

# EXPROPIACIÓN FORZOSA

## I.- CONCEPTO Y DELIMITACION

CONCEPTO: potestad que permite a las Administraciones en supuestos legalmente previstos sacrificar situaciones patrimoniales (generalmente) privadas: extinguir o transformar el derecho de propiedad, con condiciones procedimentales.

Doble naturaleza de **potestad** y **procedimiento**.

El Marco constitucional: **El derecho de propiedad**

Art. 33.3 CE: "*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes*".

- ✓ Factores a tener en cuenta: El derecho de propiedad NO ES un derecho fundamental susceptible de recurso de amparo
- ✓ La Ley deberá respetar el contenido esencial del derecho. Interpretación del Tribunal constitucional: **admisibilidad de leyes expropiatorias singulares**

ART. 1 LEF: CARACTERÍSTICAS

- ✓ Cualquier forma de privación singular
- ✓ Que tiene por objeto, no sólo la propiedad privada, sino también derechos e intereses patrimoniales legítimos (arrendatarios, usufructuarios...).
- ✓ Cualquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan
- ✓ Acordada imperativamente

DISTINCIONES NECESARIAS:

1. **DELIMITACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD**: regulación del contenido del derecho de propiedad en aras de su "función social". Menoscaba la propiedad privada cuanto quiera el legislador, pero impone vinculaciones generales, *erga omnes* (ej. regulación de propiedad fundiario-urbanística ex Ley de Suelo; alquiler forzoso de viviendas vacías ex art. 42.6 Ley catalana 18/2007, de 28 de

diciembre, del derecho a la vivienda). No entraña derecho a indemnización.

2. **LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD:** imposición forzosa de una carga real sobre la propiedad de un sujeto privado en aras del interés general (normalmente, la protección de patrimonios públicos). Menoscaba la propiedad privada al impedir al dueño algunos de sus usos (afecta al contenido). No entraña derecho a indemnización.

3. **SERVIDUMBRE FORZOSA:** imposición forzosa de una carga real sobre la propiedad de un sujeto privado a favor de otro público (o privado: ej. servidumbre de paso de electricidad ex Ley Sector Eléctrico 1997). Menoscaba la propiedad privada al obligar al dueño a soportar usos ajenos (afecta a la exclusividad). Entraña derecho a indemnización.

*OJO: en ocasiones, la legislación administrativa emplea indistintamente los términos "limitaciones" y "servidumbres", no fáciles de distinguir (ej. servidumbre de protección ex Ley Costas, zonas de servidumbre y policía ex Ley de Aguas)*

4. **EXPROPIACIÓN FORZOSA:** transferencia forzosa de la propiedad de un sujeto privado a otro público. Extingue la propiedad privada. Entraña derecho a indemnización.

Crisis actual: desnaturalización de las causas legitimadoras de la expropiación (ej.: art. 12.4 Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón), inseguridad jurídica provocada por ciertas legislaciones o su aplicación ("mala prensa" del urbanismo costero-español en Europa: Informe "Auken" sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, de 26 de marzo de 2009).

#### CONTEXTO ACTUAL: EL INFORME AUKEN

- ✓ Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, de fecha 26 marzo 2009
- ✓ "Mala prensa" del urbanismo español en Europa.

- ✓ Lectura subyacente: abusos frente a la propiedad en España, inseguridad jurídica, legislación de costas
- ✓ Indefinición, desnaturalización de la causa de "utilidad pública" (art. 12.4 Ley **6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón** -Gran Escala-)
- ✓ Según un estudio de UNIVE Legal ([www.unive.es](http://www.unive.es)), es espectacular la desproporción existente entre las valoraciones que realiza la Administración para calcular el justiprecio y las cantidades que finalmente conceden los tribunales.

### EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.

- Doctrina del "dominio eminente", producto de la desagregación de la propiedad en el Derecho feudal, Partidas: el Rey, por justa causa, puede desapoderar de propiedad a los súbditos, pero con indemnización.

-DDHyC 1789, art. 17: La propiedad, derecho inviolable y sagrado, cede ante necesidad pública, legalmente prevista, previa indemnización.

-Antecedentes:

- Leyes de expropiación forzosa de 17 de julio de 1836 y 10 de enero de 1879.
- Las sucesivas Constituciones, desde 1869, prevén el modelo, hasta el art. 33 CE78.
- Art. 17 Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea (LO 1/2008): <<Derecho a la propiedad. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general>>.

### 2. LEGISLACIÓN VIGENTE:

→ Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF) y su Reglamento, Decreto de 26 de abril de 1957 (REF).

- habilitan a expropiar a la AGE, Diputaciones Provinciales y Municipios, incluso por el procedimiento urgente.
  - incorporan un concepto abstracto de expropiación forzosa (1 LEF y 1 REF), completado por la regulación de formas especiales de expropiación (requisa, ocupación temporal) y a completar con la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública (139 ss. LAP), para constituir una garantía patrimonial completa frente a las Administraciones
- Valoraciones: Ley del Suelo, Texto refundido aprobado por RDLeg 2/2008, de 20 junio (TRLR). Art. 21.1.b) TRLR: las valoraciones del suelo se regirán por el TRLR para *"la fijación del justiprecio en la expropiación cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive"*
- Reformas Recientes LEF:
- ✓ Ley 11/1996, de medidas de disciplina presupuestaria: declaración de urgencia condicionada a la existencia y retención crédito presupuestario (art. 52.1)
  - ✓ Reforma de la reversión: Ley 38/1999, de 5 noviembre, de ordenación de la edificación (D.A. 5ª)
  - ✓ 2000: supresión plazo de 8 días art. 34 para decidir sobre el justiprecio.
  - ✓ Ley 53/2002, : reforma art. 51, en relación con la ocupación del bien y el consentimiento del titular
  - ✓ TRLR (RD.Leg 2/2008): reforma sistema valoraciones (arts. 43.2, derogación arts. 38 y 39)

### **3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.**

- art. 149.1.18 CE reserva en exclusiva al Estado, "legislación sobre expropiación forzosa". También en artículo 77. 16 Estatuto de Aragón
- la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de reforma agraria andaluza, matizó la exclusividad de la competencia estatal. Distingue entre *garantía expropiatoria* (fundada sobre todo en el procedimiento,

cuyo aseguramiento corresponde al Estado) y puesta de la expropiación al servicio de las políticas autonómicas propias.

- Esta potestad puede ser regulada, en principio, por todo poder público dotado de capacidad legislativa — Estado, pero también Comunidades Autónomas, como recordó la STC 186/1993, de 7 de junio de 1993). —, si bien sólo el Estado se encuentra habilitado para desarrollar con plenitud la regulación de la misma, en lo relativo a las condiciones generales de la normativa a que cualquier expropiación coactiva debe sujetarse y para el ejercicio concreto de la potestad. Ahora bien, la consideración de la legislación sobre expropiación forzosa como una competencia exclusiva del Estado por imperativo del art. 149.1.18 CE no impide que, como señala la STC 149/1991, de 4 de julio ( RTC 1991, 149) , en su F. 4, haya de considerarse a la expropiación forzosa como «un instrumento puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines ( STC 166/1986 [ RTC 1986, 166] F. 13) que obviamente han de ser fines de su competencia». En este mismo sentido el fundamento jurídico 6 de la STC 37/1987 ( RTC 1987, 37) señala claramente, estableciendo así un criterio que se reitera en las SSTC 17/1990, de 7 de febrero ( RTC 1990, 17) , 186/1993, de 7 de junio ( RTC 1993, 186) y En suma, la doctrina constitucional en la materia puede resumirse en estos términos:

- a) El instituto expropiatorio presenta una doble vertiente: constituye una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, por un lado, y, por otro, un «instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social» ( STC 166/1986 [ RTC 1986, 166] , F. 13).
- b) Así, en cuanto garantía de los intereses económicos privados, corresponde al Estado, a través de su competencia legislativa

exclusiva sobre la materia (art. 149.1.18 CE), establecer una regulación general de la institución expropiatoria, impidiendo con ello que puedan existir diferencias en unas y otras partes del territorio nacional en relación con los criterios de valoración y las garantías del procedimiento.

- c) Por el contrario, como instrumento al servicio de fines públicos, pueden las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus propias competencias, definir mediante Ley los supuestos en que procede realizar la expropiación o los fines de interés público a que la misma debe servir ( causa expropiandi), así como la ejecución de las medidas expropiatorias, ya que tales competencias no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales, sin que puedan considerarse incluidas en el art. 149.1.18 CE las referencias a la institución expropiatoria, relativas a los aspectos señalados, que se contienen en normas sectoriales, dado que constituyen un instrumento o medio al servicio de la competencia materialmente ejercida ( SSTC 37/1987 [ RTC 1987, 37] , F. 6; y 251/2006, de 25 de julio [ RTC 2006, 251] , F. 5, con cita de otras muchas).
- En ejercicio de esta competencia, el artículo 213 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón ha regulado al Jurado de expropiación