



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## El justiprecio en la expropiación forzosa

Presentado por:

***Ana Isabel Maraña González***

Tutelado por:

***Bernard-Frank Macera Tiragallo***

*Valladolid, octubre de 2020*

## ÍNDICE (pp.2-3)

TABLA DE ABREVIATURAS (p.4)

RESUMEN/ABSTRACT (p.5)

1. INTRODUCCIÓN (pp.6-12)

2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL JUSTIPRECIO  
(pp.13-17)

2.1 Concepto (pp.13-15)

2.2 Naturaleza: el justiprecio como concepto jurídico indeterminado (pp.15-17)

3. REGULACIÓN LEGAL DEL JUSTIPRECIO (pp.18-19)

4. VALORACION DEL JUSTIPRECIO (pp.20-37)

4.1 Criterios de valoración del objeto de la expropiación (pp.20-27)

5.1.1 *Valor de mercado* (pp.22-23)

5.1.2 *Valor de sustitución* (pp.23-24)

5.1.3 *Valor fiscal* (pp.24-25)

5.1.4 *Libertad de apreciación de la Administración* (pp.25-27)

4.2 Momento de la valoración (pp.27-29)

4.3 Fijación del justiprecio (pp.29-35)

4.3.1 *Fijación del justiprecio por mutuo acuerdo: el convenio expropiatorio* (pp.32-33)

4.3.2 *Jurado de expropiación* (pp.33-35)

4.4 Las hojas de aprecio: contenido y eficacia vinculante (pp.35-37)

5. PAGO Y CONSIGNACION DEL JUSTIPRECIO (pp.38-46)

5.1 Supuestos de demora y abono de intereses (pp.40-43)

5.2 Retasación (pp.43-46)

6. LA REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO (pp.46-50)

7. CONCLUSIONES (pp.51-52)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS (pp.53-54)

## **TABLA DE ABREVIATURAS**

- **BOE:** Boletín Oficial del Estado
- **CE:** Constitución Española
- **CC:** Código Civil
- **LEF:** Ley de Expropiación Forzosa
- **LPAC:** Ley del Procedimiento Administrativo Común
- **LPGE:** Ley de Presupuestos Generales del Estado
- **p.:** Página
- **pp.:** Páginas
- **REF:** Reglamento de Expropiación Forzosa
- **STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional
- **SSTC:** Sentencias del Tribunal Constitucional
- **STS:** Sentencia del Tribunal Supremo
- **SSTS:** Sentencias del Tribunal Supremo
- **TC:** Tribunal Constitucional
- **TS:** Tribunal Supremo

## **RESUMEN**

El justiprecio es el valor económico equivalente que la Administración expropiante ha de abonar al perjudicado por la privación de bienes y derechos de su esfera patrimonial privada en concepto de resarcimiento del posible daño originado a causa de su intervención.

Se presenta como la mayor garantía que el sistema legislativo español ofrece a los perjudicados en el marco del procedimiento expropiatorio siendo la expropiación la privación de bienes o derechos o intereses legítimos de los particulares acordada imperativamente por la administración para la satisfacción del interés público.

Este documento presenta la configuración del justiprecio en el Derecho Administrativo español, así como las diferentes fases que condicionan el procedimiento expropiatorio y la problemática que presenta.

## **PALABRAS CLAVE**

Expropiación forzosa, justiprecio, interés público, propiedad privada, Derecho Administrativo.

## **ABSTRACT**

The fair price is the equivalent economic value that the expropriating Administration has to pay to the injured party for the deprivation of assets and rights in their private patrimonial sphere as compensation for the possible damage caused by their intervention.

It is presented as the greatest guarantee that the Spanish legislative system offers to those affected by the expropriation procedure, with expropriation being the deprivation of property or legitimate rights or interests of individuals, imperatively agreed by the administration for the satisfaction of the public interest.

This document presents the configuration of the fair price in Spanish Administrative Law, as well as the different phases that determine the expropriation procedure and the problems it presents.

## **KEY WORDS**

Expropriation, fair price, public interest, private property, administrative law.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es abordar el análisis del justiprecio el cual se puede considerar la mayor garantía de los administrados en el procedimiento de expropiación forzosa.

Éste resulta inseparable del concepto de expropiación forzosa pues se trata de una relación de necesidad por la cual no puede haber expropiación forzosa sin justiprecio y viceversa. Se trata de analizar la configuración de esta institución en el Derecho español.

Debido a la relación que existe entre expropiación forzosa y justiprecio cuando la Administración lleva a cabo la privación patrimonial de un sujeto sin haber acordado el pago de una compensación por los gastos ocasionados, por la reducción del patrimonio del perjudicado o la limitación de su disfrute no estaremos ante una expropiación forzosa, sino ante otras figuras tales como servidumbres, decomisos, requisas... en ningún caso habrá una expropiación ya que para la cual es necesaria una -causa expropiandi- además del pago de una indemnización a la que se denomina justo precio o justiprecio.

Expropiación forzosa se articula bajo un doble aspecto: por un lado, referido a la regulación que hace la legislación en la Ley de Expropiación Forzosa como un sistema de garantías a los particulares frente a la inmersión de la potestad expropiatoria de la Administración en su patrimonio. Por otro lado, se presenta como el poder exorbitante o la facultad que posee la Administración para llevar a cabo su actividad.

La expropiación forzosa es una potestad exorbitante de la Administración Pública reconocida en el artículo 33 CE que indica que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social”

Se trata de la forma más intensa de privación o limitación de bienes y derechos en pro de un interés público. Por esta razón el objeto de la expropiación forzosa siempre es la propiedad privada. Por el contrario, nunca son objeto de expropiación los bienes de carácter público, aunque si pueden serlo bienes privados de Entes Públicos.

Frecuentemente este es el origen de una colisión entre el interés público y el interés privado en el que mediando una -causa expropiandi- prevalece el interés público. El interés público sirve de justificación a toda la actividad administrativa. Es un interés común que,

aunque no beneficie a la totalidad de la comunidad sí que favorece a un sector muy amplio de sus miembros

La -causa expropiandi- se trata del requisito indispensable de la expropiación forzosa. Es el presupuesto básico sin el cual no hay expropiación.

Se trata de una declaración de necesidad pública e interés social, es decir, se entiende como el motivo que justifica el apoderamiento por la Administración de bienes y derechos para satisfacer una necesidad pública. En otras palabras, la causa expropiandi es el presupuesto legitimador de la expropiación ya que sin esta previa declaración la expropiación se entiende contraria a derecho y por tanto ilegítima.

El artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 hablaba de “utilidad pública” que a medida del paso del tiempo con el Código napoleónico en 1810 se extendió a un concepto de “necesidad pública”

La vigente Ley de 1954 amplía la causa legitimadora de la expropiación forzosa extendiéndola al concepto de “interés social”.

Esta Ley banaliza las exigencias y garantías procedimentales para la consecución de la declaración de utilidad pública o interés social pues se entiende que se encuentra implícita en los planes de obra y servicios de las distintas Entidades Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios).

Por tanto, en el Derecho Administrativo español son muy escasas las declaraciones de utilidad públicas explícitas (adoptadas en Consejo de Ministros) ya que por el hecho de tratarse de administraciones públicas se entiende justificado este interés.

A mayor abundamiento reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo no se muestra especialmente exigente con los requisitos en los trámites para justificar esa -causa expropiandi-.

La expropiación forzosa encuentra una doble justificación, por un lado, en la necesidad de la Administración por satisfacer el interés público y por otro lado por la concepción de derechos de propiedad delimitado por la función social de éste.

El artículo 149.1.18 CE indica que la potestad expropiatoria es una competencia exclusiva del Estado y a éste se reserva su regulación. Sin embargo, esto no obsta para que las Comunidades Autónomas dentro de sus competencias puedan determinar para cada caso la utilidad pública y el interés social que justifiquen la expropiación forzosa.

Del mismo modo que para proceder a la expropiación forzosa es indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social (establecido en el artículo 9 LEF) también es indispensable que para que exista expropiación el expropiante abone necesariamente al perjudicado una indemnización a la que se llama justiprecio. Es una forma de compensar la situación patrimonial anterior del sujeto expropiado ya que ha tenido lugar una intervención de la Administración.

Así el justiprecio llega a ser una garantía para los sujetos a los que se les priva o limita en el uso y goce de sus derechos o bienes. En torno a la importancia de esta figura administrativa gira el presente documento cuyo principal objetivo es analizar su naturaleza dentro del procedimiento expropiatorio.

La importancia de la indemnización o del justo precio viene dado en primer término por la Constitución pues incluye múltiples referencias a la Administración y a su actuación. Esta potestad expropiatoria de la Administración es calificada de “formidable poder” por el autor Fernández Farreres<sup>1</sup>.

Por su parte el justiprecio también encuentra base constitucional en el artículo 106 CE cuando en su apartado 2º establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Las privaciones singulares de derechos o intereses patrimoniales por parte de la Administración Pública en aras de un fin público están protegidas por la garantía que la Administración ha de proporcionar a los particulares cuando sean expropiados de sus bienes o derechos para que su patrimonio no resulte disminuido en comparación con el momento anterior a la expropiación.

Esta garantía se trata del justiprecio, que es el equivalente económico de los bienes y derechos expropiados que el expropiante habrá de abonar al expropiado en concepto de indemnización para reparar el daño económico que ha podido causar el procedimiento en su esfera particular de derechos.

La garantía patrimonial del administrado que cubre las privaciones y daños directos que haya podido ocasionar la actividad de la administración es objeto de debate por diversos

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Sistema de Derecho Administrativo II. Madrid. Civitas S.A.-Thomson Reuters, 3ª edición, 2016 (p.240)



juristas. Sin ser objeto de análisis en esta parte la naturaleza se comentará a continuación de manera sucinta, pues es tratado más adelante, la discusión doctrinal referente al justo precio.

El justiprecio es la garantía de los expropiados frente al proceso expropiatorio, sin embargo, una parte de la doctrina expone que el justiprecio funciona como una garantía ex ante, a modo de previo pago y de prevención por la apropiación de un bien o derecho.

Por otra parte, se defiende que esta garantía funciona ex post, ya que está impregnado de un carácter indemnizatorio y un fin resarcitorio o reparador de los posibles daños causados por la intervención de la Administración.

Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad de la Administración Pública en la que incurriría si la lesión o privación de los bienes y derechos de los particulares sobreviniese de una actividad ilícita de esta. Para este caso se reconoce al perjudicado acciones frente al Ente público causante de la lesión.

El tema de la responsabilidad de la Administración fue objeto de análisis para el legislador español que en la Ley de Expropiación Forzosa examina conjuntamente ambas instituciones, la expropiación y la responsabilidad de la administración por daños.

Así el legislador extendió la garantía patrimonial del justiprecio a toda clase de sacrificios patrimoniales impuesta por cualquier actuación administrativa que conformase una lesión a los particulares. En la regulación anterior solo podrían ser beneficiarios de esta indemnización los expropiados propietarios de bienes inmuebles necesarios para las obras públicas.

Actualmente la regulación de la responsabilidad patrimonial de los Entes Públicos es objeto de tratamiento por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Como se decía el artículo 33 CE reconoce explícitamente la propiedad privada y su función social además del reconocimiento que hace al carácter garantista de la expropiación. El rango del derecho de propiedad es constitucional de carácter menor, regulable mediante ley ordinaria y carente de la protección del amparo constitucional.

La regulación del derecho de propiedad del artículo 33 por nuestra Constitución sigue la línea marcada por una de sus antecesoras, la Constitución de 1931 la cual no incluía este derecho entre el listado de derechos fundamentales ni tampoco la subordinaba a la protección derivada del amparo constitucional y su única regulación por ley ordinaria.

De este modo también sigue el camino trazado por la Constitución italiana y alemana que tampoco consideran el derecho de propiedad de diferente manera sino como un derecho económico subordinado al interés público.

No es así el tratamiento que recibe este derecho por parte de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano pues se refiere a este derecho en su artículo 17 como un derecho sagrado e inviolable situándolo a la misma altura que el derecho de libertad.

En la Revolución francesa la propiedad privada era vista de una manera casi divina. El autor Renoux Zagame sitúa este origen en la teología medieval que ve como máximo exponente a Santo Tomás.

Tras la Revolución francesa se pasa a concebir la propiedad como un derecho individual sobre los colectivos, es decir, un derecho del hombre. Este cambio legislativo en nuestro derecho lo introdujo la renovada Constitución de Cádiz de 1812 con las reformas agrarias que introdujo el Decreto de las Cortes de Cádiz, de 8 de junio de 1813.

Posteriormente con las constituciones de 1837 y 1845 se intensificó el carácter defensivo del derecho de propiedad ya que en su regulación prohíben la confiscación de bienes.

Finalmente, en el siglo XX se alcanza una concepción social del derecho de propiedad, la cual subordina la propiedad a la utilidad y fin públicos todo ello sin negar el individualismo de este derecho. Al consagrarse la función social de la propiedad privada se admite la existencia de la expropiación forzosa en aras del interés público como potestad del poder público.

Esta concepción social de la propiedad se inspira en el modelo elaborado en la República de Weimar de la que luego nuestra Constitución de 1931 toma su precedente conforme al cual “la propiedad obliga, su utilización debe ser simultáneamente al servicio del bien común” (artículo 135).

A modo de comentario el origen de la institución de la expropiación forzosa se encuentra en la Edad Media dentro de la doctrina de los rescriptos<sup>2</sup> *contra ius naturales ac Gentium* la cual expone que el príncipe está vinculado a la observancia del derecho natural y

---

<sup>2</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid, Civitas S.A. -Thomson Reuters, 15ª edición, 2017 (p.236)

de gentes y cuando por medio de un rescripto del Rey algún súbdito es despojado de su propiedad cuando medie *iusta causa* habrá de indemnizarse al particular compensando el derecho o bien del que fue despojado.

Los cambios introducidos en el derecho de propiedad por las constituciones europeas y a causa también de la Revolución francesa y de la República de Weimar abren paso a una nueva regulación de la expropiación forzosa en la legislación española. Esta nueva configuración es introducida por la Ley de 17 de julio de 1836. Gracias a esto posteriores constituciones se encargarán de darle el respaldo constitucional expreso que llega hasta nuestros días.

La Constitución de 1869 estableció una serie de garantías en el procedimiento como el sistema judicial del que goza aun hoy la institución procedente también de la Ley napoleónica de 1810. A su paso la Constitución de 1876 llamada también canovista regresa al sistema administrativo. Asimismo, gracias a ella se constitucionaliza una garantía judicial ejercitable por la técnica interdictal sobre la vía de hecho y se dicta la segunda ley general de la expropiación que data del 10 de enero de 1879.

Finalmente, esta concepción se mantuvo hasta la Constitución republicana a pesar de que introdujo cambios como previsión de las expropiaciones no indemnizadas.

A fin de poder abordar el tema del justiprecio con un orden lógico que facilite la comprensión para el lector se ha seguido un esquema en el que se tratan los aspectos fundamentales de esta figura.

Tras una reseña introductoria se pasa a conceptualizar y analizar la naturaleza del justiprecio en la que se aporta la discusión jurisprudencial entre renombrados administrativistas del panorama. El concepto que aporta la legislación española tiene su base constitucional en el artículo 33 CE que regula la propiedad privada pero también lo dispuesto en el artículo 106, que expone la indemnización como una garantía del procedimiento, y el artículo 128.1 del mismo texto.

A continuación, es objeto de tratamiento el régimen legal del justiprecio, así como la reforma llevada a cabo sobre la Ley de 1954.

Tras ello, el presente documento analiza los diferentes criterios recogidos en la LEP para la determinación de la cuantía indemnizatoria que en cada caso concreto la Administración pública ha de satisfacer a los particulares expropiados para resarcir los posibles daños causados en el procedimiento expropiatorio. La valoración de los bienes o

derechos expropiados se presenta como una garantía al particular para que este no se vea afectado por agentes externos tales como la inflación.

Aquí se estudia el proceso que se lleva a cabo para la fijación definitiva del justo precio. Se bifurca en dos sentidos: la determinación del justiprecio por mutuo acuerdo y en su defecto por el Jurado de Expropiación.

A renglón seguido y siguiendo el orden marcado por la LEF se pasa al estudio de la fase del pago de la cantidad indemnizatoria y su posterior consignación, así como los supuestos en los que a lo largo del procedimiento expropiatorio se incurre en demora y el consiguiente abono de intereses. Como consecuencia se analiza la retasación

Finalmente, es objeto de estudio la figura de la reversión como un derecho preferente y limitado en el tiempo reconocido al antiguo titular para recuperar los bienes expropiados que no se han destinado efectivamente al fin de utilidad pública o interés social que justifica la expropiación forzosa.

## 2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL JUSTIPRECIO

### 2.1 Concepto

La cláusula general del artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa define esta figura como “cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos” acordada imperativamente. Ha de tratarse de una privación deliberada y querida, producto, por tanto, de una decisión declaratoria.<sup>3</sup>

Esto implica un conflicto de intereses entre el interés público y el privado como así lo refleja la LEF en su exposición de motivos, en la cual prevalece el interés público sobre el privado; el justiprecio se configura como un elemento fundamental en la institución de la expropiación forzosa, como la declaración de interés social o de utilidad pública -la *causa expropriandi*-

El concepto -causa expropriandi- es el elemento más importante en el concepto del justiprecio. Es el elemento legitimador de la expropiación forzosa. De este modo la potestad expropiatoria no se deja al arbitrio de la Administración Pública pues se trata de “causa justificada de utilidad pública e interés social” en palabras del artículo 33.3 de la Constitución Española.

En estos términos se pronuncia el artículo 1 LEF “es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa *por causa* de utilidad pública o interés social” por último así lo hace también el artículo 9 de la citada Ley “para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social”

De este modo, la expropiación ha de estar justificada en una finalidad de interés social o finalidad pública como requisito indispensable. -Causa expropriandi- se convierte en el presupuesto legitimador de esta institución. La declaración de utilidad pública que es anterior a la expropiación especifica la finalidad de esta. Es el presupuesto concreto de la actividad expropiatoria.

La expropiación se fundamenta, por tanto, en una causa de interés social.

---

<sup>3</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo II. Madrid, Civitas S.A. -Thomson Reuters, 15ª edición, 2017 (p.277)

El justiprecio puede definirse como el valor económico de los bienes y de los derechos expropiados que la Administración -o el beneficiario de la expropiación, en caso de ser un sujeto distinto- ha de abonar al expropiado o legítimo titular del bien expropiado como indemnización por la transferencia de la titularidad o la limitación de las facultades de que gozaba. Se consigue, de este modo, una compensación del menoscabo que produce la expropiación en el patrimonio del sujeto administrado a fin de lograr un equilibrio entre la situación anterior a la expropiación y la producida posteriormente a causa de la intervención de la Administración.

El principio de legalidad que debe informar la expropiación forzosa permite determinar las garantías que deben integrar este procedimiento, que vienen precisadas en el artículo 33.3 de la CE. El justiprecio consiste en una garantía de la expropiación forzosa destinada a paliar los efectos nocivos de la expropiación en la esfera privada de los sujetos expropiados.

El proceso expropiatorio se convierte en un modo de conversión de derechos: el bien u objeto expropiado se convierte en su valor económico equivalente abonado mediante el justiprecio al perjudicado por el proceso. El derecho a percibir la indemnización en la que consiste el justiprecio evidencia la existencia de interés social o utilidad pública. De esta forma la expropiación forzosa encuentra cabida legal y reconocimiento en la legislación española.

La base constitucional de esta figura se encuentra en el artículo 33.3 en relación con el artículo 128.1 CE. La institución de la expropiación forzosa es una potestad reservada íntegramente a la legislación del Estado sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan determinar, siempre dentro de su competencia algunos de sus extremos tales como fines de interés social y utilidad pública.

La expropiación forzosa prevé también protección y garantías para compensar la situación patrimonial y personal de los sujetos expropiados. Entre estas garantías se encuentran el abono de intereses patrimoniales legítimos, con el fin de cubrir los gastos que originan las expropiaciones que dan lugar al cambio de residencia, transporte, gastos de viajes, pérdida de sueldo, interrupción de actividades profesionales o gastos de viajes entre otros.

Asimismo, las disposiciones legales expuestas a continuación tienen por objeto salvaguardar los derechos de los perjudicados por la expropiación, así como ofrecer garantías a estos usuarios para que no vean disminuido su patrimonio a causa del procedimiento expropiatorio.

Otra garantía para los sujetos expropiados se desprende del tenor literal del artículo 106.2 CE “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”

En relación con el pago y consignación del justiprecio el artículo 349 del Código Civil indica que “los jueces ampararán, y en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado”. Se trata de una importante garantía hacia los expropiados ya que como anteriormente se trató la expropiación ha de justificarse en una finalidad legal de utilidad pública o de interés social. De este modo se evidencia que no puede haber expropiación sin justiprecio.

Por lo que se refiere al objeto expropiado establece el artículo 1 LEF que debe ser en todo caso una propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos tales como el derecho de uso y el usufructo. Por el contrario, están excluidos de la potestad expropiatoria los bienes de dominio público, aunque no los bienes privados de Entes públicos.

## **2.2 Naturaleza: el justiprecio como concepto jurídico indeterminado**

Una de las cuestiones que más discrepancia genera es la determinación de la naturaleza del justiprecio dentro del marco jurídico de la institución de la expropiación forzosa. Se trata de un tema de lo más controvertido pues en función de la naturaleza que se le otorgue al justiprecio puede variar su manera de ser abonado.

Se ha discutido acerca de la naturaleza del justiprecio, por un lado, un sector de la doctrina estima que se trata de un presupuesto de expropiación forzosa o transferencia de la propiedad mientras que por el contrario existe otro sector que piensa que es una indemnización por daños y perjuicios por la pérdida o limitación de un bien o un derecho.

En la Ley napoleónica de 1810 se consideraba que el justiprecio tenía un carácter de presupuesto o requisito previo al procedimiento expropiatorio. A continuación, era imprescindible la actuación judicial a fin de determinar la cuantía de la indemnización, así como hacer la transferencia de la propiedad la cual solo se hacía efectiva cuando el expropiado hubiera recibido el justiprecio (presupuesto).

Este aspecto es la regla del previo pago; en el artículo 349 CC se refleja mediante la expresión “previa siempre la correspondiente indemnización”. Todo así, la regla del previo pago se ha desvirtuado debido a un proceso degenerativo del proceso expropiatorio que ha

causado su casi por completa desaparición. Esto ha sido causado por la proliferación y generalización de los procedimientos de expropiación urgente pues este tipo de expropiaciones sustituye el previo pago por un depósito. El segundo de los factores de este proceso degenerativo son las expropiaciones en estado de necesidad, requisas u ocupaciones temporales en las que en estos casos decae el previo pago. Este es el caso también de las expropiaciones legislativas como el holding Rumasa<sup>4</sup>

La polémica tiene gran interés práctico, ya que, de seguirse la primera postura que considera el justiprecio un presupuesto de la expropiación o de la transferencia de la propiedad, el pago habrá de realizarse antes de la ocupación. De admitirse la segunda la cual considera el justiprecio una indemnización de daños y perjuicios, a posteriori de la expropiación a modo de compensación la situación patrimonial del expropiado, el pago puede realizarse con posterioridad del proceso.

Dependiendo de la adopción de uno o de otro criterio se derivan distintas consecuencias que comportarán que la expropiación resulte más o menos lesiva para los particulares.

El hecho de considerar el justiprecio una indemnización reparatoria de los posibles daños ocasionados sigue la línea de lo dispuesto en el artículo 106.2 CE que cita que los particulares habrán de ser resarcidos por los posibles daños ocasionados por la Administración en el ejercicio de su actividad expropiatoria.

El artículo 33 CE expresa que la expropiación tendrá lugar “mediante la correspondiente indemnización” mientras que el artículo 349 CC se pronuncia de una forma muy parecida, aunque no es idéntica. Dispone que “nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización”

Asimismo, el artículo 124 LEF se expresa también de igual modo “previa la correspondiente indemnización” dando a entender que solo tras el pago de la indemnización hecho al sujeto expropiado se entenderá que la expropiación es legal y ajustada a derecho. Este artículo opta por el previo pago como requisito o presupuesto legitimador de la expropiación.

---

<sup>4</sup> Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S. A.



Los términos utilizados en el tenor literal del artículo 33 CE y del artículo 349 CC son muy parecidos, pero al introducir la expresión “mediante la correspondiente indemnización” y “previa la correspondiente indemnización” respectivamente se desprende una diferencia fundamental para proceder al pago del justiprecio. En el caso del artículo 349 al igual que el artículo 124 LEF se entiende que opta por un previo pago o como un presupuesto a la expropiación.

Sin embargo, en el artículo 33.3 CE parece que decae la postura que considera el justiprecio un previo pago y se asume que se trata de una indemnización otorgada a posteriori del proceso expropiatorio con el fin de resarcir el daño ocasionado que comporta la privación o limitación de algún bien o derecho. Este artículo ha sustituido la expresión tradicional de “previo pago” por la de “mediante la correspondiente indemnización” por ello trata de una concepción indemnizatoria y sin carácter previo del justiprecio.

El Tribunal Constitucional ha terciado en el debate que suscita el este tema , y, en la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, recaída sobre RUMASA II, ha declarado que "el artículo 33 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice de conformidad con lo dispuesto por las leyes, hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio".

Frente a esta interpretación, un influyente sector doctrinal encabezado por los autores García de Enterría y Fernández Rodríguez sigue considerando que de la Constitución se desprende la regla del previo pago aduciendo varios argumentos en su favor, entre ellos, que la determinación del precio en un momento futuro implica una financiación de la Administración inadmisibles mediante la concesión de un crédito forzoso que comporta una carga adicional al expropiado.

### **3. REGULACIÓN LEGAL DEL JUSTIPRECIO**

La regulación principal de la Expropiación Forzosa se encuentra dada por la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, y su Reglamento ejecutivo aprobado por el Decreto de 26 de abril de 1957.

La competencia en materia de legislación de expropiación forzosa está reservada íntegramente al estado en virtud del artículo 149.1.18 CE. Dado que incide el contenido fundamental del derecho de propiedad también cuenta con reserva de Ley estatal conforme al artículo 53 de la CE.

Esta institución se encuentra reglada en la LEF y su reglamento sin perjuicio de las llamadas “expropiaciones especiales” reguladas por otras leyes a las que la LEF y su reglamento hacen remisión, directa o indirecta como es la Ley de Patentes -es el caso de las expropiaciones en materia de propiedad industrial- o el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y las diversas normas urbanísticas autonómicas aplicables en los supuestos de las llamadas expropiaciones por razón de urbanismo.

Las expropiaciones “especiales” contemplan a lo largo de su articulado especialidades de procedimiento, en los efectos o en la forma de indemnización.

El Título III LEF contempla los procedimientos especiales como son expropiaciones por grandes zonas o grupos de bienes, expropiaciones de bienes artísticos, históricos y arqueológicos, expropiaciones urbanísticas que están sometidas a la regulación sobre usos del suelo, expropiaciones de entidades locales, expropiaciones con traslado de poblaciones o las expropiaciones en materia de propiedad intelectual mencionadas anteriormente.

La Ley de 1954 ha tratado de unificar la institución y de codificar su régimen pues hasta entonces su regulación se encontraba dispersa por numerosas leyes, pero finalmente no lo logro. Aun con eso la regulación de esta ley sigue teniendo una importancia capital pues marca los principios básicos y el derecho supletorio.

En 1955 se publicó un decreto el cual publico las disposiciones vigentes con la Ley de Expropiación Forzosa tras el cual múltiples leyes han introducido normativas especiales del procedimiento expropiatorio.

Al cumplimiento de un siglo de la Ley de Expropiación Forzosa se propuso una reforma para redactar otra nueva LEF a fin de poder readaptar de forma óptima instituciones

del Derecho Administrativo clásico que debido a las bases políticas, económicas, sociales por la acción del gobierno han quedado desfasadas desde su primera publicación en 1954. Llegado a este punto, algo más de siglo después de su publicación parece que la reforma de dicha ley resulta lo más conveniente para dar agilidad al procedimiento expropiatorio y así respondiese mejor a las necesidades económicas y sociales.

La ley de expropiación es una de las pocas que subsiste entre las leyes que se publicaron en la década de los años 50.

Se trata de una regulación incipiente, pero del mismo modo muy influyente para el tiempo en el que publico en medio de una dictadura militar. Tato influyo esta nueva norma que contenía el germen para el reconocimiento de ciertos derechos y garantías a favor de los particulares en medio de una lucha necesaria frente al poder público.

El subsecretario de justicia, D. Ignacio Aldecoa logro elevar la propuesta a la comisión general de codificación. Esa propuesta, comenta García de Enterría, salió entonces del Ministerio de Hacienda.

El Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda de entonces, don Francisco Uría, aseguró, que la iniciativa de su Ministerio no pretendía en absoluto que se redujese el importe de los justiprecios o que se retocase a la baja la cuantía de los intereses de demora. Se trataba de una iniciativa que más bien pretendía reformar el procedimiento de la expropiación y no una reforma en su aspecto sustantivo nacida de la experiencia de gestión de la Intervención General del Estado.

El fin último de la reforma de la LEF era reflejar una concepción de la potestad expropiatoria de la Administración que dibujase el marco general de las líneas básicas de actuación de la Administración para salvaguardar los derechos y así evitar cualquier lesión individualizada a su esfera privada por razones de interés social y general.

El jurista Eduardo García de Enterría sistematizó los puntos de los que versaría la futura reforma: Las llamadas expropiaciones urgentes o de urgente ocupación, los criterios de valoración material del justiprecio, el procedimiento de valoración y, en particular, el Jurado Provincial de Expropiación, y por último la reversión expropiatoria.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*. Revista de Administración Pública. ISSN:0034-7639. Núm.156, septiembre-diciembre 2001 (pp.256-257)

## 4. VALORACION DEL JUSTIPRECIO

### 4.1 Criterios de valoración del objeto de la expropiación

Tanto la Ley de Expropiación Forzosa como el Reglamento de Expropiación Forzosa dedican su capítulo tercero a la determinación del justiprecio que es el tercero de los trámites o de las fases dentro del procedimiento expropiatorio una vez concluidos los requisitos precedentes de la declaración de utilidad pública o interés social y el acuerdo de necesidad de ocupación.

El método de cómo debe valorarse el bien expropiado es una de las cuestiones más complejas que afronta la legislación expropiatoria y en la práctica adolece de un considerable grado de inseguridad jurídica.

La propia LEF en su articulado contempla la posibilidad de que el sujeto expropiado y la administración expropiante, o beneficiario de la expropiación en caso de que no coincidan, logren un mutuo acuerdo o acuerdo amigable en el que ambos determinen la cuantía de la indemnización que la Administración ha de abonar a modo de compensación por causa del procedimiento expropiatorio.

Este método para alcanzar un acuerdo será objeto de exposición en un epígrafe posterior al igual que su antagónico. Se trata de un método de lograr un acuerdo que funciona en defecto del mutuo acuerdo, es decir, para el caso que no se logre un acuerdo por la vía del mutuo acuerdo se pasara a la segunda alternativa que es la intervención del jurado de expropiación.

Sin embargo, la ley de expropiación forzosa prefiere el mutuo acuerdo antes que esta alternativa. No obstante, en la práctica se observa la dificultad de que las partes se avengan a un acuerdo en cuanto al montante indemnizatorio. Ambas partes tienen intereses contrapuestos no es sencillo que ninguna de las partes ceda. Por tanto, se suele recurrir más a la opción de que el tribunal de expropiación sea quien decida el quantum indemnizatorio.

Las partes tienen un plazo de quince días para lograr ese acuerdo antes de que intervenga el jurado de expropiación y ante este continuara el procedimiento sin perjuicio de seguir abierta la posibilidad de alcanzar un mutuo acuerdo.

El problema que se plantea en esta fase es determinar la cuantía indemnizatoria que la Administración ha de abonar al administrado como sucede en una amplia mayoría de casos.

La idea primigenia que se ha venido exponiendo a lo largo de esta exposición es que la cuantía con la que la Administración ha de indemnizar al expropiado es el valor económico equivalente al bien o derecho que se va a expropiar. Se ha comentado que el justo precio está impregnado de un carácter indemnizatorio y reparador.

Por tanto, el justiprecio debe ser una cantidad que supla la totalidad del valor económico que tiene el objeto que se va a sustraer del patrimonio del particular para que de este modo se vea compensado el momento anterior a la actividad de la administración y el posterior.

Este espíritu reparador del posible daño causado por la actuación de la Administración ya existía en la época del derecho romano, aunque si bien es cierto no es posible afirmar con gran certeza que existiese la indemnización en que consiste el justiprecio como hoy en día.

Cabe mencionar, que de la Ley de las XII Tablas se desprendían las limitaciones operantes sobre el derecho de propiedad en aquel momento pues por razones de interés público este derecho no era considerado un derecho inviolable e ilimitado (como lo será en la etapa posterior de la escolástica medieval en que era considerado casi como un derecho divino) y por tanto siempre prevalecería el interés público sobre el privado.

Finalmente, en la legislación francesa, se consagró este concepto de justo precio e indemnización en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano elaborado por la Asamblea Nacional constituyente tras el triunfo de la Revolución francesa. Esta Asamblea quería, tras el triunfo en la revolución y el auge de la burguesía, sentar las bases para construir la nueva sociedad.

En el artículo 17 del citado texto se indica que nadie podrá ser privado del derecho a la propiedad ya que era considerado inviolable y sagrado salvo por las exigencias de la ley siempre que mediase una iusta causa y “una indemnización previa y justa”.

A continuación, se mostrarán los criterios que existen en la legislación española para determinar la indemnización. A día de hoy no existe un único criterio que pueda ser aplicado a todos los casos de expropiación forzosa por lo que ha de valorarse cuál de los siguientes criterios se adapta mejor a la casuística del procedimiento en cada momento. Ocasionalmente, la combinación de todos ellos también puede dar lugar a una tasación correcta.

No todos los criterios que se van a exponer gozan de la misma importancia o son igualmente efectivos a la hora de realizar una valoración del bien o derecho objeto de la expropiación. El simple repaso de todos los criterios contemplados por la LEF en su artículo 38 pone de manifiesto su insuficiencia material puesto que no comprenden la totalidad de bienes y derechos que son susceptibles de expropiación.

La problemática que se presenta en esta fase de valoración del justiprecio es que debido a la insuficiencia presente en estos criterios estimativos se le otorga una mayor preponderancia a la Administración pública ya que el reflejo de esta causa es el reconocimiento de la libertad estimativa de la Administración.

De esta manera son los jurados y los propios tribunales de lo contencioso administrativo los que gozan de esta libertad estimativa y de apreciación para que a través de la utilización de los criterios que consideren aplicables hallen el valor real del bien objeto de una posterior indemnización. Es decir, un valor mediante el que los anteriores propietarios del objeto puedan conseguir un objeto análogo en el mercado tras el procedimiento.

Hay que tener en cuenta que al precio ya fijado como indemnización se le añadirá un 5% de su importe en concepto de premio de afección o valor afectivo de lo expropiado, salvo cuando el justiprecio sea determinado mediante mutuo acuerdo.

El presente texto primero analizará los tres criterios reconocidos por la legislación española en el artículo 38 LEF y tras ello se procede exponer la libertad estimativa reconocida por el artículo 43 de la misma ley.

#### *4.1.1 Valor de mercado*

Este criterio es considerado el criterio de valoración general, busca fijar una indemnización objetiva, partiendo del precio que tendría el bien expropiado si al tiempo de realizar la valoración se efectuara su compraventa. De esta manera si el perjudicado por la privación del bien quisiera obtener el mismo bien que ha salido de su patrimonio debe poder hacerlo abonando el justo precio que recibió en el proceso.

El criterio del valor de mercado o de valor real es usado no solo en nuestro país para la valoración del justiprecio, sino que países como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos también acuden a este método bajo la denominación de fair market value.

El Tribunal Constitucional ha reiterado que lo decisivo es que exista un “*proporcional equilibrio*” entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone solo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquel y esta se revele *manifiestamente desprovista de base razonable*”<sup>6</sup> (SSTC 166/1986 y 6/1991)

Sin embargo, la jurisprudencia europea viene admitiendo dentro de un margen de proporcionalidad que ocasionalmente la indemnización resarcitoria podrá ser inferior al valor de mercado cuando las circunstancias de justicia y económicas lo justifiquen<sup>7</sup>

Según la jurisprudencia la Constitución garantiza un equilibrio razonable, equitativo y proporcionado a la pérdida patrimonial sufrida por el administrado. De ahí se entiende que la indemnización ha de ser el equivalente económico.

La legislación persigue que a causa de la intervención de la Administración no se produzca un enriquecimiento injusto de ninguna de las partes implicadas en el procedimiento algo que puede ocurrir al ser empleado el puro valor de mercado lo que puede ocurrir al incorporar en el bien plusvalías derivadas de la misma actividad de los poderes públicos que legitima la expropiación. Por ejemplo, los planes de urbanismo.

#### 4.1.2 Valor de sustitución

Este criterio llamado del valor de sustitución enlaza totalmente con el criterio del valor de mercado anteriormente expuesto. De hecho, evidencia de esto es que la gran mayoría de autores fusionan ambos criterios por encontrarse enormemente solapados.

Como se apuntó este criterio toma como valor la cantidad con que el expropiado podría adquirir al momento de la valoración un objeto con características análogas para poder reponer el bien que fue sustraído de su patrimonio.

Autores como García de Enterría establece que valor de mercado y valor de sustitución son términos prácticamente indisociables ya si el sujeto desprovisto del bien que se encontraba en su propiedad desea recobrarlo e introducirlo de nuevo en su patrimonio

---

<sup>6</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel Ángel. Derecho administrativo parte general. Madrid. Tecnos S.A., 10ª edición. 2014 (p.755)

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 1986, Caso Lithgow

este debe poder acudir al mercado pagando el precio de la indemnización para poder obtener otro bien de las mismas características.

Esta razón es la que justifica que la indemnización abonada al perjudicado ha de ser suficiente para cubrir este gasto, ya que si por el contrario no pudiera sustituir un bien por otro se vería empobrecido gozando de un patrimonio y economía muy inferior a la que tenía con anterioridad al procedimiento expropiatorio.

En este caso el acto administrativo expropiatorio no se desarrollaría con las debidas garantías de las que la LEF dota a este ejercicio. Es decir, no se darían las notas de proporcionalidad, suficiencia y equidad que deben emanar de la noción del justiprecio.

A estos efectos cabe citar la STS de 24 de junio de 1996 que identifica el valor de mercado con el valor de sustitución que indica que “el justiprecio expropiatorio es un valor de sustitución conmutativo del derecho expropiado”

Es cierto que la inmensa mayoría de los autores identifican y a menudo suelen sustituir y hablar indistintamente del valor de mercado y el valor de sustitución. Esto lo confirman diversos pronunciamientos judiciales, así como la regulación que la LEF realiza sobre estos criterios. A pesar de ser considerado por muchos el criterio más justo y favorable para el expropiado si se toma en cuenta el impacto que la privación del bien ocasiona sobre el expropiado puede ser superior al valor de mercado.

Así la Ley del Registro de Solares de 1945 ejemplifica el caso en que puede resultar superior el valor de sustitución al valor de mercado cuando expone que para el caso en el que la expropiación para realizar un plan urbanístico afecte a personas de “condición económica modesta” el pago podrá hacerse efectivo en metálico cuando el interesado muestre su conformidad o por la entrega de una finca de análogas características.

#### *4.1.3 Valor fiscal*

Este criterio de carácter formal es adoptado por la Ley de Expropiación Forzosa en su intento de regularizar al máximo las valoraciones. Busca sortear las dificultades que plantea la aplicación del criterio de valor de mercado y el criterio de valor de sustitución respecto de ciertos bienes o derechos.



Este criterio de valoración toma como referencia el valor que el bien objeto de la expropiación forzosa tiene asignado en las diferentes clases de impuestos y conforme a estos se establecen los tributos que para cada caso tiene que pagar el propietario del bien.

Debido a que los criterios comentados introdujeron una gran confusión para proceder a la determinación del justiprecio fueron introducidos los valores fiscales para suplir las carencias de los anteriores.

Cabe destacar con carácter general que los criterios fiscales suelen estar por debajo de los criterios de valor de mercado y de sustitución, por lo que el valor fiscal se aplicará siempre en defecto del valor de mercado. En ocasiones al ser aplicado de manera exclusiva este criterio podría darse la situación de que la indemnización fuese inferior a lo que debería. Por esta razón los valores fiscales son tomados como mínimos.

A pesar de que dicho criterio se aplica con el fin de obtener una valoración más objetiva además de automatizar las tasaciones, pronto quedó desfasado debido a que su aplicación origina diversos problemas cuando el poder adquisitivo de la moneda sufre fluctuaciones.

Actualmente este criterio ha adoptado un papel secundario en el procedimiento de tasación frente a los criterios anteriormente expuestos. Ocasionalmente se aplica ponderándolo con el valor de mercado por la vía de la media aritmética o adicionando un porcentaje fijo al valor fiscal o bien empleando los dos a la vez.

Cuando la aplicación de los tres criterios establecidos legalmente resultase insuficientes o inadecuados la ley de expropiación en su artículo 43 permite que sea la Administración la que aplique “los criterios estimativos que se juzguen más adecuados”

#### *4.1.4 Libertad de apreciación de la administración*

En ocasiones los criterios valorativos expuestos anteriormente se muestran insuficientes para hallar el valor del bien o derecho que determine la cuantía indemnizatoria correcta. Ello es así porque estos criterios no abarcan la totalidad de los bienes susceptibles de ser expropiados.

Así la LEF prevé en su artículo 43 la posibilidad de que tras haber sido aplicados los criterios y habiéndose mostrado inadecuados e insuficientes para elaborar una tasación

correcta, tanto el propietario del bien o la Administración puedan emplear “los criterios estimativos que juzguen más adecuados”.

Para el caso que se expone cabe decir que existen tipos de bienes que carecen de reglas valorativas expresas en la LEF como son los bienes muebles las industrias y las explotaciones agrícolas o ganaderas.

Así las cosas, el artículo 43 de la LEF actúa en un doble sentido, por un lado, como cauce alternativo de valoración respecto de los bienes a los cuales es posible realizar una tasación correcta aplicando los criterios tasados por la ley, por otro lado, se presenta como el cauce único de valoración supletorio para aquellos bienes que no sean susceptibles de aplicar los criterios reglados del artículo 43.3 LEF.

Por lo que respecta a los valores fijados a efectos fiscales se consideran como mínimos pues el justiprecio que se determine tendrá que ser en todo caso superior a ellos.

Toda esta problemática de la libertad valorativa del artículo 43 de la LEF ha desembocado en la reforma del citado artículo por la Ley del Suelo de 28 de mayo de 2007, hoy el texto refundido de 30 de octubre de 2015. Este texto reformó el apartado segundo del precepto legal prohibiendo la libertad estimativa de la Administración en las expropiaciones de bienes inmuebles. Pues indica que para la valoración de este tipo de bienes se estará solo al sistema de valoración indicado en la ley que regule la valoración del suelo.

A modo ejemplificativo del sistema de valoración que corresponde a las industrias establecimientos mercantiles y explotaciones agrícolas se expondrá sucintamente sus especialidades.

En lo tocante a las explotaciones agrarias y ganaderas el valor de estas se halla capitalizando al interés legal las rentas que se derivan de la explotación en cada caso. También se toman en cuenta indicadores como la localización de la finca y las posibilidades de expansión y comunicación con otras fincas entre otros.

Referido a industrias y establecimientos mercantiles se distingue entre expropiación de industria y la expropiación de una finca en la que se sitúa una industria pues en cada caso la indemnización que resulte será diferente.

Para el primer supuesto, la industria es considerada en su conjunto. Se ha de tener en cuenta para hacer una tasación correcta tanto el carácter físico de la industria que consta de

su emplazamiento, edificaciones y locales y también su carácter inmaterial como puede ser la clientela, el nombre comercial y la organización interna.

Para el segundo supuesto, se contempla la indemnización por los perjuicios derivados del traslado de los bienes que componen el establecimiento, los gastos originados en la reinstalación y los daños y gastos que concurren del cambio de emplazamiento, aunque todo ello sin contar con los daños de carácter inmaterial.

Dentro de este apartado de valoración estimativa también es importante destacar la valoración de los arrendamientos. Para tener una valoración ajustada de estos bienes la jurisprudencia viene exponiendo que supone la aplicación del principio indemnizatorio sobre el valor de sustitución. Cabe destacar que en este caso también forma parte de la indemnización los gastos ocasionados por el traslado.

Para concluir, hay que mencionar que pese a todos los problemas que implica la valoración estimativa del artículo 43 en definitiva se persigue como en todos los procedimientos expropiatorios llegar a la determinación ajustada de un justiprecio y para ello en cada caso se procura la justicia necesaria para alcanzarlo.

#### **4.2 Momento de la valoración**

Una de las cuestiones fundamentales a la hora de abordar el tema de la fijación del justiprecio es la relativa al momento de la valoración de los bienes o derechos que van a ser objeto de la expropiación forzosa.

Es cuestión de capital importancia pues dependiendo del momento en el que se realice la tasación el efecto será distinto, por ejemplo, por el factor externo de la inflación.

Esto es así porque en función del momento en el que se realice la valoración de los bienes el valor puede variar perjudicando al sujeto expropiado si el valor desciende o por el contrario enriqueciendo injustamente al beneficiario si el valor aumenta.

El artículo 36 LEF en su primer apartado indica que “las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio”. Tiene como finalidad, por una parte, evitar el computo de aumentos futuros en la valoración de los bienes a expropiar. Esta máxima se encuentra apoyada en diferentes sentencias como la de 26 de enero y la de 6 de julio de 1951 o la

sentencia de 30 de marzo de 1961. Por otra parte, el precepto también trata de evitar que la indemnización quede congelada al iniciar el expediente expropiatorio.

Cabe destacar que la jurisprudencia ha dado mayor relevancia al artículo 36 LEF sobre el artículo 28 de su reglamento pues mientras el primero defiende que la valoración debe realizarse conforme al valor que tengan los bienes en el momento en el que se inicia el expediente y por el contrario el segundo precepto establece que esa valoración habrá de retrotraerse al momento de la declaración de necesidad de la ocupación.

Acerca de este tema se ha pronunciado reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y para ilustrar la exposición pueden hacerse referencia modo de ejemplo a algunas sentencias de la Sala de lo Contencioso del Alto Tribunal como la sentencia de 9 de junio de 2003 o la de 25 de marzo de 2004 que se pronuncia en la línea del artículo 36 de la LEF y por lo tanto estableciendo la fecha de la valoración de los bienes a expropiar en el momento en que se notifica al expropiado el acuerdo de iniciación de las gestiones para llegar a un mutuo acuerdo o en el momento en el que la Administración apercibe al expropiado para que extienda su hoja de aprecio.

En esta línea y recogiendo este mismo parecer se encuentra numerosa jurisprudencia citando por ejemplo las sentencias de 12 de julio de 2002 así como la sentencia de 5 de diciembre de 2003 en las que ambas disponen que "... el tiempo de iniciación del expediente de justiprecio, determinante de la fecha a la que hay que referir el valor de los bienes a tasar, conforme al artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, tiene lugar a partir del momento en que se notifica al expropiado el acuerdo de iniciación de las gestiones para llegar a un mutuo acuerdo o cuando el expropiado recibe el oficio de la Administración interesándole que formule hoja de aprecio".

Por lo tanto, la discusión doctrinal que aquí aflora es si el momento de la valoración que se debe considerar es cuando al expropiado se le notica el inicio de gestiones para alcanzar un mutuo acuerdo o si por el contrario ese momento para la tasación de los bienes debe ser el momento en el que la administración insta al expropiado a que formule una hoja de aprecio.

Autores como el magistrado D. Marcial Viñoly consideran que ambas soluciones son conformes con la jurisprudencia del tribunal supremo por lo que habrá de atenderse a cada caso concreto y a la actuación concreta de la Administración expropiante para poder fijar el instante al que debe referirse la valoración de los bienes expropiados.

Finalmente, hay que pronunciarse sobre el tema de los daños y perjuicios ocasionados al expropiado a causa de la actividad de la administración y deberán ser indemnizados por esta como una partida especial del justiprecio. Cabe citar entre otras las sentencias 26 de junio de 2001 y la del 13 de mayo de 2005 del Tribunal Supremo.

La importancia de la determinación de la fecha en que se ha de valorar los bienes es tal a fin de contabilizar si ha habido demora o un retraso imputable a la Administración en iniciar el expediente de justiprecio. En este sentido, la STS de 22 de octubre de 2012 recurso Núm.: 6680/2009 se pronuncia en la línea de evitar al expropiado cualquier perjuicio que el retraso de la administración expropiante le haya podido ocasionar

Del mismo modo las sentencias de 31 de diciembre de 2002 (recurso 9237/1998) y de 8 de febrero de 2005 (recurso 5076/2000), establecen que cuando ha existido una demora en la tramitación del expediente de justiprecio, el retraso "...no puede perjudicar al expropiado, de manera que en el caso de que el valor de los bienes o derechos ocupados fuese superior en el momento de la efectiva iniciación del expediente de justiprecio habría que estar a éste y en el supuesto de ser superior al tiempo en que debió iniciarse por ministerio de la Ley se deberá tener en cuenta ese momento para la valoración..."

Gracias a la admisión de este criterio de evitar un perjuicio al expropiado por el tribunal supremo la sala de lo contencioso administrativo aplica en beneficio del expropiado el aprovechamiento legitimador de la expropiación<sup>8</sup>

### **4.3 Fijación del justiprecio**

La fijación del justiprecio es la tercera fase del procedimiento de expropiación. Antes de proceder a su fijación habrá de cumplirse dos requisitos determinados por la LEF.

El primero de estos requisitos se trata de declaración de utilidad pública o interés social del artículo 9 de la LEF que califica este presupuesto como "indispensable" pues se trata del presupuesto habilitador de toda expropiación forzosa. Tal es su importancia que de no concurrir esa declaración de utilidad pública o interés social no se podría proceder a la expropiación ya que se no se ajustaría a derecho y por tanto sería ilegal.

---

<sup>8</sup> VIÑOLY PALOP, Marcial y CARBONERO REDONDO, Juan José, doctrina sobre determinación del justiprecio en la expropiación forzosa (2009-2012). Madrid, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Gabinete técnico, 2013 (p.38)

Al exigir la LEF la consecución de la declaración está tomando el camino de la CE que en su artículo 33.3 dispone que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social”

Esto es la -causa expropriandi- consistente en el presupuesto legitimador de la expropiación forzosa.

El segundo requisito exigido por la LEF es la consecución del acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos y solo tras ello indica el artículo 25 de la LEF se procederá a determinar el justo precio.

En palabras de la Exposición de Motivos de la citada Ley “la apreciación acerca de si es o no necesaria la ocupación de un bien en concreto es una garantía fundamental para el particular. La declaración de utilidad pública explícita o implícita garantiza la concurrencia del interés general, que viene a justificar la expropiación, pero no entra ni de lejos en apreciación alguna acerca de la necesidad de que para llevarlo a cabo se ocupe un bien determinado con preferencia a otro.”

En relación con el acuerdo de ocupación el artículo 15 de la LEF establece 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.”

Asimismo, el primer apartado del artículo 19 de la misma ley contempla una garantía de la que disponen los particulares “Cualquier persona podrá aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores de la relación publicada u oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación”

Ambas disposiciones están orientadas a evitar la posible arbitrariedad de la Administración y que por tanto su actuación se considere lesiva y pueda causar daños en la esfera privada de los particulares. Por ello este último artículo introduce la referencia “conveniente al fin que se persigue.”

El primer paso hacia la obtención del acuerdo de necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos es que el beneficiario de la expropiación habrá de presentar “una relación concreta e individualizada” describiendo los aspectos materiales y jurídicos, así como los bienes o derechos necesarios para la expropiación (artículo 17.1 de la LEF). A continuación, el gobernador civil deberá exponer públicamente durante el plazo de quince días la relación recibida por el beneficiario para que en ese lapso la persona que lo considere

oportuno pueda aportar datos necesarios a fin de oponerse o bien de rectificar errores. (artículo 18.1 y 19.1 de la LEF).

Finalmente, el gobernador civil debe resolver en el plazo máximo de veinte días, a la vista de las alegaciones formuladas (artículo 20 de la LEF).

Si bien es cierto el artículo 22 de la LEF indica que contra este acuerdo cabe recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente.

Tras realizar estos trámites realizados para la obtención del acuerdo requerido por la Ley el artículo 21 de la LEF indica que el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio.

Una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables, se procederá a la fijación del justiprecio. Se tramitará en pieza separada. El documento habrá de estar encabezado por la descripción del bien objeto de la expropiación en expediente individual a cada uno de los propietarios de los bienes expropiables.

Asimismo, el artículo 29 del Reglamento de Expropiación Forzosa indica que esa pieza separada se iniciará con un extracto de las actuaciones practicadas para la fijación por mutuo acuerdo del precio de adquisición.

Tratándose de legislación urbana el expediente individual se podrá sustituir por tasación conjunta consistente en un procedimiento único pues la fijación del justiprecio de todas las fincas se hará conjuntamente bajo la instrucción de la Administración la cual será quien fije los precios en base a las calificaciones del suelo, así como a diferentes hojas de justiprecio.

Tanto el proyecto, las notificaciones a los perjudicados y los criterios de valoración utilizados se publicarán para que puedan formular alegaciones para después el órgano autonómico dictar resolución del procedimiento.

Finalmente, tras ser notificada la decisión a los expropiados y si estos no formulan oposición la resolución será firme. De lo contrario se dará traslado del expediente expropiatorio y de la hoja de aprecio impugnada al Jurado de la Expropiación Forzosa.

A modo de conclusión, la firmeza del acuerdo de necesidad de ocupación es el momento clave en el procedimiento expropiatorio por tratarse del momento de la iniciación de la

expropiación. La fecha de la firmeza de este acuerdo adquiere una importancia capital pues se tomará de referencia para las futuras tasaciones de bienes o derechos a expropiar.

#### *4.3.1 Fijación del justiprecio por mutuo acuerdo: el convenio expropiatorio*

Como ya se dijo anteriormente, la tercera fase del procedimiento expropiatorio tiene lugar con posterioridad a la obtención de la declaración de utilidad pública o interés social y del acuerdo de necesidad de ocupación. Esta fase consiste en fijar el justiprecio.

Nos encontramos frente a la primera dentro del procedimiento de fijación del justiprecio fase también denominada fase preprocedimental o extraprocedimental porque puede tener lugar o bien con anterioridad o fuera del procedimiento.

En esta fase se trata de fijar el justiprecio de modo amigable o de mutuo acuerdo entre la Administración y el expropiado. Esta opción aparece contemplada en el artículo 24 de la LEF.

La ley establece un plazo de quince días para llegar a un acuerdo, pero si tras este tiempo no se ha llegado a un pacto se seguirá el procedimiento ante el jurado de expropiación sin perjuicio de que esa posibilidad de acuerdo entre las partes permanezca abierta hasta la finalización del procedimiento. Por tanto, la opción de expropiación por el jurado de actúa en defecto de acuerdo amigable<sup>9</sup>.

En otras palabras, si al término de los quince días establecidos se logra un acuerdo entre expropiante y expropiado se dará por concluida la fase de fijación del justiprecio y se procederá a su pago efectivo y tras ello la ocupación, por el contrario si no se consiguiese no finaliza el proceso de fijación del justo precio ni el impedimento de llegar nuevamente a otro acuerdo tras ello pues esta posibilidad sigue quedando abierta hasta el pago pero en ese momento entra en escena el Jurado de expropiación.

Esta opción que ofrece la Ley es muy ventajosa para ambas partes pues al expropiado le implica una dulcificación de la expropiación y de su adjetivación forzosa pues este procedimiento ya se trata de una medida demasiado intrusiva en la esfera privada de los particulares.

---

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*. Revista de Administración Pública. ISSN:0034-7639. Núm.156, septiembre-diciembre 2001 (p.323)



La posibilidad de un doble acuerdo aparece reconocida en el artículo 24 de la LEF cuando establece que “podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo”

Es de notable importancia saber la naturaleza de este tipo de acuerdo y es que no se trata de una compraventa el calificativo de civil o administrativa varía en función del objeto de la negociación.

Con toda razón desde el derecho francés se ha venido distinguiendo “cesión amigable” y por el contrario la “adhesión a la expropiación” pues esta última muestra la conformidad del expropiado con la decisión tomada por el expropiador, es decir, el propio término “adhesión” implica que el perjudicado se acoge a la decisión ya tomada por la Administración. Este último produce un efecto transmisivo *ope expropriationis*.

Reiterada jurisprudencia ha venido estableciendo que el negocio jurídico se entiende perfeccionado en el momento de la suscripción del acuerdo entre sujeto expropiante y expropiado, no así por la aprobación por la autoridad competente.

El derecho de reversión tiene cabida en las expropiaciones consumadas por esta vía del mutuo acuerdo.

Finalmente cabe destacar que cuando se torna imposible el cumplimiento in natura de lo pactado la Administración o el beneficiario de la expropiación se ve obligado a compensarlo mediante el pago del equivalente pecuniario.

#### *4.3.2 Jurado de expropiación*

La segunda fase dentro del proceso de fijación del justiprecio se inicia en el momento en el que las partes no logran llegar a un acuerdo en cuanto a la fijación del justiprecio una vez transcurridos los quince días que indica el artículo 24 de la LEF. En el momento que sucede se da paso a la segunda fase de este proceso e interviene el Jurado de Expropiación.

Se trata de la intervención del jurado de expropiación forzosa porque anteriormente ha fracasado el intento de lograr un acuerdo amistoso. Es un órgano arbitral pues su misión es realizar una valoración de los bienes que se van a expropiar.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 se establece que la naturaleza de estos jurados es administrativa y se acoge al régimen legal de la ley 40/2015-de régimen jurídico del sector público.

En cuanto a su composición el Jurado de Expropiación cuenta con un presidente, secretario y cuatro vocales. El presidente es un magistrado elegido por el presidente de la audiencia provincial en que se ubique. Es la figura que representa al Jurado, convoca las sesiones, fija el orden del día y dirige las deliberaciones y votaciones, teniendo voto de calidad en caso de empate.

También cuenta con cuatro vocales de los cuales uno es abogado del estado designado por la delegación de hacienda, un funcionario técnico titulado en ingeniería agrónoma, de caminos, moles, minas e industriales también arquitecto economista. Habrá un notario designado por el decano del colegio notarial

Deberán contar de igual modo con un secretario que será un funcionario administrativo designado por el delegado o subdelega del gobierno.

Cabe destacar que la propia exposición de motivos de la ley de expropiación forzosa contemplo realizar una forma alternativa de composición del jurado en el que se contara con tres peritos que interviniesen en la determinación del justiprecio sin embargo el Legislador rechazó la propuesta y su solución fue la creación de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, que son órganos en los que concurren dos funciones: la pericial y la cuasijudicial.

Con la introducción en estos jurados de diversos funcionarios del ministerio de hacienda se critica el punto de la falta de paridad entre el sector público y el sector privado (representado por el notario y el representante de las organizaciones agrarias) ya que en su mayoría lo componen funcionarios de dicho ministerio.

Mediante la LPGE para 2013 se modificó la composición del Jurado Provincial de Expropiación a fin de procurar una mayor presencia de funcionarios del Ministerio de Hacienda, estableciendo que los peritos debían de pertenecer a dicha categoría y que el nuevo Vocal fuese un Interventor de Hacienda.

El legislador por su parte con esta nueva reforma introduce en su composición solo a funcionario del ministerio de hacienda con la finalidad de encargarse de la fijación del justiprecio en base a las valoraciones realizadas por peritos.

La crítica a esta nueva composición de los jurados provinciales de expropiación comenta D. Manuel Espinosa Labella, magistrado y ex presidente de jurado provincial de expropiación forzosa<sup>10</sup> está en que casi en su totalidad se encuentra integrado por funcionarios del ministerio de hacienda y por tanto aumenta la importancia del sector público en detrimento del privado defendiendo que los técnicos peritos deberían ser de distinta procedencia.

#### **4.4 Las hojas de aprecio: contenido y eficacia vinculante**

Las hojas de aprecio pueden definirse como los documentos en los que expropiado y beneficiario de la expropiación hacen constar las valoraciones y que estimes oportunas para la valoración del justiprecio en base a los diferentes criterios establecidos para valorar los bienes que posteriormente se adquirirán.

EL TS define las hojas de aprecio como “declaraciones de voluntad dirigidas a la otra parte mediante las cuales se fija, de modo concreto, el precio estimado justo para el bien que, respectivamente, pierden y adquieren”<sup>11</sup>

Anteriormente se comentó que una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos como requisito legitimador del proceso de expropiación se procede a decidir la fijación del justiprecio de conformidad con los criterios para ello. Esta fijación puede ser amigable, es decir, tomada de mutuo acuerdo por el beneficiario de la expropiación y por el sujeto perjudicado o bien, subsidiariamente, esta fijación la realizara el jurado de expropiación forzosa a través de la denominada valoración contradictoria.

Pues bien, en el momento en que se requiere la intervención del jurado por no haber llegado a un acuerdo en cuento a la valoración económica de los bienes y de los derechos expropiados el expropiado y expropiante transcurridos los quince días establecidos por el

---

<sup>10</sup> ESPINOSA LABELLA, Manuel Diario La Ley, núm. 9226, Sección Tribuna, 26 de junio de 2018, Editorial Wolters Kluwer

<sup>11</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramon. Régimen jurídico de la actividad administrativa. Madrid, Ediciones Académicas, S.A., 24ª edición 2018, (p.482)

SSTS de 25 de abril de 1986 y STS de 27 de octubre de 1987

artículo 24 de la LEF, es cuando el expropiado presenta previo requerimiento de la administración, la hoja de aprecio.

Tiene un efecto declaratorio de la valoración que el expropiado considera que debe darse al objeto de la expropiación, así como también le permite exponer los elementos de juicio que estime necesarios y relevantes para la determinación posterior de su justo precio.

El plazo dado por la Ley de Expropiación Forzosa son 20 días a contar desde la fecha del requerimiento de la administración al expropiado.

Cabe mencionar que el trámite en el que se extiende la hoja de aprecio es anterior a la intervención del jurado de expropiación forzosa. A la vista de la valoración económica reflejada en dicha hoja por el expropiado el beneficiario del proceso podrá o bien rechazarla o aceptarla.

Por un lado, si acepta el justiprecio este se entenderá definitivamente fijado. Por otro lado, si el sujeto rechaza la valoración deberá elaborar y hacer constar su propuesta de valoración en una hoja de aprecio a parte que será objeto de notificación al expropiado para que a la vista de la posterior valoración del beneficiario modifique siempre a la baja su pretensión. Pero si este rechaza la propuesta del beneficiario se constata su oposición y por tanto entra en juego la intervención del jurado.

Hay que comentar que la cuantía señalada por el expropiado en su hoja de aprecio será la cuantía máxima, es decir, es el máximo de la cuantía a del justiprecio que puede operar. Así el jurado de expropiación no podrá declarar una cuantía superior a la propuesta en un principio por el agraviado.

Por tanto, las hojas de aprecio formuladas por las partes constituyen respectivamente los límites máximo y mínimo de la definitiva cuantificación del justo precio.

“Las hojas de aprecio de las partes constituyen los límites sobre los que ha de fijar el justiprecio, por lo tanto, los jurados de valoraciones como los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, cuando examinan su legalidad, no pueden alterar ese importe”<sup>12</sup>

Se desprende que las pretensiones y declaraciones aquí efectuadas son vinculante<sup>13</sup> para las partes en el marco del proceso expropiatorio, en lo referente al quantum, conceptos

---

<sup>12</sup> LÓPEZ MARTÍNEZ, Julián; LÓPEZ EGEA, Maravillas. Fijación del justiprecio en la expropiación forzosa. Selección de jurisprudencia. Madrid. Editorial jurídica Sepin S.L. 2016 (p.56)

<sup>13</sup> STS de 11 de noviembre de 2009 (recurso 4377/2006)

indemnizable y calificación del bien expropiado de conformidad y así encuentra su justificación en base a la teoría de los actos propios.

Esta fase comentada se denomina valoración contradictoria pues ambos sujetos enfrentan sus pretensiones.

Para la formulación de la hoja de aprecio en la que consten la valoración y los argumentos que estime convenientes de la expropiación este sujeto de conformidad con lo dispuesto en la ley se podrá valor del asesoramiento de un perito, así como estar avalado por su firma.

Frecuentemente se adjuntan a la hoja de aprecio informes de peritos en los que se basa la valoración pretendida respecto a lo cual el tribunal supremo se ha mostrado en desacuerdo recurrir a esta prueba pericial por causar indefensión.<sup>14</sup>

Por último, en la tramitación que siguen las hojas de aprecio formuladas por las partes pueden darse infracciones procedimentales. Habrán de valorarse pues en ciertos casos pueden dar lugar a la nulidad expediente como en el caso de la no acreditación del traslado de la hoja de aprecio del beneficiario al expropiado.

Por el contrario, se da situaciones que estos errores no producen la nulidad como en el caso en la administración no requiera previamente al perjudicado pues este plazo queda indicado en la ley de expropiación forzosa y se entiende que debe ser conocido.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en su sentencia de 16 de junio de 2012 número de recurso 5068/2009 que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por el perjudicado a la administración pues en el presente caso el alto tribunal no aprecia error en el consentimiento. La parte actora argumenta que este error es debido a la ocultación o falta de información del ayuntamiento del dato de la clasificación del suelo a expropiar.

En el caso se aprecia que no hay error o vicio del consentimiento ya que la información urbanística del suelo se contiene en los planes generales de ordenación urbana y es publica por lo que este dato era de fácil conocimiento por los recurrentes.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> SSTs de 7 de abril de 1998 y de 22 de marzo de 2006.  
STS de 16 de marzo de 2015

<sup>15</sup> VIÑOLY PALOP, Marcial y CARBONERO REDONDO, Juan José, doctrina sobre determinación del justiprecio en la expropiación forzosa (2009-2012). Madrid, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Gabinete técnico, 2013 (p.28)

## 5. PAGO Y CONSIGNACION DEL JUSTIPRECIO

La última fase del procedimiento expropiatorio corresponde al pago y consignación del justiprecio. Una vez fijado el justo precio ya sea por mutuo acuerdo o por el Jurado de Expropiación se procederá a su pago y puesta a disposición.

Este tema se encuentra regulado en el capítulo IV de la Ley de Expropiación Forzosa. Su artículo 48 fija el plazo del pago del justiprecio en un máximo de seis meses. Ello no impide que continúe el eventual litigio entre las partes para la determinación del quantum indemnizatorio y de conformidad con el artículo 50.2 de la LEF el expropiado tiene derecho a que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio.

El plazo fijado para abonar el justiprecio no se interrumpirá en ningún caso a pesar de que el perjudicado haya interpuesto un recurso contencioso-administrativo.<sup>16</sup>

Autores como Francisco Pera Verdaguer expresa que «mientras la resolución no sea firme, el justo precio no ha sido realmente determinado, y en consecuencia mientras penda la posibilidad de interposición de un recurso no habrá llegado el momento de la procedencia del pago del precio».

Cuando el propietario del bien objeto de la expropiación rehusare recibir el pago el beneficiario habrá de consignar el montante de la indemnización en la Caja General de Depósitos a disposición del tribunal o autoridad competente. De esta forma se produce a todos los efectos el pago del bien o derecho a fin de que el beneficiario pueda tomar posesión de él.

Se plantea el problema de la propiedad del justiprecio que ha sido consignado y no cobrado. Como se desprende de los artículos 51 y 52 LEF que consideran producida la transmisión pudiendo ocupar el bien expropiado una vez realizado el requisito previo del

---

<sup>16</sup> Téngase en cuenta la STS, 3.<sup>a</sup>, de 23 de enero de 2007, RJ 2007\597, que indica que «es reiterada la jurisprudencia que declara que dicho plazo no se interrumpe por la interposición de recursos jurisdiccionales, a la que se refieren los recurrentes en el primer motivo». Tanto es así que el sujeto expropiado tiene derecho a la retasación que se origina una vez ha transcurrido el plazo de caducidad establecido en el art. 58 LEF, desde la determinación en la vía administrativa del justiprecio y sin interrupción por la interposición de recursos jurisdiccionales. En el mismo sentido se manifiestan las SSTS, 3.<sup>a</sup>, de 19 de enero de 1999, RJ 1999\1076 y la de 18 de marzo de 1983.

pago de la indemnización o justiprecio ya que el pago determina normalmente el momento en el que se considera producida la transmisión.

Se apuntó que en el supuesto que se produzca el rechazo de la indemnización por el expropiado el beneficiario consignará el precio en la Caja General de Depósitos. Para que la consignación produzca efectos vinculantes y liberatorios, por un lado, ha de haberse acreditado cumplidamente la actitud pasiva o aquietamiento del acreedor o expropiado en el percibo del justo precio.

Y, por otro lado, se pronuncia la STS de 18 de mayo de 1984, exponiendo que el propietario de los bienes expropiados ha de tener conocimiento de la consignación de la indemnización pues este resulta requisito sine qua non para que se produzca este efecto liberatorio de la consignación.

El artículo 25.1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado indica que el derecho a reclamar dinero o intereses contra el Estado o las Entidades locales prescribe a los cuatro años. De este precepto se deriva que, aunque no se reclamen en el momento del pago, no por ello puede interpretarse como renuncia.

La consignación del justiprecio produce los mismos efectos que el pago no es un crédito o deuda del estado. El justiprecio consignado es propiedad del expropiado. Por ello, no cabe hablar de prescripción de créditos o deudas, sino de deudas satisfechas y pagadas.

El artículo 27.2 del Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero 1997, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos, establece que los depósitos constituidos ante la Caja General de Depósitos quedarán sujetos a la normativa sobre bienes y valores abandonados prevista en la Ley General Presupuestaria y en sus disposiciones complementarias.

Se completa en relación con el artículo 18 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas en el que atribuye al Estado la propiedad de los saldos y depósitos abandonados tales como valores, dinero y bienes muebles. A continuación, se establece que las entidades depositarias están obligadas a comunicar al ministerio de hacienda la existencia de tales depósitos.

En cuanto a la forma del pago el artículo 48.2 indica que “el pago se verificará mediante talón nominativo al expropiado o por transferencia bancaria, en el caso en que el expropiado haya manifestado su deseo de recibir el precio precisamente por este medio”

En el caso de pago de la indemnización en expropiaciones con fines urbanísticos, se permite que la Administración pague el precio al expropiado “mediante terrenos equivalentes situados en el mismo área que el del objeto de la expropiación”<sup>17</sup>

Asimismo, la ley del suelo de 2007 prevé que la indemnización pueda ser en especie siempre y cuando ambas partes estén de acuerdo.

El artículo 51 de la LEF expresa que “hecho efectivo el justo precio, o consignado en la forma prevista en el artículo anterior, podrá ocuparse la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado”

Finalmente, para proceder a la ocupación ha de levantarse acta ante el alcalde del término en el que se hallen los bienes. Esta acta constituye “título bastante” para ser inscrito en el Registro de la Propiedad y demás registros públicos y por tanto da derecho a la efectiva ocupación (artículo 53)

### **5.1 Supuestos de demora y abono de intereses**

La problemática que se presenta en el momento del pago de la indemnización consiste en que tras haber sido valorado y posteriormente fijado el justiprecio el abono de esta tarde en hacerse efectivo al expropiado provocando así una pérdida de su valor respecto de su tasación por efecto de la inflación que sufren las economías.

Como se apuntó en la expropiación forzosa ha de fijarse la cuantía indemnizatoria o bien de mutuo acuerdo por los sujetos implicados o bien por el Jurado y esta debe resarcir por completo el valor económico de la pérdida del perjudicado en su patrimonio. Pues bien, esta indemnización no ha de sufrir en ningún caso quebranto tras la operación expropiatoria ya que es una de las garantías ofrecida al expropiado.

Cabe decir, que si entre ambas prestaciones transcurre un gran lapso de tiempo esta indemnización ya no equivaldría al valor real del bien en función del cual estaba fijada esa indemnización ya que es posible que el valor económico del bien fluctuó debido a la injerencia de factores externos.

Dado que la máxima del procedimiento expropiatorio es ofrecer una garantía al expropiado para que este no se vea perjudicado, la LEF ha contemplado una serie de medidas

---

<sup>17</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramon. Régimen jurídico de la actividad administrativa. Madrid, Ediciones Académicas, S.A., 24ª Edición 2018 (p.483)



que sirven como garantía al expropiado frente a estos supuestos de demora de la administración.

Así el artículo 56 de la LEF indica que si en un plazo de seis meses desde la iniciación legal del expediente no se hubiera determinado el justiprecio por resolución definitiva la Administración que ha causado la demora deberá abonar al expropiado el interés legal del justiprecio, que se encuentra fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, hasta el momento en que se haya determinado liquidándose con efectos retroactivos una vez fijado el justiprecio.

La LEF consciente de los problemas que resultaban del retraso en el pago por la Administración introdujo una serie de soluciones para evitar estas injusticias.

La primera de estas medidas fue reducir considerablemente los plazos del procedimiento expropiatorio con respecto a la regulación presente en la ley de 1879 cuando indicaba “duración máxima de los plazos”. Vagamente se deja entrever en la exposición de motivos de la ley cuando dice “economía procesal conseguida” y “alteración del procedimiento.

De este modo el plazo para el pago queda así fijado en seis meses y para la determinación del justiprecio cincuenta y ocho días para la fijación del justiprecio.

La segunda técnica fue introducir el devengo de los intereses de demora. El beneficiario de la expropiación habrá de abonar el interés legal del justiprecio cuando haya transcurrido más de seis meses desde el comienzo del expediente expropiatorio sin haberse fijado el justiprecio.

La retasación es la medida introducida con más afán garantista por el artículo 58 de la Ley pues acorde a esto ha de procederse a una nueva tasación una vez transcurridos dos años desde la fijación del justiprecio sin que este se haya hecho efectivo.

Cabe destacar la Sentencia de 22 de enero de 2013, rec. 1661/2010 dictada por el Tribunal Supremo sección 6ª de la sala tercera, de lo contencioso administrativo.

El objeto del presente recurso es la liquidación de intereses derivados de la expropiación forzosa de una finca cuya urgente declaración fue declarada en 1956, ocupada en 1959 y cuyo justiprecio se fijó en 2005.

La recurrente dice tener derecho a intereses de demora desde el momento en que originariamente debió iniciarse la pieza de justiprecio; y no, tal como entienden la

Administración y la Sala de instancia, desde el momento en que efectivamente se inició casi cincuenta años más tarde.

La obligación de intereses de demora es accesoria con respecto a la obligación principal de pago del justiprecio. De aquí que no pueda reconocerse el derecho a unos intereses calculados sobre un principal cuyo importe refleja no sólo el valor actual del terreno expropiado -en lugar de su valor en el momento en que, tras la ocupación, debió fijarse el justiprecio-, sino además un valor actual que, por el largo tiempo transcurrido, es muy superior al que habría arrojado una tasación realizada en el momento de la ocupación

Hay que tener en cuenta, por lo demás, que el hecho de haberse fijado el justiprecio con arreglo al valor del terreno expropiado en el año 2005 supone ya una compensación, por la extraordinaria revalorización de aquél con respecto al año 1957.

Conforme a esta argumentación, el Tribunal Supremo desestima el recurso de casación y confirma la sentencia del TSJ Las Palmas frente a la que interpuso recurso casacional la demandante y que consideró ajustada a derecho la liquidación de intereses de demora derivados de expediente de expropiación forzosa de finca cuya urgente declaración fue declarada en 1956, ocupada en 1959 y cuyo justiprecio se fijó en 2005.

Finalmente, la declaración de turno preferente de los procesos expropiatorios ratificado por el artículo 126.4 de la ley de 1954.

El artículo 57 prevé la posibilidad de que el retraso no se haya producido en la fijación del justiprecio, sino un retraso en el pago. Indica pues que se abonará “el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el artículo 48”

Con respecto al cálculo de los intereses por demora el *dies a quo*, esto es, el día a partir del cual se empiezan a devengar los intereses, es aquel en el que haya transcurrido seis meses desde el inicio del expediente expropiatorio. Desde que el acuerdo de necesidad de ocupación deviene firme.

Esto se desprende del artículo 56 LEF en relación con los artículos 21.1 que indica que el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio y 22 de la misma ley, así como con el artículo 71.1 del su Reglamento que de igual forma indica que “la situación de mora se entenderá iniciada después de transcurrir seis meses, contados desde la fecha en que sea firme el acuerdo de necesidad de ocupación”

El *dies ad quem* será aquel en que el justiprecio quede definitivamente fijado, bien sea en vía administrativa o bien en vía de resolución de recurso. El plazo de prescripción establecido para la reclamación de los intereses es de cinco años.

La jurisprudencia ha dispuesto que el devengo de los intereses indicados anteriormente (artículos 56 y 57 de la ley) se producirá sin necesidad de reclamación o interpellatio<sup>18</sup> del expropiado de manera automática por ministerio de la ley.

En este sentido se pronuncia la sentencia de 17 de octubre de 2012 cuando expresa “que los intereses legales derivados de la expropiación se devengan ope legis -por ministerio de la ley”<sup>19</sup>

Asimismo, encontramos numerosas sentencias que fallan de acuerdo con el mismo tenor como también lo hace la STS de 26 de marzo de 2012.

Cabe hacer referencia al fenómeno del anatocismo el cual trata del devengo de intereses sobre los intereses. Tomando como ejemplo la sentencia dictada por el Tribunal Supremo del 13 de febrero de 1960, indica que no es lícita su reclamación. Sin embargo, la demora en el pago de los intereses debidos tras el pago del justiprecio si genera a su vez intereses sobre la cantidad ya liquida.

Los intereses por demora vienen siendo considerado frutos civiles por la jurisprudencia y por tanto se regulan en el CC.

## 5.2 Retasación

La retasación se trata de la segunda de las garantías, a continuación del abono de intereses en caso de demora, que la Ley de Expropiación ofrece al sujeto que ha sido perjudicado por el proceso expropiatorio.

Esta figura se encuentra regulada en el artículo 58 de la Ley del cual se desprende que su razón de ser deriva de la caducidad del justiprecio expropiatorio. Es así ya que, a

---

<sup>18</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramon. Régimen jurídico de la actividad administrativa. Madrid, Ediciones Académicas, S.A., 24ª Edición 2018 (p. 484)

<sup>19</sup> VIÑOLY PALOP, Marcial y CARBONERO REDONDO, Juan José, doctrina sobre determinación del justiprecio en la expropiación forzosa (2009-2012). Madrid, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Gabinete técnico, 2013 (p. 186)

consecuencia del transcurso de los plazos legales sin haberse hecho efectivo el pago o la consignación del importe, decae toda eficacia del justiprecio.

La jurisprudencia viene considerando la retasación como el efecto inmediato de la caducidad del justiprecio. Es el medio de paliar el desfase temporal entre la determinación del justiprecio y su pago pues las tasaciones efectuadas en su momento y no se hicieron efectivas carecen de valor pues el derecho del expropiado es percibir el justiprecio correspondiente al momento de la valoración del bien pues en modo contrario este derecho se verá destruido a causa de la demora de la administración en el pago.

Así pues, su finalidad principal no es otra si no que no se desvalorice con el paso del bien el bien objeto de expropiación a causa de la inevitable incidencia de la inflación sobre la cantidad previamente valorada.

La retasación otorga el derecho al expropiado a exigir una nueva valoración ante la demora de la Administración en el pago debido “adaptada a las fluctuaciones de la moneda”<sup>20</sup> siempre que hubiesen transcurrido más de cuatro años desde la determinación del justiprecio sin haber sido posteriormente abonado o consignado.

Este plazo no se interrumpe por la interposición de recursos jurisdiccionales como indicó el Tribunal Supremo en 2014 en su sentencia del 17 de marzo.

El nuevo valor del bien se hallará a través de una nueva valoración no satisfaciendo este fin una revaloración monetaria esto es así porque en este nuevo proceso han de tenerse en cuenta además de las modificaciones cuantitativas también las modificaciones cualitativas y físicas del propio bien como consecuencia del paso del tiempo. Solo así el proceso de retasación será legítimo y ajustado a las circunstancias de cada bien. La retasación ha de estar referida a los mismos bienes y derechos expropiados.

Queda excluida la retasación para el caso en el que ya se haya producido la consignación o el pago, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años. De esto se deriva que si se quiere ejercitar el derecho de la retasación no solo ha de haber transcurrido el plazo establecido, sino que no se haya realizado el pago o consignación del precio.

La retasación se formula mediante solicitud acompañada de una nueva hoja de aprecio ante la Administración a partir del transcurso de dos años sin limitación de tiempo

---

<sup>20</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramon. Régimen jurídico de la actividad administrativa. Madrid, Ediciones Académicas, S.A., 24ª Edición 2018 (p.484)

salvo el plazo general de quince años para el ejercicio de acciones personales establecido en el artículo 1964 CC.

De acuerdo con la STS de 26 de septiembre de 2011 tampoco excluye el ejercicio del derecho de retasación el hecho de que el precio o el pago se haya hecho efectivo transcurridos el plazo fijado por el artículo 58 de la Ley salvo que el expropiado manifieste su intención de renunciar a su derecho o que perciba el pago mostrándose conforme con el quantum indemnizatorio sin realizar reservas al respecto.

Asimismo, la STS de 7 de febrero de 2002 remite a pronunciamientos anteriores como los realizados por las SSTS de 2 de Junio de 1984, 14 de noviembre de 1995 entre otras según las cuales “el pago posterior a los dos años de la fijación del justiprecio no es obstáculo para que proceda la retasación”, si se ha solicitado la misma con anterioridad a dicho pago.

De esto se deduce que la solicitud de la retasación no puede quedar enervada por el solo hecho de admitir el pago del precio ya que esta debe hacerse sin reservas.

El derecho a la retasación se puede ver perjudicado en casos de abono extemporáneo del justiprecio caducado, cuando la actitud del expropiado al recibir dicho justiprecio sea de *aceptación del quantum compensatorio*.<sup>21</sup>

Pero, pedida la retasación con anterioridad a percibir la totalidad del justiprecio, no es aplicable la doctrina jurisprudencial de los actos propios para denegarla, sin que el cobro, en este caso, precise de reserva alguna al haberse previamente interesado aquélla (STS de 3 de junio de 2000).

A modo de conclusión en opinión de García de Enterría y de Fernández Rodríguez la retasación ha resultado poco operativa<sup>22</sup> ya que “no resuelve el problema de la demora superior a dos años en el pago de los suplementos que al justiprecio señalan las sentencias cuando se pagó inicialmente el justiprecio declarado por el jurado.”

Ambos autores proponen y defienden otras alternativas en función de la depreciación monetaria que permitan una revisión automática del justiprecio que permitan ventilar el

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *La retasación por caducidad del justiprecio de la expropiación (enfoque jurisprudencial práctico)*. Núm. especial 99-100. Mayo-diciembre 2014. ISSN: 0211-9560 (p.1655)

<sup>22</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramon. Régimen jurídico de la actividad administrativa. Madrid, Ediciones Académicas, S.A., 24ª Edición 2018 (p.485)

proceso sin necesidad de una vuelta atrás a todo el procedimiento expropiatorio para volver de nuevo a la fase de determinación del justiprecio.

Ello supondría una dilación excesiva en el proceso que ocasionaría el abandono por parte de muchos administrados de su derecho de retasación.

A pesar de que esta solución no es de grata acogida por la jurisprudencia la realidad es que numerosas sentencias del Tribunal Supremo se pronuncian en ese sentido como son las SSTS de 3 de abril de 1985 y 30 de septiembre de 1986. Las sentencias que se hacen eco de estas fórmulas alternativas resultan cuando invocan los principios de equidad y de responsabilidad patrimonial frente a los retrasos que les son imputables.

## **6. LA REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO**

Para concluir la exposición de este documento se tratará la reversión del bien expropiado entendiéndose por esto el derecho que corresponde al sujeto expropiado o causahabiente para recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado para el caso en el que la obra o servicio prevista que lo motivó no se llegue a realizar desapareciendo la afección mediante el abono de una indemnización.

Este derecho se trata de la última garantía que asiste al expropiado tras la consumación de todo el procedimiento expropiatorio.

El objeto de este derecho son toda clase de expropiaciones incluidas las de tipo urbanístico independientemente de la manera en que se haya determinado el justiprecio.

El artículo 66 del Reglamento de expropiación forzosa en su primer párrafo establece que su fundamentación se encuentra en la prohibición de “la realización de obras o el establecimiento de servicios distintos en relación con los terrenos o bienes expropiados a aquellos que motivaron la expropiación.”

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido entendiendo como indica en sus sentencias de 16 de noviembre de 1978 y de 21 de noviembre de 1979 que la reversión refiere una condición resolutoria del negocio jurídico expropiatorio en el cual para que sus efectos se produzcan es necesario un acto administrativo que la reconozca. Sin embargo, esta concepción ha sido criticada por otro sector de la doctrina indicando que la restitución se

condiciona a la restitución de la cantidad indemnizatoria recibida por el expropiado actualizada a fecha en que este ejercite el derecho de reversión.

García de Enterría describió la reversión como un fenómeno de invalidez sucesiva que sobreviene a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa de afección. En este mismo sentido se pronuncia STS de 7 de febrero de 1979.

La reversión produce efectos ex nunc, es decir que el ejercicio de este derecho no implica la anulación de la expropiación si no la cesación de sus efectos, la cual deviene efectiva por el traspaso de la propiedad en signo contrario y también supone la devolución de prestaciones entre las partes implicadas.

Actualmente el TS en sus pronunciamientos en las sentencias de 30 de septiembre de 1991 y la de 14 de julio de 1992 considera que el derecho de reversión se trata de un derecho subjetivo pues su ejercicio va unido a la condición de sujeto expropiado, de origen legal y por tanto susceptible de aplicación en los casos legalmente establecidos, un derecho de carácter real y de adquisición.

Como expresaba el artículo 69 de la Ley de Expropiación Forzosa "Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá ésta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de estos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados."

Esta solución era demasiado radical ya que destruía el derecho de propiedad del tercero que de buena fe adquirió ese bien. Sin embargo, tras la Ley 38 /1999, de la edificación esta citada solución solo se producirá cuando concurren las garantías registrales ordinarias. Así en las inscripciones del Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el derecho o bien expropiado ya que "sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la ley hipotecaria"

En cuanto a las causas legitimadoras del derecho de reversión este nace como se apuntó anteriormente por la no ejecución de la obra o establecimiento de servicio que motivó la expropiación y la posterior desafectación posterior o la existencia de bienes sobrantes.

Por lo que se refiere a la primera de las causas legitimadoras de la reversión, la no ejecución de la obra o la no implantación del servicio que motivó la expropiación se entiende producida en su vertiente formal, cuando la Administración haya manifestado inequívocamente su propósito de no llevarla a cabo o de no implantarlo. Esta manifestación de la voluntad puede ser a través de un pronunciamiento expreso o bien a través de actos implícitos siempre que sea de manera inequívoca.

En su vertiente material, se considera que no hay ejecución de la obra ni implantación del servicio una vez transcurridos cinco años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiera iniciado la ejecución de obra o implantación de servicio, o bien cuando hubieran transcurridos dos años desde la fecha prevista a estos efectos.

Transcurridos dichos plazos los perjudicados pueden anunciar a la Administración expropiante sus intenciones de ejercitar su derecho a la reversión pudiendo ejercitarlo efectivamente si transcurren otros dos años desde que se suspendió la ejecución de la obra o establecimiento del servicio.

La forma de excluir este supuesto está en que la Administración haya iniciado la ejecución o la implantación del servicio, aunque no haya concluido.

Entre la causa expropiandi y la expropiación hay una relación de necesidad y solo se podrán afectar al fin de la expropiación los bienes necesarios y los que sirvan al fin legitimador de esta. Es por tanto que si se rompe esta relación entre la causa expropiandi y la determinación de los bienes y derechos que han de ser objetos del proceso resultarán injustificados dichos bienes.

De este presupuesto se deriva la segunda causa legitimadora del derecho objeto de análisis, ya que contempla la posibilidad de la existencia de bienes o derechos sobrantes en el proceso. Es necesario que no haya transcurrido más de veinte años desde la toma de posesión. Se viene discutiendo la determinación de los bienes cuando su utilización no es directa en la obra o servicio.

La última de las causas por las que puede darse la reversión es la desafectación de los bienes y derechos de la finalidad para la que fueron expropiados.

Se trata de un caso en el que se han abandonado los fines de utilidad pública que justificaban y legitimaban la expropiación. Diversas sentencias se pronuncian indicando que



no se requiere un acto expreso siendo solamente necesario que se produzca de hecho (STS de 9 de octubre de 1981)

La competencia para resolver la reversión corresponde a la Administración que sea titular del bien o derecho expropiado en el momento en el que se solicite o a la que pertenezca el beneficiario de la expropiación en el caso de que no coincidan ambos sujetos.

El pronunciamiento resultante ha de tener carácter reglado y no discrecional desplegando aquí toda su eficacia el silencio administrativo. Contra esta resolución cabrá interponer los recursos administrativos que correspondan y tras agotar la vía administrativa pasar a la vía judicial.

El procedimiento de la reversión se inicia mediante solicitud que ha de ser presentada por el expropiado o por los causahabientes a la Administración expropiante en la que se contenga al menos un principio de especificación de los bienes o derechos que se pretende recuperar.

El *dies a quo* comienza desde el día siguiente a la notificación formal del acto de reversión. El plazo del que se dispone para ejercitar el derecho es de tres meses.

Existen casos en los que a pesar de no haber notificado el ejercicio del derecho se puede ejercitar efectivamente bajo unas determinadas condiciones y en unos casos tasados.

Por una parte, cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de estos. Por otra parte, cuando desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin haberse iniciado la ejecución de la obra o la implantación del servicio no hubieran transcurrido cinco años. Por último, cuando la ejecución de la obra o la implantación del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración sin que haya dictado un acto expreso para la reanudación de estas.

El derecho de reversión produce efecto *ex nunc* es decir que el propio negocio expropiatorio no es nulo, pero supone el cese de sus efectos. Implica la devolución de los bienes del expropiado para reintegrarlos en su patrimonio. Asimismo, implica también una devolución de prestaciones de signo contrario entre los sujetos implicados en el proceso expropiatorio.

El expropiado ha de restituir lo percibido mediante el justiprecio y para la determinación de la indemnización ha de actualizarse conforme a la evolución del índice de

precios al consumo entre el periodo comprendido entre la fecha de iniciación del expediente del justiprecio y el del ejercicio del derecho de reversión. Es la Administración la que ha de concretar el importe de la cantidad en el mismo acuerdo donde reconozca el derecho de reversión.

En el proceso de determinación de la indemnización puede suceder que los bienes y derechos que han sido expropiados y que son objeto del derecho de retasación hayan cambiado su calificación jurídica que esto va a condicionar su valor, pueden haber sido objeto de incorporación de mejoras o por efectos de agentes externos como la depreciación puede que su valor se haya visto disminuido. Por ello ha de acudir a un nuevo procedimiento para la fijación del precio conforme a los criterios de valoración legalmente establecidos en la LEF.

Asimismo, el pago de la indemnización condiciona la toma de posesión del derecho o del bien revertido y ha de efectuarse en el plazo de tres meses desde su determinación.

Hay veces en que no es posible hacer la restitución de lo expropiado *in natura*, como consecuencia, dice la Ley de Expropiación Forzosa, "de una alteración indebida", expresión que abarca la imposibilidad de devolución tanto física, la más normal, como jurídica, cual sucede, por ejemplo, con la afectación a otro fin público que lleva aparejada la pertenencia al demanio [en este sentido, STS de 7 de febrero de 1989]. En estos supuestos la obligación de devolver se transforma en la de indemnizar los daños y los perjuicios.

Esta configuración de la reversión como un derecho de contenido patrimonial propio le hace susceptible de negociación y de transmisión.

## 7. CONCLUSIONES

A lo largo del presente texto se ha analizado la configuración del justiprecio en el sistema legislativo español. Se trata de la mayor garantía que el poder público ofrece a los sujetos expropiados en el marco de la potestad expropiatoria de la administración.

La expropiación forzosa consiste en la privación de derechos o intereses legítimos de los particulares acordada imperativamente por la Administración, ya sea para su beneficio o de terceros.

Para que la expropiación sea conforme a derecho se requiere abonar al perjudicado el justiprecio que se trata de una compensación económica calculada conforme a los criterios establecidos en la ley de 1954.

La piedra angular en este tema es el derecho de propiedad privada reconocido en el artículo 33.3 de la Constitución y su subordinación al interés general en las legislaciones de diferentes épocas siendo el reflejo de la sociedad de cada momento histórico. Así pues, la propiedad privada constituye el pilar fundamental sobre el que se asienta la institución de la expropiación forzosa.

Tal es su importancia que precisamente el reconocimiento de este derecho es la justificación del abono del justiprecio como garantía ofrecida a los expropiados para que no se vean limitados en su derecho de propiedad y de este modo resarcir el perjuicio causado por la intervención de esta potestad administrativa.

Este documento dedica un gran esmero al estudio de la determinación de la cuantía indemnizatoria que es un foco de conflicto entre la Administración y el expropiado ya que de este proceso se derivan importantes consecuencias económicas para los administrados como es el caso en que se vea influenciado por el fenómeno de la inflación.

El momento de pago y posterior consignación tampoco es cuestión banal pues dependiendo del modo de proceder al pago de la indemnización pueden presentarse problemas como el caso en que el expropiado no se encuentre reintegrado en su derecho antes del plazo establecido legalmente. Así se abre el paso a la segunda garantía establecida en favor de la administrado y se trata de la retasación.

Es un derecho mediante el que se exige una nueva valoración adaptada a las fluctuaciones del valor de la moneda sufrida en el transcurso del plazo de dos años. Esto es así porque el sujeto expropiado no se puede ver perjudicado por la expropiación.

La indemnización ha de ser el equivalente económico del bien o interés legítimo del que se ve privado el administrado de tal manera que con el abono del precio este pudiera comprar un objeto análogo del que se vio privado al momento en que es realizada la valoración. De este modo el perjudicado no se vera empobrecido ni la Administración enriquecida injustamente.

Cabe decir que toda expropiación forzosa tiene dos presupuestos fundamentales que son la previa declaración de utilidad pública y la declaración de ocupación. Es sabido que, en la práctica, en la mayor parte de las expropiaciones el acto expropiatorio no se produce en la forma regulada por la Ley de Expropiación de 1954 como parte del procedimiento general expropiatorio sino con *la aprobación de proyectos de obras y servicios*, aunque solo cuando *comprendan la descripción detallada, concreta e individualizada, en todos los aspectos, material y jurídico, de los bienes o derechos cuya expropiación resulte necesaria.*<sup>23</sup>

Por último, es palmaria la crisis de la regla del previo pago al generalizarse el procedimiento de expropiación urgente que permite una reversión de las fases expropiatorias siendo posible de este modo la ocupación del bien sin haberse abonado previamente el justiprecio. Es indudable que el recurso a este procedimiento provoca un menos cabo en el patrimonio del expropiado vulnerando así sus derechos.

---

<sup>23</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. El acto administrativo expropiatorio. Revista de Administración Pública. ISSN 0034-7639, núm. 206. 2018 (p.33)

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIBROS

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo II*. Madrid. Civitas S.A.-Thomson Reuters, 3ª edición, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid, Civitas S.A. -Thomson Reuters, 15ª edición, 2017.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su valoración y pago, con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas. Texto adaptado a la nueva Ley del Suelo y Valoraciones y a la reforma del derecho de reversión por la Ley 38/1999*. Granada: Editorial Comares, 2001.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su determinación y pago. Valoraciones urbanísticas. Revisado y actualizado conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 y jurisprudencia reciente*. Granada: Editorial Comares, 2018.
- LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, Miguel. *Expropiación forzosa. El Justiprecio. Guía práctica y jurisprudencia*. Madrid: Editorial Colex, 1997.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramon. Régimen jurídico de la actividad administrativa. Madrid, Ediciones Académicas, S.A., 24ª Edición 2018
- SANCHEZ MORÓN, Miguel Ángel. Derecho administrativo parte general. Madrid. Tecnos S.A., 10ª edición. 2014.
- VIÑOLY PALOP, Marcial y CARBONERO REDONDO, Juan José, doctrina sobre determinación del justiprecio en la expropiación forzosa (2009-2012). Madrid, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Gabinete técnico, 2013.

## MONOGRAFÍAS

LÓPEZ MARTÍNEZ, Julián; LÓPEZ EGEA, Maravillas. Fijación del justiprecio en la expropiación forzosa. Selección de jurisprudencia. Madrid. Editorial jurídica Sepin S.L. 2016

## REVISTAS

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después*. Revista de Administración Pública. ISSN:0034-7639. Núm.156, septiembre-diciembre 2001.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. La retasación por caducidad del justiprecio de la expropiación (enfoque jurisprudencial práctico). Núm. especial 99-100. Mayo-diciembre 2014. ISSN: 0211-9560
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. El acto administrativo expropiatorio. Revista de Administración Pública. ISSN 0034-7639, núm. 206. 2018.