano autonómico de valoración, bien, porque a su juicio no concurren los presupuestos para la expropiación *ope legis*, bien, porque no comparta los criterios de valoración o la cuantificación del justiprecio. La falta de respuesta del Ayuntamiento no puede considerarse como una desestimación por silencio (STS de 5 de mayo de 2014, ECLI:ES:TS:2014:1844).

5. LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA

5.1. Concepto y supuestos

76. La reversión, en cuanto facultad del sujeto expropiado o sus causahabientes de recuperar la titularidad del bien expropiado, se configura como un **derecho de configuración legal**, no estando regulada en el artículo 33.3 CE, por lo que su régimen jurídico es definido enteramente por el legislador que, incluso, puede no reconocerlo o introducir restricciones en cuanto a su plazo de eficacia o en cuanto a los supuestos determinantes de la misma (STS de 3 de marzo de 2017, ECLI:ES:TS:2017:795). El límite a la regulación del legislador es que la reversión se acomode a la finalidad de la expropiación, de modo que los posibles requisitos y límites no puedan ser tachados de arbitrarios o irrazonables y lesivos del derecho de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución (STC 67/1988, FJ 6).

77. El TS configura al derecho de reversión como un **derecho nuevo y autónomo** respecto de la expropiación de la que trae causa, por lo que el procedimiento a través del que se actúa no es continuación del expediente expropiatorio. La consecuencia que se extrae de ello es que la reversión se ha de regir por la ley vigente en el momento de ejercitarse, aunque el expediente de expropiación se hubiera incoado bajo la vigencia de una ley distinta, la cual no contemplase tal derecho o lo regulase de otro modo (STS de 21 de septiembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3910). Esto es, los plazos y requisitos para el ejercicio del derecho de reversión no son los contemplados en la normativa existente en el momento de la expropiación, sino en el momento en que se solicita la reversión. Con menos precisión jurídica, en algunas decisiones judiciales se configura a la reversión “como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una **invalidez sobrevenida** a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva” (STS de 21 de marzo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1104).

78. La actual regulación permite ejercer el derecho de reversión en tres supuestos. En todos ellos puede el primitivo dueño o sus causahabientes recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, **abonando a la Administración su justo precio**. En primer lugar, resulta procedente la reversión (art. 54.1 LEF) cuando «no se ejecuta efectivamente la obra o se instala el servicio de utilidad pública o interés

social» que legitimó la expropiación. Esta previsión comprende, por un lado, aquellos supuestos donde la Administración expropiante o el beneficiario **no haya desplegado actividad, jurídica o material**, alguna. Aquí debe tenerse en cuenta que la ejecución de la obra da comienzo con la simple realización de los estudios técnicos o jurídicos precisos y la aprobación de los instrumentos normativos necesarios para que la finalidad social de la expropiación pueda llevarse a efecto, siempre y cuando ello se realice en los plazos ordinarios previstos en la normativa de aplicación, y tenga por finalidad la efectiva y real implantación del uso de utilidad pública o interés social. La determinación de la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de una finca aislada o de parte de los terrenos expropiados sino que ha de entenderse referida a la falta de la instalación de la obra o infraestructura prevista. De otro lado, quedan comprendidos en esta previsión aquellos supuestos donde exista **una falta de identidad** entre el destino real dado al objeto expropiado por el beneficiario y el concretado en el acuerdo de necesidad de ocupación, salvo que el nuevo destino haya sido declarado de utilidad pública o interés social [art. 54.2.a) LEF].

79. No concurre esta causa cuando no se produce un abandono de la ejecución de la obra (incumplimiento), sino una **ejecución progresiva de la obra** que afecta a múltiples parcelas que ocupan gran superficie, —p.e., obras de regadío (STS de 21 de marzo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1104)—. Ahí la determinación de si se ha producido o no el cambio de destino o la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplada en relación con la finalidad conjunta y dentro de las tareas de ejecución.

80. En segundo lugar (art. 54.1 LEF), procederá el ejercicio del derecho de reversión ante la existencia de **terrenos sobrantes**, una vez ejecutada la finalidad que motivó la expropiación. El presupuesto básico de esta causa es que la obra o servicio público se haya ejecutado, y los terrenos sobre los que no se haya implantado tal finalidad no tengan un nuevo uso dotacional público (STS de 7 de noviembre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:6674).

81. No concurre este supuesto cuando parte de los terrenos no estén ocupados por construcciones si los mismos son **necesarios** para que éstas cumplan su función. P.e., en la expropiación para la instalación de una fábrica química no pueden computarse tan solo los terrenos ocupados por los edificios e instalaciones de la industria misma sino también los terrenos necesarios para los viales y vías de comunicación necesarias para el acceso a dicha industria así como las instalaciones y espacios anejos a la misma (STS de 21 de septiembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3910).

82. El tercer supuesto se produce ante la **desafectación** de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación. La desafectación tiene lugar (art. 54.1 LEF) en dos supuestos, una vez implantada la finalidad de utilidad pública. En primer lugar cuando sobre el bien no se realice actividad alguna, lo que determinará su **abandono**. Y en segundo lugar cuando sobre el objeto expropiado se realice de forma efectiva (y no meramente potencial o frustrada) otra **actividad distinta**. Ahora bien, si la Administración expropiante de forma simultánea a la desafectación del fin que justificó la expropiación acuerde justificadamente una nueva afectación a **otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social**, se excluye el derecho de reversión (art. 54.2.a) LEF). Aquí debe incoarse un procedimiento donde se permita al sujeto expropiado cuestionar el nuevo fin, así como solicitar la

actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previsto. En todo caso, el derecho de reversión queda excluido si la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolonga durante **diez años** desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio (art. 54.2.b) LEF).

83. La carga de la prueba de la concurrencia de las circunstancias fácticas de los supuestos donde procede la reversión recae en el sujeto que insta la reversión (STS de 17 de abril de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1509). La concurrencia de alguna de las tres causas no es requisito suficiente, ya que ha de tenerse en cuenta la **dimensión temporal** desde el momento en que se verificó la toma de posesión de los bienes expropiados. Cuando la procedencia de la reversión deriva del incumplimiento o desaparición de la *causa expropriandi*, si esta circunstancia es notificada expresamente por la Administración a los interesados, el plazo para el ejercicio del derecho será de tres meses, a contar desde la citada notificación. En defecto de la notificación expresa (art 54.3 LEF), cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiado y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos. Si la causa es la falta de inicio de ejecución de la obra o la implantación del servicio, la reversión podrá solicitarse transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio. Aquí se establece un plazo mínimo de cinco años para poder ejercer la acción, pero, a diferencia de otros supuestos de reversión, no se establece un plazo máximo para su ejercicio. A su vez, cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieren suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para la reanudación, podrá solicitarse la reversión.

5.2. El titular del derecho de reversión y la existencia de terceros adquirentes

84. Los **titulares del derecho de reversión** son el primitivo dueño o sus causahabientes (art 54.1 LEF), a título *mortis causa* o *inter vivos*. Para este último supuesto, se requiere que la transmisión del derecho de reversión (de forma individualizada o de forma conjunta con el resto del terreno si se trató de una expropiación parcial) se efectúe de forma expresa y nominada (STS de 19 de marzo de 2013, ECLI:ES:TS:2013:1323).

85. A estos efectos, en las inscripciones en el **Registro de la Propiedad** relativas a bienes adquiridos por expropiación se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiado. Sin esa constancia registral, el derecho de reversión no será oponible frente a adquirentes inscritos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria (art. 54.5 LEF). Aun cuando no esté inscrito el derecho de reversión en el Registro de la Propiedad, el tercer adquirente no podrá esgrimir esa causa para oponerse a la reversión si su adquisición tiene su origen en el mismo procedimiento expropriatorio o si consta en el asiento registral la adquisición por expropiación de la finca, pues ser tercero de buena fe significa ser un adquirente jurídicamente ajeno a aquellos actos que contradicen la titularidad del transmitente y, en consecuencia, a la formación defectuosa, resoluble o meramente ficticia de su derecho, o a los actos por los que se despoja de una titularidad que antes tenía (STS de 18 de noviembre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:6175). En todo caso, esos terceros adquirentes deberán ser oídos en el expediente y tendrán derecho a repetir contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados (art. 69 REF).

5.3. El procedimiento para ejercer la reversión.

La restitución de la indemnización

86. El procedimiento de reversión se inicia mediante solicitud presentada **ante la Administración** que en el momento actual sea titular del bien o derecho o a la que se encuentre vinculado el beneficiario titular de aquellos (art. 54.4 LEF). El órgano competente resolverá sobre la procedencia de la reversión. Si la considera improcedente, desestimará la solicitud de forma motivada. Si la considera procedente, en el mismo acuerdo determinará el importe del precio que habrá de abonarse para la restitución (art. 55.1 LEF). Este no es un nuevo expediente (contradictorio) de justiprecio, sino que el importe se fija unilateralmente por la Administración. La regla es la **actualización del valor según el IPC**, pero, por excepción, “sí el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor”, se procederá a una nueva valoración. Por tanto, en este caso, sí se aplican las reglas relativas al justiprecio (valoración contradictoria y resolución por el jurado provincial de expropiación u órgano autonómico de valoración). En ambos casos debe tomarse como fecha de valoración la fecha de la presentación de la solicitud ante la Administración titular del bien, aplicándose en el segundo supuesto las normas de valoración vigentes en ese momento (STS de 23 de enero de 2015, ECLI:ES:TS:2015:84). El cambio de calificación jurídica se produce cuando la clasificación urbanística del bien ha cambiado desde el momento de la expropiación (STS de 16 de noviembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4645). Por ejemplo, porque una finca inicialmente clasificada como urbanizable luego se clasifica como urbana.

87. Una vez determinada la valoración del bien o derecho, el reversionista deberá **abonar o consignar su importe** en el plazo máximo de tres meses, desde la determinación en vía administrativa o desde la notificación de la sentencia, en su caso (art 55.3 LEF). En caso contrario, caduca su derecho (STS de 3 de marzo de 2017, ECLI:ES:TS:2017:795). Sólo será preciso el otorgamiento de escritura pública para formalizar la reversión si lo solicitan los interesados (art 70.1 REF).

5.4. La imposibilidad legal de la reversión

88. Cuando no sea posible la devolución del bien cuyo derecho de reversión se reconoce (en sede administrativa o jurisdiccional), por concurrir una imposibilidad material o una ineffectividad legal como consecuencia de que los bienes han sufrido una alteración indebida (derivada de su integración en el dominio público y, por tanto, de su carácter inalienable por determinación constitucional), el derecho de reversión se materializa en una indemnización sustitutoria (art. 66.2 REF) determinada conforme a las reglas de valoración de la ocupación temporal de inmuebles (arts. 112 y 113 LEF).

89. Dicha indemnización se materializa en una **cantidad equivalente al 5 por 100 del valor del bien**. La concreción de tal valor es evidente. Para materializar su derecho de reversión el sujeto expropiado debería abonar el valor del bien en el momento de solicitar la reversión. Como el bien sigue afecto a un destino público, su adquisición inmediata por la Administración exigiría que ésta abonase su justiprecio, más el 5 por 100 del premio de afección. La diferencia entre ambos valores es la indemnización sustitutoria que debe abonarse (STS de 17 de junio de 2013, ECLI:ES:TS:2013:3431).

6. LA OCUPACIÓN TEMPORAL

90. La LEF (art. 108) permite a la Administración expropiante o al beneficiario la ocupación temporal de terrenos de titularidad privada para (i) realizar estudios previos en orden al diseño de una obra o instalación; (ii) establecer depósitos de materiales o almacenes temporales que requieran la ejecución de una obra pública; y (iii) para la extracción de materiales de toda clase necesarios para la ejecución de dichas obras. Aquí no se produce una expropiación que extinga la propiedad privada. Sólo existe una ocupación temporal, recuperando la posesión de los terrenos su titular al finalizar tal ocupación. La tramitación del procedimiento es idéntica a la expropiación total. El propietario tiene derecho a una indemnización (art. 115 LEF) que abarca tanto los rendimientos dejados de percibir durante la ocupación, como los perjuicios causados o los gastos para restituirla a su primitivo estado.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Bibliografía citada

- Alfredo GALLEGO ANABITARTE, “Expropiaciones y supuestos indemnizatorios en el Texto Refundido de 1992”, *Catastro*, núm. 17 (1993), pp. 8-15.
- Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, 1956 (se cita por la reimpresión de Civitas, 1984).
- Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *El convenio expropiatorio. Teoría y práctica administrativa*, La Ley, 2009.
- Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, “¿Quién paga esta ronda? La tutela de la administración expropiante ante la obligación subsidiaria de abonar el justiprecio en situaciones de impago por el beneficiario”, *Libro Homenaje al Prof. Menéndez Rexach*, Aranzadi Thomson Reuters, 2018, pp. 741-765.
- Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *Derecho de propiedad, expectativas y especulación. Reglas de racionalidad jurídica (y técnico-económica) en los criterios de valoración urbanística*, Aranzadi Thomson Reuters, 2023.
- Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 153 (2000), pp. 91-106.
- Mercedes FUERTES LÓPEZ, “¿Una nueva Ley de Expropiación Forzosa?”, *Actas del VII Congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo. Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de ellos entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica* (2012), pp. 157-186.
- José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española”, *Revista de administración pública*, núm. 177 (2008), pp. 157-194.

7.2. Bibliografía complementaria recomendada

Lucía CASADO CASADO, “Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectivas”, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 39 (2015), pp. 63-106.

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, “La tutela jurisdiccional de los propietarios ante las declaraciones implícitas y urgentes de necesidad de ocupación. La nulidad del procedimiento expropiatorio y la figura del beneficiario de la expropiación”, *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (2012), pp. 353-360.

Antonio EZQUERRA HUERVA, “Acerca del plazo para resolver el expediente expropiatorio y las consecuencias de su incumplimiento”, *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (2012), pp. 371-384.

Isabel GALLEGU CÓRCOLES, *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, La Ley, 2006.

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, *Expropiación forzosa y beneficiario privado: una reconstrucción sistemática*, Marcial Pons, 2015.

