

ano 17 - n. 68 | abril/junho - 2017
Belo Horizonte | p. 1-278 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i68
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2017 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2016, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

La técnica expropiatoria en el Derecho Urbanístico español: la actualidad de un instituto jurídico clásico*

The expropriatory technique in the Spanish Urban Law: the actuality of a classic legal institute

Josep Ramon Fuentes i Gasó**

Universitat Rovira i Virgili (Espanha)

josepramon.fuentes@urv.cat

Recebido/Received: 19.01.2017 / January 19th, 2017

Aprovado/Approved: 08.03.2017 / March 08th, 2017

Como citar este artículo/*How to cite this article*: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La técnica expropiatoria en el Derecho Urbanístico español: la actualidad de un instituto jurídico clásico. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 11-42, abr./jun. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i68.814.

* Este artículo es resultado de una investigación desarrollada en el marco Grupo de Investigación Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), financiado por la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca – AGAUR (GRC 2014 SGR 294) de la Generalitat de Catalunya y del Proyecto de I+D *Constitucion climatica global: governanza y derecho en un contexto complejo* (2016-2019) del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, de la Secretaria de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (DER2016-80011-P).

** Profesor Titular de Derecho Administrativo y Director del Departamento de Derecho Público de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona (Barcelona, España). Director de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín y Coordinador de Relaciones Institucionales del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Presidente de la Sección de Tarragona del Jurat d'Expropiació de Catalunya. Ha realizado estancias de investigación en diversos centros, como: Scuola per il perfezionamento del Dirritto Amministrativo de la Università degli Studi di Bologna, Italia (1991-1993); Forchungsinstitut für Öffentliche Verwaltung en Speyer, Alemania (1995, 2008); Università degli Studi di Lecce, Italia (2001, 2005, 2006, 2010, 2013, 2015). E-mail: josepramon.fuentes@urv.cat

Resumen: Este trabajo estudia la técnica de la expropiación urbanística en el ordenamiento jurídico español. Examinando los diversos elementos que la conforman y, en particular, el procedimiento expropiatorio: general y urgente, que es el más utilizado. La fijación de la indemnización es objeto de un análisis específico, sobre todo cuando se determina a través de los jurados de expropiación. Finalmente, se estudia el conjunto de garantías para el sujeto expropiado.

Palabras clave: Expropiación forzosa. Expropiación urbanística. Procedimiento administrativo. Justiprecio. Garantías expropiatorias.

Abstract: This work studies the technique of urban expropriation in the Spanish legal system. Examining the various elements that make it up, and in particular, the expropriatory procedure: general and urgent, which is the most used. The determination of compensation is the subject of a specific analysis, especially when it is determined through expropriation juries. Finally, we study the set of guarantees for the expropriated subject.

Keywords: Forced expropriation. Urban expropriation. Administrative procedure. Compensation. Expropriatory guarantees.

Sumario: I Proemio – II El instituto jurídico de la expropiación – III El procedimiento expropiatorio – IV Las garantías expropiatorias – V Epílogo – Referencias

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

(Art. 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789)

I Proemio¹

La configuración del derecho a la propiedad ha ido evolucionando históricamente, rebajando su categoría constitucional de forma paralela a la concepción social que se ha ido otorgando a la propiedad. Desde un derecho individualista, consagrado como un derecho inviolable y sagrado en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1879, hasta ser un objeto de deberes sociales, la utilización de la propiedad debía estar al servicio del bien común, previsto en el artículo 135 de la Constitución de Weimar de 1931. De tal manera que, la expropiación forzosa se fue articulando con el paso del tiempo como una potestad pública orientada al interés general, y no como un mecanismo defensivo de los propietarios.²

¹ *Vid. in totum*, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Análisis del régimen legal de la expropiación urbanística. In: GIFREU I FONT, Judith; BASSOLS I COMA, Martín; MENÉNDEZ REXACH, Ángel. *El derecho de la ciudad y el territorio*. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. p. 723-744.

² Para un análisis sobre la evolución histórica de este derecho, *vid.* entre otros: PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 41-78, 1990; y

Este planteamiento se ve reflejado en los artículos 33.2 y 128.1 de la Constitución española de 1978,³ que establecen, respectivamente, la función social del derecho de propiedad y la subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas, independientemente de su titularidad.⁴

Actualmente, la expropiación forzosa constituye uno de los medio más enérgicos de que disponen los poderes públicos para el cumplimiento de sus finalidades. En palabras de Bermejo Vera, “supone una privación imperativa de bienes o derechos, total o parcialmente, de modo que su eficacia jurídica reposa precisamente en la pérdida o disminución patrimonial forzadas que un particular sufre, legítimamente, como consecuencia de una decisión pública”.⁵ Se deriva, efectivamente, del ejercicio de la potestad expropiatoria que, por esta virulencia al privar a la fuerza de una titularidad jurídica real, debe ser limitada, estableciendo claramente los requisitos y condiciones bajo las cuales puede ejercitarse.

También es importante destacar que, en un Estado descentralizado como es el Estado español, esta potestad se encuentra en manos de Administraciones pertenecientes a distintos niveles territoriales, y esta pluralidad hace necesaria una distribución competencial entre éstas, en relación con el ejercicio de esta potestad.⁶ Por lo tanto, no sólo la Administración del Estado es competente para llevar a cabo expropiaciones forzosas, esta potestad se interpreta de forma extensiva, y se atribuye

PICO LORENZO, Celsa. L'expropiació forçosa a l'àmbit local. In: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.). *Règim jurídic dels governs locals a Catalunya*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 727-729 y, en particular en la magistral obra de GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012. p. 619-665.

³ Se debe destacar que la Constitución española consagra el derecho a la propiedad privada como un derecho económico y social, por lo tanto, no se considera un derecho fundamental, regulable únicamente por Ley Orgánica y susceptible de amparo ante el Tribunal Constitucional, sino que, por su ubicación en la norma suprema, será desarrollado por ley ordinaria y garantizado por la jurisdicción ordinaria, sin gozar de la protección que otorga el art. 53 CE. *Vid.* FUERTES LÓPEZ, Mercedes et al. *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. 2. ed. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, [s.d.].

⁴ Sobre la garantía constitucional en materia expropiatoria, *vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 108-116, 1990; y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Las garantías constitucionales de la propiedad en la expropiación forzosa a treinta años de la Constitución Española. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 177, p. 157-194, 2008.

⁵ Sobre las distintas técnicas que tienen como efecto la reducción del contenido del derecho de propiedad, *vid.* BERMEJO VERA, José. Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 169-198, 1990.

⁶ Sobre el reparto competencial entre los poderes públicos en materia de expropiación forzosa, *vid.* BERMEJO VERA, José. La «exclusividad» de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 150-168, 1990; DONAIRE VILLA, Francisco Javier. Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa a propósito de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo y 186/1993, de 7 de junio. *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 12-13, p. 71-90, 1994-1995; PALOMAR OLMEDA, Alberto. Algunas cuestiones sobre la expropiación forzosa en la actualidad: el procedimiento expropiatorio y la determinación del justiprecio. *Revista de Urbanismo y Edificación – RUE*, n. 10, p. 93-116, 2004; CASADO CASADO, Lucía. El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales – REAF*, n. 20, p. 319-365, 2014.

al resto de entidades territoriales, a pesar de no preverse expresamente en la Ley de Expropiación Forzosa por ser anterior a la Constitución.⁷ Así, como apunta Casado Casado,⁸ “la mayor parte de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas han recogido alguna competencia en relación con la expropiación forzosa, utilizando formulaciones diversas. En algunos casos, solo hacen referencia a competencias ejecutivas. En cambio, en otros llegan a incluir potestades normativas”.⁹

En el ámbito urbanístico, existe una visión ciertamente limitada de esta institución, pues se piensa en ella como un sistema de ejecución del planeamiento más,¹⁰ cuando su configuración legal es mucho más amplia.¹¹ Esto se justifica con la lectura conjunta de los artículos 42 y 49 del reciente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana,¹² que prevén que la expropiación por razón del territorio y urbanística podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades de dicha legislación, además de ser una reacción por incumplimiento de la función social de la propiedad –la denominada “expropiación-sanción”–. De modo que, pudiéndose utilizar para el cumplimiento de cualquier finalidad prevista en la legislación urbanística¹³, se puede afirmar que son más las posibilidades que la ley prevé para que la Administración acuda a esta figura, y por lo tanto, no se limita a un mero sistema de ejecución del planeamiento urbanístico.

En otro orden de cosas, vale la pena tener en cuenta, antes de entrar a analizar la institución, el escenario actual en el que se enmarca la expropiación urbanística. En palabras de Boix Palop venimos de un contexto de “ingente dotación infraestructural”¹⁴

⁷ Cuestión pacífica que fue interpretada jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia (en adelante, STC) 111/1983 de 2 de diciembre, y STC 37/1987 de 26 de marzo.

⁸ CASADO CASADO, Lucía. El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales – REAF*, n. 20, p. 319-365, 2014. p. 325.

⁹ Incluso, excepcionalmente, podrán gozar de esta potestad entidades de ámbito territorial inferior al municipio cuando así la provea la normativa autonómica, es el caso de las comarcas en Cataluña, y las entidades caracterizadas por la agrupación de municipios, como son las mancomunidades. *Vid.* GARCÍA RUBIO, Fernando. Procedimiento de expropiación forzosa. *Actualidad Administrativa – AA*, n. 18, p. 2280-2290, 2004.

¹⁰ La ejecución de planes por sistema de expropiación puede ser objeto de gestión directa e indirecta, por concesión administrativa. *Vid.* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon et al. *Introducció al Dret local i urbanístic de Catalunya*. In memoriam de Màrius Viadel i Martín. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001. p. 449-452.

¹¹ De acuerdo con esta opinión se muestra Gifreu i Font en GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012. p. 619-623. También en FUENTES I GASÓ, Josep Ramon et al. *Introducció al Dret local i urbanístic de Catalunya*. In memoriam de Màrius Viadel i Martín. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001. p. 451-452.

¹² Antiguos arts. 29 y 36 del ya derogado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de la Ley de Suelo. *Vid.* TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *Derecho Urbanístico de Cataluña*. 5. ed. Barcelona: Atelier, 2015.

¹³ En este punto la legislación estatal realiza una remisión al legislador autonómico en su art. 42 LSRU para que sea él quien determine en qué casos será legítima la expropiación. En el caso catalán se regula en el art. 110 TRLUC.

¹⁴ El autor hace referencia al estudio de BEL I QUERALT, Germà. *Infraestructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720-2010)*. *Business History*, n. 53, p. 608-705, 2011 en el que se pone de manifiesto el sobredimensionamiento de infraestructuras que requieren de un uso intensivo del territorio en España, donde, por ejemplo, estamos por encima tanto en número de kilómetros

en las últimas décadas, que condicionó significativamente la legislación urbanística en materia de expropiación forzosa, no obstante, tras la crisis económica, esto ha cambiado y nos encontramos desde hace ya algo más de una década en un periodo de “ausencia de presión urbanizadora”, y de contención del déficit público.¹⁵ Como bien apuntó Fuertes López,¹⁶ hay dificultades para que las Administraciones se financien, por lo que también las hay para que afronten inversiones en nuevos proyectos de obras públicas, y en fin, no se llevan apenas a cabo planes urbanísticos que exijan la expropiación de terrenos, y los que están aprobados se paralizan o suspenden.

Partiendo de este escenario, este trabajo va a tratar de aportar algunas pinceladas sobre el instituto expropiatorio –cuya regulación actual se contiene, básicamente, en la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante, LEF) y en el Reglamento de 26 de abril de 1957 (en adelante, RLEF)–, prestando especial atención a las singularidades de la expropiación urbanística –cuya regulación actual se contiene en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, LSRU), y, concretamente en Cataluña, en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante, TRLUC)–, y sin ánimo de exhaustividad, se centrará en el *iter* administrativo que toda expropiación urbanística debe seguir, tanto genérico como excepcional, apuntando brevemente algunas cuestiones de interés en lo que respecta a la valoración del justiprecio, que trata de compensar de forma justa y razonable por la privación de los bienes expropiados, y demás garantías del expropiado frente a tan poderosa institución.

II El instituto jurídico de la expropiación

Con carácter general, la expropiación forzosa es, en palabras de Bermejo Vera (1990, pp. 6-10), una fórmula mediante la cual los poderes públicos competentes detraen de sus bienes, derechos o intereses de contenido patrimonial, total o

en relación a la superficie como en número de kilómetros por habitante, de cualquier país equivalente europeo en nuestra dotación tanto en autovías/autopistas como líneas de alta velocidad. BOIX PALOP, Andrés. Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012. p. 8. Disponible en: <<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-200-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-VII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>>.

¹⁵ En relación con el contexto de crisis, vale la pena citar la perspectiva sobre los posibles usos de la expropiación forzosa con finalidades de fomento económico aportada por UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores. La expropiación forzosa como instrumento al servicio de la recuperación económica en un contexto de crisis. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

¹⁶ FUERTES LÓPEZ, Mercedes. ¿Una nueva Ley de expropiación forzosa? In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012. p. 17-18.

parcialmente, temporal o definitivamente, a sus titulares legítimos con carácter forzoso. Supone una intervención administrativa sobre la propiedad, mediante su adquisición contra la voluntad de sus titulares; o mediante decisiones que provoquen su desaparición, sin beneficio ajeno pero cesando en su ejercicio del derecho por parte de los particulares en contra de su voluntad; o, por último, mediante cualquier otra fórmula que implique la pérdida de la titularidad de los mismos con carácter forzoso.

Siguiendo a Parejo,¹⁷ el alcance de la delimitación del precepto constitucional que ampara la figura de la expropiación, indica la concreción de las garantías constitucionales de la misma, que son esencialmente tres: la *causa expropriandi*; el justiprecio; y, por último, el procedimiento legalmente establecido.

Por lo que respecta al procedimiento que se debe seguir para llevar a cabo la expropiación de forma legítima, la LEF permite diferenciar entre un procedimiento general –en el que la Administración expropiante valora, paga y ocupa–, un procedimiento de urgencia –en el que la Administración expropiante ocupa, valora y paga–, y una serie de procedimientos especiales¹⁸ en función de la naturaleza de los bienes, que, realmente, no son nada más que modificaciones de algunos de los trámites esenciales del procedimiento general, por lo que no serán objeto de estudio específico del presente estudio, por alejarse de su finalidad principal.¹⁹

En cualquier caso, en lo tocante a las partes que intervienen en el procedimiento de expropiación forzosa, es necesario que haya: un sujeto expropiante, que como se ha avanzado tanto puede ser el Estado (arts. 2 LEF y 3 RLEF), como la Comunidad Autónoma (arts. 12.2 y 12.3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico), y los entes locales²⁰ (arts. 2.1 LEF, 4.1.d) y 4.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). En segundo lugar, debe haber un sujeto beneficiario de esa expropiación;²¹ y, por último, también será necesario que haya un sujeto pasivo, que será el titular de los bienes, derechos o intereses objeto de la expropiación, a quien se le privará de éstos total o parcialmente, temporal o definitivamente.²² Podrán ser expropiados tanto entes públicos como privados,

¹⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Barcelona: Tirant lo Blanch, 2013. p. 823 y s.

¹⁸ Arts. 59 a 107 LEF.

¹⁹ Entre estos procedimientos especiales, podríamos destacar las ocupaciones temporales, las expropiaciones parciales, las expropiaciones que impliquen el traslado de población, las de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico, la tasación conjunta, las expropiaciones legislativas, las expropiaciones judiciales o las expropiaciones de lugares de culto, entre otras.

²⁰ Como son las provincias, los municipios, las entidades territoriales inferiores al municipio o agrupaciones de municipios, cuando así lo prevea la normativa. *Vid.* PICO LORENZO, Celsa. L'expropiació forçosa en l'àmbit local. In: GIFREU I FONT, Judith. *Introducció al dret local de Catalunya*. Barcelona: CEDECS, 2002. p. 261-286.

²¹ En el caso de las expropiaciones por razones de utilidad pública, será, normalmente, la Administración expropiante, pero también puede ser una entidad concesionario, o una entidad privada con ánimo de lucro, y en el caso de las expropiaciones por razón de interés social, podrán ser otras entidades determinadas a partir de una ley singular.

²² *Vid.* GARCÍA RUBIO, Fernando. Procedimiento de expropiación forzosa. *Actualidad Administrativa – AA*, n. 18, p. 2280-2290, 2004. p. 2282.

nacionales o extranjeros, ya que la condición de expropiado, como indica Guichot Reina,²³ “tiene carácter real, es *ob rem*, es decir, deriva de su relación con el bien o derecho en cuestión objeto de la expropiación”.²⁴

Además de los sujetos esenciales de la expropiación, se deberá seguir el procedimiento establecido legalmente, respetando todos sus elementos, tal como se verá en los siguientes apartados.

III El procedimiento expropiatorio

En las expropiaciones urbanísticas, partiendo, como ya se ha comentado anteriormente, de su amplia configuración legal, resulta conveniente antes de analizar el procedimiento general de la expropiación, destacar las actividades concretas en las que la legislación catalana permite acudir a esta institución. Estas actividades aparecen recogidas en el artículo 110 TRLUC:

- En primer lugar, se prevé como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento.²⁵ Es el caso paradigmático de las expropiaciones en el ámbito urbanístico, aunque no el único, y a pesar de ser disponible para el legislador autonómico, es una constante en los ordenamientos urbanísticos autonómicos.²⁶ Como explica Gifreu i Font²⁷ esta ejecución podrá llevarse a cabo mediante distintas formas de gestión, ya sea de forma indiferenciada, mediante una entidad de derecho público o sociedad privada de capital íntegramente público, mediante encargo de gestión o mediante concesión administrativa.
- En segundo lugar, se prevé como técnica al servicio de otros sistemas de ejecución del planeamiento. Aquí se configura como una técnica accesoria o de auxilio a los sistemas de reparcelación en supuestos determinados.²⁸

²³ GUICHOT REINA, Emilio. La expropiación forzosa. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael (Coords.). *Lecciones de derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2014. p. 190.

²⁴ Para mayor abundamiento en el estudio de los sujetos pasivos de la expropiación forzosa, *vid.* CIERCO SEIRA, César. El papel de los titulares de derechos e intereses sobre cosa ajena en la expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 188, p. 17-63, 2012.

²⁵ Lo que se desarrolla en los arts. 152 a 155 TRLUC.

²⁶ Para que pueda utilizarse bajo esta modalidad, existen un conjunto de requisitos legales que deben cumplirse: debe existir un instrumento de planeamiento aprobado que lo legitime; el ámbito de gestión que se va a ejecutar deberá estar delimitado; la Administración debe elegir expresamente este sistema frente al resto; el proyecto de urbanización debe estar aprobado; y debe existir consignación presupuestaria suficiente para llevar a cabo la expropiación, pues en caso contrario el acuerdo de necesidad de ocupación adolecería de un vicio de nulidad de pleno derecho.

²⁷ GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012. p. 623.

²⁸ Estos supuestos son: 1) cuando la expropiación es a favor de la Junta de Compensación de las fincas incluidas en el ámbito de gestión, y haya propietarios que se nieguen a formar parte del proceso urbanizador. En estos casos, la Junta puede solicitar a la Administración que expropie, siendo ésta la beneficiaria y quien abonará el justiprecio; y 2) cuando haya un incumplimiento por parte de los propietarios de las condiciones del proceso urbanizador, en cualquiera de los sistemas de actuaciones reparcelatorias concertados (art. 127.3 TRLUC). Por

- En tercer lugar, se prevé como medio para la ejecución de los sistemas generales en suelo urbano o urbanizable, y actuaciones aisladas en suelo urbano.²⁹
- En cuarto lugar, se prevé como medio para la constitución o ampliación de patrimonio público del suelo (artículos 154 y 155 TRLUC), para lo que se requerirá la tramitación previa de un proyecto de delimitación para el patrimonio público del suelo.³⁰
- Por último, se prevé la expropiación urbanística como sanción³¹ por incumplimiento de la función social de la propiedad, de acuerdo con el artículo 49 LSRU, supuesto que es indisponible para el legislador autonómico, que sólo podrá delimitar qué actuaciones constituyen dicho incumplimiento.³²

Vistos los supuestos en los que se permite a la Administración recurrir a la expropiación, es necesario detenerse en el procedimiento administrativo que se debe seguir. Como recuerda García Rubio,³³ la tramitación de los expedientes conforme al procedimiento legalmente establecido es de especial importancia en el ámbito de las expropiaciones para evitar la nulidad de las actuaciones.

III.1 El procedimiento expropiatorio general

El procedimiento general de expropiación se estructura en fases, marcadas todas ellas por una clara autonomía, lo que permite que cada fase finalice con una resolución directamente impugnabile. Las fases del procedimiento general, una vez declarada la utilidad pública o interés social, son tres: la declaración de necesidad de la ocupación; la determinación del justiprecio; y el pago y la toma de posesión.

ejemplo, en el caso de que un miembro de la Junta de Compensación no cumpliera sus deberes, la Junta podría solicitar a la Administración la expropiación de la parcela del incumplidor en beneficio propio. *Vid.* HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario. Incumplimiento de obligaciones urbanísticas. Medidas de reacción administrativa. *Actualidad Administrativa – AA*, n. 10, p. 52-63, 2015.

²⁹ El art. 18.1 LSRU impone la cesión gratuita del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales adscritos a un ámbito de gestión en suelo urbano no consolidado y urbanizable, pero cuando no es posible una equidistribución efectiva, por ser actuaciones asistemáticas de carácter puntual –en las que se excluye por definición la posibilidad de reparto–, o porque la cesión gratuita recaiga sobre elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación de acuerdo con el planeamiento –dotaciones al servicio y en beneficio de los ciudadanos–, además de la cesión, la expropiación puede utilizarse como medio para la ejecución de sistemas generales (art. 106 TRLUC).

³⁰ En estos casos, puede tramitarse de forma simultánea con el procedimiento de tasación conjunta y con el programa de actuación municipal.

³¹ Desde el 2008, se introduce como alternativa a la expropiación-sanción la venta o sustitución forzosa, que a diferencia de la expropiación, no supone la adquisición de la propiedad por parte de la Administración, sino que le permite sacar la propiedad a concurso y adjudicársela a un tercero en concurrencia competitiva.

³² En relación con esta modalidad expropiatoria, *vid.* PARDO ÁLVAREZ, María. La expropiación-sanción en el contexto de una reforma a la LEF. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

³³ GARCÍA RUBIO, Fernando. Procedimiento de expropiación forzosa. *Actualidad Administrativa – AA*, n. 18, p. 2280-2290, 2004. p. 2281.

III.1.1 La *causa expropriandi*

Si bien la función social de la propiedad actúa como un elemento justificativo de la delimitación de este derecho, la utilidad pública y el interés social constituyen la causa justificativa de su sacrificio.³⁴ Se debe destacar que la finalidad de la expropiación no es la mera privación en la que consiste, sino el destino posterior al que debe afectarse aquello que se expropia. Como pone de manifiesto Blanque Avilés,³⁵ “la expropiación está siempre en función de una transformación posterior de los bienes objeto de la misma, ya material (obras públicas), ya jurídica (substitución del propietario por otro: nacionalización o municipalización de empresas), que debe responder a un plan de ordenación para cuya efectividad resulta un obstáculo el estado de cosas que la expropiación se encarga de remover”.

Así pues, la *causa expropriandi* que legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria deberá basarse en una declaración de utilidad pública o interés social. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados, que cumplen objetivos diferentes. Mientras que la utilidad pública se refiere a obras o servicios a cargo de los entes públicos, el interés social se asocia a una finalidad trascendente del individuo en relación con finalidades generales o colectivas.³⁶ Ahora bien, a pesar de las distinciones doctrinales, la Constitución las coloca al mismo nivel, y la LEF las unifica. Y no deben confundirse con conceptos abiertos que apliquen las Administraciones discrecionalmente en unas y otras expropiaciones.³⁷ En las expropiaciones realizadas en el ámbito estatal y autonómico,³⁸ como muy acertadamente indican García de Enterría y Fernández,³⁹ “ni por acto singular ni por vía reglamentaria puede la Administración determinar

³⁴ De acuerdo con Bermejo Vera (Presentación: análisis previo de la expropiación forzosa. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 6-20, 1990. p. 11), “se trata de la denominada *causa expropriandi*, la cuya configuración de origen y permanencia indefinida es absolutamente consubstancial a la potestad expropiatoria”. Así se desprende de los arts. 33.3 CE, y 1 y 9 LEF.

³⁵ BLANQUE AVILÉS, José Manuel. La causa expropriandi. *Cuadernos de Derecho Judicial*, n. 19, p. 53-72, 1993. p. 56.

³⁶ Como pone de manifiesto Blanque Avilés (1993, p. 58), se debe entender este interés social como cualquier forma de interés prevalente al individual del propietario, y diferente de la utilidad pública, y pone como ilustradores ejemplos las expropiaciones agrarias por causa de interés social, las expropiaciones para la construcción de viviendas de protección oficial o para facilitar la instalación de industrias.

³⁷ En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 4 de diciembre de 1998 afirma que los conceptos de utilidad pública e interés social son conceptos jurídicos indeterminados que están excluidos de la discrecionalidad administrativa.

³⁸ En lo referente a las expropiaciones locales, la legitimación únicamente depende de la oportuna aprobación de la declaración por parte del órgano plenario que corresponda. De modo que nos encontramos ante una cierta incoherencia, o por lo menos, una inadecuación de la técnica legislativa, al cuestionar la actuación de la Administración estatal –que cuenta con mayores recursos materiales y humanos–, al obligarla a aprobar una norma con rango de ley para declarar la utilidad pública o interés social, y no la de los entes locales, que en muchos casos carecen de la infraestructura suficiente para llevar a cabo la acción administrativa. *Vid.* ESCUÍN PALOP, Vicente. Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 17, p. 115-139, 2002. p. 120.

³⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 8. ed. Madrid: Civitas, 2002. p. 235-236. v. II.

originariamente qué operaciones merecen o no beneficiarse del instrumento expropiatorio por entenderla de utilidad pública o interés social, sino que este juicio está reservado en nuestro Derecho a la Ley”.⁴⁰ De tal manera que, la regla general, es que la utilidad pública y el interés social no son definibles por otro poder que no sea el legislativo.⁴¹

III.1.2 La declaración de utilidad pública o interés social

El problema de esta concepción clásica, como pone de relieve Escuin Palop,⁴² es, que lejos de incrementar las garantías de los administrados, ha promovido una desnaturalización de la expropiación,⁴³ impidiendo cualquier tipo de fiscalización ordinaria –sólo podrá extinguirse en virtud de ley posterior o sentencia del Tribunal Constitucional–. Por este motivo, esta singularidad del diseño inicial del procedimiento expropiatorio ha ido perdiendo peso, hasta convertirse en una fórmula abandonada en la práctica cotidiana, sobre todo por la generalización de los procedimientos excepcionales mediante la declaración implícita y genérica de utilidad pública.⁴⁴ De esta manera, la declaración ha dejado de tener carácter legislativo para pasar a ser una actuación de carácter administrativo, lo que permite su posterior control por la vía administrativa y contencioso-administrativa.

III.1.2.1 La declaración implícita⁴⁵

La declaración implícita se regula en el artículo 10 LEF, que establece que la utilidad pública se entenderá implícita, en relación con la expropiación de bienes

⁴⁰ Bermejo Vera (1990, p. 13) encuentra la justificación de esta garantía en el art. 33.3 CE, ya que esta ubicación condiciona el rango de la disposición normativa en la que se va a producir su desarrollo, tanto en su vertiente positiva, como garantía del derecho a la propiedad, como negativa, al posibilitar su privación por causas justificada, y de acuerdo con el autor, esto es así por la reserva de ley que impone el art. 53 CE.

⁴¹ El primer capítulo del Título II LEF, ya pone de manifiesto que la ley formal es el instrumento normal de establecimiento de este requisito previo a la expropiación. Concretamente en su art. 11 establece que en todos los casos en los que la declaración no sea implícita, deberá hacerse mediante Ley aprobada por las Cortes. De acuerdo con García de Enterría (1956, p. 57-58), esta es la primera gran garantía que la institución ofrece para su puesta en funcionamiento, siendo “materia ordinariamente reservada a la ley y no una decisión administrativa”.

⁴² ESCUIN PALOP, Vicente. Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 17, p. 115-139, 2002. p. 117-119.

⁴³ La STS de 8 de octubre de 1999 considera que “la fijación de fines de interés social se encuentra en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué finalidades, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser consideradas como de interés social” (FJ 7).

⁴⁴ Especialmente en el caso de las expropiaciones urbanísticas, en que la regla general es la declaración implícita en relación con los planes de obras y servicios, lo que se recoge en los arts. 42.2 LSRU y 109.1 TRLUC.

⁴⁵ Para una visión crítica de la declaración implícita por el vaciamiento de exigencias y garantías constitucionales y legales de la expropiación, *vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Por una nueva Ley de Expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 166, p. 7-27, 2005.

inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, de la provincia y de los municipios.⁴⁶ Una generalización que, por una parte evita duplicidades de la actuación de los poderes públicos sobre un mismo tema, pero por otra, supone una forma de detraer la concreción de la *causa expropriandi* a los afectados.⁴⁷

En el ámbito local,⁴⁸ en tanto que la aprobación de planes y obras y la organización de los servicios son competencia del Pleno –arts. 22.2. c) y 22.2.f) LBRL–, también implicarán la declaración de utilidad pública.⁴⁹ Así, como pone de manifiesto Gifreu i Font,⁵⁰ “cuando la expropiación tiene carácter urbanístico, es la aprobación del planeamiento, de la delimitación del polígono de actuación urbanística, del proyecto de urbanización o del proyecto de delimitación del suelo para el patrimonio público de suelo y vivienda la que implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados”, siempre y cuando sus determinaciones sean lo suficientemente precisas y concretas, y no se requiera un instrumento urbanístico posterior.

De hecho, todos los planes urbanísticos, incluyendo los programas de actuación urbanística, implican la declaración implícita, incluso las normas subsidiarias de planeamiento, aunque en este punto la jurisprudencia no es unívoca.⁵¹ El TRLUC precisa que se atribuye a la aprobación de los “planes urbanísticos, polígonos, proyectos de urbanización complementarios y proyectos de delimitación de suelo para el patrimonio público”. Siempre que la aprobación sea definitiva y el plan se publique; se haya realizado la delimitación de los terrenos afectados; y exista una correlación de la expropiación y las previsiones de los planes.

⁴⁶ Además, muchas normas extienden la declaración implícita de utilidad pública o repiten su contenido en referencia a tipos concretos de obras públicas, como por ejemplo los arts. 104.3, 105.3, 106.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; el art. 40.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; el art. 12.2 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras; o el art. 42.2 LSRU.

⁴⁷ Vid. ESCUIN PALOP, Vicente. Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 17, p. 115-139, 2002. p. 121.

⁴⁸ No obstante, la potestad expropiatoria de los entes locales no se reduce a los supuestos de aprobación de planes de obras y servicios, sino que comprende un abanico más amplio de posibilidades entre las que se incluyen, por ejemplo, las demás obras locales ordinarias no incluidas en un Plan, como son las definidas por el RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local en su art. 88 como aquellas obras “de nueva planta, reforma, reparación o entretenimiento [...] para la realización de servicios de su competencia”.

⁴⁹ También puede tener efectos expropiatorios en el ámbito local la iniciativa pública en la actividad económica reconocida en el art. 128.2 CE, pues el acuerdo destinado a asumir el ejercicio de un servicio público en régimen de monopolio puede ir acompañado de un acuerdo para expropiar las empresas ya existentes que realicen actividades similares, como puso de manifiesto Sosa Wagner (1997). En estos casos, el acuerdo de prestación del servicio en régimen de monopolio comportará la declaración implícita de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectados al servicio.

⁵⁰ GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012. p. 624.

⁵¹ Encontramos pronunciamientos del TS que consideran que no son un instrumento apto para legitimar la expropiación (STS de 30 de diciembre de 1998), y pronunciamientos en los que consideran que sí (STS de 21 de octubre de 1996). El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se muestra favorable a esta segunda posición, que sí los considera aptos para entender implícita la expropiación (STSJC de 15 de febrero de 2001).

III.1.2.2 La declaración genérica⁵²

La LEF distingue en este punto entre declaración genérica de utilidad pública (art. 10 LEF) y declaración genérica de interés social (art. 13 LEF). Respecto de la primera, Gallego Anabitarte⁵³ considera que se trata de una autorización en blanco para que el Gobierno la declare para un supuesto concreto, mientras que refiere el interés social a unas finalidades específicas del derecho a la propiedad privada y a la herencia, así como al acceso a una vivienda digna y de calidad (arts. 33 y 47 CE).

Sea como fuere, de acuerdo con los artículos 10 y 13 LEF, la utilidad pública o el interés social de la transmisión forzosa para finalidades específicas, se puede efectuar mediante ley expresa y singular para un bien, o una ley comprensiva de una categoría especial de bienes, para cuya concreción sólo se requiere acuerdo del Consejo de Ministros, o del órgano autonómico de que se trate, en función del ámbito competencial de la expropiación.

III.1.3 El acuerdo de necesidad de ocupación

La concreción o precisión de la utilidad pública o interés social se materializa mediante el trámite denominado “necesidad de ocupación”. Es un trámite esencial (arts. 17 a 22 LEF) que se configura como manifestación de la discrecionalidad técnica de la Administración, consistiendo en la individualización de los bienes, derechos o intereses determinados sobre los que vaya a recaer la expropiación.

De acuerdo con el artículo 1 LEF, pueden ser objeto de expropiación la propiedad privada y los derechos e intereses patrimoniales legítimos,⁵⁴ y lo mismo se predica en el ámbito urbanístico. Ahora bien, encontramos algunas particularidades. Por ejemplo, mientras que la regla general es que la ablación de la propiedad debe limitarse a los bienes estrictamente necesarios para satisfacer la *causa expropriandi*, el artículo 109.1 TRLUC añade que la expropiación puede extenderse a “todas las superficies e instalaciones necesarias para garantizar el pleno valor, el rendimiento y la funcionalidad de los bienes que son objeto de la expropiación”. Por otro lado, en el caso de que existan bienes demaniales en un sector o polígono de actuación,

⁵² En estos casos, en tanto que la Administración tendrá que actuar para concretar la expropiación, será posible el control jurisdiccional evaluando la concurrencia o no de los requisitos y condiciones legales para llevar a cabo la expropiación.

⁵³ GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, expropiaciones y ventas forzosas. In: CORELLA MONEDERO, José María. *Curso sobre el texto refundido de la Ley del suelo de 26 de junio de 1992*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1993. p. 54.

⁵⁴ Pico Lorenzo (L'expropiació forçosa a l'àmbit local. In: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.). *Règim jurídic dels governs locals a Catalunya*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 729-730) recogiendo la jurisprudencia del TS, explica que son indemnizables, además del suelo y el vuelo, un extenso conjunto de intereses patrimoniales o derechos reales sobre la propiedad, como las servidumbres de luz y vistas, de retranqueo, de paso aéreo para energía eléctrica, de gasoducto, de impacto acústico, el subsuelo para la construcción de túneles de ferrocarril metropolitano, incluso actividades sin licencia.

se deberá proceder a su desafectación o mutación demanial para no entorpecer la ejecución del planeamiento.⁵⁵

III.1.4 La relación de bienes y derechos

En esta fase, al margen de estas especificidades, como recuerda García Rubio,⁵⁶ deben determinarse concretamente qué bienes, derechos o intereses serán objeto de expropiación, por tanto será necesario realizar una relación de bienes y derechos que contenga su descripción física y jurídica de forma detallada.⁵⁷ Se trata de individualizarlos perfectamente, para que no puedan confundirse con ningunos otros,⁵⁸ respetando los trámites legalmente establecidos⁵⁹ para llegar al acuerdo de necesidad de ocupación, que, supone realmente el inicio del expediente expropiatorio (arts. 21.2 LEF y 20.1 RLEF).⁶⁰

La siguiente fase es la más delicada, en tanto que su objetivo es la valoración y tasación de estos bienes, derechos o intereses expropiados.

III.1.5 La determinación del justiprecio

En materia de expropiación urbanística, la valoración del suelo es una cuestión fundamental.⁶¹ La exigencia de determinación y pago del justiprecio o indemnización

⁵⁵ Art. 42.4 LSRU.

⁵⁶ GARCÍA RUBIO, Fernando. Procedimiento de expropiación forzosa. *Actualidad Administrativa – AA*, n. 18, p. 2280-2290, 2004. p. 2284.

⁵⁷ Esta descripción incluirá sus características (inscripción registral, ficha catastral, etc.), su titular o último titular conocido, y si los hay, indicará los derechos de otras personas sobre el bien (usufructo, arrendamiento, derecho de superficie o de uso...).

⁵⁸ Este acuerdo puede ser implícito, lo que no debe confundirse con la declaración implícita de necesidad pública o interés general, que está fuera del procedimiento de expropiación. En virtud de los arts. 17.2 LEF y 16 RLEF, en caso de aprobación de un proyecto –declaración implícita–, el proyecto aprobado por el órgano competente –Consejo de Ministros, Consejo de Gobierno o Pleno–, podrá contener la relación de bienes y derechos, y la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto. Ahora bien, el TRLUC no prevé esta unidad de ejecución, por lo que la jurisprudencia exige que esa declaración implícita solo se producirá cuando el instrumento de planeamiento urbanístico incluya expresamente la relación de bienes y derechos.

⁵⁹ Esta relación deberá publicarse en el Boletín Oficial que corresponda, en uno de los diarios de mayor tirada provincial y en el tablón de edictos de los municipios afectados, indicando el estado material y jurídico de los bienes, y la identificación de los afectados. Hecha la publicación, los ciudadanos dispondrán de un plazo de 15 días para formular alegaciones y aportar los documentos que crean convenientes para rectificar posibles errores, y pasados 20 días desde su subsanación o desestimación de las alegaciones, se procede a adoptar el acuerdo de necesidad de ocupación (arts. 20 LEF y 19.1 RLEF), previo informe del servicio jurídico competente –Abogacía del Estado, Servicio Letrado autonómico o Servicio Jurídico municipal–. Este acuerdo debe ser expreso y notificarse a los expropiados, debiéndose publicar mediante los mismos medios que se han visto para la relación de bienes y derechos.

⁶⁰ Este acuerdo sí es susceptible de recurso, que será de alzado en el ámbito estatal y autonómico, y de reposición en el ámbito municipal, teniendo efectos suspensivos hasta su resolución (art. 22 LEF). Contra la resolución de este recurso, el art. 22.3 LEF prohibía la interposición de recurso en vía jurisdiccional, pero como recuerda Guichot Reina (2014, p. 196), esta prohibición ha sido declarada inconstitucional en aplicación del art. 24 CE, como pone de manifiesto la STS de 11 de febrero de 2002.

⁶¹ Vid. MARTÍN MATEO, Ramón. Las valoraciones en las expropiaciones urbanísticas. La Ley 8/1990. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 79-104, 1990; PAREJO ALFONSO, Luciano. Expropiación forzosa y supuestos

expropiatoria⁶² se dirige a la compensación justa por la privación forzosa de un bien, derecho o interés. De acuerdo con Bermejo Vera,⁶³ esta exigencia manifiesta la importancia que nuestro ordenamiento jurídico atribuye al derecho a la propiedad privada, pues “sólo a través de la fijación de un cierto «equivalente económico» es factible recomponer una «imagen» destruida, un contenido esencial desbordado y, por lo tanto, restituir la justicia de una actuación normativa, de una decisión pública”.

III.1.5.1 Los criterios de determinación del justiprecio

A la hora de determinar el justiprecio existen cuatro criterios que deben ser tomados en consideración:

1. En primer lugar, la determinación debe realizarse de acuerdo con criterios objetivos, razón por la que la normativa en materia de valoraciones ha ido estableciendo y delimitando los criterios a aplicar en función del tipo de suelo. De otra parte, existen elementos que se encuentran objetivados, como el 5% que se reconoce en concepto de premio de afección⁶⁴ o compensación por el daño moral que provoca la privación a la fuerza.⁶⁵

expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 108-116, 1990; VALENCIA MARTÍN, Germán. El justiprecio en la expropiación forzosa De la Ley de Expropiación Forzosa del 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica – REALA*, n. 257, p. 77-128, 1993; REBÉS I SOLÉ, Josep-Enric; GIFREU I FONT, Judith (Dir.). *Jornades sobre l'expropiació forçosa a Catalunya: mètodes valoratius i qüestions procedimentals*, Materials n. 24. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008; LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, Ana María de. La objetivación de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rural a la luz del nuevo Reglamento de Valoraciones. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012. Y, en especial, GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012. p. 650-663.

⁶² El concepto de justiprecio se entiende como la justa o “correspondiente” indemnización, aquella equivalente al daño o perjuicio patrimonial inferido. Como pone de manifiesto Parada Vázquez (Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 41-78, 1990. p. 76), nos hallamos “ante un concepto constitucionalmente indeterminado que no admite precisiones legales rigurosas al alza o a la baja, que varíen su esencia última de indemnización o justiprecio real, lo que permite que el juez recurra siempre a este precepto constitucional como un concepto de aplicación directa que no puede ser substancialmente mediatizado por el legislador ordinario”.

⁶³ BERMEJO VERA, José. Presentación: análisis previo de la expropiación forzosa. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 6-20, 1990. p. 14.

⁶⁴ Vid. CIERCO SEIRA, César. El premio de afección en la expropiación forzosa. *Revista Española de Derecho Administrativo – REDA*, n. 168, p. 93-144, 2015.

⁶⁵ Como recuerda Valencia Martín (El justiprecio en la expropiación forzosa De la Ley de Expropiación Forzosa del 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica – REALA*, n. 257, p. 77-128, 1993. p. 81), “es opinión unánime que la tasación ha de ceñirse al valor objetivo de los bienes, sin tener en cuenta su valor afectivo o sentimental para el expropiado, puesto que este valor recibe su compensación específica a través del llamado por la Ley «premio de afección»“, tal como se establece en el art. 47 LEF. El criterio jurisprudencial es que el premio de afección ha de computarse sobre las partidas que supongan una compensación por la pérdida de bienes concretos y determinados, pero no sobre aquellas que se refieran a perjuicios derivados de la expropiación. De manera que no procederá este premio de afección sobre la indemnización ya prevista en casos de expropiación parcial o de expropiaciones urgentes. A esto se debe añadir que la jurisprudencia ha precisado que no procede premio de afección en caso de fijación del justiprecio por mutuo acuerdo. Vid. STS de 14 de junio de 1990.

2. En segundo lugar, se trata de un valor de sustitución que, además de la privación del bien, debe incluir otros daños y perjuicios que puedan producirse, para garantizar la indemnidad patrimonial del afectado.
3. En tercer lugar, se debe partir de un momento temporal concreto para determinar la valoración que, además, determinará la normativa aplicable en relación con la valoración. De acuerdo con el artículo 36 LEF ese momento será el de inicio del expediente del justiprecio.
4. Por último, se predica la neutralidad, es decir, no pueden incluirse en la valoración las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto que motiva la expropiación, o que sean previsibles en el futuro.⁶⁶

La LEF establecía una dualidad de criterios en función de si las expropiaciones eran o no urbanísticas. En caso de no ser urbanísticas (arts. 37 a 47 LEF), se utilizaban valores registrales.⁶⁷ No obstante, como recuerdan Fuentes i Gasó, Gifreu i Font, Renyer i Alimbau, Sabaté i Vidal,⁶⁸ desde la legislación estatal del suelo de 1990, se extienden los criterios urbanísticos de valoración a todas las expropiaciones, posición que han mantenido las sucesivas modificaciones, siendo la más reciente la LSRU, que en su artículo 34.1.b) dispone que las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se regirán cuanto a su valoración por la legislación urbanística, cualquiera que sea la finalidad de la expropiación, de tal manera que se unifican las reglas de valoración aplicables a todas las expropiaciones del suelo, sean urbanísticas o no, eliminando la dualidad en las valoraciones. De modo que los criterios de la LEF sólo serán de aplicación en la valoración de la expropiación de la propiedad de bienes muebles y otros derechos o intereses de contenido patrimonial, y en

⁶⁶ En palabras de Boix Palop (Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012. p. 47-50. Disponible en: <<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-200-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-VII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>>), “la legislación en materia de expropiación forzosa en España, en su intersección con la norma urbanística, aparece a poco que se analice con un mínimo de atención como extraordinariamente hipócrita”. Esta crítica se basa en la idea de que el justiprecio ha de garantizar la indemnidad patrimonial del expropiado, cuando la normativa urbanística trata de encorsetar la determinación del valor con una serie de mecanismos que lo objetivan y rebajan al excluir las expectativas de revalorización, aunque estén recogidas en el valor del mercado del mismo. Así, se excluyen de la valoración las revalorizaciones y plusvalías en el proceso urbanizador por considerar que son consecuencia de la acción administrativa, y por lo tanto no puede apropiárselas el propietario, cuando realmente sí se apreciarían en el precio de mercado, lo que hace que “el ciudadano sea tratado de forma diferente según lo expropie o no”, siendo esto contrario al principio de indemnidad o de compensación integral. *Vid.* DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. El principio de indemnidad y sus excepciones. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

⁶⁷ La conflictividad que ha suscitado esto en la práctica ha llevado a la aplicación residual del art. 43 que permite valorar con criterios de mercado los bienes y derechos objeto de expropiación cuando la aplicación de los criterios valorativos de la LEF se alejen notablemente del valor real o de mercado, como solía ser en la práctica este supuesto.

⁶⁸ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon et al. *Introducció al Dret local i urbanístic de Catalunya*. In memoriam de Màrius Viadel i Martín. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001. p. 455.

las expropiaciones urbanísticas de forma supletoria, aunque en la práctica acaben aplicándose igualmente las reglas del valor de mercado por la cláusula residual del artículo 43 de la LEF.

En los artículos 34 a 41 de la LSRU se establece un sistema que trata de reflejar el valor real o de mercado para cada tipo de bien o derecho sobre bienes inmuebles, partiendo de la distinción esencial entre suelo rural y urbanizado. Como apuntan Corchero Pérez y Jiménez Franco⁶⁹ trata de configurar un sistema de valoración objetivo que se desvincule de los criterios de mercado. Especialmente en el suelo rural (art. 36), en el que objetiva la renta agraria real o potencial excluyendo consideraciones comparativas y la clasificación del suelo para evitar la especulación.

El Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo desarrolla esta premisa añadiendo correctivos⁷⁰ para que el valor que se determine no se aleje de forma desproporcionada de su valor de mercado. De modo que, finalmente, estas valoraciones tienen un amplio margen de subjetividad que entra en conflicto con ese pretendido valor objetivo, y que finalmente acaba acudiendo al valor de mercado para evitar cometer injusticias.⁷¹

Para la determinación del precio justo se puede seguir un sistema de tasación individual, o un sistema de tasación conjunta,⁷² cuya competencia es exclusivamente autonómica salvo por su previsión, contenida en el artículo 43 LSRU.⁷³

⁶⁹ CORCHERO PÉREZ, Miguel; JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel. Aspectos generales del nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 1, p. 33-42, 2016. p. 40.

⁷⁰ En relación con la falta de coherencia del actual régimen de valoraciones, *vid.* ORTIZ BALLESTER, Josep. ¿El valor de mercado como límite al justiprecio expropiatorio? In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

⁷¹ Sirva de ejemplo el art. 16 RV, que fija el método de capitalización de rentas en casos de imposible explotación mediante una fórmula que pretende objetivar, aunque sea por comparación, un valor para suelos sin valor agrario, asignando una capitalización en base a una renta teórica que será un tercio de la renta mínima de la tierra del ámbito territorial donde esté localizado. O el art. 17 RV que establece criterios que pueden incrementar la valoración obtenida en aplicación de un factor global de localización que tendrá en cuenta la accesibilidad a núcleos de población, a centros de actividad económica, o si se ubica en entornos de singular valor ambiental o paisajístico. Este incremento estaba limitado a un máximo del doble en la LS de 2008, pero esa limitación fue declarada inconstitucional por STC 141/2014, de 11 de septiembre, y ya no aparece en el art. 36 de la nueva LSRU.

⁷² Es importante señalar la diferencia entre la acumulación de expedientes y la tasación conjunta, como lo hace la STS de 5 de noviembre de 2013, en la que se explica que no debe confundirse la acumulación de expedientes por razones de identidad sustancial o íntima conexión, con la aplicación de criterios de valoración uniformes con relación a aquellos factores o características comunes de fincas que más pueden influir en los precios para evitar situaciones injustas, como serían justiprecios dispares a pesar de la similitud y homogeneidad de los factores que más pueden repercutir en la fijación de su valor. *Vid.* CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NOVO FONCUBIERTA, Manuel. Expropiación forzosa, crónicas de jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Administrativo – REDA*, n. 164, p. 175-192, 2014.

Cuanto a los trámites a seguir en esta tasación conjunta, en Cataluña se regulan en el art.113 TRLUC.

⁷³ Este sistema no es obligatorio sino opcional, será la Administración expropiante quien lo decida de forma discrecional, y está especialmente pensado para el caso de expropiaciones masivas, de diversas fincas pertenecientes a varios propietarios. En este caso se requiere que se utilice la expropiación como sistema de ejecución; o bien como medio para constituir o ampliar patrimonio público del suelo; o, por último, para constituir sistemas generales más allá de las cesiones gratuitas.

En lo referente a las modalidades, puede determinarse mediante mutuo acuerdo (arts. 24 a 27 LEF), o bien mediante valoración contradictoria. En caso de mutuo acuerdo entre órgano expropiante y sujeto expropiado, se atenderá a las reglas de la libre voluntad de las partes, con el límite de los informes de valoración administrativos y las consignaciones presupuestarias existentes. Si ambas partes están de acuerdo en el plazo de quince días, se dará por concluido el expediente iniciado.⁷⁴ Si no lo están, se iniciará el procedimiento contradictorio para determinar el justiprecio, teniendo en cuenta que la ley permite que se alcance ese acuerdo en cualquier momento posterior (art. 24 LEF).

En el procedimiento contradictorio el protagonismo es de las hojas de aprecio (arts. 29 a 32 LEF). El expediente se inicia con el emplazamiento del expropiado para que en veinte días presente su hoja de aprecio,⁷⁵ expresando el precio que solicita de forma motivada y avalada por perito. Posteriormente, el órgano expropiante aceptará o rechazará esa oferta en el mismo plazo, y en caso de rechazo, presentará su hoja de aprecio, a la que el sujeto expropiado deberá mostrarse de acuerdo o en desacuerdo en el plazo de diez días, pudiendo hacer las alegaciones que estime oportunas. Si no llegan a ningún acuerdo, el expediente se traslada al Jurado, que será quien fije el justiprecio.

III.1.5.2 La fijación de la indemnización a través de órganos administrativos especializados

Como se ha dicho anteriormente, la competencia exclusiva del Estado en materia de expropiación se ve matizada por la realidad descentralizada de nuestro sistema. Como apunta Palomar Olmeda,⁷⁶ a pesar de que el instituto expropiatorio tiene una concepción general en su configuración estructural, su ejecución es asumida también por algunas Comunidades Autónomas,⁷⁷ que han creado sus propios órganos

⁷⁴ Este convenio tiene una naturaleza especial, ya que supone la adhesión a la expropiación por parte del afectado. Si bien no excluye que la ocupación no se pueda producir hasta el pago, y el interesado sigue gozando de los derechos derivados de su posición: derecho a los intereses, retasación y reversión.

⁷⁵ No se debe olvidar la vinculación con la hoja de aprecio. Como bien señala Viñoly Palop (2013, p. 70-73), en el contenido de la hoja de aprecio el propietario determina el conjunto de conceptos patrimoniales objeto de indemnización, determinando su correspondiente importe, “generalmente son objeto de indemnización el suelo expropiado, los vuelos, las indemnizaciones por rápida ocupación y cosechas pendientes, ocupación temporal, demérito del resto de la finca no expropiada, partición de la finca, servidumbres, etc. [...] el propietario no podrá discutir posteriormente la procedencia de indemnización de cualquier otro concepto indemnizatorio no incluido oportunamente en la hoja de aprecio”.

⁷⁶ PALOMAR OLMEDA, Alberto. Algunas cuestiones sobre la expropiación forzosa en la actualidad: el procedimiento expropiatorio y la determinación del justiprecio. *Revista de Urbanismo y Edificación – RUE*, n. 10, p. 93-116, 2004. p. 99.

⁷⁷ *Vid.*, FARRÉ TOUS, Santiago. Perspectives de futur dels jurats autonòmics d'expropiació. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales – REAF*, n. 4, p. 247-283, 2007; TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. Jurados autonómicos de expropiación y derechos de los ciudadanos. In: TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley del Suelo*. Barcelona: Atelier, 2011. p. 21-54.

de determinación del justiprecio o Jurados de Expropiación para que conozcan de las reclamaciones que se sustancian en el ámbito de su Comunidad Autónoma, en relación con las actuaciones realizadas por los órganos de ésta o de sus entes locales.⁷⁸

En caso de que el órgano expropiante sea la Administración General del Estado, el órgano de tasación competente serán los Jurados Provinciales de Expropiación.⁷⁹ En cambio, en caso de que la Administración expropiante sea la autonómica o local, las Comunidades Autónomas pueden dotarse de un órgano propio de valoración para la fijación del justiprecio.⁸⁰ Así, en Cataluña,⁸¹ cuando el órgano expropiante es la Administración de la Generalitat o alguna Administración local catalana, el órgano de tasación competente será el Jurado de Expropiación de Cataluña.⁸²

⁷⁸ La jurisprudencia constitucional ha amparado la creación de estos órganos por el principio de autoorganización siempre que tengan en el fondo naturaleza administrativa y su objeto sea el juicio técnico para la determinación del justiprecio en caso de desacuerdo entre las partes. *Vid.* STC 251/2006, que en su FJ 8 afirma que “las Comunidades Autónomas no están obligadas a servirse de los Jurados Provinciales de Expropiación regulados en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 para instrumentar las expropiaciones de su competencia, sino que a tal fin pueden crear sus propios órganos”. Y esto es así porque, de acuerdo con el FJ 6, las competencias de ejecución y autoorganización llevan “implícita la correspondiente potestad [...] para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección”.

⁷⁹ Son órganos administrativos funcionalmente diferenciados de la propia Administración, pero incardinados dentro de la misma con una composición que representa el conjunto de intereses en juego. *Vid.* PALOMAR OLMEDA, Alberto. Algunas cuestiones sobre la expropiación forzosa en la actualidad: el procedimiento expropiatorio y la determinación del justiprecio. *Revista de Urbanismo y Edificación – RUE*, n. 10, p. 93-116, 2004. p. 105. De acuerdo con Casado Casado (Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectivas. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 39, p. 63-106, 2015. p. 81-83), el hecho de que su composición no sea paritaria no debe valorarse de forma negativa en tanto que su función es la de determinar el justiprecio de forma técnica y aplicando correctamente la ley, por tanto, se busca la profesionalización y no tanto la paridad. Se compone de un Presidente, que será magistrado designado por la Audiencia Provincial, y cinco vocales: un abogado del Estado, dos funcionarios técnicos de nivel superior nombrados en función de la naturaleza del bien, un notario y un representante de la Cámara respectiva, Colegio Profesional y organización empresarial, según cual sea la índole del bien, y por último, un interventor territorial de la provincia. Se busca un equilibrio entre los miembros próximos a los intereses públicos y privados. Como se acaba de ver (*vid. supra* nota al pie), para el TC lo que importa es que nos hallamos ante una mera cuestión de organización interna del servicio, y por lo tanto la composición del mismo no supone una garantía, sino que, simplemente debe garantizar su aptitud para realizar una valoración correcta.

⁸⁰ Otras Comunidades Autónomas también cuentan con su propio órgano de tasación, es el caso de Andalucía (Comisiones Provinciales de Valoraciones); Aragón (Jurado Aragonés de Expropiación); Asturias (Jurado de Expropiaciones del Principado de Asturias); Canarias (Comisión de Valoraciones de Canarias); Castilla y León (Comisiones Territoriales de Valoración); Castilla-La Mancha (Jurado Regional de Valoraciones); Extremadura (Jurado Autonómico de Valoraciones); Galicia (Jurado de Expropiación de Galicia); Madrid (Jurado Territorial de Expropiación); Navarra (Jurado de Expropiación de Navarra); y País Vasco (Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa).

⁸¹ *Vid. in totum*, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; CASADO CASADO, Lucía. Algunas reflexiones en torno a la composición del Jurado de Expropiación de Cataluña. In: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; GIFREU I FONT, Judith, CASADO CASADO, Lucía. Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012. p. 385-297.

⁸² Este órgano, creado mediante la Ley 6/1995, de 28 de junio, y regulado actualmente por la Ley 9/2005, de 7 de julio, se configura como un órgano colegiado permanente de la Generalitat, sin personalidad jurídica propia pero con independencia jerárquica, gozando de autonomía para la consecución imparcial, objetiva y sometida a la ley y al derecho, de sus funciones, y sometido a un importante régimen de incompatibilidades, y causas de abstención y recusación. *Vid.* CASADO CASADO, Lucía. Veinte años del Jurado de Expropiación

A pesar de las críticas que los Jurados han recibido por parte de la doctrina,⁸³ a juicio de Casado Casado⁸⁴ se trata de órganos de extraordinaria importancia, como pieza central del sistema de garantías del procedimiento expropiatorio, que han ido adquiriendo un protagonismo creciente. De acuerdo con Palomar Olmeda,⁸⁵ la práctica demuestra que la institución del Jurado de Expropiación y el propio funcionamiento administrativo en la materia tienen una línea referencial común, que es la búsqueda de una pericia imparcial que permita una aplicación efectiva del principio de indemnidad.

Por lo que respecta a su papel en las expropiaciones urbanísticas, se entiende que durante el procedimiento ha habido una fase contradictoria en la que ha sido posible llegar a un acuerdo entre las partes, y si concluye sin acuerdo, se traslada el expediente al Jurado de Expropiación competente.

En este procedimiento se sigue una estructura tradicional, con la fase de iniciación, la de instrucción y la finalización. La iniciación puede ser impulsada por el órgano expropiante, que remitirá el expediente⁸⁶ al Jurado en el plazo de un mes desde que el sujeto expropiado haya rechazado su hoja de aprecio; o bien puede impulsarse por el propio sujeto expropiado, que remitirá su hoja de aprecio si en ese plazo el órgano expropiante no ha remitido el expediente, en cuyo caso el Jurado lo reclamará otorgando un plazo de entre quince días y un mes.⁸⁷ A continuación,

de Cataluña: balance y perspectives. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 39, p. 63-106, 2015. p. 83-85. En lo tocante a la presidencia, el art. 4.1.a) LJEC, establece que deberá ser un jurista de reconocido prestigio que no ejerza profesionalmente la abogacía ni el asesoramiento en materia de bienes inmuebles o urbanismo. Por lo que respecta a las vocalías, se opta por una composición eminentemente técnica y especializada, en una proporción de cuatro representantes públicos y dos privados. Un funcionario titulado superior en el ámbito del derecho o la economía, del cuerpo superior de la Administración de la Generalitat o del cuerpo de la Abogacía de la Generalitat o equivalente, con experiencia en materia de valoraciones; un funcionario del cuerpo de titulados superiores de la Generalitat, con la titulación que corresponda según la naturaleza del bien o derecho a valorar; dos personas tituladas superiores en grado universitario con experiencia en materia de valoraciones, propuestas por las entidades municipalistas; una persona en representación de las cámaras, los colegios profesionales, las organizaciones empresariales o asociaciones representativas de la propiedad; y un registrador de la propiedad o un notario, designado por el colegio correspondiente. La secretaría debe ser un funcionario del cuerpo superior de administración de la Generalitat, licenciado en Derecho, que tendrá voz pero no voto, sus funciones se concretan en el art. 16.2 LJEC, y 7 de su Reglamento, aprobado por el Decreto 120/2009, de 28 de julio.

⁸³ Vid. entre otros: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 153, p. 91-106, 2000; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 156, p. 251-268, 2001; PÉREZ MARÍN, Antonio. El principio de igualdad: los jurados provinciales de expropiación forzosa y los jurados de expropiación autonómicos. *Revista de Urbanismo y Edificación – RUE*, n. 9, p. 111-130, 2004.

⁸⁴ CASADO CASADO, Lucía. Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectives. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 39, p. 63-106, 2015. p. 66-100.

⁸⁵ PALOMAR OLMEDA, Alberto. Algunas cuestiones sobre la expropiación forzosa en la actualidad: el procedimiento expropiatorio y la determinación del justiprecio. *Revista de Urbanismo y Edificación – RUE*, n. 10, p. 93-116, 2004. p. 115.

⁸⁶ Art. 13.1 y Anexo 2 RJEC.

⁸⁷ Si la documentación aportada por las partes es incompleta o hay algún error, se otorga un plazo de subsanación, y si no se subsana, se continúa con el procedimiento.

en la fase de instrucción se realizaran los trámites necesarios para determinar el justiprecio, teniendo en cuenta que el Jurado se encuentra vinculado por las hojas de aprecio (art. 34 LEF). Como apunta Guichot Reina,⁸⁸ se trata de una vinculación que se infiere en virtud del principio de congruencia procesal,⁸⁹ que no tolera la disparidad entre las pretensiones deducidas en vía administrativa y las formuladas en sede jurisdiccional, y del principio *venire contra factum proprium non valet*. De tal manera que el justiprecio fijado por el Jurado no podrá ser inferior a la cantidad propuesta por el órgano expropiante, ni superior a la solicitada por el expropiado, salvo “error material” como prevé la norma catalana.⁹⁰ En esta segunda fase, en el plazo de un mes deberán formularse las propuestas de valoración de los vocales ponentes, o asesores si los hay, que podrán haber tenido en cuenta las alegaciones y pruebas aportadas y propuestas por las partes. En lo tocante a la terminación, el Jurado de Expropiación de Cataluña prevé una sesión de avenencia⁹¹ –que suspenderá el procedimiento–, de manera que el expediente puede acabar de forma convencional si las partes llegan a un acuerdo –que será vinculante y de obligado cumplimiento–, en esta sesión previa y potestativa; o bien puede acabar con un acuerdo de justiprecio adoptado por el Jurado⁹² en el plazo de dos meses, prorrogable a otros dos, a contar desde el día siguiente al del registro de entrada del expediente. Si transcurrido este plazo no se ha resuelto de forma expresa, operará el silencio a favor de la cuantía determinada por la hoja de aprecio del órgano expropiante.

Esta resolución, sea tácita o expresa, pone fin a la vía administrativa y es susceptible de impugnación mediante recurso de reposición o contencioso-administrativo. Sin olvidar que, si la Administración expropiante es estatal o autonómica, y la quiere impugnar, deberá iniciar una declaración de lesividad, por integrarse el Jurado orgánicamente en la Administración. Ahora bien, teniendo en cuenta el carácter ejecutivo de los acuerdos del Jurado, el órgano expropiante deberá hacer efectivo el pago del justiprecio.⁹³

⁸⁸ GUICHOT REINA, Emilio. La expropiación forzosa. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael (Coords.). *Lecciones de derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2014. p. 197.

⁸⁹ Esta congruencia procesal también es operativa en el ámbito jurisdiccional y en relación con otros extremos, como el método valorativo utilizado por las partes. Lo vemos en la reciente STS de 29 de septiembre de 2014, del análisis de la cual Ruiz López (Expropiación forzosa, crónicas de jurisprudencia. *Revista General de Derecho Administrativo – RGDA*, n. 38, 2015. p. 1-3) destaca que en la sentencia de instancia impugnada existe una incongruencia *extra petita* por “aplicar los valores catastrales a pesar de que las partes habían considerado aplicable el método residual, originando indefensión a los recurrentes por falta de audiencia respecto de dicha cuestión, y provocando de esta manera una sustancial modificación de los términos en los que discurrió la controversia procesal”.

⁹⁰ Art. 18.6 RJEC.

⁹¹ Art. 11 LJEC.

⁹² Para adoptar el acuerdo, que debe ser motivado y justificar los criterios valorativos, se requiere mayoría simple de los miembros presentes del Jurado, y en caso de empate, el voto del presidente es cualitativo.

⁹³ Estos efectos se concretan en los arts. 50 a 57 LEF: pago o consignación de la cantidad sobre la que no hay disconformidad, y abono de intereses devengados de la cantidad fijada jurisdiccionalmente, restando la cantidad ya abonada.

La LJEC, establece en su artículo 13 que la impugnación del justiprecio en vía contencioso-administrativa no suspende la ejecución de la expropiación, y mientras la LEF dice que en caso de que se recurra no se tiene que pagar, la norma catalana dice que se mantiene el derecho al cobro a pesar de la impugnación del sujeto expropiado por aplicación del principio *non reformatio in peius*, ya que si se estima el recurso se abonará la diferencia, y si no se estima, la Administración quedará igualmente obligada al pago de esa cantidad. Ahora bien, si la impugnación es de la Administración expropiante, el expropiado sólo tiene derecho a cobrar la cantidad consignada en la hoja de aprecio, pues es la cantidad sobre la que hay acuerdo, y en cualquier caso, la sentencia no podría imponer una cantidad inferior.

III.1.6 El pago de la indemnización

El artículo 48 LEF establece que el justiprecio debe satisfacerse en el plazo máximo de seis meses desde el momento de su determinación. Para poder ocupar el bien o ejercitar el derecho expropiado, se requiere el pago del justiprecio y de la cantidad que proceda por el interés legal del dinero, o su consignación en caso de que el sujeto expropiado decida no cobrar ese justiprecio. Como se ha indicado anteriormente, en caso de litigio pendiente sólo se deberá consignar la cantidad sobre la que exista conformidad entre ambas partes, aunque, como establece el artículo 50.2 LEF, el cobro del justiprecio no implica la conformidad del expropiado con dicho importe.

El pago, en virtud del artículo 53 de la LEF, está exento de toda clase de gastos, impuestos y gravámenes, y se formaliza mediante el levantamiento de un acta que habilita para la ocupación y toma de posesión, de la que también se levanta acta. Ambas actas son título bastante para inmatricular bienes en toda clase de registros, así como para cancelar cargas, derechos y gravámenes que les puedan afectar.

III.1.7 La toma de posesión

Así, el pago del justiprecio constituye el título de adquisición expropiatoria que posibilita la ocupación o toma de posesión. Por lo que, una vez satisfecho el justiprecio, la Administración expropiante podrá tomar posesión del bien o derecho objeto de la expropiación, teniendo en cuenta que, en caso de tratarse de domicilio del sujeto expropiado, se requerirá autorización judicial frente a su denegación de consentimiento (arts. 91.2 LOPJ, 8.5 LJCA y 51 LEF).⁹⁴

⁹⁴ En relación con la autorización judicial de entrada en el ámbito expropiatorio, *vid.* SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. La impronta de la Ley de Expropiación Forzosa en la configuración de la autorización judicial de entrada. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

III.2 El procedimiento expropiatorio urgente

El artículo 52 LEF regula el procedimiento de urgencia que, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, debía limitarse a supuestos muy excepcionales.⁹⁵ No obstante, una vez entrada en vigor la LEF, se generalizó este procedimiento hasta convertir al general en excepción, y que prácticamente fuera inaplicable.⁹⁶ De manera que el artículo 52 constituye el procedimiento normal en materia expropiatoria.⁹⁷

La esencia de este procedimiento de urgencia es avanzar el trámite de la ocupación del bien, derecho o interés expropiado, justificándolo por la necesidad e importancia que esto tiene para el interés general. Se trata de una inversión en los trámites del procedimiento ordinario para evitar el entorpecimiento de la acción administrativa que puede derivarse de la aplicación de los mecanismos ordinarios, no obstante, la legislación urbanística habilita genéricamente para el recurso a la expropiación urgente.

Como explica Guichot Reina,⁹⁸ en estos casos, la Administración debe notificar a los interesados con una antelación mínima de ocho días la fecha y hora del levantamiento del acta previa a la ocupación, debiéndose publicar en el boletín oficial correspondiente así como en un periódico de la localidad y en dos diarios de la capital de provincia. En la fecha y hora indicada, comparecidos el representante de la Administración, acompañado de un perito y del Alcalde o Concejal en el que delegue, junto con los interesados y sus peritos y notarios si lo estiman oportuno, se describirá el bien o derecho objeto de la expropiación y se levantará un acta previa a la ocupación, en la que además de la descripción constaran las alegaciones de las partes y cualquier dato necesario o útil para la valoración. A continuación, la Administración formulará las hojas de depósito con carácter previo a la ocupación, de acuerdo con

⁹⁵ Particularmente, la jurisprudencia ha concretado qué se entiende per excepcionalidad: “no deriva de circunstancias de orden público o cualquier otras ajenas al proyecto sino de la imperiosa necesidad de ejecutar inmediatamente unas obras, que no permita emplear el procedimiento expropiatorio común ordinario” (STS 30 de noviembre de 2004, FJ 2). Y respecto del concepto de urgencia: no se debe motivar en “la imposibilidad de conseguir, precisamente por razones de tiempo, utilizando el procedimiento ordinario de expropiación forzosa, el fin público que se trata de cumplir con esta actuación coactiva” (STS 10 de noviembre de 2008, FJ 3), sino que ha de ser “un razonamiento preciso, detallado y objetivamente convincente en cada caso y para cada caso” (STS 19 de julio de 1999) y “una urgente necesidad de dar satisfacción inmediata a un interés público” (STS 30 de septiembre de 1992).

⁹⁶ Siguiendo a Parada Vázquez (Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 41-78, 1990. p. 55), “cuando se aborda el estudio del procedimiento de urgencia se debe hacer con el convencimiento no de estudiar un procedimiento excepcional, sino el procedimiento ordinario y normal de la expropiación forzosa en nuestro país”.

⁹⁷ Sobre la excepcionalidad del procedimiento general, y la generalidad del procedimiento de urgencia, *vid.* GUILLÉN ZANÓN, Ángel. Informe sobre el Proceso de Expropiación Forzosa. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 255-288, 1990; FAYOS APESTEGUÍA, José Luís. La expropiación forzosa urgente, análisis. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica – REALA*, n. 303, p. 175-226, 2007.

⁹⁸ GUICHOT REINA, Emilio. La expropiación forzosa. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael (Coords.). *Lecciones de derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2014. p. 202-203.

el artículo 52.7 LEF, y se pagarán o consignarán tanto la cantidad fijada como las indemnizaciones que procedan por los perjuicios derivados de la rápida ocupación (mudanza, cosechas pendientes, etc.). Una vez efectuado el pago o consigna, la Administración dispone del plazo de quince días para ocupar efectivamente el bien o derecho expropiado, levantando acta de ocupación definitiva, que será título bastante a efectos registrales.⁹⁹

Una vez efectuada la ocupación se tramitará el expediente en sus fases de determinación del justiprecio y pago, del mismo modo que se ha visto para el procedimiento ordinario.

IV Las garantías expropiatorias

La LEF trata de proteger al sujeto expropiado frente a los incumplimientos o irregularidades que pueda cometer la Administración durante el expediente expropiatorio.¹⁰⁰ Para ello cuenta con ciertos mecanismos, que de acuerdo con Guichot Reina¹⁰¹ pueden agruparse en tres tipos de garantías: garantías formales (recurso e indemnización frente a la vía de hecho); garantías económicas sobre el justiprecio y el pago (intereses de demora y retasación); y garantías sustanciales (derecho de reversión).

IV.1 Las garantías formales

Por lo que respecta a las garantías formales, se debe tener en cuenta que la jurisprudencia interpreta la vía de hecho de forma amplia al calificar así cualquier operación material desprovista de formulación jurídica previa, de procedimiento, o la omisión de trámites considerados esenciales, que resultan del artículo 125 de la LEF –que son: la declaración de utilidad pública o interés social; la declaración de la necesidad de ocupación; el previo pago o consignación del justiprecio–. En estos supuestos se podrá interponer recurso en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, pudiéndose formular de acuerdo con los artículos 25.2 y 30 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, un requerimiento previo a la Administración actuante para que cese en su vía de hecho.

⁹⁹ En las expropiaciones declaradas urgentes, el beneficiario está obligado al pago de los intereses desde el día siguiente a la ocupación. Se trata de compensar adecuadamente al afectado desde la desposesión, aunque no haya habido demora en la tramitación del justiprecio. Ahora bien, esta regla tiene una excepción, y es que si la ocupación tarda seis meses desde el inicio del expediente expropiatorio, los intereses se devengan desde la ocupación, pues en caso contrario se aplicarían injustamente condiciones desiguales a los expropiados que lo fueran por vía ordinaria y a los que lo fueran por vía urgente. *Vid.* STS de 13 de febrero de 2001.

¹⁰⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Las garantías de la expropiación según el Derecho europeo. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 23-40, 1990.

¹⁰¹ GUICHOT REINA, Emilio. La expropiación forzosa. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael (Coords.). *Lecciones de derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2014. p. 203.

También debe tenerse en cuenta en esta clasificación de garantías formales la interposición de interdictos en la vía civil. Como afirma Parada Vázquez,¹⁰² por mimetismo del Derecho francés se admitió en nuestro ordenamiento la posibilidad de reaccionar frente las expropiaciones irregulares por la vía civil interdictal. En la todavía vigente LRJPAC, el artículo 101 establece que no se admitirán interdictos contra actuaciones de los órganos administrativo realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, *a sensu contrario*, quedaba abierta la vía interdictal contra actuaciones administrativas en las que la Administración actuaba al margen de sus competencias y de los procedimientos previstos legalmente. Ahora bien, se debe tener en cuenta que la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, que entrará en vigor el próximo 2 de octubre derogando la LRJPAC, ha suprimido la prohibición de interdictos, por lo que, quedará abierta la vía interdictal también en este ámbito. En ese sentido, el artículo 125 LEF admite expresamente la reacción por vía interdictal siempre que la expropiación se lleve a cabo sin cumplir los trámites esenciales del procedimientos, es decir, sin declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación o pago o depósito del justiprecio.

A pesar de ello, los privilegios de la Administración hacían que esta vía no fuera tan atractiva y perdiera los principales beneficios que la caracterizan y justifican –rapidez y sumariedad–, convirtiéndola en inoperativa. Esto es así por la reclamación previa a la vía civil que se exige en los actualmente vigentes artículos 120 y siguientes LRJPAC, que no excluyen el proceso interdictal, en el que no hay trámite de conciliación previa. Esta reclamación previa se podía resolver por silencio administrativo, por lo que, como bien apunta Parada Vázquez,¹⁰³ podía alargarse durante tres meses, y hasta tres meses más en caso de suspensión. Ahora bien, la nueva Ley 39/2015 ha suprimido esta reclamación previa, por lo que a partir de su entrada en vigor la vía interdictal será más atractiva en este sentido.

Obviamente, también encontramos la vía contencioso-administrativa. El artículo 126 LEF dispone que “Contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo”. Por otro lado, las partes pueden interponer recurso de reposición o directamente recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones del Jurado de Expropiación.

Para acabar con estas garantías formales, es importante destacar que la indemnización derivada de los perjuicios causados por una expropiación que ha sido

¹⁰² PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 41-78, 1990. p. 70.

¹⁰³ PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 41-78, 1990. p. 71.

resultado de una vía de hecho, no se ajusta a los criterios valorativos de la LEF ni de la legislación urbanística, sino que se debe orientar a la reparación integral del daño, siguiendo el procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, por el anormal funcionamiento.¹⁰⁴

IV.2 Las garantías económicas

Dentro de las garantías económicas sobre el justiprecio y su pago, se encuentran los intereses de demora y la retasación. Los intereses de demora se configuran como una garantía muy relevante del procedimiento expropiatorio, en tanto que obligan a la Administración a indemnizar sus dilaciones en la fijación del justiprecio o en su pago mediante el pago de los retrasos con los intereses legales de las cantidades debidas. Aunque el legislador realiza una distinción sobre si el retraso se produce en la fijación del justiprecio, o en su pago, las reglas que deberá seguir la Administración expropiante son las mismas: en el primer caso, de acuerdo con los artículos 56 LEF y 71 y 73 RLEF, la Administración deberá abonar intereses legales tras el transcurso de seis meses desde el día siguiente a la declaración de la necesidad de ocupación –inicio del expediente expropiatorio– sin que se haya determinado. En el caso del retraso en el pago, en virtud de los artículos 57 LEF y 73 RLEF, será cuando hayan transcurrido seis meses desde la determinación definitiva del justiprecio, sin que éste se haya abonado.

Es importante atender a un conjunto de reglas para la determinación de estas garantías económicas en caso de demora, que se derivan de los artículos 56 y 121.1 LEF, y 71 y 72 RLEF. Así, como bien apunta Guichot Reina,¹⁰⁵ “si el causante fuera el beneficiario de la expropiación, la Administración o en su caso el Jurado decidirán sobre su procedencia y cuantía al fijar el justiprecio. Si por el contrario, el causante de la demora es la Administración expropiante o el propio Jurado, la responsabilidad debe exigirse por la vía de la indemnización de daños por funcionamiento anormal. En los casos –bastante frecuentes– en los que esta responsabilidad es imputable tanto al Jurado de Expropiación como a la Administración expropiante, la jurisprudencia ha llegado a afirmar la aplicabilidad de la regla de la responsabilidad solidaria que rige en la determinación de la responsabilidad patrimonial”.

La retasación, por otra parte, supone una nueva tasación de los bienes ante los retrasos más dilatados, en lo que ni siquiera el pago de los intereses puede paliar la devaluación del justiprecio. De acuerdo con el artículo 58 LEF el derecho a la

¹⁰⁴ STS de 5 de mayo de 1998.

¹⁰⁵ GUICHOT REINA, Emilio. La expropiación forzosa. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael (Coords.). *Lecciones de derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2014. p. 204-205.

retasación se reconoce una vez transcurridos cuatro años de la fijación del justiprecio, sin que se haya efectuado el pago o consignación del mismo.

Ahora bien, en el ámbito urbanístico, el artículo 47.2.b) LSRU establece que procederá la retasación cuando haya una alteración de los usos o la edificabilidad del suelo, por una modificación puntual del Plan que suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación.

IV.3 Las garantías sustanciales

En lo que respecta al derecho de reversión,¹⁰⁶ como se ha dicho anteriormente, el instituto expropiatorio se configura como un instrumento al servicio del interés general, y, por este motivo, la *causa expropriandi*, la finalidad legal de utilidad pública o interés social, debe ser permanente, ya que en caso contrario perdería su razón de ser. El beneficiario de la expropiación queda gravado con la carga de realizar aquella finalidad específica, y de esta realización dependerá la validez de la expropiación. En caso de incumplimiento, la LEF inviste al expropiado con un derecho subjetivo de reversión sobre el bien expropiado. Hágase notar, en consecuencia, que no es una garantía constitucional sino que se trata de un derecho de configuración legal ante un incumplimiento de la *causa expropriandi*.

Dicho incumplimiento tanto puede venir dado “por una inactividad absoluta como por falta de identidad entre la obra ejecutada o el servicio establecido y la finalidad de utilidad pública o interés social que legitimó el ejercicio de la potestad expropiatoria”.¹⁰⁷

En estos casos, el artículo 54 LEF prevé la facultad de recuperación de todo o parte de lo expropiado, incluso no ante un incumplimiento sino ante la desaparición de la afectación. Como apunta Bermejo Vera,¹⁰⁸ la reversión se plantea *sine limite temporis*,¹⁰⁹ lo que convierte este derecho en un derecho subjetivo íntimamente vinculado a la *causa expropriandi*, que permite a los primitivos dueños, sus causahabientes o incluso terceras personas solicitarlo sin condiciones temporales.

¹⁰⁶ Vid. PÉREZ MORENO, Alfonso. *La reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1967; PÉREZ MORENO, Alfonso. Fundamentación del derecho de reversión en materia de expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 54, p. 87-154, 1967; GALÁN GALÁN Alfredo. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Madrid: Lex Nova, 2003; GIMENO FELIU, José María. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*. Madrid: Civitas, 2003; GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *Expropiaciones urbanísticas y derecho de reversión*. Albacete: Bomarzo, 2005; MESEGUER YEBRA, J. *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*. Barcelona: Bosch, 2009; GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012. p. 641-643.

¹⁰⁷ STC de 1 de diciembre de 1987 (FJ 1).

¹⁰⁸ BERMEJO VERA, José. Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 169-198, 1990. p. 193.

¹⁰⁹ Sobre la inexistencia de plazo para el ejercicio de la acción de reversión por inejecución de la obra que motivó la expropiación, vid. el análisis de la STS de 3 de junio de 2013 en CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NOVO FONCUBIERTA, Manuel. Expropiación forzosa, crónicas de jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Administrativo – REDA*, n. 164, p. 175-192, 2014.

El RLEF, en sus artículos 63 y siguientes es el que nos indica los supuestos en los que es procedente aplicar la reversión, teniendo en cuenta que el plazo de la solicitud es de un mes desde la notificación por parte de la Administración expropiante de ese incumplimiento o desaparición, o desde el transcurso de alguna de las presunciones previstas por el Reglamento.¹¹⁰

No se debe perder de vista que, en el ámbito urbanístico, la reversión es más flexible. Se contempla un régimen especial para la reversión de expropiaciones urbanísticas, más atento a las necesidades cambiantes del interés general, y, por lo tanto, más favorable a los intereses de la Administración (art. 47 LSRU).

No está de más añadir en este apartado la posibilidad de iniciar la expropiación a solicitud del interesado,¹¹¹ pues permite protegerlo frente a la pasividad de la Administración expropiante, o del beneficiario de la expropiación, en la ejecución de la gestión urbanística. Se trata de una cláusula de salvaguarda cuando la calificación urbanística impida al propietario el uso o explotación del suelo, y le pueda causar una lesión patrimonial indebida.¹¹² Se debe tener en cuenta que, una vez aprobado el Plan urbanístico, aunque no sea inmediato, ya no se permite al propietario realizar obras, sólo las que le autoricen o desmontables, que en ningún caso aumentarán el valor de la finca, por lo que se deja la finca inservible. En estos supuestos, si transcurridos cinco años desde la aprobación definitiva del Plan urbanístico no se ha iniciado la ejecución, el interesado podrá requerir a la Administración expropiante para que inicie la expropiación. Si una vez hecho el requerimiento transcurre otro año sin que se haya iniciado la expropiación, el interesado podrá formular hoja de aprecio y remitirla al Jurado de Expropiación, quien requerirá a la Administración para que remita el expediente y formule su hoja de aprecio en el marco de la expropiación por imperio de la ley.

V Epílogo

Como pone de manifiesto la mayor parte de la doctrina (Parada Vázquez;¹¹³ Fernández Rodríguez;¹¹⁴ Múgica Herzog;¹¹⁵ Escuin Palop),¹¹⁶ la institución expropiatoria

¹¹⁰ Artículo 67.2 RLEF.

¹¹¹ Vid. GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012. p. 643-649.

¹¹² Artículo 114 TRLUC.

¹¹³ PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 41-78, 1990.

¹¹⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 153, p. 91-106, 2000; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Por una nueva Ley de Expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 166, p. 7-277-27, 2005.

¹¹⁵ MÚGICA HERZOG, Enrique. El defensor del pueblo y la expropiación forzosa. In: MARCHENA NAVARRO, Julia. *La Ley de expropiación forzosa: análisis y perspectivas de reforma*. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2003.

¹¹⁶ ESCUIN PALOP, Vicente. Reflexiones en torno a la declaración de utilidad pública. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...*Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

ha ido evolucionando de tal modo en nuestro ordenamiento que convendría realizar una reforma para modificar los elementos estructurales que son esenciales sobre el papel pero que no acaban de serlo en la práctica, y hacen que el modelo actual esté en crisis. Las principales disfunciones que encontramos son:

- I. El sistema de intervención legislativa previa como presupuesto habilitante para la expropiación, que como ya hemos visto no se cumple por dos razones: 1) por la generalización de las declaraciones implícitas y generales de utilidad pública, que han relegado a un estadio excepcional este primer elemento; y 2) en la práctica, en las expropiaciones legislativas la ley no se limita a la declaración de utilidad pública o interés general, sino que consume la expropiación, incluyendo incluso criterios de valoración. Por ello, sería mejor suprimir este sistema de intervención legislativa previo, además de por su dificultad de impugnación, adoptando una solución desde la óptica del procedimiento administrativo, más exigente y que permita mayor control.
- II. La dicotomía procedimiento general – procedimiento de urgencia, que ha resultado pervertida en la práctica, en que el procedimiento de urgencia no es excepcional sino que se ha convertido en el procedimiento general que se sigue por defecto.
- III. El sistema de valoraciones, basado en criterios que se alejan en muchos casos del valor real o de mercado de los bienes expropiados, y acaba resultando infructuoso. Además de las contradicciones del sistema en el ámbito urbanístico, en el que se predica la búsqueda de la objetividad y desvinculación del valor de mercado, para introducir después múltiples correctivos que permiten introducir las expectativas que sí computa el mercado, para evitar valoraciones injustas y acercarse a la realidad. Por lo que puede predicarse el fracaso del legislador en su intento por extraer un valor intrínseco del suelo que sea objetivo y ajeno a las reglas de la oferta y la demanda.
- IV. Y el principio de previo pago del justiprecio, garantía para el ciudadano que ha quedado radicalmente alterada, en gran parte por la generalización del procedimiento de urgencia, del que se podría predicar una cierta contradicción con el *mantra* actual de las reformas administrativas en relación con la sostenibilidad financiera y el equilibrio presupuestario, en tanto que incentiva una actuación irresponsable de las Administraciones que, en situación de contención presupuestaria, deberán sobre endeudarse para pagar los intereses de demora e indemnizaciones por el uso abusivo del procedimiento de urgencia, cuando realmente no existe el presupuesto que lo justifique, y sólo se hace para aplazar el pago.

Referencias

BEL I QUERALT, Germà. Infraestructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720-2010). *Business History*, n. 53, p. 608-705, 2011.

BERMEJO VERA, José. La «exclusividad» de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 150-168, 1990.

BERMEJO VERA, José. Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 169-198, 1990.

BERMEJO VERA, José. Presentación: análisis previo de la expropiación forzosa. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 6-20, 1990.

BLANQUE AVILÉS, José Manuel. La causa expropiandi. *Cuadernos de Derecho Judicial*, n. 19, p. 53-72, 1993.

BOIX PALOP, Andrés. Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012. Disponible en: <<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-200-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-VII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>>.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NOVO FONCUBIERTA, Manuel. Expropiación forzosa, crónicas de jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Administrativo – REDA*, n. 164, p. 175-192, 2014.

CASADO CASADO, Lucía. El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales – REAF*, n. 20, p. 319-365, 2014.

CASADO CASADO, Lucía. Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectives. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 39, p. 63-106, 2015.

CIERCO SEIRA, César. El papel de los titulares de derechos e intereses sobre cosa ajena en la expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 188, p. 17-63, 2012.

CIERCO SEIRA, César. El premio de afección en la expropiación forzosa. *Revista Española de Derecho Administrativo – REDA*, n. 168, p. 93-144, 2015.

CORCHERO PÉREZ, Miguel; JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel. Aspectos generales del nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 1, p. 33-42, 2016.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. El principio de indemnidad y sus excepciones. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier. Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa a propósito de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo y 186/1993, de 7 de junio. *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 12-13, p. 71-90, 1994-1995.

ESCUIN PALOP, Vicente. Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 17, p. 115-139, 2002.

ESCUIN PALOP, Vicente. Reflexiones en torno a la declaración de utilidad pública. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...*Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

FARRÉ TOUS, Santiago. Perspectives de futur dels jurats autonòmics d'expropiació. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales – REAF*, n. 4, p. 247-283, 2007.

FAYOS APESTEGUÍA, José Luís. La expropiación forzosa urgente, análisis. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica – REALA*, n. 303, p. 175-226, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 153, p. 91-106, 2000.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Por una nueva Ley de Expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 166, p. 7-27, 2005.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon et al. *Introducció al Dret local i urbanístic de Catalunya*. In memoriam de Màrius Viadel i Martín. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Análisis del régimen legal de la expropiación urbanística. In: GIFREU I FONT, Judith; BASSOLS I COMA, Martín; MENÉNDEZ REXACH, Ángel. *El derecho de la ciudad y el territorio*. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; CASADO CASADO, Lucía. Algunas reflexiones en torno a la composición del Jurado de Expropiación de Cataluña. In: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; GIFREU I FONT, Judith, CASADO CASADO, Lucía. Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

FUERTES LÓPEZ, Mercedes et al. *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. 2. ed. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, [s.d.].

FUERTES LÓPEZ, Mercedes. ¿Una nueva Ley de expropiación forzosa? In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

GALÁN GALÁN Alfredo. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Madrid: Lex Nova, 2003.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, expropiaciones y ventas forzosas. In: CORELLA MONEDERO, José María. *Curso sobre el texto refundido de la Ley del suelo de 26 de junio de 1992*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1993.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *Expropiaciones urbanísticas y derecho de reversión*. Albacete: Bomarzo, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Las garantías de la expropiación según el Derecho europeo. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 23-40, 1990.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1956.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 156, p. 251-268, 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 8. ed. Madrid: Civitas, 2002. v. II.

GARCÍA RUBIO, Fernando. Procedimiento de expropiación forzosa. *Actualidad Administrativa – AA*, n. 18, p. 2280-2290, 2004.

GARRIDO FALLA, Ramón. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Madrid, 2002. v. II.

GIFREU I FONT, Judith. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis y Marcial Pons, 2012.

GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Dret Urbanístic. In: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon et al. *Introducció al Dret local i urbanístic de Catalunya*. In memoriam de Màrius Viadel i Martín. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

GIMENO FELIU, José María. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*. Madrid: Civitas, 2003.

GUICHOT REINA, Emilio. La expropiación forzosa. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael (Coords.). *Lecciones de derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2014.

GUILLÉN ZANÓN, Ángel. Informe sobre el Proceso de Expropiación Forzosa. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 255-288, 1990.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario. Incumplimiento de obligaciones urbanísticas. Medidas de reacción administrativa. *Actualidad Administrativa – AA*, n. 10, p. 52-63, 2015.

LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, Ana María de. La objetivación de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rural a la luz del nuevo Reglamento de Valoraciones. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

MARTÍN MATEO, Ramón. Las valoracions en las expropiacions urbanísticas. La Ley 8/1990. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 79-104, 1990.

MESEGUER YEBRA, J. *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*. Barcelona: Bosch, 2009.

MÚGICA HERZOG, Enrique. El defensor del pueblo y la expropiación forzosa. In: MARCHENA NAVARRO, Julia. *La Ley de expropiación forzosa: análisis y perspectivas de reforma*. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2003.

ORTIZ BALLESTER, Josep. ¿El valor de mercado como límite al justiprecio expropiatorio? In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. Algunas cuestiones sobre la expropiación forzosa en la actualidad: el procedimiento expropiatorio y la determinación del justiprecio. *Revista de Urbanismo y Edificación – RUE*, n. 10, p. 93-116, 2004.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 41-78, 1990.

PARDO ÁLVAREZ, María. La expropiación-sanción en el contexto de una reforma a la LEF. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. *Documentación Administrativa – DA*, n. 222, p. 108-116, 1990.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. Barcelona: Tirant lo Blanch, 2013.

PÉREZ MARÍN, Antonio. El principio de igualdad: los jurados provinciales de expropiación forzosa y los jurados de expropiación autonómicos. *Revista de Urbanismo y Edificación – RUE*, n. 9, p. 111-130, 2004.

PÉREZ MORENO, Alfonso. Fundamentación del derecho de reversión en materia de expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 54, p. 87-154, 1967.

PÉREZ MORENO, Alfonso. *La reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1967.

PICO LORENZO, Celsa. L'expropiació forçosa a l'àmbit local. In: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.). *Règim jurídic dels governs locals a Catalunya*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

PICO LORENZO, Celsa. L'expropiació forçosa en l'àmbit local. In: GIFREU I FONT, Judith. *Introducció al dret local de Catalunya*. Barcelona: CEDECS, 2002.

REBÉS I SOLÉ, Josep-Enric; GIFREU I FONT, Judith (Dir.). *Jornades sobre l'expropiació forçosa a Catalunya: mètodes valoratius i qüestions procedimentals*, Materials n. 24. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Las garantías constitucionales de la propiedad en la expropiación forzosa a treinta años de la Constitución Española. *Revista de Administración Pública – RAP*, n. 177, p. 157-194, 2008.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. Expropiación forzosa, crónicas de jurisprudencia. *Revista General de Derecho Administrativo – RGDA*, n. 38, 2015.

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. La impronta de la Ley de Expropiación Forzosa en la configuración de la autorización judicial de entrada. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

SOSA WAGNER, Francisco. *La gestión de los servicios públicos locales*. 3. ed. Madrid: Civitas, 1997.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *Derecho Urbanístico de Cataluña*. 5. ed. Barcelona: Atelier, 2015.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. Jurados autonómicos de expropiación y derechos de los ciudadanos. In: TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley del Suelo*. Barcelona: Atelier, 2011.

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores. La expropiación forzosa como instrumento al servicio de la recuperación económica en un contexto de crisis. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – AEPDA, VII, 2012. *Actas...* Tarragona, 10 y 11 feb. 2012.

VALENCIA MARTÍN, Germán. El justiprecio en la expropiación forzosa De la Ley de Expropiación Forzosa del 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica – REALA*, n. 257, p. 77-128, 1993.

VIÑOLY PALOP, Marcial. Expropiación forzosa. Vinculación con la hoja de aprecio. Comentario a la Sentencia de 3 de marzo de 2013. *Revista del Poder Judicial*, n. 96, p. 70-73, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La técnica expropiatoria en el Derecho Urbanístico español: la actualidad de un instituto jurídico clásico. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 11-42, abr./jun. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i68.814.
