Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 641-666
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L26
© Juan Antonio Chinchilla Peinado
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

# LECCIÓN 26
# ACTIVIDADE EXPROPIATORIA

Juan Antonio Chinchilla Peinado
Universidad Autónoma de Madrid

**SUMARIO:** 1. DETERMINACIÓNS CONSTITUCIONAIS SOBRE A ACTIVIDADE EXPROPIATORIA DA ADMINISTRACIÓN: 1.1. Concepto de expropiación forzosa; 1.2. Distribución competencial entre o Estado e as comunidades autónomas.—2. O OBXECTO DA EXPROPIACIÓN. BENS INCLUÍDOS NO TRÁFICO XURÍDICO.—3. OS SUXEITOS DA EXPROPIACIÓN: 3.1. A Administración expropiadora; 3.2. O beneficiario da expropiación; 3.3. O suxeito expropiado.—4. O PROCEDEMENTO EXPROPIATORIO: 4.1. O orzamento previo. A declaración de utilidade pública ou interese social; 4.2. O procedemento ordinario (I). A concreción dos bens que deben expropiarse. A declaración de necesidade de ocupación: *4.2.1. O procedemento de determinación da necesidade de ocupación*; *4.2.2. Expropiación parcial e solicitude de expropiación total*; 4.3. O procedemento ordinario (II). A determinación do prezo xusto: *4.3.1. Modalidades de determinación do prezo xusto*; *4.3.2. Os criterios de valoración. A indemnización por demérito; 4.3.3. A caducidade do prezo xusto polo transcurso do tempo. A figura da retaxación;* 4.4. A desistencia da expropiación; 4.5. O procedemento ordinario (III). O pago e a ocupación do ben: *4.5.1. Pago e consignación; 4.5.2. Xuros de mora;* 4.6. O procedemento urxente; *4.6.1. A declaración de urxencia; 4.6.2. A valoración e a determinación dos xuros de mora na expropiación urxente; 4.6.3. A insolvencia do beneficiario;* 4.7. O control xudicial da expropiación forzosa: *4.7.1. Control xudicial do acordo de necesidade de ocupación na expropiación ordinaria; 4.7.2. O control xudicial da declaración de urxencia; 4.7.3. O control xudicial da fixación do prezo xusto;* 4.8. A expropiación por ministerio da lei no ámbito urbanístico.—5. A REVERSIÓN EXPROPIATORIA: 5.1. Concepto e supostos; 5.2. O titular do dereito de reversión e a existencia de terceiros adquirentes; 5.3. O procedemento para exercer a reversión. A restitución da indemnización; 5.4. A imposibilidade legal da reversión.—6. A OCUPACIÓN TEMPORAL.—7. BIBLIOGRAFÍA: 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada.

## 1. DETERMINACIÓNS CONSTITUCIONAIS SOBRE A ACTIVIDADE EXPROPIATORIA DA ADMINISTRACIÓN

### 1.1. Concepto de expropiación forzosa

**1.** A expropiación forzosa é unha institución tradicional cuxa finalidade é a **adquisición de bens e dereitos dos particulares por vía coactiva** por parte das Administracións públicas para a realización das competencias sectoriais que teñen atribuídas. Pénsese, por exemplo, na expropiación dun predio para a construción dunha estrada. Aínda que as expropiacións máis frecuentes se refiren a bens inmobles, e moitas delas traen causa da ordenación urbanística das cidades, tamén poden expropiarse outros bens e dereitos (por exemplo, un cadro, un libro histórico ou as accións dunha sociedade mercantil). Dado que a expropiación de predios é cuantitativamente a máis frecuente, a lexislación expropiatoria xeral implicitamente pensa nos inmobles ao regular o procedemento e as garantías expropiatorias. No mesmo sentido, tamén esta lección se refire de forma preferente ás expropiacións de predios.

**2.** A expropiación está prevista na Constitución (tamén no dereito europeo —art. 17 Carta de dereitos fundamentais da Unión Europea, CDFUE— e no convenio de Roma —art. 1 do Protocolo adicional 1.º—). O artigo 33.3 da Constitución española (CE), aínda que non utiliza a expresión "expropiación forzosa", si recoñece e lexitima a súa existencia ao referirse á posible privación de bens e dereitos por causa xustificada de utilidade pública ou interese social, mediante a correspondente indemnización. A expropiación forzosa aparece así como un **concepto formal** no artigo 33.3 da CE. A intervención sobre a propiedade só pode considerarse expropiatoria se reúne os requisitos formais alí establecidos (declaración de utilidade pública ou interese social, procedemento legalmente establecido e indemnización). Esta determinación constitucionalizou o concepto establecido pola Lei de expropiación forzosa do 16 de decembro de 1954 (LEF) e polo Regulamento de desenvolvemento (REF), aprobado polo Decreto do 26 de abril de 1957 (crítico RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2008: 180), onde se concibe a expropiación como a **privación imperativa de bens e dereitos dos particulares**, en canto concepto formal articulado sobre a afectación singular a un círculo determinado ou determinable de afectados (a partir do traballo clásico de GARCÍA DE ENTERRÍA, 1984: 67).

**3.** O concepto formal de expropiación forzosa permite diferenciala doutra institución moi próxima e consagrada no artigo 106.2 da CE, como é a **responsabilidade patrimonial** da Administración polos danos e perdas causados na súa actuación (*infra.* § 32.4). Mediante a responsabilidade patrimonial, a Administración indemniza os particulares polos danos e perdas causado na súa actuación, non os priva dun ben ou dereito mediante un procedemento específico (o de expropiación forzosa). Mentres que a responsabilidade patrimonial simplemente atende a un posible **resultado danoso**, a expropiación forzosa é unha decisión procedementalizada da Administración pola que, en determinadas circunstancias (utilidade pública ou interese social), mediante un concreto procedemento regulado pola lei, e mediando un prezo xusto, pode adquirir coactivamente ou privar un particular dun ben ou dereito. Conforme a actual regulación da responsabilidade patrimonial pública (arts. 32 a 37 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, LRXSP), cando a Administración expropia

formalmente un ben ou dereito, seguindo o procedemento específico regulado na LEF, obviamente cáusalle un dano ou prexuízo ao expropiado, e ese dano ha de ser indemnizado. Pero non está a incorrer en responsabilidade patrimonial, pois a expropiación é precisamente un dos supostos nos que existe o que o artigo 32.1 da LRXSP considera como "danos que o particular teña o deber xurídico de soportar de acordo coa lei".

**4.** Conforme a doutrina constitucional, por todas STC 116/2019, FX 3, a funcionalidade da expropiación no noso sistema é dobre. Dunha parte, configúrase como unha **técnica (potestade, competencia) ordinaria** que as administracións poden utilizar para a consecución dos intereses públicos. Doutra parte articúlase como unha **garantía constitucional do dereito de propiedade privada**, na medida en que con ela se asegura unha xusta compensación económica a quen, por razóns de utilidade pública ou interese social, se ve privado dos seus bens ou dereitos de contido patrimonial. Podería pensarse que o papel do **principio de proporcionalidade** na protección da dereito propiedade podería pensarse que requiriría o intento de adquisición da propiedade a través de negocios xurídico-privados, optando pola expropiación só se a adquisición voluntaria non resulta factible. Non obstante, salvo que a concreta norma legal que regula a utilización da expropiación forzosa impoña ese intento de adquisición voluntaria, a falta de tal intento non ten transcendencia invalidatoria ningunha. Porén, se a administración expropiante ou o beneficiario da expropiación ostenta xa a disponibilidade do terreo en virtude dun negocio xurídico-privado que permita a utilización para o fin de utilidade pública ou interese social, o devandito terreo debe excluirse do expediente expropiatorio (STS do 12 de xuño de 2025, ECLI:ES:TS:2025:2744).

**5.** Además da figura da expropiación executada pola Administración con base na lei, esta pode efectuarse directamente por unha lei (non existe aquí unha reserva de Administración); por exemplo, a **expropiación lexislativa** realizada para a adquisición coactiva dun inmoble destinado á ampliación do parlamento autonómico pola Lei canaria 2/1992. A doutrina constitucional (STC 45/2018, FX 4) configura como expropiación lexislativa "a privación singular dun dereito subxectivo de contido patrimonial, a subtracción ou ablación dun dereito imposta a un só suxeito, que aparece nominalmente identificado, que se estende a toda clase de dereitos e intereses patrimoniais, e cobre os dereitos recoñecidos a través de accións de protección social" realizada directamente por unha norma con rango de lei. Tratándose dunha lei, o único control xurisdicional posible correspóndelle ao Tribunal Constitucional. Para este posible control, o canon de constitucionalidade destas leis expropiatorias singulares está conformado por un dobre nivel. En primeiro lugar, o canon de constitucionalidade esixido a toda lei singular. A lei expropiatoria singular debe respectar o principio de igualdade, que demanda que a lei singular responda a unha **situación excepcional** igualmente singular (canon de razonabilidade, proporcionalidade e adecuación). Ademais, debe respectar o dereito á tutela xudicial efectiva, na medida en que unha lei singular pode impedir o acceso ao control xudicial de dereitos e intereses lexítimos afectados e eliminar a posibilidade dun control xudicial da mesma intensidade que puidesen realizar os tribunais da xurisdición contencioso–administrativa. En segundo lugar, e dado o seu concreto obxecto, a lei singular expropiatoria debe respectar as **garantías do artigo 33.3 da CE**, fundamentalmente a esixencia dunha *causa expropiandi*. Isto é, requiren unha específica finalidade de utilidade pública ou interese social. Obviamente, tamén deben garantir a indemnización correspondente. En canto á garantía do procedemento, tamén mencionada no artigo 33.3 da CE, a propia singularidade do suposto de feito que lexitima a expropiación lexislativa autoriza o lexislador para introducir no procedemento xeral as modificacións que esixa

esta singularidade excepcional, sempre que se insiran como especialidades razoables que non dispensan da observancia das demais normas dos procedementos contidos na lexislación xeral.

**6.** A dificultade de compatibilizar a lei singular co **dereito á tutela xudicial efectiva** (art. 24 CE) é evidente: tratándose dunha lei, o particular afectado non pode impugnala ante a xurisdición contencioso-administrativa; só o Tribunal Constitucional pode axuizar as leis e é así que os particulares carecen de lexitimación para impugnar as leis ante o Tribunal Constitucional. Conforme a STEDH do 23 de xuño de 1993 —Asunto Ruiz Mateos vs. España—, debe articularse un trámite de audiencia ante o TC cando os recorrentes institucionais lexitimados cuestionasen a lei ante o Tribunal Constitucional (por exemplo, mediante a cuestión de inconstitucionalidade que poden elevar os xuíces e tribunais ante o Tribunal Constitucional) e os afectados así o soliciten —a pesar de non estar previsto na LOTC e non ser unha práctica seguida polo TC—. Segundo a STC 48/2005, FX 6, un acto lexislativo expropiatorio só será constitucionalmente admisible se o control xurisdicional que admiten as normas con rango de lei (recurso directo, cuestión e autocuestión de inconstitucionalidade; esta última logo de amparo) é suficiente, en cada caso, para brindar unha **tutela materialmente equivalente** á que pode dispensar fronte a un acto administrativo un xuíz do contencioso. Iso supón que o control do TC sobre as leis expropiatorias singulares se proxecta sobre a idoneidade dos bens para expropiar para a consecuencia do fin lexitimamente perseguido e sobre se a natureza mesma deses bens, a súa identidade, diversidade ou localización tornan imposible, por insuficiente, o recurso á expropiación administrativa.

**7.** En ocasións, así e todo, non é fácil determinar cando unha lei expropiou un ben ou dereito (que é o que regula o artigo 33.3 da CE e que xa vimos que esixe indemnización) e cando unha lei **configurou lexitimamente un dereito patrimonial conforme a súa función social** (ao que se refire o art. 33.2 da CE), e que non require indemnización. Nos anos oitenta do século xx, diversas leis sobre bens de dominio público natural (como as augas e as costas) impuxeron diversos deberes e límites aos dereitos patrimoniais sobre eses bens naturais ou sobre predios lindeiros con eles. En termos xerais, o Tribunal Constitucional considerou que aqueles límites e deberes legais non eran unha privación de bens particulares, senón a configuración legal de concretos dereitos patrimoniais sobre certos bens nos que o interese social está presente dunha forma especialmente intensa (STC 227/1988, sobre a Lei de augas de 1985, e STC 149/1991, sobre a Lei de costas de 1988).

**8.** Nesta liña, diversos tratados internacionais, fundamentalmente en materia de investimentos internacionais, incorporan a protección do investidor estranxeiro tanto fronte á figura da expropiación formalizada (administrativa ou lexislativa) como fronte á figura denominada polo Dereito administrativo global como **"expropiación indirecta".** Trátase de medidas lexislativas que, malia non privaren da súa propiedade os investidores, teñen efectos equivalentes a esta ao afectar negativamente ás lexítimas expectativas dos investidores estranxeiros que ven modificado o réxime normativo existente no momento inicial do investimento e que reduce os beneficios esperados. O principio do trato xusto e equitativo plasmado nos diversos tratados require que o Estado anfitrión actúe coa debida transparencia, proporcionalidade e non discriminación nas súas decisións gobernamentais, absténdose de frustrar as lexítimas expectativas dos investidores, xeradas a partir da súa propia actuación. O fundamento da figura da "expropiación indirecta" é, polo tanto, a confianza lexítima. En caso contrario, debe indemnizar ese investidor estranxeiro pola afección ao valor do investimento realizado, sendo determinada tanto a existencia da expropiación indirecta como a contía indemnizadora polo órgano arbitral determinado polo correspondente tratado internacional. Iso ocorreu, por exemplo, ante a modificación do réxime de beneficios e exencións outorgadas á produción de enerxía renovable no período 2010-2013, cuxa redución motivou múltiples laudos arbitrais do Ciadi (Banco Mundial) desfavorables a España nos termos previstos polos artigos 10 e 13 do Tratado da Carta da Enerxía.

**9.** Graficamente, o desenvolvemento dun procedemento expropiatorio pode describirse como unha sucesión de diferentes elementos (ou "pezas separadas") que integran un procedemento complexo. Requírese, en primeiro lugar, a declaración da utilidade pública ou o interese social dunha actividade (por exemplo, construción de

estradas, reforma agraria, desenvolvemento de telecomunicacións). Tras iso requírese declarar a necesidade de ocupación dos bens ou dereitos concretos necesarios para desenvolver esa actividade (identificando as concretas parcelas que se van expropiar); deben valorarse os bens ou dereitos (peza separada de prezo xusto), así como procederse ao seu pago e ocupación. A orde na que se desenvolven esas fases varía en función de que se trate do denominado procedemento ordinario ou o procedemento urxente de expropiación (*infra* § 26.26 e ss.).

### 1.2. Distribución competencial entre o Estado e as comunidades autónomas

**10.** Conforme o artigo 149.1.18 da CE, a competencia primaria para regular o instituto expropiatorio correspóndelle ao lexislador estatal, co fin de garantir a existencia dunha **regulación xeral** da institución expropiatoria en todo o territorio do Estado. Esta non é unha «simple» competencia básica susceptible de desenvolvemento polas comunidades autónomas (CHINCHILLA, 2009:134). A uniformidade requirida pola Constitución (art. 14 CE) supón a igual configuración e aplicación das garantías expropiatorias en todo o territorio do Estado. Garantías que se concretan na existencia dun **único sistema de valoración do prezo xusto** e dunhas **garantías comúns no procedemento expropiatorio** (STC 14/2007, FX 4). Tamén pode o Estado fixar, na lexislación xeral ou nunha lei sectorial, normas de procedemento con carácter mínimo ou principial en ámbitos sectoriais de competencia autonómica en canto expresión ou modulación das normas procedementais xerais.

**11.** Iso ocorre, por exemplo, no ámbito urbanístico coa previsión do artigo 43.2 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana (TRLSRU). Esta lei sectorial permite o pago do prezo xusto en especie (terreos ou aproveitamento urbanístico) na xestión das actuacións sobre o medio urbano sen que se requira o consentimento do propietario, se se cumpren uns determinados requisitos. Esta regulación constitúe unha especialidade con respecto á regulación xeral do procedemento expropiatorio establecida no art. 48 da LEF, onde se esixe o consentimento do propietario para o pago en especie (STC 143/2017, FX 18).

**12.** A **competencia autonómica** respecto do procedemento expropiatorio circunscríbese á regulación das especialidades por razón da materia (por exemplo, no ámbito urbanístico incorpórase o procedemento de taxación conxunta para valorar globalmente o conxunto de solos expropiados) sempre que non alteren esa igualdade substancial (STC 164/2001, FX 38), así como á dimensión organizativa no desenvolvemento do procedemento (STC 364/2006, FX 2), respecto da composición dos órganos autonómicos de valoración.

**13.** A definición dos **supostos de utilidade pública ou interese social** presenta un carácter meramente instrumental, vinculándose á competencia substantiva sobre o sector material de que se trate. En consecuencia, a declaración de utilidade pública ou interese social correspóndelle ao Estado ou á comunidade autónoma a través da correspondente lei, segundo quen sexa o titular da competencia sectorial material. E aquí a competencia autonómica está limitada pola eficacia territorial do exercicio

das competencias autonómicas (STC 158/2019, FX 7). Porén, o Estado si pode establecer a operatividade da expropiación forzosa (afirmando a utilidade pública ou o interese social), aínda que non con carácter obrigatorio en materias de competencia autonómica (por exemplo, en materia de urbanismo, art. 42 TRLSRU) baixo a cobertura do artigo 149.1.1 CE, con independencia do sector material no que este se insira (STC 54/2002, FX 3).

## 2. O OBXECTO DA EXPROPIACIÓN. BENS INCLUÍDOS NO TRÁFICO XURÍDICO

**14.** A expropiación pode proxectarse sobre calquera **ben ou dereito de contido patrimonial, xa se trate dun ben inmoble ou dun ben moble,** que non estea excluído legalmente do tráfico xurídico. Non cabe, polo tanto, a expropiación de bens demaniais, como, por exemplo, unha rúa ou praza de titularidade pública. Se se inicia tal procedemento expropiatorio sobre bens demaniais, este será nulo de pleno dereito tanto por non seguir o procedemento administrativo legalmente establecido (desafectación previa ou mutación demanial) como pola incompetencia da Administración expropiadora para destinar o ben demanial a outro destino público (STS do 30 de xuño de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3102).

## 3. OS SUXEITOS DA EXPROPIACIÓN

### 3.1. A Administración expropiadora

**15.** O artigo 33.3 da CE, en relación co artigo 53.1 da CE, incorpora unha **reserva de lei** na determinación do suxeito xurídico-público que poderá exercer a potestade expropiatoria. Con carácter xeral (art. 2.1 LEF) as **administracións territoriais ou xerais** (Administración xeral do Estado, administracións xerais das comunidades autónomas e entidades locais) poderán exercer no ámbito competencial outorgado polas leis sectoriais a potestade expropiatoria. Tamén a **Administración instrumental ou especial** *(supra* § 8.26) pode ter a condición de Administración expropiadora (crítico GARCÍA DE ENTERRÍA, 1956: 46), pero só cando a lei expresamente lle outorgue tal competencia [por exemplo, o artigo 30.2.j) do Decreto lexislativo 1/2001, do 20 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de augas, TRLA, outorga a competencia expropiatoria ás confederacións hidrográficas]. En caso contrario, a Administración instrumental só poderá ter a consideración de beneficiario da expropiación (art. 89.2 LRXSP).

**16.** Na Administración estatal a representación do Estado nos expedientes expropiatorios correspóndelle ao **delegado do goberno** (art. 3.3 REF e 73.2 LRXSP) salvo que unha norma lle atribúa expresamente a competencia a outro órgano distinto. Iso ocorre, por exemplo, coas facultades de incoación e tramitación de expedientes relacionados cos servizos de obras públicas, que lles corresponderán aos enxeñeiros xefes dos servizos respectivos (art. 98 LEF). No ámbito das comunidades autónomas, as competencias exerceranas os órganos que cada estatuto de autonomía e as normas sectoriais

determinen. Na Administración local, correspóndelles aos concellos, ás provincias e ás illas a potestade expropiatoria (art. 4.1.d) da Lei 7/1985, do 25 de abril, reguladora das bases do réxime local [LBRL]).

### 3.2. O beneficiario da expropiación

**17.** En moitas ocasións, a finalidade de relevancia pública que xustifica o recurso á expropiación non o leva a cabo directamente a Administración expropiadora, senón un terceiro ao que se denomina **beneficiario** da expropiación e que como obrigación principal asume o pago do prezo xusto e obtén ora a propiedade, ora o uso temporal dos bens expropiados. A condición de beneficiario da expropiación atribúeselle (art. 2.2 LEF e 3.1 REF) por lei ou con base na lei (a través dunha autorización resolutiva ou unha concesión contractual) ao suxeito que representa o interese público ou social para cuxa realización está autorizado a instar da Administración expropiadora o exercicio da potestade expropiatoria.

**18.** A atribución da condición de beneficiario realízase directamente **por lei** (por exemplo, o artigo 6.3 da Lei 38/2015, do 29 de setembro, do sector ferroviario atribúelle esa condición ao administrador de infraestruturas ferroviarias); **ou con base na lei** ao outorgarse unha autorización de operador privado (por exemplo, conforme o artigo 44.1 da Lei 11/2022, do 28 de xuño, xeral de telecomunicacións). Tamén pode atribuírse mediante unha concesión contractual (por exemplo, conforme o artigo 183.3 da Lei 5/2022, do 15 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo de Cantabria, atribúese tal condición ao axente urbanizador seleccionado en pública concorrencia).

**19.** O beneficiario **subrógase** en determinadas e limitadas facultades da Administración expropiadora. O beneficiario non é, en puridade, máis que un "interesado cualificado" no procedemento expropiatorio (CHINCHILLA, 2018: 46) **especial** *(supra* § 15.37). A responsabilidade da tramitación e da competencia sobre o expediente expropiatorio segue estando residenciada na Administración expropiadora.

**20.** No procedemento expropiatorio, a Administración expropiadora exerce unha **tutela material** sobre a actuación do beneficiario. Consecuentemente, a Administración expropiadora pode incidir sobre a concreción dos bens e dereitos afectados, tanto no momento inicial da aprobación dos correspondentes proxectos como nun momento posterior, sexa no momento da concreción da superficie na acta de ocupación sexa ante a solicitude de exclusión de bens realizada polo suxeito expropiado. A Administración expropiadora tamén reserva para si a facultade de decidir executoriamente sobre a procedencia e extensión das facultades e obrigacións do beneficiario. Para o Tribunal Supremo, o vínculo que xorde entre a Administración e o beneficiario non estende os seus efectos fronte ao suxeito expropiado (STS do 19 de febreiro de 2016, ECLI:ES:TS:2016:538).

**21.** As Administracións territoriais e os seus entes instrumentais poden ser tamén beneficiarias da expropiación tramitada por outra Administración territorial, o que se determinará por lei ou mediante un convenio de colaboración *(supra* § 13.46).

### 3.3. O suxeito expropiado

**22.** A Administración expropiadora (e o beneficiario) debe verificar as actuacións expropiatorias co **titular do ben ou do dereito expropiado.** Para ese efecto, considerará propietario ou titular a quen con este carácter conste en rexistros públi-

cos que produzan presunción de titularidade (Rexistro da Propiedade), que só pode ser destruída xudicialmente, ou, na súa falta, a quen apareza con tal carácter en rexistros fiscais (Catastro). Só en ausencia de ambas as situacións, poderá considerarse titular o que o sexa pública e notoriamente (art. 3 LEF).

**23.** Se a Administración expropiadora ou o beneficiario obvian a información das titularidades proclamada polo Rexistro da Propiedade e acoden directamente ao Catastro, presúmese **indefensión** do expropiado e a consecuencia será a nulidade do expediente expropiatorio (STS do 19 de setembro de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3681).

**24.** Unha vez que se produce a transmisión xurídico-privada do ben expropiado antes da conclusión da tramitación do procedemento expropiatorio ou de calquera outro dereito ou interese, deberá continuarse o expediente expropiatorio co novo titular, que se considerará **subrogado** nas obrigas e dereitos do anterior (art. 7 LEF). A Administración expropiadora só está obrigada a tomar en consideración as transmisións xudiciais, as *inter vivos* que consten en documento público e as *mortis causa* verbo dos herdeiros ou legatarios (art. 7 REF).

**25.** Se non consta identificado propietario ningún, as actuacións seguiranse co **Ministerio Fiscal**. Se se presentan perante a Administración títulos contraditorios, o predio terá a condición de **litixioso** e entenderanse as actuacións con todos eles (STS do 6 de febreiro de 2012, ECLI:ES:TS:2012:480). En ambos os casos se consignará na Caixa Xeral de Depósitos o importe do prezo xusto ata que se determine na vía civil a titularidade correspondente (art. 5 LEF).

**26.** Respecto dos titulares de **dereitos reais e dereitos arrendaticios** que existan sobre o ben expropiado, a súa participación no expediente expropiatorio require a solicitude da persoa interesada e a acreditación ante a Administración da existencia e titularidade de tal dereito (art. 4 LEF). Só se iniciará unha peza separada de prezo xusto para o titular do dereito arrendaticio. O resto dos titulares de dereitos reais integraranse na peza separada de prezo xusto do propietario e obterán a súa indemnización do prezo xusto fixado para aquel.

## 4. O PROCEDEMENTO EXPROPIATORIO

**27.** A LEF articula dúas modalidades do procedemento expropiatorio. Unha, configurada aparentemente como a modalidade **ordinaria**, onde se identifican os bens, se valoran e posteriormente se pagan e ocupan. A outra é a expropiación **urxente**, formalmente cualificada como extraordinaria, pero que na práctica se converteu na utilizada habitualmente, onde se identifican os bens, se ocupan e, posteriormente, se determina e se aboa o seu valor. Por razóns explicativas exponse en primeiro lugar a modalidade ordinaria e a continuación sinálanse as modulacións propias do procedemento urxente. Ademais, a LEF incorpora diversas especialidades ou modulacións en función do obxecto expropiado (cando afecta a zonas ou grupos de bens, arts. 59 a 70 LEF; cando afecta a bens de valor histórico ou artístico, arts. 76 a 84 LEF; ou cando dea lugar ao traslado de poboacións, arts. 86 a 96 LEF).

### 4.1. O requisito previo. A declaración de utilidade pública ou interese social

**28.** O artigo 33.3 da CE incorpora unha **reserva de lei**, estatal ou autonómica en función do ámbito competencial ao que sirva instrumentalmente a expropiación, para a identificación da causa de utilidade pública ou interese social que xustifica a expropiación (denominada na doutrina e na xurisprudencia como causa expropiandi). Conforme a STC 166/1986, FX 13, a concepción constitucional da *causa expropiandi* inclúe tanto as expropiacións forzosas nas que o fin predetermina o destino dos bens e dereitos como aqueloutras nas que o fin admite varios posibles destinos.

**29.** A declaración de utilidade pública ou interese social pode ter distintas formulacións: **xenérica, implícita e específica ou singular** (GALLEGO, 1993: 10). A lei pode conter unha **declaración xenérica** de utilidade pública para unha categoría ou grupo de bens. O seu recoñecemento para cada caso concreto deberá facerse entón por **acordo** (acto administrativo) do órgano competente, salvo que, para categorías determinadas de obras, servizos ou concesións, as leis que as regulan dispuxesen outra cousa (art. 10 LEF).

**30.** Así, por exemplo, a Lei galega 1/2019, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbanas (arts. 24 e 32), declara o interese social da expropiación como reacción ante o incumprimento do deber de conservar as edificacións e evitar a súa situación de ruína. O recoñecemento concreto do interese social establécese respecto de cada inmoble polo acordo do pleno do concello que, tras un procedemento contraditorio, declare o incumprimento do deber de conservación e fixe a expropiación como medio de execución.

**31.** En segundo lugar, a lei pode considerar que a declaración de utilidade pública ou interese social está implícita nun concreto acto ou decisión administrativa. Así, o artigo 10 da LEF incorpora unha **declaración implícita** de utilidade pública para todos os plans de obras e servizos do Estado, comunidade autónoma, provincia e concello (art. 10 LEF). Trátase, en rigor, dun suposto de declaración xenérica, aínda que non require posterior recoñecemento para cada caso concreto, en virtude do disposto directamente pola LEF. Este mesmo esquema adóptano outras leis sectoriais que lle atribúen esta declaración implícita á aprobación de instrumentos de planeamento, planificación e construción de infraestruturas públicas ou ao outorgamento de concesións.

**32.** Así, en materia de **urbanismo** (art. 42.2 TRLSRU) precísase que a aprobación dos instrumentos da ordenación territorial e urbanística que determine a súa lexislación reguladora suporá a declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación dos bens e dereitos correspondentes, cando estes instrumentos habiliten para a súa execución e esta deba producirse por expropiación. Determinación que é reiterada pola lexislación urbanística autonómica. Por exemplo, a Lei balear 12/2017, do 29 de decembro, de urbanismo (art. 132.3). A práctica lexislativa puxo de relevo como, de feito, a declaración de utilidade pública implícita é a formulación habitual, o que, unido a que en moitas delas se prevé, ademais, o carácter implícito da necesidade de ocupación e a urxencia desta (§ *infra.* 26.56), permite cuestionarse se iso respecta as necesarias garantías de defensa do suxeito expropiado (FUERTES, 2012: 161). Non é xa directamente a lei a que xustifica a expropiación, senón que é a Administración a través da aprobación do plan quen determina a prevalencia da obra ou infraestrutura (pública ou privada) sobre o dereito de propiedade privada, sen que quede garantida unha adecuada ponderación dos custos causados e da utilidade obtida. A iso deben unirse as dificultades que o propietario ten para cuestionar tal necesidade de ocupación (§ *infra.* 26.65).

**33.** Finalmente, cabe que a lei estableza unha **declaración especifica** da utilidade pública para un caso concreto (art. 11 LEF). Aquí prodúcese unha declaración concreta da *causa expropiandi*, pero con suxeición ás garantías e ao procedemento expropiatorio xeral.

**34.** Así, por exemplo, a Lei andaluza 11/1998 (art. 13) declara a utilidade pública e o interese social, para os efectos de expropiación forzosa dos bens e dereitos necesarios, a realización das actuacións precisas para recuperar o equilibrio ecolóxico e os recursos naturais da zona afectada pola rotura da balsa de decantación de residuos da mina situada no concello de Aznalcóllar (Sevilla).

## 4.2. O procedemento ordinario (I). A concreción dos bens que deben expropiarse. A declaración de necesidade de ocupación

### *4.2.1. O procedemento de determinación da necesidade de ocupación*

**35.** A primeira fase do expediente expropiatorio diríxese a concretar os bens que serán obxecto da expropiación. O artigo 33.3 da CE (STC 166/1986, FX 13) impón unha **estrita vinculación** entre a *causa expropiandi* e o obxecto expropiado, podendo expropiarse só aqueles bens que resulten indispensables e que se concretan (art. 15 LEF) a través do acordo de necesidade de ocupación. Este acordo enténdese **implícito** na aprobación dos proxectos de obras e servizos, e instrumentos de plan, que comprendan unha descrición detallada dos bens ou dereitos de necesaria expropiación (art. 17.2 LEF). Se non incorporan tal descrición detallada, é necesaria esta identificación mediante a adopción posterior do acordo de necesidade de ocupación. Noutro caso, debe adoptarse de forma **explícita** mediante o correspondente procedemento, onde se require que o beneficiario (ou a propia Administración expropiadora, se non existe aquela figura) elabore "unha relación concreta e individualizada na que se describan, en todos os aspectos, material e xurídico, os bens ou dereitos que considere de necesaria expropiación" (art. 17.1 LEF). Tal relación sométese á información pública e notifícaselles individualmente aos propietarios afectados. Nese trámite pódese alegar tanto sobre a concreta superficie afectada e a identificación dos bens e dereitos, como sobre a non necesidade de expropiación dos bens, achegando a xustificación correspondente. A falta de notificación persoal determina a nulidade do acordo de ocupación (STSX de Castela-A Mancha do 18 de decembro de 2023, ECLI:ES:TSXCLM:2023:2906).

### *4.2.2. Expropiación parcial e solicitude de expropiación total*

**36.** Se a expropiación se proxecta só sobre unha parte dun predio, o suxeito expropiado pode solicitarlle á Administración expropiadora ou ao beneficiario a expropiación total cando a conservación ou explotación do resto resulte **antieconómica** para aquel. A Administración pode decidir libremente se estende a expropiación á totalidade do predio (art. 23 LEF), aboando o valor correspondente á súa totalidade. A Administración non está obrigada a ampliar a expropiación, xa que esoutros bens

non resultan necesarios. Mais perante a negativa da Administración de proceder á expropiación total, por resultar antieconómica a conservación de parte do predio non expropiado, o particular ten dereito a unha indemnización por tal prexuízo (art. 46 LEF) (*infra* § 26.43).

## 4.3. O procedemento ordinario (II). A determinación do prezo xusto

### *4.3.1. Modalidades de determinación do prezo xusto*

**37.** A LEF (art. 24) posibilita que entre a Administración expropiadora ou, de ser o caso, o beneficiario se este existe e o suxeito expropiado, se acorde o prezo xusto a través dun **convenio expropiatorio**. A través deste fíxase o valor do ben expropiado e, de ser o caso, establécense estipulacións sobre o pago (ou calquera outra cláusula), o que lle pon fin ao procedemento simple de determinación do prezo xusto, substituíndo a resolución que fixa o valor do ben, nese caso debe ser completado coa correspondente acta de pago e ocupación. Pero este convenio tamén pode tornar innecesarias as actuacións materiais que posibilitan a transferencia da titularidade do ben ou dereito (CHINCHILLA, 2009: 79). Configúrase así como unha modalidade de remate convencional do procedemento do artigo 86 LPAC *(supra* § 15.82)

**38.** De rexeitarse o mutuo acordo sobre a valoración do ben, debe procederse á determinación contraditoria do prezo xusto. Para iso, a Administración expropiadora requirirá do suxeito expropiado que presente unha valoración motivada —nun documento denominado **folla de aprecio**— por referencia aos criterios legais de valoración (art. 29 LEF). Se a Administración expropiadora ou o beneficiario, de ser o caso, considera adecuado o valor solicitado polo suxeito expropiado, aceptarao e entenderase fixado en tal momento de forma definitiva o prezo xusto do ben (art. 30.1 LEF). Se considera tal valor incorrecto, rexeitarao e formulará, pola súa vez, a correspondente folla de aprecio (se existe a figura do beneficiario, correspóndelle exclusivamente a este formular a folla de aprecio), que poderá ser ou non aceptada polo suxeito expropiado (art. 30.2 LEF). Se é rexeitada, as actuacións elévanse ao **xurado provincial de expropiación forzosa ou órgano autonómico de valoración** para que, á vista das follas de aprecio formuladas polos propietarios e pola Administración, decida executoriamente sobre o prezo xusto que lles corresponda aos bens ou dereitos obxecto da expropiación (art. 34 LEF). A competencia correspóndelle ao órgano autonómico de valoración se a comunidade autónoma o creou e ela ou os entes locais son a Administración expropiadora. Se non o creou ou a Administración expropiadora é a Administración estatal, a competencia correspóndelle a cada xurado provincial de expropiación forzosa.

**39.** As follas de aprecio do suxeito expropiado e da Administración ou do beneficiario configúranse como simples «declaracións de vontade mediante as cales as partes fixan de modo concreto o prezo que estiman xusto» (STS do 21 de abril de 2009, ECLI:ES:TS:2009:2959). Estas teñen un **carácter vinculante** para as partes (arts. 29

e 34 LEF) polo que o valor total alí fixado non pode ser modificado ao longo da tramitación da fase de prezo xusto ou no posterior recurso contencioso-administrativo.

**40.** No procedemento de **taxación conxunta** regulado polas leis autonómicas en materia de urbanismo, a Administración expropiadora ou o beneficiario han de elaborar unha folla de aprecio global para todos os bens e unha individual para cada un deles que, ademais de ser sometidas a información pública co resto da documentación, teñen que ser notificadas individualmente ao titular do ben. Fronte a esta caberá formular as alegacións correspondentes, que poderán consistir, entre outros extremos, na realización dunha nova valoración do ben (é dicir, formulando o propietario a súa folla de aprecio). Tras iso, a Administración adopta unha resolución que lle pon fin ao procedemento de taxación conxunta aprobándoo e, polo tanto, fixando o valor que lle corresponde ao ben ou dereito. Esta resolución devén eficaz tras a súa notificación, autorizando a ocupación do ben, fornecendo o pago ou depósito do importe da valoración establecida para os efectos previstos no artigo 52 da LEF, con independencia do posible recurso ao xurado provincial de expropiación ou órgano autonómico de valoración. No procedemento de taxación conxunta, o silencio do suxeito expropiado fronte á folla de aprecio da Administración expropiadora ou do beneficiario determina a súa firmeza.

**41.** O xurado provincial de expropiación forzosa ou o órgano autonómico de valoración non pode ser configurado como un órgano de natureza arbitral, posto que a súa decisión non ten forza de cousa xulgada nin o acceso ao devandito órgano é voluntario (como alternativa aos medios «ordinarios» de impugnación) para o suxeito expropiado. Pola contra, ambos os dous se articulan como **órganos administrativos descentralizados** que actúan con independencia funcional (xerarquía debilitada) respecto da Administración na que se integran (CHINCHILLA, 2009: 110).

**42.** En canto á composición destes órganos de valoración, os xurados provinciais de expropiación forzosa integran unha representación que se cualifica doutrinalmente de equilibrada entre funcionarios da Administración e profesionais libres (como sinala FERNÁNDEZ, 2000: 96, ao afirmar que a súa composición é "paritaria"). Pola súa banda, os órganos autonómicos de valoración presentan dous tipos: aquel que, en liñas xerais, segue a composición «paritaria» regulada na LEF (por exemplo, País Vasco) e aqueloutro que lles outorga un predominio, máis ou menos significativo, aos funcionarios da Administración expropiadora (por exemplo, Canarias, Madrid ou Castela-A Mancha, ou Cataluña). O predominio de funcionarios da Administración expropiadora e a inexistencia ou minoría dos "representantes" dos intereses dos propietarios conduciu un sector doutrinal (FERNÁNDEZ, 2000: 105) a cuestionar a súa independencia e a imparcialidade das súas decisións. Fronte a iso pode opoñerse que a independencia e neutralidade de todos estes órganos non atopa o seu fundamento na paridade ou non da súa composición, posto que de ningún xeito representan no seu seo os intereses do propietario os membros non designados pola Administración. Pola contra, a imparcialidade e obxectividade debe atoparse exclusivamente na adopción dunha decisión con pleno sometemento á lei e con aplicación estrita dos criterios legais de valoración. O réxime de garantías do particular suxeito a un procedemento expropiatorio materialízase, de forma suficiente, no dobre eixe da garantía do procedemento e das regras de valoración do prezo xusto fixadas polo lexislador estatal (STC 364/2006, FX 2).

### *4.3.2. Os criterios de valoración. A indemnización por demérito*

**43.** A valoración dos bens expropiados debe remitirse ao **momento** de iniciación do expediente de prezo xusto individualizado ou de exposición ao público do proxecto de expropiación se se segue o procedemento de taxación conxunta [arts. 36.1 LEF e 34.2.b) TRLSRU]. Na determinación do valor dos bens non poden tomarse en conta as plusvalías que se xeren pola execución da expropiación. Tampouco poden tomarse en conta as melloras realizadas con posterioridade á incoación do

expediente de expropiación, salvo que sexan indispensables para a conservación dos bens (art. 36 LEF).

**44.** Cando a expropiación non se proxecta sobre a totalidade dun predio, se non se acorda a expropiación total do predio, deberá outorgarse unha indemnización polos prexuízos que se produzan como consecuencia da expropiación parcial do predio (art. 46 LEF). Pero esa indemnización só resulta procedente se o resto non expropiado do predio devén **antieconómico** por ser insusceptible de calquera tipo de aproveitamento ou rendemento económico e iso como consecuencia desa expropiación parcial (STS do 23 de abril de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1583). Polo tanto, da división do predio non nace automaticamente ningún dereito á indemnización, é precisa a proba do prexuízo producido. Se a parte do terreo non expropiada non devén antieconómica, pero o rendemento económico da súa explotación se ve diminuído, tamén ten que ser compensado mediante a indemnización proporcionada ao prexuízo real producido (STS do 1 de marzo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:685).

**45.** A Constitución non garante, en todo caso, o **valor de mercado** como valor indemnizador (STC 218/2015, FX 3). Con carácter xeral, a indemnización debe corresponderse co valor real do ben ou dereito, aínda que o lexislador estatal pode establecer criterios de valoración que non respondan a ese valor de mercado, sempre e cando garden un "**proporcional equilibrio" co valor económico** do ben expropiado e non resulten manifestamente carecedores de "base razoable" ou sexan "confiscatorios" (marxe de apreciación para establecer distintos métodos de valoración, na medida en que o mercado está suxeito a tensións especulativas que o lexislador debe tender a evitar por mandato constitucional). Desde a perspectiva constitucional (STC 166/1986, FX 13), **non se require que a indemnización haxa de ser previa á ocupación do ben** (que supón a extinción da titularidade privada), sendo constitucionalmente admisible que o pago se efectúe con posterioridade á ocupación dos bens e dereitos (*infra* § 26.56).

**46.** Os criterios de valoración, cando o obxecto expropiado sexa **un terreo ou as instalacións**, **construcións, edificacións** e os dereitos constituídos sobre tal terreo, establécense no TRLSRU. De forma sintética (CHINCHILLA, 2023), o solo valórase conforme a **situación básica** na que se atope. Así, o solo en situación básica rural valórase conforme a renda real ou potencial da explotación agrícola do terreo (art. 36 TRLSRU), incrementada, de ser o caso, cunha porcentaxe que atenda o factor de localización (posibles expectativas urbanísticas). Tamén se valora nese caso a privación da facultade de urbanizar (arts. 38 e 39 TRLSRU). O solo en situación básica de urbanizado valórase conforme o aproveitamento que teña atribuído (art. 37 TRLSRU), de ser o caso, a través do método residual. As edificacións e construcións valóranse conforme o seu custo de reposición (art. 35.3 TRLSRU). Pola súa vez, as concesións administrativas e os dereitos reais sobre inmobles que deban ser extinguidos pola expropiación valóranse conforme as normas fiscais (art. 35.4 TRLSRU). O principio de liberdade estimativa, artigo 43 LEF, non se aplica á expropiación de solos ou edificacións.

**47.** A cifra fixada como prezo xusto increméntase (art. 47 LEF) nun 5 por 100 adicional en concepto de "premio de afección" (que compensa o valor afectivo do ben expropiado) e que se calculará exclusivamente sobre o importe final dos bens ou dereitos expropiables, sen que proceda o seu aboamento sobre as indemnizacións complementarias (STS do 26 de outubro de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4407).

### *4.3.3. A caducidade do prezo xusto polo transcurso do tempo. A figura da retaxación*

**48.** Unha vez que o prezo xusto é determinado polo xurado provincial ou polo órgano autonómico de valoración (arts. 35.3 e 58 LEF), se este non é aboado nun prazo de catro anos, o suxeito expropiado ou os seus habentes causa poden instar unha **nova valoración** do ben. A **retaxación** configúrase así como o dereito do expropiado a unha nova avaliación das cousas ou dereitos obxecto de expropiación, polo mero transcurso de catro anos sen que o pago da cantidade fixada como prezo xusto se faga efectivo ou se consigne. A retaxación ten como *dies a quo* a data do acordo do órgano de valoración fixando o prezo xusto, a cal non se interrompe pola interposición de recursos xurisdicionais, senón unicamente polo pago ou consignación do prezo xusto fixado dentro do prazo fixado de catro anos (STS do 20 de novembro de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4220).

**49.** A aceptación do pago con posterioridade ao prazo de catro anos sen que previamente se solicitase a retaxación, ou sen que conste unha reserva de accións na acta de pago, ten efectos liberatorios e resulta entón improcedente a retaxación [STS do 15 de setembro de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:4139)].

**50.** A **retaxación** implica a realización dunha nova valoración que determina un novo prezo xusto. Non é unha mera actualización do prezo xusto orixinario. A nova valoración toma en conta os trazos xurídicos que presenta o ben no momento da solicitude de retaxación (como o aproveitamento e a clasificación urbanística de predios, que poden variar desde a fixación do prezo xusto inicial), así como as características físicas orixinarias do ben expropiado (tamaño etc.). Os cambios físicos producidos nun terreo como consecuencia da execución da obra que lexitima a expropiación non poden ser tomados en conta (art. 36 LEF), ao quedar excluídas do novo prezo xusto as plusvalías ou minusvalías que sexan consecuencia directa do proxecto de obras que dá lugar á expropiación (STS do 27 de abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716). Consecuentemente, trátase dun **novo expediente de prezo xusto** referido aos mesmos bens ou dereitos co único matiz do momento ou tempo ao que a nova valoración ha de contraerse, que será o día no que a retaxación se solicite. Esta configuración da retaxación determina que a normativa de valoración que debe aplicarse é a que se atope vixente no momento da solicitude (STS do 27 de abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716) e é indiferente se a normativa de valoración aplicada na determinación do prezo xusto foi outra distinta.

**51.** Na determinación do novo valor en retaxación, o xurado provincial ou o órgano autonómico de valoración (e en caso de impugnación a xurisdición contencioso-administrativa) **non pode fixar un valor inferior** ao valor do prezo xusto inicial, máis os intereses devindicados por esa cantidade ata o momento da solicitude da retaxación (STS do 27 de abril de 2019, ECLI:ES:TS:2017:1716). Establécese así unha prohibición de *reformatio in peius*, actuando o prezo xusto inicial como límite inferior da nova valoración (STS do 4 de decembro de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4368).

### 4.4. A desistencia da expropiación

**52.** Unha vez que se iniciou o procedemento expropiatorio e antes de verificarse a ocupación dos terreos, a Administración, ou o beneficiario, pode apreciar que a totalidade ou parte destes **non resultan necesarios** e desistir da expropiación *(supra.* § 15.83). Iso pode realizarse ata o momento no que se fixou o prezo xusto do ben. A partir dese momento impónselle á Administración ou ao beneficiario a obrigación de ter que consumar a expropiación, sen posibilidade de poder renunciar á expropiación xa iniciada (STS do 17 de xullo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2967).

### 4.5. O procedemento ordinario (III). O pago e a ocupación do ben

#### *4.5.1. Pago e consignación*

**53.** A cantidade fixada como prezo xusto deberá **aboarlla** ao suxeito expropiado o beneficiario ou a Administración expropiadora, se aquel non existe, no prazo de seis meses (art. 48 LEF). O pago estará exento de toda clase de gastos, impostos ou gravames (art. 49 LEF). Se o expropiado rexeita recibir o pago ou existe litixio pendente, a Administración deberá proceder á súa consignación (art. 50 LEF e art. 51 REF). A **consignación** efectuarase "en metálico e en concepto de depósito necesario, sen xuro, á disposición do expropiado" na Caixa Xeral de Depósitos, á disposición do órgano xurisdicional. Téñense en conta así dous supostos distintos (STS do 20 de novembro de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4220): (i) que, sen existir litixio, o propietario expropiado rexeite o pago e nese caso, para que a Administración expropiadora ou a beneficiaria queden liberadas da súa obriga de pagamento, é imprescindible que faga o ofrecemento de pago e, rexeitado este, se proceda a consignar o prezo xusto á disposición do expropiado; (ii) que exista litixio en relación co importe do prezo xusto e neste suposto o expropiado ten dereito a recibir ese límite mínimo do prezo xusto (parte do prezo xusto plenamente executiva na marxe da súa impugnación xurisdicional) e debe consignarse a cantidade restante.

**54.** O pago ou a consignación, no procedemento expropiatorio ordinario, posibilita que a Administración expropiadora ou o beneficiario procedan á **ocupación do ben expropiado**. A acta de ocupación, na que se detallan material e xuridicamente os bens e dereitos que se expropian, esténdese a continuación do pago, acompañada dos xustificantes deste. Esa acta é **título suficiente** para inscribir no Rexistro da Propiedade a transmisión do dominio, e cancélanse as cargas, gravames e dereitos reais de toda clase a que estivese afectado o ben ou dereito expropiado e que resulten incompatibles coa expropiación. A acta de ocupación, acompañada do xustificante da consignación do prezo ou do correspondente resgardo de depósito producirá os mesmos efectos (arts. 51 LEF e 55 REF).

#### *4.5.2. Xuros de mora*

**55**. Así que transcorran seis meses desde a iniciación legal do expediente expropiatorio sen que se fixase o prezo xusto (arts. 56 LEF e 71 REF), a cantidade en que se fixe este deberá implementarse cunha cantidade adicional cuxa contía virá determinada pola aplicación do **interese legal do diñeiro** proxectado sobre o prezo xusto polo prazo en que se supere eses seis meses. Pola súa vez, a cantidade que se fixe definitivamente como prezo xusto devindicará o interese legal correspondente a favor do expropiado, ata que se proceda ao seu pago e desde o momento en que transcorresen seis meses desde a súa fixación polo xurado provincial de expropiación ou o órgano autonómico de valoración. Os xuros de mora na fixación e no pagamento do prezo xusto devindícanse *ope legis*, de tal forma que a obriga de pagar xuros de mora vén imposta pola lei. A acción para reclamar os xuros de mora queda sometida a**o prazo de prescrición** de catro anos (art. 25 LXP). Mentres os xuros non sexan integramente pagados, tratándose dunha obrigación imposta por ministerio da lei, o expropiado sempre poderá instar, dentro dos prazos de prescrición, as oportunas accións para pedir ante a Administración ou os tribunais o debido cumprimento da obrigación (STS do 11 de outubro de 2001, ECLI:ES:TS:2001:7807).

### 4.6. O procedemento urxente

#### *4.6.1. A declaración de urxencia*

**56.** No esquema inicial da LEF incorpórase, con carácter excepcional (art. 52 LEF), a figura da expropiación urxente. A especialidade deste procedemento reside en que se altera a regra xeral do pago previo á ocupación. Conforme a doutrina constitucional (STC 166/1986, FX 13), debe considerarse este procedemento axustado ao artigo 33. 3 da CE, xa que este **non esixe o pago previo** da indemnización.

**57.** A práctica lexislativa puxo de relevo como o procedemento urxente se converteu, de feito, no procedemento expropiatorio habitual ao incorporarse na maioría de leis o carácter urxente desta, o que, unido á incorporación simultánea do carácter implícito da necesidade de ocupación na aprobación de plans ou proxectos, permite cuestionarse se iso respecta as necesarias garantías de defensa do suxeito expropiado (FUERTES, 2012: 161).

**58.** A declaración de **urxencia** pode establecerse **directamente nunha norma legal sectorial** ou posibilitar que sexa incorporada na **aprobación dun concreto proxecto de obras**.

**59.** Por exemplo, o artigo 118.10 da Lei galega 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, determina no ámbito urbanístico que na tramitación do sistema de expropiación a través do procedemento de taxación conxunta «o acordo de aprobación definitiva do expediente de taxación conxunta implicará a declaración de urxencia da ocupación dos bens e dereitos afectados».

**60.** Mais tamén pode ser acordada de forma **individualizada** polo órgano administrativo competente. A natureza xurídica de tal declaración é a de acto administrativo, cun único destinatario ou unha pluralidade determinada de destinatarios

(STS do 11 de maio de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1979). Neste suposto, con carácter xeral a declaración de urxencia na ocupación correspóndelle ao Consello de Ministros ou ao consello de goberno da comunidade autónoma en función da competencia material, e implica que se entenda cumprido o trámite de declaración de necesidade de ocupación dos bens que haxan de ser expropiados, segundo o proxecto e trazado de planta aprobados e os reformados posteriormente e dará dereito á súa ocupación inmediata, no prazo de quince días (art. 52 LEF). En principio, as entidades locais non poden formular esta declaración de urxencia, deben solicitarlla ao consello de goberno da comunidade autónoma, salvo que por lei autonómica se trasladase esta competencia ás entidades locais. Iso ocorre, por exemplo, no ámbito de Andalucía, onde a disposición adicional primeira, apartado 1.b), da Lei andaluza 5/2010, do 11 de xuño, de autonomía local, lle atribúe esa competencia á xunta de goberno local de cada concello.

**61.** A declaración de urxencia da ocupación, cando non está predeterminada legalmente, debe serlles **notificada individualmente** aos propietarios afectados, non bastando coa súa mera publicación no boletín oficial correspondente (STS do 4 de xuño de 2008, ECLI:ES:TS:2008:2666). Nas expropiacións urxentes segue sendo necesario o trámite de **información pública** para que calquera persoa poida opoñerse por motivos de fondo ou de forma á necesidade da ocupación e poida indicar as razóns polas que considera preferente a ocupación doutros bens ou a adquisición doutros dereitos distintos e non comprendidos na relación como máis conveniente para o fin que se persegue. E iso aínda que a urxencia estea implícita na aprobación do correspondente proxecto de obras e na aprobación deste se verifique un trámite de información pública esixido pola lexislación sectorial, xa que este só responde á corrección do trazado da infraestrutura e non permite a defensa do suxeito expropiado. Debe verificarse un trámite de información específico, pleno, non limitado á simple denuncia de erros na relación de bens e dereitos. O relevante é que ese trámite específico de información pública pode ser previo ou posterior á aprobación do proxecto de obras, no cal debe conterse a relación concreta e individualizada dos bens e dereitos afectados, permitindo a plena defensa dos intereses dos suxeitos afectados (STS do 19 de novembro de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3835).

**62**. Unha vez que se adopta a declaración de urxencia, convócanse os titulares á redacción das **actas previas á ocupación**, que ten por finalidade determinar a incidencia que a expropiación presenta sobre o obxecto expropiado (nela describiranse o ben ou dereito expropiable e faranse constar todas as manifestacións e datos que acheguen uns e outros e que sexan útiles para determinar os dereitos afectados, os seus titulares, o valor daqueles e os prexuízos determinantes da rápida ocupación). Tras iso procédese ao depósito das cantidades fixadas sobre a base do valor catastral do ben e a Administración ou o beneficiario ocupa o ben, para o que se redacta a acta de ocupación.

### *4.6.2. A valoración e a determinación dos xuros de mora na expropiación urxente*

**63.** Tras a ocupación prodúcese o inicio da fase de determinación do prezo xusto, onde só existe unha peculiaridade en materia de xuros de mora. Aquí (art. 52.4 LEF) a devindicación de xuros prodúcese sen solución de continuidade desde a data da **efectiva ocupación ata a data en que se verifica o pago**, sendo o momento ao que debe referirse a taxación tamén o da ocupación, dado que é nese momento cando ha de iniciarse a peza de prezo xusto (STS do 22 de xaneiro de 2013, ECLI:ES:TS:2013:101). Agora ben, se entre o inicio do expediente expropiatorio e a efectiva ocupación dos terreos transcorren máis de 6 meses, a data de inicio do cómputo no cálculo de xuros de mora será non a da efectiva ocupación, senón a do día en que se cumpren os seis meses desde a declaración de urxencia por aplicación analóxica (art. 56 LEF), co fin de non prexudicar o expropiado pola vía de urxencia fronte ao expropiado pola vía ordinaria. Pero só se devindicarán os xuros a partir dos seis meses desde a aprobación do proxecto construtivo que implica a declaración de urxencia se este proxecto contén a relación de bens ou dereitos expropiables por referencia a un proxecto ou trazado de planta. En caso contrario, será desde o momento en que se publique esta relación de bens ou dereitos expropiables, momento cando se coñecerán os bens que haberán de ser expropiados (STS do 23 de outubro de 2006, ECLI:ES:TS:2006:6710). Os xuros de mora proxéctanse sobre o importe do prezo xusto incluído o premio de afección (STS do 26 de maio de 2005, ECLI:ES:TS:2005:3404). Aquí debe terse en conta que tamén integra o prezo xusto unha partida que indemniza os prexuízos derivados da rapidez da ocupación, tales como mudanzas, colleitas pendentes e outras igualmente xustificadas (art. 52.5 LEF).

**64.** O problema que deriva da expropiación urxente, coa ocupación inmediata do ben e o posterior pago do prezo xusto nun lapso indeterminado ten dúas claras ramificacións. Dunha parte, a compensación ao propietario que se ve privado do seu ben dilátase no tempo (ás veces por prazos superiores aos catro ou cinco anos) e xorde a dúbida de se a adición dos xuros de mora logra materializar unha compensación adecuada. Doutra parte, prodúcese un financiamento cuestionable da actividade pública, na marxe das canles establecidas na lexislación orzamentaria, que pode dar lugar a importantes endebedamentos que poñan en cuestión a regra do equilibrio orzamentario, máxime se media unha sentenza condenatoria, que obrigue a Administración a tramitar unha ampliación extraordinaria do orzamento.

### *4.6.3. A insolvencia do beneficiario*

**65.** Como regra xeral, se no procedemento expropiatorio intervén a figura do beneficiario, é a este a quen lle corresponde verificar o pago do prezo xusto (art. 5.5 REF) —se non existe tal figura, a obrigación recae sobre a Administración expropiadora—. O problema que pode xurdir é que, tras esa ocupación urxente, o beneficiario non poida facerlle fronte ao pago do prezo xusto (por exemplo, por atoparse nunha situación de concurso) e xa ocupase os bens expropiados (e, polo tanto, adquirise a propiedade ben o beneficiario ben a Administración expropiadora). En tal suposto de insolvencia, a obriga de pagamento correspóndelle á Administración expropia-

dora, pero non en virtude da figura da responsabilidade patrimonial, senón como **esixencia da regulación constitucional do dereito de propiedade** e da figura da expropiación forzosa (CHINCHILLA, 2018:752). O artigo 33.3 da CE configura a obriga da indemnización ao suxeito expropiado como requisito de lexitimidade da expropiación (STS do 18 de novembro de 2014, ECLI:ES:TS:2014:4861).

## 4.7. O control xudicial da expropiación forzosa

### *4.7.1. Control xudicial do acordo de necesidade de ocupación na expropiación ordinaria*

**66.** O acordo da necesidade de ocupación (expreso ou implícito) **inicia** o expediente expropiatorio (art. 21.1 LEF). A interpretación constitucional da LEF, conforme co recoñecemento do dereito á tutela xudicial efectiva (art. 24.1 CE) e co sometemento de toda actuación administrativa ao control xurisdicional (art. 106.1 CE), determina que o acordo de necesidade de ocupación e a resolución sobre a solicitude de expropiación total poidan ser **recorridos** en vía administrativa e perante a xurisdición contencioso-administrativa, a pesar do teor literal da LEF (arts. 22 e 23).

**67.** A norma de control aplicada pola xurisdición contencioso-administrativa concrétase en verificar que o acordo da necesidade de ocupación sexa **adecuado** ao fin da expropiación e, aínda que o órgano xurisdicional non pode determinar o terreo sobre o que haxa de executarse unha obra determinada, ha de declarar se, ao elixilo, a Administración incorreu en arbitrariedade ou irracionalidade por non reunir aquel as condicións que xustifican a concreta expropiación (STS do 8 de xuño de 1996, ECLI:ES:TS:1996:3484). Agora ben, a carga de acreditar a innecesariedade do ben recae sobre o suxeito expropiado. É este o que debe acreditar que existe "outro trazado alternativo máis conveniente e demostrativo dunha inadecuada ou incorrecta declaración da necesidade de ocupación do solo da súa propiedade" (STS 23 de novembro de 2002, ECLI:ES:TS:2002:7819).

**68.** A consecuencia da declaración de nulidade do acordo da necesidade de ocupación determinará o dereito do titular do ben para obter unha indemnización (disposición adicional LEF) só se acredita a existencia dun **dano efectivo** e indemnizable na forma e condicións da figura da responsabilidade patrimonial (debe acreditarse a existencia dunha lesión efectiva e indemnizable) *(supra* § 26.33).

### *4.7.2. O control xudicial da declaración de urxencia*

**69.** A declaración de urxencia, cando é adoptada de forma individualizada e non vén implícita na aprobación dun proxecto de obras ou dun instrumento de plan, só resulta admisible na medida en que (i) concorren causas de **carácter excepcional** que xustifiquen a utilización deste procedemento no momento en que se declara a urxencia e (ii) se xustifiquen estas causas no acordo que declara a urxencia. A necesidade de motivación da declaración de urxencia configúrase así como elemento esencial da validez desa declaración de urxencia (arts. 35 LPAC e 56.1 REF).

**70.** Consecuentemente, a urxencia ha de valorarse a teor da **motivación** proporcionada no momento da súa declaración, sen que as circunstancias posteriores ou a demora (razoable) na efectiva

ocupación do ben incidan na validez da declaración de urxencia (STS do 13 de outubro de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3998). A urxencia deriva da imperiosa necesidade de executar inmediatamente unhas obras, que non permita empregar o procedemento común. Se tras a declaración de urxencia a demora na ocupación e execución da obra é significativa (irrazoable) ou os elementos xurídicos que permiten a execución da obra son posteriores, non existe xustificación para o mantemento da declaración de urxencia e debe tramitarse a expropiación conforme o procedemento ordinario (STS do 10 de decembro de 1997, ECLI:ES:TS:1997:7520).

**71.** Se se aprecia a inexistencia das circunstancias excepcionais que xustifican a expropiación urxente, a **anulación** polo órgano xurisdicional proxéctase só sobre o acordo que declara a urxente ocupación, pero non alcanza a declaración de necesidade de ocupación. Por iso, o procedemento expropiatorio continuará a súa tramitación, aínda que conforme as normas do **procedemento ordinario** e, polo tanto, debe procederse a establecer o prezo xusto dos bens respecto dos que se declarou a necesidade de ocupación con carácter previo á ocupación se esta non se produciu aínda (STS do 10 de marzo de 2014, ECLI:ES:TS:2014:954). Pola contra, se xa se ocupou o ben, non se produce unha retroacción de actuacións, senón que simplemente xorde o dereito a unha indemnización pola ocupación ilegal que lles puidese ocasionar aos afectados (STS do 10 de marzo de 2014, ECLI:ES:TS:2014:954).

**72.** Cando a nulidade se proxecta sobre unha expropiación urxente, a nulidade da declaración de necesidade de ocupación supón a devolución dos predios dos que se viu privado ilexitimamente o expropiado, ao incorrer a Administración (ou o beneficiario) en **vía de feito**. Pero tamén unha indemnización dos danos e perdas causados pola actuación anulada, en canto supuxo unha privación temporal do ben e na medida en que afectase os dereitos de uso, gozo e disposición sobre o ben expropiado. Para que poida prosperar a pretensión indemnizadora, será preciso xustificar que concorren os requisitos esixidos. Se non resulta posible a devolución *in natura* do ben ocupado (por imposibilidade material de devolución ao integrarse no dominio público pola execución dunha obra pública), a falta de devolución debe compensarse (art. 105.2 LXCA), mediante a correspondente **indemnización substitutoria** referida á data en que esta imposibilidade é apreciada polo tribunal e que se concreta na valoración do ben, atendendo á privación definitiva que supón a imposibilidade de devolución, cuxa liquidación conxunta coa indemnización de danos e perdas causados pola actividade ilegal (disposición adicional LEF) supón a **reparación integral** das consecuencias da ilegal actividade administrativa. Alternativamente, e cando así sexa solicitado polo particular, ante a imposibilidade de devolución *in natura* do ben, a indemnización compensatoria pode fixarse atendendo á valoración asignada polo órgano de valoración cuxo contido é obxecto de cuestionamento en vía xurisdicional, incrementada nun 25 por 100 para evitar a formulación doutro recurso. Mais para incorporar ese incremento resulta esixible e necesario acreditar a concorrencia do dano (STS do 24 de setembro de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3414).

### *4.7.3. O control xudicial da fixación do prezo xusto*

**73.** A resolución pola que fixa o prezo xusto o xurado ou o órgano autonómico tamén pode ser obxecto de cuestionamento en sede xurisdicional (ben de forma individual ben ampliando o recurso para cuestionar o acordo da necesidade de ocupación e a regularidade do procedemento expropiatorio). A decisión do órgano de valora-

ción ten recoñecida pola xurisprudencia unha "**presunción de acerto e veracidade**" na determinación do prezo xusto. Tal presunción non é senón a presunción *iuris tantum* de validez das resolucións administrativas (art. 39 LPAC) (*supra* § 17.59) derivada da necesaria obxectividade da Administración. En canto presunción *iuris tantum*, admite proba en contrario e son relevantes para eses efectos os resultados das **probas periciais** practicadas no proceso e que, como actividade procesual, non poden desmerecer en canto á imparcialidade e especialidade de quen a emite sobre a daqueles órganos administrativos de valoración (STS do 20 de novembro de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4154). O límite aquí é a valoración non arbitraria da proba polo órgano xurisdicional.

### 4.8. A expropiación por ministerio da lei no ámbito urbanístico

**74.** A lexislación urbanística recoñece a facultade do titular do ben de impoñerlle á Administración local a expropiación do seu terreo cando este está destinado polo plan urbanístico a unha dotación pública que se obterá por expropiación —actuación asistemática— e transcorresen os prazos previstos pola lexislación urbanística para a execución do plan (no caso da Lei 9/2001, de solo da Comunidade de Madrid, art. 94, o prazo é de cinco anos desde a aprobación do plan). O titular do ben, logo de que transcorra ese prazo legal, pode advertir a Administración municipal en calquera momento para que proceda a incoar o correspondente procedemento expropiatorio. Transcorrido o prazo legalmente conferido á Administración para levar a cabo esa expropiación (no caso da Lei 9/2001, de solo da Comunidade de Madrid, art. 94, o prazo é dun ano), o titular do solo pode iniciar en por si o procedemento expropiatorio e impedir así que o seu dereito de propiedade quede baleiro de contido económico. Ese inicio prodúcese directamente coa presentación da folla de aprecio (STS do 9 de xullo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2595). O que xustifica a expropiación por ministerio da lei é a inactividade administrativa na execución do plan que definiu suficientemente o alcance do dereito de propiedade, cuxa finalidade é evitar que a inactividade administrativa prexudique ou impida a efectividade do dereito do propietario. A lexislación urbanística autonómica non pode suspender temporalmente os prazos para instar a expropiación por ministerio da lei, xa que iso supón unha interferencia no libre uso da súa propiedade durante o devandito período de tempo que debe considerarse desproporcionada e inxustificada (STC 168/2023, FX 5).

**75.** Unha vez formulada a folla de aprecio polo propietario, a Administración municipal só pode opoñerse, de ser o caso, á folla de aprecio, formulando a que estime conveniente e, de ser o caso, impugnando en sede xurisdicional o prezo xusto fixado polo xurado provincial de expropiación ou polo órgano autonómico de valoración, ben porque ao seu xuízo non concorren os presupostos para a expropiación *ope legis* ben porque non comparta os criterios de valoración ou a cuantificación do prezo xusto. A falta de resposta do concello non pode considerarse como unha desestimación por silencio (STS do 5 de maio de 2014, ECLI:ES:TS:2014:1844).

## 5. A REVERSIÓN EXPROPIATORIA

### 5.1. Concepto e supostos

**76.** A reversión, en canto facultade do suxeito expropiado ou os seus habentes causa de recuperar a titularidade do ben expropiado, configúrase como un **dereito de configuración legal**, que non está regulada no artigo 33.3 da CE, polo que o

seu réxime xurídico é definido enteiramente polo lexislador que, mesmo, pode non recoñecelo ou introducir restricións en canto ao seu prazo de eficacia ou en canto aos supostos determinantes desta (STS do 3 de marzo de 2017, ECLI:ES:TS:2017:795). O límite á regulación do lexislador é que a reversión se acomode á finalidade da expropiación, de modo que os posibles requisitos e límites non poidan ser tachados de arbitrarios ou irrazoables e lesivos do dereito de igualdade consagrado no artigo 14 da Constitución (STC 67/1988, FX 6).

**77.** O TS configura o dereito de reversión como un **dereito novo e autónomo** respecto da expropiación da que trae causa, polo que o procedemento a través do que se actúa non é continuación do expediente expropiatorio. A consecuencia que se extrae diso é que a reversión se ha de rexer pola lei vixente no momento de exercitarse, aínda que o expediente de expropiación se incoase baixo a vixencia dunha lei distinta, a cal non previse tal dereito ou o regulase doutro xeito (STS do 21 de setembro de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3910). Isto é, os prazos e requisitos para o exercicio do dereito de reversión non son os establecidos na normativa existente no momento da expropiación, senón no momento en que se solicita a reversión. Con menos precisión xurídica, nalgunhas decisións xudiciais configúrase a reversión "como un efecto especial producido polo xogo da causa da expropiación podendo ser caracterizado como a consecuencia dunha **invalidez sobrevida** á expropiación pola desaparición do elemento esencial da causa que a motiva" (STS do 21 de marzo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1104).

**78.** A actual regulación permite exercer o dereito de reversión en tres supostos. En todos eles pode o primitivo dono ou os seus habentes causa recobrar a totalidade ou a parte sobrante do expropiado, **aboándolle á Administración o seu prezo xusto**. En primeiro lugar, resulta procedente a reversión (art. 54.1 LEF) cando "non se executa efectivamente a obra ou se instala o servizo de utilidade pública ou interese social" que lexitimou a expropiación. Esta previsión comprende, por unha banda, aqueles supostos onde a Administración expropiadora ou o beneficiario **non desenvolvese actividade, xurídica ou material**, ningunha. Aquí debe terse en conta que a execución da obra dá comezo coa simple realización dos estudos técnicos ou xurídicos precisos e a aprobación dos instrumentos normativos necesarios para que a finalidade social da expropiación poida levarse a efecto, sempre e cando iso se realice nos prazos ordinarios previstos na normativa de aplicación, e teña por finalidade a efectiva e real implantación do uso de utilidade pública ou interese social. A determinación da inexecución determinante da reversión non pode efectuarse desde a perspectiva dun predio illado ou de parte dos terreos expropiados, senón que ha de entenderse referida á falta da instalación da obra ou infraestrutura prevista. Doutro lado, quedan comprendidos nesta previsión aqueles supostos onde exista **unha falta de identidade** entre o destino real dado ao obxecto expropiado polo beneficiario e o concretado no acordo de necesidade de ocupación, salvo que o novo destino fose declarado de utilidade pública ou interese social [art. 54.2.a) LEF].

**79.** Non concorre esta causa cando non se produce un abandono da execución da obra (incumprimento), senón unha **execución progresiva da obra** que afecta a múltiples parcelas que ocupan gran superficie —por exemplo, obras de regadío (STS do 21 de marzo de 2018, ECLI:ES:TS:2018:1104)—. Aí a determinación de se se produciu ou non o cambio de destino ou a inexecución determinante da reversión non pode efectuarse desde a perspectiva do predio illado, senón en relación coa finalidade conxunta e dentro das tarefas de execución.

**80.** En segundo lugar (art. 54.1 LEF), procederá o exercicio do dereito de reversión ante a existencia de **terreos sobrantes**, unha vez executada a finalidade que

motivou a expropiación. Premisa básica desta causa é que a obra ou servizo público se executase e os terreos sobre os que non se implantase tal finalidade non teñan un novo uso dotacional público (STS do 7 de novembro de 2006, ECLI:ES:TS:2006:6674).

**81.** Non concorre este suposto cando parte dos terreos non estea ocupada por construcións se esta parte é **necesaria** para que estas cumpran a súa función. Por exemplo, na expropiación para a instalación dunha fábrica química non poden computarse tan só os terreos ocupados polos edificios e instalacións da industria mesma, senón tamén os terreos necesarios para as vías de comunicación necesarias para o acceso á devandita industria, así como as instalacións e espazos anexos a ela (STS do 21 de setembro de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3910).

**82.** O terceiro suposto prodúcese ante a **desafectación** dos bens ou dereitos das obras ou servizos que motivaron a expropiación. A desafectación ten lugar (art. 54.1 LEF) en dous supostos, unha vez implantada a finalidade de utilidade pública. En primeiro lugar, cando sobre o ben non se realice actividade ningunha, o que determinará o seu **abandono**. E, en segundo lugar, cando sobre o obxecto expropiado se realice de forma efectiva (e non meramente potencial ou frustrada) outra **actividade distinta**. Agora ben, se a Administración expropiadora de forma simultánea á desafectación do fin que xustificou a expropiación acorda xustificadamente unha nova afectación a **outro fin que fose declarado de utilidade pública ou interese social**, exclúese o dereito de reversión (art. 54.2.a) LEF). Aquí debe incoarse un procedemento onde se permita ao suxeito expropiado cuestionar o novo fin, así como solicitar a actualización do prezo xusto se non se executase a obra ou establecese o servizo inicialmente previsto. En todo caso, o dereito de reversión queda excluído se a afectación ao fin que xustificou a expropiación ou a outro declarado de utilidade pública ou interese social se prolonga durante **dez anos** desde o remate da obra ou o establecemento do servizo (art. 54.2.b) LEF).

**83.** A carga da proba da concorrencia das circunstancias fácticas dos supostos onde procede a reversión recae no suxeito que insta a reversión (STS do 17 de abril de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1509). A concorrencia dalgunha das tres causas non é requisito suficiente, xa que ha de terse en conta a **dimensión temporal** desde o momento en que se verificou a toma de posesión dos bens expropiados. Cando a procedencia da reversión deriva do incumprimento ou desaparición da *causa expropiandi*, se esta circunstancia é notificada expresamente pola Administración aos interesados, o prazo para o exercicio do dereito será de tres meses, contados desde a citada notificación. En defecto da notificación expresa (art. 54.3 LEF), cando se producise un exceso de expropiación ou a desafectación do ben ou dereito expropiado e non transcorresen vinte anos desde a toma de posesión daqueles. Se a causa é a falta de inicio de execución da obra ou a implantación do servizo, a reversión poderá solicitarse transcorridos cinco anos desde a toma de posesión do ben ou dereito expropiados sen iniciarse a execución da obra ou a implantación do servizo. Aquí establécese un prazo mínimo de cinco anos para poder exercer a acción, pero, a diferenza doutros supostos de reversión, non se establece un prazo máximo para o seu exercicio. Pola súa vez, cando a execución da obra ou as actuacións para o establecemento do servizo estivesen suspendidas máis de dous anos por causas imputables á Administración ou ao beneficiario da expropiación sen que se producise por parte destes ningún acto expreso para a continuación, poderá solicitarse a reversión.

### 5.2. O titular do dereito de reversión e a existencia de terceiros adquirentes

**84.** Os **titulares do dereito de reversión** son o primitivo dono ou os seus habentes causa (art. 54.1 LEF), a título *mortis causa* ou *inter vivos*. Para este último suposto, requírese que a transmisión do dereito de reversión (de forma individualizada ou de forma conxunta co resto do terreo se se tratou dunha expropiación parcial) se efectúe de forma expresa e nominada (STS do 19 de marzo de 2013, ECLI:ES:TS:2013:1323).

**85.** Para estes efectos, nas inscricións no **Rexistro da Propiedade** relativas a bens adquiridos por expropiación farase constar o dereito preferente dos reversionistas fronte a terceiros posibles adquirentes para recuperar o ben ou dereito expropiado. Sen esa constancia rexistral, o dereito de reversión non será opoñible fronte a adquirentes rexistrados conforme o previsto na Lei hipotecaria (art. 54.5 LEF). Aínda cando non estea inscrito o dereito de reversión no Rexistro da Propiedade, o terceiro adquirente non poderá esgrimir esa causa para opoñerse á reversión se a súa adquisición ten a súa orixe no mesmo procedemento expropiatorio ou se consta no asento rexistral a adquisición por expropiación do predio, pois ser terceiro de boa fe significa ser un adquirente xuridicamente alleo a aqueles actos que contradín a titularidade do transmitente e, en consecuencia, á formación defectuosa, resoluble ou meramente ficticia do seu dereito, ou aos actos polos que se desposúe dunha titularidade que antes tiña (STS do 18 de novembro de 2008, ECLI:ES:TS:2008:6175). En todo caso, eses terceiros adquirentes deberán ser oídos no expediente e terán dereito a repetir contra quen proceda polos danos e perdas ocasionados (art. 69 REF).

### 5.3. O procedemento para exercer a reversión. A restitución da indemnización

**86.** O procedemento de reversión iníciase mediante unha solicitude presentada **ante a Administración** que no momento actual sexa a titular do ben ou dereito ou á que se atope vinculado o beneficiario titular daqueles (art. 54.4 LEF). O órgano competente resolverá sobre a procedencia da reversión. Se a considera improcedente, desestimará a solicitude de forma motivada. Se a considera procedente, no mesmo acordo determinará o importe do prezo que haberá de aboarse para a restitución (art. 55.1 LEF). Este non é un novo expediente (contraditorio) de prezo xusto, senón que o importe o fixa unilateralmente a Administración. A regra é a **actualización do valor segundo o IPC**, pero, por excepción, "se o ben ou dereito expropiado experimentase cambios na súa cualificación xurídica que condicionasen o seu valor ou incorporasen melloras aproveitables polo titular daquel dereito ou sufrise menoscabo de valor", procederase a unha nova valoración. Polo tanto, neste caso, si se aplican as regras relativas ao prezo xusto (valoración contraditoria e resolución polo xurado provincial de expropiación ou órgano autonómico de valoración). En ambos os casos debe tomarse como data de valoración a data da presentación da solicitude ante a Administración titular do ben, aplicándose no segundo suposto as normas de valoración vixentes nese momento (STS do 23 de xaneiro de 2015, ECLI:ES:TS:2015:84). O cambio de cualificación xurídica prodúcese cando a clasificación urbanística do

ben cambiou desde o momento da expropiación (STS do 16 de novembro de 2015, ECLI:ES:TS:2015:4645). Por exemplo, porque un predio inicialmente clasificado como urbanizable máis tarde se clasifica como urbano.

**87.** Unha vez que se determina a valoración do ben ou dereito, o reversionista deberá **aboar ou consignar o seu importe** no prazo máximo de tres meses, desde a determinación en vía administrativa ou desde a notificación da sentenza, de ser o caso (art. 55.3 LEF). En caso contrario, caduca o seu dereito (STS do 3 de marzo de 2017, ECLI:ES:TS:2017:795). Só será preciso o outorgamento de escritura pública para formalizar a reversión se o solicitan as persoas interesadas (art 70.1 REF).

### 5.4. A imposibilidade legal da reversión

**88.** Cando non sexa posible a devolución do ben cuxo dereito de reversión se recoñece (en sede administrativa ou xurisdicional) por concorrer unha imposibilidade material ou unha inefectividade legal como consecuencia de que os bens sufriron unha alteración indebida (derivada da súa integración no dominio público e, polo tanto, do seu carácter inalienable por determinación constitucional), o dereito de reversión materialízase nunha indemnización substitutoria (art. 66.2 REF) determinada conforme as regras de valoración da ocupación temporal de inmobles (arts. 112 e 113 LEF).

**89.** Esta indemnización materialízase nunha **cantidade equivalente ao 5 por 100 do valor do ben**. A concreción de tal valor é evidente. Para materializar o seu dereito de reversión, o suxeito expropiado debería aboar o valor do ben no momento de solicitar a reversión. Como o ben segue afecto a un destino público, a súa adquisición inmediata pola Administración esixiría que esta aboase o seu prezo xusto, máis o 5 por 100 do premio de afección. A diferenza entre ambos os valores é a indemnización substitutoria que debe aboarse (STS do 17 de xuño de 2013, ECLI:ES:TS:2013:3431).

## 6. A OCUPACIÓN TEMPORAL

**90.** A LEF (art. 108) permítelle á Administración expropiadora ou ao beneficiario a ocupación temporal de terreos de titularidade privada para (i) realizar estudos previos coa finalidade de deseñar unha obra ou instalación; (ii) establecer depósitos de materiais ou almacéns temporais que requiran a execución dunha obra pública; e (iii) para a extracción de materiais de toda clase necesarios para a execución das devanditas obras. Aquí non se produce unha expropiación que extinga a propiedade privada. Só existe unha ocupación temporal e o seu titular recupera a posesión dos terreos ao finalizar tal ocupación. A tramitación do procedemento é idéntica á expropiación total. O propietario ten dereito a unha indemnización (art. 115 LEF) que abarca tanto os rendementos deixados de percibir durante a ocupación como os prexuízos causados ou os gastos para restituíla ao seu primitivo estado.

# 7. BIBLIOGRAFÍA

## 7.1. Bibliografía citada

Alfredo GALLEGO ANABITARTE, "Expropiaciones y supuestos indemnizatorios en el texto refundido de 1992", *Catastro*, núm. 17 (1993), pp. 8-15.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, 1956 (cítase pola reimpresión de Civitas, 1984).

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO. *El convenio expropiatorio. Teoría y práctica administrativa*, La Ley, 2009.

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, "¿Quién paga esta ronda? La tutela de la administración expropiante ante la obligación subsidiaria de abonar el justiprecio en situaciones de impago por el beneficiario", *Libro homenaje al prof. Menéndez Rexach*, Aranzadi Thomson Reuters, 2018, pp. 741-765.

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, *Derecho de propiedad, expectativas y especulación. Reglas de racionalidad jurídica (y técnico-económica) en los criterios de valoración urbanística*, Aranzadi Thomson Reuters, 2023.

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

Mercedes FUERTES LÓPEZ, "¿Una nueva Ley de Expropiación Forzosa?, *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica* (2012), pp. 157-186.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, "Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española", *Revista de administración pública*, núm. 177 (2008), pp. 157-194.

## 7.2. Bibliografía complementaria recomendada

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

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

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

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

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