

La expropiación forzosa en el Ordenamiento Español y Peruano: Semejanzas, luces y sombras

José Bermejo Vera*

El autor, señala los presupuestos y las formas de oposición con las que cuenta el ciudadano frente a los abusos que pudieran surgir. Asimismo, desarrolla lo pertinente sobre el derecho que tiene el ciudadano frente a la expropiación, es decir, la indemnización correspondiente frente a la limitación a su derecho de propiedad.

1. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD PÚBLICA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

La expropiación forzosa o potestad expropiatoria es, como las demás potestades, aunque quizás en tono mayor, una manifestación del poder público¹. Sin lugar a dudas, entre los medios o fórmulas de acción pública, que los distintos poderes públicos utilizan para el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción del interés general, la posibilidad de arrebatar legalmente la propiedad ajena constituye un instrumento fuera de lo común. De ahí que los ordenamientos jurídicos tengan especial cuidado en someter a estrictas condiciones el ejercicio de tan relevante potestad.

Los textos constitucionales, en efecto, en todas las épocas –y salvo, obviamente, los de inspiración marxista– han incorporado, junto al reconocimiento del derecho fundamental a la propiedad, la potestad de privación o despojo de la misma conforme a requisitos preestablecidos. La Constitución española, en su artículo 33º, como la del Perú, en su artículo 70º, recogen una formulación básica muy semejante, que hunde sus raíces en el reconocimiento histórico de la propiedad como derecho esencial

de los individuos². El texto constitucional español, tras incluir como derecho fundamental la propiedad privada –y la herencia, que no deja de ser su corolario en cuanto *ius disponendi*– en su artículo 33º, atribuye a la Ley la función exclusiva de delimitar el contenido de ambos derechos, así como, fijar las condiciones sobre la base de las cuales será posible su desaparición.

Conviene; no obstante, tener presente que, tan tradicional como el reconocimiento y la garantía del derecho de propiedad, es la fijación de ciertos límites a su contenido material, fundamentalmente desde la perspectiva de su inevitable encaje en la sociedad en que se fragua y protege. Pero, además, su primer límite real se encuentra precisamente en lo que representa el derecho de propiedad y en las posibilidades de “disgregación” de su contenido sustancial. De este modo, podemos entender que la “posesión”, como derecho real autónomo o coexistente con la propiedad, puede suponer una limitación de la propiedad, en cuanto permite que alguien, que no es propietario del bien o cosa, desempeñe su papel provisionalmente e incluso con carácter definitivo por razón del tiempo de su ejercicio³.

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

1 Véase el excelente y pionero libro: GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. “Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa”. Madrid. Ed. Instituto de Estudios Políticos. 1956. Reeditado en varias ocasiones, la última es de Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

2 Aparte de las referencias más que simbólicas en Ordenamientos antiguos, es sabido que, la primera Constitución francesa, consecuencia de la Gran Revolución de 1789, incorporó la libertad y la propiedad como derechos básicos del individuo (artículo 17º de la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789”: la propiedad como derecho *inviolable et sacré*). Lo mismo en las Enmiendas Quinta y Decimocuarta de la Constitución U.S.A., conforme a las cuales ni la Federación ni los Estados pueden privar a las personas de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal. De ahí pasó a los Códigos Civiles Decimonónicos europeos, como lo demuestra el Código napoleónico de 1801 y el Código civil español de 1889, directamente inspirado en aquél. Para una visión de la evolución del derecho de propiedad, resulta muy interesante el libro: MONTES PENADES, Vicente. “La propiedad privada en el sistema de Derecho Civil contemporáneo”. Madrid. Civitas. 1980.

3 Valga la remisión a: BERMEJO VERA, José. “Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente”. En: “Documentación Administrativa”. Nº 222. Instituto Nacional de Administración Pública. 1990. pp. 169-198.

«La Constitución española, en su artículo 33°, como la del Perú, en su artículo 70°, recogen una formulación básica muy semejante, que hunde sus raíces en el reconocimiento histórico de la propiedad como derecho esencial de los individuos».

No es éste, empero, el objetivo del presente trabajo. Pretendo examinar un fenómeno jurídico —el de la propiedad— que ha adquirido en nuestro tiempo una propulsión vigorosa. Sin la existencia de la propiedad, pública o privada, no sería concebible una acción social dinámica que contribuya a la conformación de la convivencia democrática y al ejercicio de las libertades. Pero, a la vez, la legitimidad del poder público condiciona su intervención limitativa de tan relevante derecho individual y, al mismo tiempo, colectivo, como la propiedad. De ahí que, en la precisión de la “función social” de la propiedad a que la Constitución española se refiere, el poder legislativo disponga de amplísimas facultades para delimitar el contenido del derecho de propiedad⁴. Como ha señalado el Tribunal Constitucional español:

“(…) La función social de la propiedad, con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta, opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer, en consecuencia, regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos, como es, en el caso que ahora nos ocupa, la de su contigüidad o proximidad respecto del dominio público

marítimo-terrestre. No es tarea propia de este Tribunal la de mediar en la disputa dogmática acerca de si estas normas que disciplinan la propiedad sobre determinados géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad o, siendo ésta una institución única, son más bien limitaciones que al propietario se imponen en razón de la naturaleza de los bienes. Lo que sí conviene subrayar es que las limitaciones introducidas con carácter general en el Capítulo segundo de la Ley, como los meros cambios legislativos, aún cuando impliquen una restricción de los derechos (o simples facultades), que antes de él se tenían, no implica necesariamente privación de derechos que permita, en consecuencia, exigir la indemnización que el art. 33° inciso 3 de la Constitución Española garantiza (...)”⁵.

A cambio, cuando hablamos de expropiación forzosa, sólo la “utilidad pública” o el “interés social” son causa justificativa del despojo del derecho de propiedad, no como factor añadido de delimitación de su contenido, sino como instrumento de extinción —o transformación, al menos, en los términos que se explicarán— de ese derecho. Solamente los poderes públicos legítimos disponen de tan importante potestad, justamente porque la suprema Ley de leyes les admite intervención tan potente que equivale a la eliminación del derecho o, para ser más exactos, su “conversión” económica por medio de la compensación de la pérdida. Cuando los poderes públicos necesitan de las propiedades ajenas para el cumplimiento de sus fines, tienen la posibilidad de abatir o finiquitar la titularidad de bienes, derechos o intereses patrimoniales privados, bien mediante su adquisición forzosa, esto es, contra la voluntad de sus titulares, bien por medio de la desaparición física de bienes o cosas sin beneficio explícito, o sea, lo que nuestra Constitución considera como “mera cesación del ejercicio” de la titularidad, o bien por cualquier otra fórmula que implique la pérdida de la titularidad de los derechos o intereses con carácter forzoso⁶.

En todo caso, no resulta fácil establecer la línea divisoria entre lo que significa delimitar el contenido de las propiedades y lo que supone una ablación o despojo del derecho de propiedad. Sin embargo, la Constitución española proporciona un criterio útil de

4 Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991, entre otras. Por ejemplo, la Ley de 30 de mayo de 1995, Ley Reguladora de los Límites del Dominio para Eliminar Barreras Arquitectónicas a las Personas con Discapacidad, que obliga a llevar a cabo obras de adecuación de fincas urbanas en las que residen personas con minusvalías físicas, de acuerdo con un procedimiento y financiación establecidos, se justifica precisamente en la función social del derecho de propiedad. Conviene advertir, asimismo, que de acuerdo con el criterio ya prácticamente aceptado por todos, no es posible concebir el derecho de propiedad como algo homogéneo, unitario, sencillamente por la variadísima gama de situaciones de titularidad que, como señaló oportuna y certeramente RODOTÁ, nos obligan a hablar de “propiedades” y no de “propiedad”. Así que, en suma, la función social es un justificado elemento genérico delimitador de los diversos tipos o categorías de propiedad. (SSTC de 24 de noviembre de 1988 y 5 de octubre de 1989).

5 Sentencia del Tribunal Constitucional, N° 149/1991, de 4 de julio, Fundamento jurídico 8 A).

6 Artículo 1° de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. En el artículo 72° de la Constitución Política de la República del Perú se establece un principio similar, con el siguiente texto: “La ley puede, sólo por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes”. El artículo 2° de la Ley General de Expropiación de la República del Perú conceptúa la expropiación como “la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada (...)”.

distinción. En efecto, se configura indirectamente la técnica expropiatoria a través de una doble vía: en primer lugar, se prohíbe la privación de los bienes y derechos de cualquier persona (titular); en segundo lugar, se permite el despojo o abatimiento por causas plenamente justificadas, previa compensación económica de su valor y de acuerdo a un legalmente determinado y preestablecido procedimiento. Este doble cauce se resume en, por un lado, el reconocimiento de la potestad –la de expropiar– y, por otro, la consagración de una garantía a favor de los eventuales expropiados.

En definitiva, la expropiación se conecta indisolublemente con el ejercicio del poder. Y, como potestad pública, se atribuye a una variada serie de organismos habilitados por la Ley para su ejercicio, lo que de ninguna manera supone que quienes están legitimados o habilitados para el ejercicio de la potestad se encuentren además capacitados para establecer los requisitos de su ejercicio. Es, pues, un instrumento positivo que la Constitución pone a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a crecientes imperativos de justicia social. Así lo expresa nuestro Tribunal Constitucional:

“(…) La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable; a la propiedad privada se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativo crecientes de justicia social, frente al cual el de-

recho de propiedad privada, tan solo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales (...)”⁷.

En cuanto al origen de esta poderosa fórmula, poco se sabe. Algún autor, citando jurisprudencia de los años cincuenta⁸, identifica su génesis en el Derecho español, remontándose, nada menos que, a “Las Partidas” de Alfonso X, el Sabio. Y, efectivamente, la Ley N° 2, Título 1°, Partida 2°, prescribía lo siguiente:

“(…) cuando el emperador quisiera tomar algo para sí o para darlo a otros, no puede hacerlo sin su placer o porque lo debiere perder según ley (...) y puede hacerlo (...) ante buen cambio que valga tanto o más de guisa (...)”

La Ley N° 31, Título 18°, Partida 3°, añadía:

“(…) para (...) torre, castillo o puente o alguna otra cosa semejante que tornase a pro o amparamiento de todos (...) pero dándolo cambio por ello o comprándolo según lo que valiese (...)”

No faltan; sin embargo, estudiosos que han señalado al Derecho Romano como cauce original de la potestad expropiatoria, identificando puntos de contacto con los planteamientos actuales⁹.

En el Derecho Español moderno se reguló por vez primera la expropiación en una Ley de 17 de julio de 1836, respaldada constitucionalmente en etapas posteriores; es decir, a partir de la Constitución de 1876, de la que partió la Ley de 10 de enero de 1879 que estuvo en vigor hasta la aprobación de la Ley de 16 de diciembre de 1954 que todavía rige.

Pues bien, al tratarse de una “potestad” administrativa, su ejercicio concreto está asignado a las diferentes Administraciones Públicas¹⁰. Ello no obsta para que, en ocasiones singulares excepcio-

7 Sentencia del Tribunal Constitucional, N° 166/1986, de 19 de diciembre, Fundamento jurídico 13.

8 Sentencia de la antigua Sala 5ª del Tribunal Supremo, de 27 de abril de 1953, recogida por GONZALEZ PEREZ, J. “La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”. En: “Revista Crítica de Derecho Inmobiliario”. Año 1955. p. 264 y ss.

9 LOZANO CORBI, E. “La expropiación forzosa, por causa de utilidad pública y en interés del bien común, en el Derecho Romano”. Mira Ed. Zaragoza. 1994.

10 El concepto jurídico de potestad administrativa, deudor de las teorías del gran jurista italiano Santi ROMANO, encierra una facultad atribuida legalmente a las Administraciones públicas para actuar y decidir condicionando posiciones jurídicas de los ciudadanos, sean o no patrimoniales. El afectado por la potestad pasa así de una situación abstracta de sometimiento o sujeción general a una situación concreta de “obligado”. En términos generales, todas las potestades tienen su origen en normas jurídicas, son indisponibles, es decir, no puede transferirse su titularidad aunque en algunos casos puede delegarse su ejercicio, y son imprescriptibles, es decir, no se extinguen por el transcurso del tiempo. De acuerdo con la interpretación histórica del principio de legalidad, las Administraciones públicas sólo pueden hacer lo que las normas jurídicas le permiten, esto es, carecen de potestades o poderes genéricos e indeterminados. El resultado concreto del ejercicio por la Administración de una potestad administrativa, es, como regla general, un acto administrativo. Véase una magnífica exposición sobre el tema de las potestades en GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. “Curso de Derecho Administrativo”. 14ª Edición. Tomo I. Madrid. Ed. Thomson-Civitas. p. 451 y ss.

nales, sea el propio poder legislativo quien ejerza directamente la potestad de expropiación, cuestión no exenta de importantes polémicas. El Tribunal Constitucional español, no obstante, ha sido muy claro, sobre este punto:

“(...) La potestad expropiatoria, así concebida, vino y viene considerándose función administrativa encomendada, consiguientemente, a los órganos de la Administración, aunque ello ha dejado de ser obstáculo alguno para que se admita, por las razones ya expuestas, que el legislador ejercite singularmente esa potestad cuando lo justifique una situación excepcional y ello es perfectamente trasladable a nuestra Constitución, la cual no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda, desde el punto de vista formal, que las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del artículo 33º inciso 3 de la Constitución”¹¹.

Pues bien, y como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993, que exigía un trámite de audiencia al expropiado mediante ley singular, el mismo Tribunal Constitucional ha matizado, y reducido a los supuestos realmente excepcionales, la posibilidad de la expropiación mediante leyes singulares o “de caso único”. El Tribunal anuló un precepto de la Ley autonómica muy semejante, en cuanto a planteamiento y efectos, al de la Ley expropiatoria referenciada, porque dicho precepto incluía la “necesidad de ocupación” –trámite que permite la reclamación del expropiado–, argumentando, en cuanto a la utilización de la Ley como instrumento de la expropiación, lo siguiente:

“(...) Las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales. En contraposición, en efecto, a las expropiaciones legislativas, ciertamente excepcionales, las operaciones expropiatorias ordinarias exigidas

por la satisfacción de los intereses públicos se efectúan aplicando en cada caso concreto la legislación expropiatoria general (...)”.

Por otra parte, el Tribunal ponderaba el objetivo de la Ley respecto de las posibles alternativas, concluyendo así:

“(...) Ni la exposición de motivos de la Ley Canaria 2/1992 ni su propio articulado explicitan en modo alguno los motivos por los que los bienes cuya necesidad de ocupación se acuerda de manera directa por el legislador autonómico son más idóneos o adecuados para materializar la causa *expropriandi* que aquellos otros bienes colindantes cuya expropiación se difiere hacia el futuro por el artículo 2º de la Ley autonómica cuestionada, y respecto a los cuales, además, se prevé que será el Gobierno Canario –y no la Cámara legislativa autonómica– quien acuerde la necesidad de su ocupación, ampliándose de este modo el abanico de eventuales medios de impugnación de tal decisión administrativa, de los que no se beneficiarán, obviamente, los propietarios de los directamente expropiados por el legislador.

Pues bien, dado, por un lado, que la realidad de los hechos demuestra que el legislador autonómico disponía de una pluralidad de edificios que, al encontrarse ubicados dentro de la misma manzana edificatoria, parecían igualmente idóneos, al menos a primera vista, para conseguir hacer efectiva la ampliación de la sede parlamentaria, y, dado, por otro, que ha seleccionado exclusivamente algunos de ellos, excluyendo los otros, sin ofrecer ningún motivo que justifique de manera razonable tal decisión, ni pudiendo nosotros deducirlo a partir del contraste de unos y otros en punto a su idoneidad para el fin de la expropiación, pues para ello sería preciso un examen de la realidad fáctica que tiene mejor acomodo en el marco de la prueba practicable en un procedimiento judicial, debe concluirse que la declaración de la necesidad de ocupación de los edificios (...) efectuada por el artículo 1º de la Ley Canaria 2/1992, no puede satisfacer, en el marco de nuestra jurisdicción, el juicio de necesidad conatural al principio de proporcionalidad (...)”¹².

11 Esta doctrina fue expresada, por primera vez, en la Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 111/1983, de 2 de diciembre fue expresada en la Sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra una ley, de 29 de junio de 1983, por la que se expropiaron todos los bienes y derechos del *holding* RUMASA. La postura del Tribunal fue confirmada en la Sentencia ya citada Nº 166/1986, de 19 de diciembre, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado Civil. No es esta la única ocasión en que se han expropiado por medio de una norma con rango de Ley bienes de propiedad particular, pero este caso fue llamativo porque, con independencia del sustrato político, el principal propietario de RUMASA acudió, posteriormente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en parte, le dio la razón. En los votos particulares a estas sentencias, del Magistrado F. RUBIO LLORENTE, se argumentaba precisamente que las leyes “de caso único” o singulares (*Massnahmegesetz*, o ley-medida, en la terminología alemana) eran inconstitucionales por hacer imposible el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Para una información completa del “caso RUMASA”, remito al estudio de ALEGRE AVILA, J.M. “*El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*”. En: Revista de Administración Pública. Nº 132. Año 1993. pp. 229-263.

12 Sentencia del Tribunal Constitucional, Nº 48/2005, de 3 de marzo, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con una ley del Parlamento de Canarias (Ley 2/1992, de 26 de junio) que declaraba de utilidad pública la expropiación forzosa de varios edificios en Santa Cruz de Tenerife para proceder a la ampliación

Este no es el planteamiento del sistema peruano de expropiación, en la medida que, de acuerdo con el artículo 6° de la Ley N° 27117, Ley General de Expropiación:

“La expropiación consiste en la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso a favor del Estado, a iniciativa del Poder Ejecutivo, Regiones o Gobiernos Locales y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio”.

Es decir, se trata de una ley singular o “de caso único” –más bien, podríamos valorarla como una “decisión parlamentaria”– sometida estrictamente a las reglas de la citada ley general, hasta el punto de que, conforme al artículo 23° de la citada Ley:

“El sujeto pasivo de la expropiación puede demandar judicialmente la nulidad de la expropiación cuando ésta no haya sido dispuesta conforme a lo establecido en los artículos 3° y 4° de la presente Ley. Es discutible la declaración de necesidad pública o seguridad nacional dispuesta por el Congreso de la República mediante ley expresa, cuando no se cifi a lo dispuesto por esta Ley”.

2. LA CAPACIDAD LEGAL DE LOS SUJETOS EXPROPIANTES

En el contexto de la gran reforma política que se produjo con la aprobación de la Constitución española de 1978, la multiplicidad de instituciones públicas obliga a distribuir los poderes materiales y, consiguientemente, las potestades de acción pública. El Estado español, organizado de modo unitario y centralista por el régimen político establecido en España tras la Guerra Civil de 1936-39, se basa ahora, desde la unidad sustancial, en el reconocimiento y garantía de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española que continúa siendo, por supuesto, la “patria común e indivisible de todos los españoles” (artículo 2° de la Constitución)¹³. El carácter unitario del Estado español y de la nación española¹⁴ es, pues, el fundamento de la Constitución vigente, aunque ello no impide reconocer otros núcleos

políticos de extraordinaria relevancia, como son las Comunidades Autónomas, dotadas del correspondiente poder para estructurarse, organizarse y ejercer muy importantes competencias que antes ejercía el Estado. Estas novedosas instituciones políticas –las Comunidades Autónomas– son fruto del ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoció y garantizó, según hemos dicho, bien diferentes de otras Entidades públicas tradicionales de base territorial, como las Provincias e Islas y los Municipios, que también disponen de autonomía, aunque carecen de la capacidad para expresar, a través de decisiones normativas de rango legal, su cuota de poder político. La Constitución española de 1978 reconoce la indiscutible “capacidad legislativa” de las Comunidades Autónomas, circunscrita, claro está, a sus ámbitos competenciales y a sus respectivos territorios.

Este mensaje quedó refrendado por otra importante Sentencia en la que el Tribunal Constitucional marcó las líneas de diferenciación política y jurídica entre unos y otros entes, señalando que:

“(…) las Comunidades Autónomas no son Entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino Entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura, sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuirles a estos Entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales necesarios para ejercerlas. El Estado, como conjunto de las instituciones centrales, pierde las facultades que las Comunidades Autónomas ganan (...)”¹⁵.

En cualquier caso, parece absolutamente diáfano que los poderes de las Comunidades Autónomas derivan de una autonomía cualitativamente muy superior a la del resto de Entes públicos, no solamente constitucionalmente reconocidos y ubicados en el territorio estatal, sino dotados de la garantía institucional que les asegura el ejercicio de competencias y potestades públicas. Dentro del territorio del Estado y, por consiguiente, del de las Comunidades Autónomas, conviven Municipios, Provincias, Islas, etc., que ostentan una capacidad jurídico-política más limitada, reducida esencialmente al elenco competencial que las leyes –tanto estatales como

de la sede de dicho Parlamento. Son más bien escasas las leyes singulares que declaran la utilidad pública o el interés social (Ley estatal de 1978, de declaración de utilidad pública para la expropiación del edificio del Gran Teatro de Córdoba; Ley autonómica de Murcia de 3 de julio de 1989, de declaración de interés social de un complejo industrial de Cartagena; Ley Gallega de 30 de julio de 1992, que declara de interés social las obras del recinto ferial de la Fundación “Semana Verde”, etc.).

13 Una visión de conjunto de esta reforma, desde la perspectiva jurídico-administrativa, puede obtenerse en el libro de MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* Dos vols. Madrid. Ed. Civitas. 1982 y 1984. Reeditado actualmente, con muy interesantes apostillas, en Thomson-Civitas. Madrid. 2007.

14 No puedo ocultar que, precisamente en el momento de escribir estas líneas, se debate con gran polémica la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 31/2010, de 28 de junio, dictada a propósito del reformado Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. La sentencia ratifica el concepto de España como nación única, señalando que las referencias en el preámbulo del Estatuto a “Cataluña como nación” o a “la realidad nacional de Cataluña” carecen de eficacia jurídica interpretativa, pues “la Constitución no conoce otra que la Nación española”.

15 Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y 27 de julio de 1982.

autónomas— determinan en el ámbito de sus respectivos poderes.

En nuestro caso, fundamentalmente, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985 y las leyes autonómicas de régimen local y otras leyes sectoriales emanadas del Estado o de las Comunidades Autónomas, van fijando el marco de acción de las Entidades locales. De este modo, en suma, la autonomía de las Comunidades Autónomas se concreta en el texto constitucional y en sus respectivos Estatutos de autonomía, como la “autonomía local”, también garantizada constitucionalmente, (artículo 137° de la Constitución), debe configurarse a través de la ley, bien sea del Estado o de las Comunidades Autónomas, según el orden de distribución de competencias que se concreta en los Estatutos de autonomía respetando los límites de la Constitución.

La cuestión planteada en relación con la potestad expropiatoria, a partir de esta distribución descentralizada del poder, se vincula a la capacidad de definición de las causas legítimas que justifican la privación forzosa del derecho fundamental de propiedad, siendo rotundas las cautelas constitucionales que posibilita esa desposesión o despojo. En efecto, no solamente se reserva a las leyes, en su condición de máxima expresión democrática, la determinación de las causas justificativas, sino que se subordina a la existencia del debido o adecuado pago y también a un estricto procedimiento de actuación¹⁶.

Hemos de analizar, en consecuencia, el significado de esta reserva legal de los requisitos básicos para ejercer potestad tan relevante.

En España se ha discutido, no sin ciertas razones de peso, si la reserva al Legislador de la definición de las causas justificativas de la expropiación se circunscribe al Estado o, por el contrario, cualquier poder público dotado de capacidad legislativa, es decir, también las Comunidades Autónomas, según hemos visto, se encuentra habilitado para desarrollar con plenitud la regulación de la potestad expropiatoria. En el Ordenamiento peruano, es obvia la reducción al “Congreso de la República” de semejante poder funcional (artículo 2°, ya citado, de la Ley N° 27117, mientras que en el Ordenamiento español, las causas de utilidad pública o interés social —y también, aunque con serios matices, las “limitativas” del contorno del derecho de propiedad— puede ser fijadas por el Legislador correspondiente de cada Comunidad Autónoma, en tanto y en cuanto son jurídicamente

titulares políticos de espacios competenciales cuya operatividad, en muchos casos, depende de la posibilidad de ejercicio de las potestades expropiatorias. En efecto, discutida la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran ejercitar las facultades expropiatorias, el Tribunal Constitucional zanjó la polémica afirmando:

“(…) Ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa *expropiandi* son competencias que 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”¹⁷.

Pues bien, ni por la naturaleza, significado y función de la potestad expropiatoria, como las demás potestades públicas¹⁸, ni por los requisitos sustantivos y formales que la condicionan, ni siquiera por el modo en que el texto constitucional la plantea como competencia “exclusiva” del Estado en el artículo 149° inciso 1.18 —reserva al estado de la “legislación sobre expropiación forzosa”—, puede aceptarse la conclusión de que sólo la organización estatal dispone de la potestad de expropiar.

La casi totalidad de los Estatutos autonómicos contemplan expresamente la posibilidad de las facultades expropiatorias de sus respectivas Comunidades Autónomas. Atendiendo a la naturaleza y fines de estos entes, de las materias o títulos competenciales que les atribuye la Constitución y sus Estatutos de autonomía y la propia razón de ser de los intereses generales que deben satisfacer, parece fuera de duda que la voluntad de los “constituyentes” en la institución expropiatoria, fue, por un lado, reservar al Legislativo estatal la competencia para establecer una “regulación sustancial y formal única” en todo el Estado y, por otro, habilitar a los demás entes públicos territoriales para el ejercicio de la potestad. Conviene, por supuesto, distinguir entre lo que significa “regular” las condiciones de la expropiación

16 Artículo 70° de la Constitución peruana y artículo 33° de la Constitución española.

17 Sentencia del Tribunal Constitucional N° 37/1987, de 26 de marzo, Fundamento jurídico 6. Para una explicación más amplia, véase BERMEJO VERA, J. “Análisis previo de la expropiación forzosa”. En: “Documentación Administrativa”. N° 222. pp. 5-20.

18 Excepción hecha de la potestad tributaria, cuya atribución al Estado es constitucionalmente incuestionable (artículo 133° de la Constitución española).

y la competencia orgánica para su ejercicio. En este segundo aspecto, aludimos a la “potestad” legalmente configurada de despojar a alguien de su propiedad, siendo equivalente a los términos facultad, medida o fórmula expropiatoria, esto es, instrumento jurídico de desarrollo de la legislación que prevé la expropiación, poniendo de relieve su vertiente ejecutivo-instrumental.

Por otra parte, en la propia legislación estatal se reconoció expresamente la habilitación a las Administraciones Públicas autonómicas para el ejercicio de la potestad:

“También será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas la legislación sobre expropiación forzosa y sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración (...)”¹⁹.

En una línea similar de razonamiento se encuentran las disposiciones reguladoras de las Corporaciones locales. La Ley básica de régimen local²⁰ otorga a los entes locales la potestad expropiatoria, en tanto y en cuanto –y sólo en esa medida– se trata de un instrumento jurídico imprescindible para la ejecución de las competencias sectoriales asignadas a aquéllos. Estos criterios han sido incorporados a la legislación autonómica dictada en materia de régimen local. Casi todas las leyes de las Comunidades Autónomas promulgadas reconocen potestad expropiatoria a los entes locales de carácter territorial²¹.

En suma, el ejercicio de la potestad expropiatoria se atribuye a las Administraciones Públicas territoriales, tanto estatal, como autonómicas y locales, así como otros entes públicos de carácter estatal, autonómico o local, siempre que lo autoricen las leyes de las Comunidades autónomas, aunque para las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio “los acuerdos sobre (...) expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento”, lo que implica una especie de “asunción responsable” del

«Para que un derecho sea susceptible de vulneración, destrucción o deformación por efecto de una norma, es preciso previamente que éste se reconozca en otra norma de rango superior».

control de la causa *expropiandi* por parte de los Municipios.

En cualquier caso, sólo el Estado dispone en esta importantísima materia del poder para establecer las condiciones sustantivas formales a que la utilización de la potestad debe atenerse, entre las que destaca, por encima de todo y, puesto que, la Constitución lo exige, la definición de la “causa *expropiandi*”, es decir, la subordinación de cualquier transferencia forzosa de propiedad a la justificación jurídicamente suficiente, concretamente expresada y jurisdiccionalmente controlada²².

3. LA CAUSA EXPROPIANDI: UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL O SEGURIDAD NACIONAL.

La definición de las causas justificativas de la expropiación, sin embargo, no queda limitada a la ley singular, como en el caso peruano, pues el legislador estatal, consciente del obstáculo que plantearía a las Administraciones locales –que carecen de poder legislativo– la definición de la causa *expropiandi* –la utilidad pública e interés social, conceptos jurídicos indeterminados–, ha configurado abiertamente procedimientos genéricos de habilitación del ejercicio de la potestad expropiatoria²³.

De modo que, la exigencia de causa *expropiandi* hay que entenderla incluida en el concepto de “legislación” a que el artículo 149º inciso 1, numeral

19 Artículo 12º inciso 2 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983. En el Ordenamiento Jurídico peruano, se distingue perfectamente entre el poder de legislar (artículo 70º de la Constitución, que se concreta en el artículo 928º del Código Civil y en los artículos 519º a 532º del Código Procesal Civil –Decreto Legislativo N° 768, actualizado por la Ley de Expropiación N° 27117-, autorizar la expropiación y ejecutar la expropiación (artículo 1º de la Ley 27117).

20 Ley de 2 de abril de 1985 (artículo 4º inciso 1, literal d).

21 A las nuevas entidades territoriales, como las Comarcas en la Comunidad Autónoma de Aragón, Cataluña o Cantabria, se les otorgan potestades expropiatorias (artículo 3.2, h, de la Ley de Comarcalización de Aragón, texto refundido aprobado por Decreto Legislativo de 27 de diciembre de 2006; artículo 15º de la Ley sobre Organización Comarcal de Cataluña, de 4 de abril de 1987; o artículo 4º de la Ley de Comarcas de Cantabria, de 28 de abril de 1999).

22 Me he ocupado de este problema concreto en BERMEJO VERA, J. “La ‘exclusividad’ de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa”. En: “Documentación Administrativa”. N° 222. pp. 149-168.

23 Los artículos 88º y s. del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986 –como desarrollo y complemento de la citada ley básica de 2 de abril de 1985- contienen declaraciones genéricas de utilidad pública o interés social, como para posibilitar la acción expropiatoria local en grado suficiente. Todavía cabe añadir que la legislación estatal da pie a la ampliación de entes dotados de potestad expropiatoria. Recuérdese, en efecto, que siguiendo una línea tradicional, el artículo 4º inciso 2 de la citada ley básica de régimen local establece: “Lo dispuesto en el número precedente y en el artículo 2º podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.”

18 de la Constitución y eso significa que las condiciones o requisitos básicos debe fijarlos el Estado.

El ejercicio de la potestad expropiatoria está condicionado, además, de las reglas de competencia sustantiva, como hemos visto, por los límites territoriales. El Tribunal Supremo español anuló el acuerdo de un Municipio que pretendía expropiar terrenos ubicados fuera de su término municipal para realizar obras de abastecimiento de aguas, razonando así:

“(...) No parece que pueda ponerse en duda la corrección jurídica del fallo recurrido, cuyos fundamentos tenemos por reproducidos, ya que el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de un Municipio (...) no puede proyectarse sobre bienes sitios fuera del término municipal, esto es, fuera del territorio que extiende su jurisdicción aquél (...), ya que el término municipal delimita el ámbito físico dentro del cual los órganos municipales pueden ejercer válidamente sus competencias (...)”²⁴.

La destrucción, sacrificio o despojo o transferencia de la propiedad “a la fuerza”, o, dicho de otro modo, para que la afección del poder público sobre los derechos de propiedad sea viable legalmente, con independencia de la válvula de protección constitucional –el contenido esencial–, reclama la existencia de una utilidad pública o un interés social (causal de necesidad pública o de seguridad nacional, en términos de la legislación de Perú).

La Constitución considera que la “utilidad pública” o el “interés social” desempeñan un papel semejante al que juega en la delimitación del contenido esencial de la propiedad privada la “función social”. La utilidad pública o el interés social –más tarde veremos la sutil diferencia de estos conceptos abstractos o indeterminados– son factores imprescindibles de legitimidad de la expropiación. Obviamente,

el límite máximo de vulnerabilidad del “contenido esencial” del derecho de propiedad que las Constituciones garantizan no se establece frente a la eventual privación forzosa de aquél, sino, contra posibles “delimitaciones legislativas” que afecten con carácter general a la propiedad restringiendo o mermando el haz de facultades del propietario, de forma intolerable o que desfigure la imagen social del derecho. Por contenido esencial de los derechos se identifica lo que la doctrina esa especie de “núcleo duro” o de resistencia a la desfiguración del derecho en cuestión. Dicho de otro modo, las características generales del derecho subjetivo cuya minusvaloración excedida, deformación o destrucción convierten al derecho en algo irreconocible.

Para que un derecho sea susceptible de vulneración, destrucción o deformación por efecto de una norma, es preciso previamente que éste se reconozca en otra norma de rango superior. De ahí que se considera que vulnera el contenido esencial una disposición de rango legal, respecto de la Constitución, o de rango reglamentario, respecto de la Ley, o resolución administrativa, respecto de ambos tipos de norma, que regula o modula el ejercicio de un derecho cualquiera, estableciendo requisitos fuertemente restrictivos para el contenido esencial (o núcleo duro) del derecho, bien sea haciéndolo inservible, o bien transformándolo en un derecho totalmente distinto.

Así, una regulación del derecho de propiedad, por ejemplo, que, hipotéticamente, incluya preceptos que obligasen a los propietarios a transmitir o a arrendar a determinadas personas, o que hubieran de solicitar autorizaciones múltiples para la utilización de su patrimonio, o que, en fin, sólo le permitieran utilizar ese patrimonio para objetivos previos, específica y concretamente determinados en una disposición general o resolución singular; se calificaría fundadamente como atentatoria contra el contenido esencial del derecho de propiedad²⁵.

24 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de 22 de octubre de 1985 (Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, marginal 4861).

25 Sobre la interpretación del contenido esencial de los derechos, es imprescindible la excelente doctrina plasmada por el Tribunal Constitucional español (Sentencia de 8 de abril de 1981) que resumo seguidamente:

“(...) Para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de “contenido esencial”, que en el artículo 53 de la Constitución se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y que puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos sean o no constitucionales, cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea, hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y en general los especialistas en Derecho. Muchas veces el “nomen” y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo. Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales (...).

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho, consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y

En definitiva, una ley reguladora del ejercicio de un derecho que va más allá del círculo protector de su contenido esencial suele ser adjetivada como de “efectos expropiatorios”. El Tribunal Constitucional; sin embargo, suele negar ese efecto expropiatorio en leyes que disminuyen sensiblemente las facultades de los propietarios²⁶.

Pero, como he adelantado, la utilidad pública y el interés social suelen cumplir objetivos diferentes. En ambos casos, desde luego, se trata del prototipo tradicional de los “conceptos jurídicos indeterminados” cuya constatación permite a los poderes públicos abatir o sacrificar la propiedad privada (y, en algunos casos, la pública, según veremos). Y es precisamente por sus efectos formalmente destructivos de la propiedad –aunque en buena parte de supuestos, la propiedad sólo se transforma materialmente o incluso sólo pasa a otras manos, sin transformación física–, por lo que esa verificación de la utilidad pública o del interés social es una operación rigurosamente sometida a control.

En primer lugar, no hay duda de que, tanto en el Derecho Español, como en el Ordenamiento Peruano, la causa legitimadora de la expropiación ha de estar determinada por Ley. El nivel o rango constitucional de la exigencia impide que se produzca una arbitrariedad de los poderes ejecutivos. Pero, mientras la legislación expropiatoria española habilita de forma singular o genérica la ejecución, el Ordenamiento Peruano sólo permite la autorización expresa y concreta del Legislador. Ahora bien, sea de forma genérica o singular, lo cierto es que la utilidad pública y el interés social no son definibles por otro poder público que el Legislativo.

En suma, la legislación española exige que la declaración de la utilidad pública o del interés social se lleve a cabo por ley, bien de forma específica, o sea, para un caso concreto, o bien de forma

genérica; es decir, para todos los supuestos que encajen en la previa previsión de la ley. Las declaraciones genéricas de utilidad pública o interés social se sustentan sin fundamento sólido en la legislación expropiatoria preconstitucional. Estas declaraciones “genéricas” de la utilidad pública o el interés social van acompañadas a veces de la declaración de “urgente ocupación”, incluso en sectores de intervención administrativa ya “liberalizados”, como el eléctrico²⁷, el ferroviario²⁸ o el de las telecomunicaciones²⁹ siendo sorprendente, desde luego, atribuir el carácter de “urgente” a estas declaraciones genéricas de utilidad pública, cuando, como sabemos, la urgencia es un factor de valoración casuística. Estos planteamientos se derivan de la Ley de expropiación forzosa³⁰.

Pero la legislación expropiatoria, tras prever la posibilidad de que “por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública”, atribuye al Consejo de Ministros la competencia para su reconocimiento en cada caso concreto, con la salvedad, claro está, de que las propias leyes reguladoras hayan dispuesto otra cosa para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones.

Estas fórmulas, a mi juicio, y particularmente la consideración de las “expropiaciones urgentes” han llegado a trivializar uno de los trámites más importantes de la expropiación forzosa, hasta el punto de que su uso –o abuso– puede resultar incompatible con los requisitos de la Constitución y, por ello, las declaraciones de urgencia son frecuentemente anuladas por los Tribunales contencioso-administrativos³¹.

Por otra parte, la legislación procesal permite, excepcionalmente, expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme, considerando causas de utilidad pública o interés social la que así declare el Gobierno³².

efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección...

Los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por “contenido esencial” de un derecho subjetivo no son alternativos ni menos todavía antiéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de todo concreto derecho, pueden ser conjuntamente utilizados, para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse”.

26 Sentencias del Tribunal Constitucional, por ejemplo, de 11 de junio de 1987, 29 de julio de 1986 y 19 de octubre de 1989.

27 Artículos 52° y ss. de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, Ley del Sector Eléctrico. Sobre este modelo, COLOM PIAZUELO, E. “La expropiación forzosa en el sector eléctrico”. Barcelona. Ed. Cedecs. 1998.

28 Artículo 6° de la Ley N° 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

29 Artículo 27° inciso 2 de la Ley N° 32/2003, de 3 de noviembre, Ley General de Telecomunicaciones.

30 Artículo 10° de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. Así, por ejemplo, lo prescriben normas recientes, como la Ley de 3 de abril de 2007, de la Red de Parques Nacionales (artículo 13° inciso 1) o la Ley de 13 de diciembre de 2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (artículo 4°).

31 Véanse algunas muestras en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 14 de noviembre de 2000 (Repertorio Aranzadi, marginal. 424) y de 16 de mayo de 2002 (Aranzadi, marginal 5739), entre otras. En ocasiones, la urgencia de ciertas obras o equipamientos públicos se declara en leyes presupuestarias, sencillamente por olvido de su importancia. Ocurrió en el caso, por ejemplo, de las cárceles, lo que obligó a utilizar incluso el inadecuado cauce de la Ley Presupuestaria para este objetivo (Disposición adicional 14 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, de 23 de diciembre de 1987). No obstante, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sentencia de 6 de octubre de 1998, Repertorio Aranzadi, marginal 7984) consideró válido el método elegido en el supuesto de una macrocárcel en Zuera (Zaragoza).

32 Artículo 18° inciso 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985. La Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ley 29/1998, de 13 de julio (artículo 105° inciso 3), permite la expropiación de derechos obtenidos

4. EL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN COMO CONCRECIÓN DE LA CAUSA DE LA EXPROPIACIÓN

El debido procedimiento de la expropiación forzosa comienza, realmente, con el denominado “acuerdo de necesidad de ocupación” que supone la materialización visible de una *causa expropriandi*. Esta resolución constituye el primer paso de la expropiación forzosa, especialmente, en los supuestos en que la declaración de utilidad pública o el interés social se han hecho de forma genérica, pues si la declaración de utilidad pública o el interés social se llevan a cabo mediante una ley singular –lo que no es nada frecuente en Derecho Español– el acuerdo de necesidad de ocupación resulta un trámite casi superfluo, pues la norma legal puede perfectamente cumplir la misma finalidad. No obstante, el acuerdo de necesidad de ocupación alcanza un importantísimo valor porque constituye el elemento fundamental de concreción material de los bienes o derechos sacrificables por la decisión expropiatoria. La adopción del acuerdo de necesidad de ocupación compete al órgano de la Administración Pública expropiante encargado de llevar a cabo y ejecutar la obra o servicio que justifica la expropiación, al que requiere la transferencia forzosa de determinado bien o derecho, o al beneficiario de unas u otras. A través de la necesidad de ocupación, se singulariza el o los objetos –bienes o derechos– expropiados, pero, a la vez, se da publicidad a la expropiación, se facilita el debate sobre las alternativas de ocupación de los bienes y, por encima de todo, se permite a los expropiados exigir el control judicial de la *causa expropriandi*.

El acuerdo de necesidad de ocupación, por añadidura, sirve para que quienes hayan sido expropiados parcialmente puedan solicitar que la expropiación comprenda la totalidad de la finca. Al igual que en el Derecho Peruano, el propietario a quien se priva a la fuerza de su derecho de tal modo que, a consecuencia de aquella, resulta antieconómica la conservación de la parte de finca no expropiada, puede solicitar la expropiación de la totalidad³³.

en sentencia firme, más específicamente, por el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional. Esta última posibilidad se reconoce a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas cuando la sentencia firme cuyos derechos o intereses vayan a expropiarse afecte a decisiones autonómicas, locales o institucionales de su ámbito funcional y territorial.

33 Artículo 23° de la Ley española de 16 de diciembre de 1954 y artículo 14° de la Ley Expropiatoria peruana N° 27117. Estos planteamientos podrían considerarse inconstitucionales, en la medida en que hace depender de la Administración una decisión que afecta al contenido esencial de la propiedad. Si afecta a este núcleo invulnerable, es decir, si resulta cierta la alegación del expropiado, debería la Administración aceptar su solicitud. El Tribunal Supremo español, en jurisprudencia reiterada, se posiciona en contra de obligar a la Administración a expropiar la totalidad de la finca, pero a favor de indemnizar por la minusvaloración de la parte no expropiada (Sentencias, entre otras, de 4 de mayo de 1995 –Repertorio Aranzadi, marginal 3606– y 18 de noviembre de 1997 –Repertorio Aranzadi, marginal 7956–). No obstante, en alguna ocasión, ha declarado el derecho del arrendatario a que le sea expropiado el derecho de arrendamiento sobre el resto no expropiado de una finca (STS de 16 de marzo de 1995 –Repertorio Aranzadi, marginal 1974-).

34 Por añadidura, el justiprecio ha de abonarse en dinero efectivo o moneda nacional, como exigen los artículos 19° y 15° inciso 2 de la Ley N° 27117. La reforma de la legislación española, por ley de 23 de diciembre de 1986, permite ahora el pago “en talón bancario nominativo o transferencia bancaria”. Asimismo, es factible en algunos casos el pago por cambio o permuta, tal y como contempla, por ejemplo, la Ley de Carreteras de 1988, en la modificación introducida por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, cuyo artículo 11° inciso 1 dispone: “En el caso de que deban ser expropiados instalaciones y de servicios o accesos, la Administración podrá optar en sustitución de la expropiación por la reposición de aquéllos”.

5. LA INDEMNIZACIÓN O COMPENSACIÓN EXPROPIATORIA

Un despojo forzoso del derecho de propiedad exige, obviamente, algún tipo de compensación. Tanto en el caso español, como en el Perú, los textos constitucionales dejan claro que ha de existir una “indemnización” que atenúe de algún modo los daños y perjuicios causados al titular y a quienes puedan considerarse cotitulares del derecho (arrendatarios, usufructuarios, etc.).

Parece claro que este requisito va destinado a compensar en justicia una privación forzosa de bienes o derechos. Recordemos que el Derecho antiguo, incluso en épocas de nulas garantías del súbdito frente a desposesiones forzosas, ya previó como contrapartida de la privación al propietario, o bien la fórmula del “comprándolo según lo que valiese”, o bien la del “buen cambio que valga tanto o más de guisa”, lo que obligaba al rey o emperador a pagar por lo detraído a la fuerza para la cosa pública.

Resaltar en los textos constitucionales tal requisito no es sólo una demostración de justicia conmutativa, sino también de la importancia que el Ordenamiento concede al derecho de propiedad privada. Y es que, sólo a través de la fijación de un “equivalente económico” se puede recomponer un contenido esencial desbordado y restaurar una imagen deshecha por la acción pública aunque sea para una finalidad no menos importante que la que se concede al derecho de propiedad. Por encima de su requerimiento abstracto, la indemnización es, pues, una condición *sine qua non* del ejercicio de la potestad expropiatoria.

La falta de “indemnización justipreciada”, en terminología de la Ley Peruana, marcaría el límite entre la expropiación forzosa, las “delimitaciones” legales del dominio por causa de su función social y las confiscaciones puras y simples. Esta condición, sin embargo, difiere en los Ordenamientos español y peruano –al menos, según la literalidad de los textos normativos–, puesto que, mientras en la Constitución y en la Ley Expropiatoria del Perú queda claro que la indemnización debe ser “previa”³⁴, en Derecho

español no se considera así. Para entender esta diferencia, es preciso remontarse a los debates de esta cuestión concreta en el momento de elaborarse la Constitución. Adoptando como punto de referencia la legislación que entonces regulaba la expropiación –y continúa regulando ahora– se llegó a la conclusión consensuada de que, desde una perspectiva jurídica, una indemnización justa, aunque no fuese “previa”, era suficiente para garantizar el contenido esencial o imagen social del derecho de propiedad abatido forzosamente por la intervención del poder público. De este modo, nuestra legislación –al igual que la Constitución– utiliza el vocablo “mediante” en lugar de “previa”, con lo que el abono del justiprecio (la indemnización justipreciada, en terminología de la Ley peruana) puede hacerse incluso con posterioridad al inicio de los trámites de la expropiación o incluso, como se dirá luego, en los supuestos de “expropiación urgente” la ocupación del bien u objeto expropiado se produce antes de que se determine formalmente la indemnización y consiguientemente con anterioridad al pago. Por supuesto, en el régimen general de la expropiación la determinación del justiprecio, como veremos, siempre precede a la ocupación del objeto por la Administración, salvo en casos de urgencia.

En efecto, la transferencia forzosa de bienes o derechos a la Administración puede ser realizada por justificados y excepcionales motivos de “urgencia”, en cuyo caso se altera sensiblemente el orden de los trámites del procedimiento expropiatorio. Esta cuestionada fórmula de expropiación que rompe los moldes existentes y, sobre todo, relega a un puesto secundario una exigencia tan sólida como la de la previa indemnización, deriva de las necesidades de “reconstrucción bélica” que surgieron tras la cruenta guerra civil de 1936-1939 y quedó incorporada, sin variación, a nuestra ley vigente³⁵. No hay duda de que, cualquiera que sea el criterio desde el que se enjuicie, semejante fórmula afecta a la misma esencia de la potestad de expropiación y pone en riesgo la configuración misma del derecho fundamental de propiedad³⁶.

Pero, como ya se ha dicho, es la propia Constitución la que permite este peculiar procedimiento expropiatorio, al exigir la indemnización “mediante” y no

previa, como hace el texto constitucional peruano. En efecto, el texto constitucional parece admitir una favorable interpretación de la postergación del justiprecio respecto de la ocupación de los bienes. Así pues, en caso de urgencia el procedimiento expropiatorio se inicia con la ocupación inmediata –y consecuente toma de posesión– de los bienes u objetos expropiados sin haberse determinado previamente el justiprecio, aunque previa formalización un llamado “depósito previo” que se constituye en una especie de indemnización “a cuenta” o anticipo del justiprecio definitivo. Esta fórmula excepcional se encuentra, por cierto, desnaturalizada (o relativizada), sin demasiada justificación, por causa de los demoledores efectos de algunas normas legales posteriores a la Ley General Expropiatoria de 1954.

Ahora bien, si puede aceptarse, con serias reservas, el desplazamiento de la fijación del justiprecio y su abono al expropiado hasta después de la ocupación de los bienes, pienso que la comprobada tendencia a generalizar la aplicación de la urgencia para la realización de ciertas obras o instalaciones, según hemos visto antes, no resulta de recibo, pues se presta a arbitrariedades incompatibles con la idea de justicia. Si la urgencia representa en sí misma un concepto jurídico indeterminado, las declaraciones administrativas han de hacerse con sumo cuidado y como mecánica aplicación de una Ley permisiva. Ni siquiera un eventual control judicial, por medio de las posibilidades de impugnación directa y separada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, minimiza el peligro del abuso, aun cuando los tribunales vienen exigiendo a las Administraciones públicas expropiantes una rigurosa motivación de la urgencia, esto es, la explicación con todo rigor, detalle y precisión, de la aplicación de esta peculiar fórmula de transferencia forzosa de la propiedad³⁷.

No obstante, hemos de dejar constancia de que el Tribunal Constitucional español admitió que el método de la expropiación urgente resulta perfectamente compatible con la Constitución:

“(…) La necesidad de la ocupación, y aun la urgencia de la ocupación inmediata, incluso con el efecto expropiatorio transmisivo de la propiedad,

35 Es suficiente verificar la discusión de los constituyentes sobre el tema para asegurar que la sustitución del término “previa” por el de “mediante” obedeció a la intención de posibilitar el ejercicio de la potestad expropiatoria con la fijación de la indemnización después de ocupar y tomar posesión de bienes o derechos. Advierto que todavía luce como “previa” en el artículo 349º del Código Civil español. En realidad, las excepcionales circunstancias de la época (fue la Ley de 7 de octubre de 1939 la que la introdujo) nunca hicieron dudar de su conveniencia, aunque podría considerarse una fórmula jurídicamente rechazable a la vista de los planteamientos tradicionales. La legislación vigente, aun con carácter excepcional respecto del procedimiento ordinario, contempla la posibilidad de expropiar por razones de urgencia.

36 PARADA VAZQUEZ, J.R. “La expropiación urgente”. En el libro homenaje a E. Sayagués-Laso (Uruguay): “Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX”. Tomo V (Dir. León Cortiñas Peláez). Madrid. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 1969. p. 247 y ss. Del mismo autor, también su magnífica crítica: “Evolución y crisis del instituto expropiatorio”. En: “Documentación Administrativa”. Nº 222. p. 41 y ss., y en la misma revista los interesantes trabajos de J.Mª BAÑO LEÓN e I.PONT analizando la expropiación forzosa en Alemania, Francia, Italia, U.S.A. y Gran Bretaña.

37 Sentencias, por ejemplo, del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1999 (Repertorio Aranzadi, marginal 936, y de 16 de mayo de 2002, Repertorio Aranzadi, marginal 5739).

excepcionalmente justificado por la concurrencia de un supuesto que a la vez de su urgencia no hace posible que opere la regla sustancial y, por lo común, general del pago como *conditio iuris* del efecto transmissivo, no es materia reservada a la Ley formal en el artículo 33º inciso 3, que remite a las Leyes, en la regulación de la legislación expropiatoria general, que admite, con la atribución a la Administración del acuerdo de necesidad de ocupación, mecanismos también en manos del Ejecutivo para decretar la urgente ocupación (...)”³⁸.

Para la determinación de la indemnización justipreciada o justiprecio se prevé la fórmula del acuerdo —o “trato directo”, en la legislación peruana— entre ambas partes, expropiante y expropiado, con el objetivo de evitar una fijación conflictiva. En uno y otro supuesto, disminuyen los trámites burocráticos y se consigue la más justa compensación³⁹.

No debe enjuiciarse, desde luego, la indudable utilidad de este tipo de acuerdos desde una perspectiva contractualista o bilateral, puesto que, el carácter imperativo de la privación de bienes o derechos no queda eliminado por la circunstancia de que ambas partes valoren los beneficios de evitar la contienda. Una medida expropiatoria desemboca siempre en la pérdida forzosa de un patrimonio particular —en ocasiones, incluso público⁴⁰—, sacrificado por necesidades de obras o servicios públicos.

Un sistema de determinación de la indemnización compensatoria por las expropiaciones no puede estar ausente en la legislación, pues así lo exige el texto constitucional. Aunque en su polémica decisión de 2 de diciembre de 1983 (caso RUMASA), el Tribunal Constitucional pareció insinuar que tanto el sistema de “necesidad de ocupación, y más la urgencia de la ocupación inmediata”, como “la regla sustancial y, por lo común, general del pago como *conditio iuris* del efecto transmissivo, no es materia reservada a la Ley formal en el artículo 33º inciso 3, que remite a las leyes

(...)” —opinión absolutamente rechazada en el voto particular de la sentencia—, lo cierto es que tal alegato no puede interpretarse fuera del contexto en que se produjo. Por ningún concepto cabe concebir un sistema valorativo —orgánica y funcionalmente— que responda a los peculiares criterios de cada ocasión o de cada sector. Así lo indica con toda contundencia el Tribunal en su sentencia de 19 de diciembre de 1986. Es viable admitir jurídicamente la fijación legislativa de “distintas modalidades de valoración” en atención directa a la “naturaleza de los bienes y derechos expropiados”, pues se trata de lograr el equilibrio proporcional entre el valor económico del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización. Pero el sistema ha de ser absolutamente uniforme o, dicho de otro modo, incompatible con unas determinaciones legales efectuadas al compás de otros criterios, como, por ejemplo, localización de bienes, finalidad teórica o real de la expropiación o, mucho menos, condición de los titulares expropiados.

Las piezas claves de la expropiación, en cuanto a la fijación del justiprecio son, en el Ordenamiento español, los Jurados Provinciales de Expropiación, y, en el Derecho peruano, la Comisión Nacional de Tasaciones, siempre que fracase el trato directo o acuerdo amistoso. Los Jurados Provinciales de Expropiación, están presididos por un magistrado de la judicatura y lo integran además cuatro vocales que son, o bien “funcionarios” de la Administración Pública, *de iure*, o bien “representan” ciertas funciones de carácter público, aunque también hay una cierta representación del “sector” privado. En ambos casos, su dependencia orgánica produce cierta desconfianza en los expropiados, si bien siempre es factible plantear conflicto (arbitraje específico o reclamación jurisdiccional) contra el precio oficialmente determinado. Otras antiguas fórmulas, como las periciales objetivas independientes o la intervención de los jueces, han sido relegadas al olvido en las legislaciones que examinamos, lo que no significa que puedan considerarse más fiables, eficaces y justas⁴¹.

38 Fundamento jurídico 9 de la Sentencia Nº 111/1983, de 2 de diciembre.

39 Artículo 24º de la Ley española de Expropiación Forzosa y artículo 9º de la Ley peruana, Nº 27117. La firma del trato directo o acuerdo amistoso simplemente culmina el procedimiento expropiatorio, eliminando los enojosos trámites de la discusión sobre el precio justo. En todo caso, el incumplimiento implica en todo caso la posibilidad del arbitraje específico previsto en la legislación peruana o del control jurisdiccional en la legislación española.

40 La legislación peruana no parece que incluya las expropiaciones de bienes públicos. El artículo 2º de la Ley Nº 27117 lo deja claro, corroborándolo el artículo 12º. En Derecho español, las propiedades públicas calificadas como de “dominio público”, por su destino al uso o servicio público, son inalienables y, por tanto, no expropiables. En caso de que una Administración Pública precise bienes de dominio público de titularidad de otra Administración, puede solicitar una “mutación demanial” o cambio de afectación o destino, o pedir la previa desafectación del dominio público para que los bienes pasen a la condición de patrimoniales, en cuyo caso pueden ser objeto de expropiación. Sobre estos polémicos aspectos, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo II. Ed. Thomson-Civitas. Madrid. 11º ed. 2008. pp. 233-234.

41 En el procedimiento expropiatorio del Derecho francés continúa siendo pieza clave la valoración de los bienes y derechos expropiados por los jueces. El sistema de evaluación por peritos (son expertos en la materia quienes determinaban el justiprecio definitivamente) arraigó en la antigua Ley de 1879 y, en cierto modo, el modelo de los Jurados podría considerarse equivalente, sin perjuicio de excepciones sectoriales que admiten alguna regla peculiar en la valoración de bienes de valor histórico-artístico y arqueológico (por ejemplo, en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), o en las requisas militares (artículos 101º y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954).

Este sistema de fijación de la indemnización compensatoria, al menos en el caso español, no impide ni las evaluaciones en disconformidad, ni los reproches sobre la lentitud o de su heterogénea composición y dependencia orgánica de las Administraciones Públicas⁴². La lentitud es crónica, aunque la Ley española otorgaba ingenuamente un plazo de ocho días para que los Jurados dictasen resolución sobre el justiprecio, siempre superado en meses o incluso años, y ha sido necesario un "reajuste" realista eliminando la referencia al plazo de resolución⁴³.

Mientras en el Ordenamiento peruano, la indemnización justipreciada siempre ha de referirse a la "tasación comercial actualizada", en el Ordenamiento español, la valoración de bienes inmuebles se realiza por parámetros o cánones fijos, previstos por la legislación urbanística⁴⁴, permaneciendo los viejos cánones de la Ley de 1954 solamente para la valoración de bienes muebles y cuando no exista normativa específica para ello. Además, forma parte de la indemnización justipreciada o justiprecio la compensación por los daños y perjuicios adicionales que pueda demostrar el expropiado, siempre que estén originados "inmediata, directa y exclusivamente por la naturaleza forzosa de la transferencia". Esta indefinición es sumamente positiva, pues permite la evaluación de cualquier tipo de daños, como ocurre en el Derecho español, donde la jurisprudencia ha introducido una variedad poliforme de módulos valorativos *ad casum* adicionales al justiprecio, tales como, la pérdida de clientela de un negocio, el valor expectante de fincas rústicas próximas a núcleos urbanos, la división de una finca en dos por causa de una carretera, las molestias causadas a una masía por la construcción de una autopista, el valor de traspaso de un negocio desarrollado en un local, la devaluación de un edificio como consecuencia de la construcción de carretera, el demérito sufrido por la zona inmediata a una servidumbre de paso permanente, la depreciación de un negocio de establecimiento hotelero, alejado de la ciudad, al que, por ampliación de una carretera, se priva del espacio destinado al aparcamiento, etc., etc.

En las expropiaciones es preceptivo el abono, junto al justiprecio, de un cinco por ciento adicional en calidad de "premio de afección". Por este pago adicional, se pretende compensar en cierto modo la pérdida obligada del bien o derecho y el eventual afecto que pudiera tener el expropiado a las cosas o derechos de los que se ve imperativamente privado. Obviamente, este pago no procede cuando se ha determinado el justiprecio mediante acuerdo amistoso. Esta disposición es bien diferente a lo que establece la legislación peruana, en la que también está previsto el pago de un cinco por ciento adicional, pero precisamente en los casos en que se alcanza el "trato directo" con el sujeto pasivo. Este abono, en concepto de "indemnización justipreciada", según dispone la ley, debe formar parte obligatoriamente de la oferta que el sujeto activo hace al sujeto pasivo para el trato directo.

6. LOS PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS ESPECIALES

Además del procedimiento expropiatorio general, diferentes leyes prevén supuestos especiales que suponen un ejercicio de la potestad expropiatoria con alguna particularidad jurídico-formal respecto del procedimiento general. Fue justamente la Ley General de Expropiación Forzosa la que abrió, indefinidamente, semejante posibilidad al establecer en una de sus disposiciones finales, una "deslegalización legalizadora"⁴⁵, autorizando al Gobierno a publicar una tabla de disposiciones sobre procedimientos expropiatorios específicos que, de este modo, continuarían en vigor.

Posteriormente, y sobre la base de tal habilitación genérica, el Gobierno aprobó un Decreto de 1955 detallando esos procedimientos expropiatorios que se alejaban de las reglas generales. Además, ciertas leyes posteriores a la ley general de 1954 han previsto especialidades en trámites que pueden considerarse lógicas y, por supuesto, no sustanciales.

Por otra parte, el propio texto de la Ley General Expropiatoria de 1954 ha previsto procedimien-

42 En cuanto a su dependencia orgánica, la Ley Expropiatoria dispone que las funciones administrativas y subalternas de los Jurados estén a cargo del personal adjunto a los Subdelegados del Gobierno. Por otro lado, el Secretario del Jurado es un funcionario del cuerpo técnico-administrativo designado por el Subdelegado del Gobierno. Los demás gastos del Jurado, tanto personales como materiales, corren a cargo de los Presupuestos Generales del Estado en los créditos consignados al efecto.

43 Modificación operada por el artículo 48º de la Ley Nº 14/2000, de 29 de diciembre.

44 Artículos 21º y ss. y Disposición Adicional Quinta del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo Nº 2/2008, de 20 de junio. Sobre este modelo de valoraciones, puede verse el excelente libro de FERNANDEZ TORRES, J.R. "Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas". Ed. Thomson-Aranzadi. Pamplona. 2007.

45 La "deslegalización" implica una decisión del poder legislativo de rebajar el rango de ley en alguna materia o asunto, para permitir que posteriormente se regule por los poderes ejecutivos. Obviamente, en los casos de autoreserva legal -una norma con rango de ley disponiendo que una cuestión concreta sea regulada por ley- o de regulación sustantiva de una materia por ley, producen como efecto el bloqueo -o congelación- del rango normativo en dicha materia. Pues bien, el poder legislativo puede llevar a cabo la operación inversa, esto es, de desbloqueo -o descongelación-, eliminando la autoreserva o la regulación existente por ley, precisamente a través de otra ley posterior que deroga expresamente la anterior, sin sustituir su contenido. Ello hace posible el ejercicio de la potestad reglamentaria, condicionado, claro está, a la voluntad del poder legislativo que siempre tiene abierta la posibilidad de promulgar una nueva ley. En el caso a que se alude en el texto, la fórmula de deslegalización es a la vez de legalización, pues la ley expropiatoria permite que simples reglamentos regulen procedimientos expropiatorios, elevando su rango normativo.

«En la legislación peruana se prevé la denominada “posesión provisoria”, según la cual el juez de la causa, excepcionalmente, y sólo en los casos estrictamente necesarios para prevenir o corregir efectos de fenómenos o catástrofes naturales, por razones de seguridad o en obras de gran envergadura, puede otorgar la posesión provisoria del bien a expropiar a favor del beneficiario, es decir, antes de consumarse los trámites obligatorios del procedimiento de expropiación».

tos especiales, como el de la expropiación por zonas o grupos de bienes, el procedimiento por incumplimiento de la función social de la propiedad, el que da lugar a traslado de poblaciones, el de colonización y obras públicas, el de bienes histórico-artísticos o el que se justifica por razones de defensa nacional y seguridad del Estado. Buena parte de ellos, por cierto, ya asumidos por las leyes sectoriales promulgadas con posterioridad a 1954 y respetando casi totalmente las reglas generales.

En cierto modo, estas especialidades se reflejan en alguna previsión de la legislación peruana, como sería el caso de la “expropiación para obras de gran envergadura”, según la cual de forma excepcional y sólo para la finalidad de obras de infraestructura de servicios públicos se puede utilizar el procedimiento específico que se resume a continuación: la ley autorizante de la expropiación permitirá al sujeto activo ejecutar la expropiación emitiendo múltiples resoluciones en un plazo de dos años, previa resolución provisional identificatoria de los bienes a expropiar; se indemniza a los expropiados con una cantidad adicional al justiprecio, a título de intereses legales (Tasa Activa en Moneda Nacional) correspondientes al retraso en la ejecución de

la expropiación y, si en los dos años no se dictan las resoluciones concretas de determinación de la indemnización justipreciada, el propietario podrá exigir el abono de un diez por ciento adicional al valor comercial del inmueble.

FIGURAS ASIMILABLES A LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

En la legislación peruana se prevé la denominada “posesión provisoria”, según la cual el juez de la causa, excepcionalmente, y sólo en los casos estrictamente necesarios para prevenir o corregir efectos de fenómenos o catástrofes naturales, por razones de seguridad o en obras de gran envergadura, puede otorgar la posesión provisoria del bien a expropiar a favor del beneficiario, es decir, antes de consumarse los trámites obligatorios del procedimiento de expropiación. Para ello, el expropiante debe solicitarlo expresamente, consignar el dinero de la indemnización justipreciada (según tasación comercial actualizada) y notificarlo a los expropiados (artículo 24° de la Ley N° 27117). En cierto modo, esta anticipación puede obedecer a varias causas y no siempre terminar con la transferencia forzosa de la propiedad ajena.

Por ello, ciertas previsiones de la legislación española se asemejan en sus efectos a la posesión provisoria, aunque responden a causas bien distintas, como es el caso de la disposición sobre “indemnizaciones por otros daños” (artículos 120° y siguientes de la ley de expropiación forzosa de 1954) o, en cierto modo, de la “ocupación temporal” de terrenos de propiedad particular, solamente viable para llevar a cabo estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración –sin especificar los motivos materiales–, recoger datos para la formación del proyecto o para el replanteo de una obra. Incluso está prevista una peculiar ocupación temporal –denominada “intervención”– de empresas mercantiles, como consecuencia del cese en el trabajo, clausura temporal por sanción, etc., en cualquier caso, siempre por razones de interés público y por el tiempo en que sea estrictamente necesaria la intervención. Asimismo, es jurídicamente posible una acción directa de las Administraciones Públicas, ocupando bienes particulares, para la prevención, evitación y reparación de daños medioambientales⁴⁶.

Pero, además de estos supuestos “cuasiexpropiatorios”, hay fórmulas asimilables a la expropiación forzosa precisamente porque, sin transferencia de la propiedad del sujeto pasivo (expropiado) al sujeto activo (expropiante) producen efectos negativos en el patrimonio privado⁴⁷.

46 Artículo 17° y ss. de la Ley N° 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

47 En ocasiones, la semejanza se produce en la forma, como por ejemplo, las órdenes imperativas de los jueces o tribunales en los embargos o apremios sobre un patrimonio privado, aunque, claro está, ni la finalidad, ni el sujeto que ordena el despojo coinciden con los contenidos de la potestad expropiatoria. Tampoco puede equipararse, más que en los efectos, la privación temporal del uso de la vivienda propia, que puede decidir el juez (de acuerdo con un precepto de la Ley de Propiedad Horizontal, de 21 de julio de 1960), cuando el propietario de la vivienda incurre en un ilícito civil. El Tribunal Constitucional entiende que la privación temporal del uso de la vivienda decidida por los jueces no tiene nada que ver con la potestad pública de la expropiación forzosa,

Descartando, por supuesto, las limitaciones legales de la propiedad privada en razón de la función social, ciertas previsiones legales conducen a la semejanza con la expropiación, si bien estos casos se identifican como “transferencias coactivas no expropiatorias” e incluso como contratación forzosa, porque, por lo general, no se produce un daño o perjuicio compensable económicamente, sino una modificación de la libertad empresarial o de negocio con la que, a veces, pero no siempre, va aparejado el correspondiente precio. La finalidad puede ser puramente destructiva de la propiedad, para prevenir riesgos en la salud colectiva. Por ejemplo, los sacrificios obligatorios de ganado, la eliminación de bienes contaminados, la incautación o inmovilización de productos o la suspensión forzosa del ejercicio de actividades empresariales, industriales o comerciales (artículo 26° de la Ley N° 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad). En otras ocasiones, la transferencia forzosa se produce, no en beneficio público directo, sino en provecho de los mismos afectados (en cierto modo, expropiados), como es el caso de las reparcelaciones urbanísticas, las concentraciones o “sindicaciones” de empresas o grupos e incluso cambios forzados en concesiones de líneas de transporte (artículo 81° de la Ley N° 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres). También puede observarse una finalidad estrictamente social o pública en las entregas forzosas de energía eléctrica, cortas forzosas de arbolado, cotos mineros forzados, comunidades imperativas para la explotación y utilización del agua que tratan de racionalizar la prestación de servicios o la ejecución de actividades industriales.

Finalmente, producen efectos expropiatorios, sin transferencia forzosa de la propiedad, las llamadas “prestaciones personales obligatorias”, contempladas expresa y genéricamente en la Constitución española de 1978 (artículo 31° inciso 3). La prestación personal puede legitimarse desde el principio general de colaboración forzosa –y gratuita– con las Administraciones Públicas y se sustentan en razones de tipo económico, sociológico y tradicional, aunque solamente afectan a sectores determinados de ciudadanos (por ejemplo, los deportistas deben acudir obligatoriamente a la llamada de las selecciones nacionales) y a todos los residentes en municipios de menos de cinco mil habitantes, para contribuir a la realización de obras o instalaciones públicas municipales⁴⁸.

La prestación obligatoria supone una indudable merma en los derechos del obligado, sin contra-

prestación alguna. Puede ser de tipo laboral, es decir, de trabajo, manual o intelectual –aunque se liberan los menores de dieciocho años y mayores de cincuenta y cinco, los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales y los reclusos en establecimientos penitenciarios–, o de transportes, que fuerza a la entrega temporal o provisional de los vehículos de tracción animal o mecánica al Municipio para la realización de obras de su competencia. No hay excepción alguna en esta segunda modalidad, pues todas las personas físicas o jurídicas, sean o no residentes están obligados a “prestar” los vehículos de su propiedad, si bien los no residentes sólo cuando tengan elementos de transporte afectos a empresas radicadas en el Municipio que adopte la medida. Ambas prestaciones son redimibles a metálico, o sea, excusables abonando una determinada cantidad de dinero, son limitadas en su duración y obligan, salvo fuerza mayor, a su cumplimiento hasta el punto de conllevar una sanción adicional al pago del importe de las mismas.

Respecto de su validez constitucional, se ha dicho, con razón, que tienen indudable encaje en la Constitución y, en cuanto a la posibilidad de redención a metálico, no quiebra el principio/derecho de igualdad de los ciudadanos ante la ley, pues esa decisión:

“corresponde no unilateralmente al propio interesado, sino a la correspondiente Autoridad Municipal, previa petición de aquél y previa justificación de la concurrencia de la causa que pudiera fundamentar la aplicación del precepto...ello supone hacer equivalente la redención a metálico a una sustitución causal o justificada, lo cual es coherente con la literalidad del texto legal y conforme con el principio constitucional de igualdad”⁴⁹.

7. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

Llegamos al final de este estudio comparativo considerando los modos de control de la potestad expropiatoria. Evidentemente, hay algunas diferencias de interés entre los sistemas jurídicos español y peruano, derivadas, no solamente del planteamiento general de las respectivas Constituciones y su desarrollo específico en materia de organización y competencias jurisdiccionales, sino también del modelo singular que establece la legislación expropiatoria en ambos Ordenamientos. En el Derecho Español, los ciudadanos expropiados no pueden combatir –por falta de legitimación– la declaración

y por ello, no es necesaria causa *expropriandi* alguna, porque se trata de una sanción civil o una obligación cuyo incumplimiento puede exigirse a cada propietario de la comunidad. Así respondió a la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el precepto citado (Sentencia del Tribunal Constitucional n° 301/1993, de 21 de octubre).

48 Artículos 128° y ss. del Real Decreto Legislativo N° 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

49 Sentencia del Tribunal Constitucional, N° 233/1999, de 16 de diciembre.

por ley de la *causa expropriandi*⁵⁰, mientras que, en el Ordenamiento peruano, a tenor de lo previsto en la ley general, incluso es discutible judicialmente la “causal” de la expropiación –necesidad pública o seguridad nacional– dispuesta “por el Congreso de la República mediante Ley expresa, cuando no se ciña a lo dispuesto por esta Ley”. Naturalmente, si la ley en el sistema jurídico español sólo puede cuestionarse ante el Tribunal Constitucional, directamente por determinados legitimados, o, indirectamente, por los jueces y tribunales⁵¹, es menester esperar al “acuerdo de necesidad de ocupación” para discutir la validez de la medida expropiatoria. Así, como cualquier otra actuación o decisión administrativa, todas las resoluciones que conforman el ejercicio de la potestad expropiatoria están sometidas al control de los jueces y tribunales contencioso-administrativos, aunque, habida cuenta de la naturaleza y eficacia de esta relevante potestad –que, no olvidemos, elimina o transforma el derecho fundamental de propiedad–, hay garantías penal y civil adicionales. El Código Penal español (artículo 541^o) tipifica como delito la expropiación de bienes “fuera de los casos permitidos y sin cumplir los requisitos legales”, este delito sólo es imputable a la autoridad o funcionario público que ordenase tal expropiación. Por otra parte, y aunque ello es admisible en cualquier acción administrativa que incurra en extralimitación legal (*ultra vires*), la legislación expropiatoria facultaba a los expropiados para utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, procedimientos judiciales sumarísimos denominados “interdictos de retener y recobrar” la posesión y la propiedad. En el fondo, este remedio suponía la más enérgica reacción frente a la *voie de fait* (vía de hecho), de los poderes públicos.

Efectivamente, contra las actuaciones de la Administración Pública ostensible y flagrantemente irrespetuosas con la ley, o sea, sin cumplir las formalidades básicas a que les obliga el ejercicio de la potestad expropiatoria, pueden los expropiados ejercitar acciones procesales específicas, paralizando la acción ilegal y evitando, al mismo tiempo, la consumación de unos efectos de difícil solución posterior.

Además, en la actualidad, tras las reformas jurisdiccionales de 1998, ya es posible, por un lado, interponer

recurso contencioso-administrativo contra “actuaciones materiales que constituyan vías de hecho”, pudiendo solicitar medidas cautelares que –prevé la Ley– se atenderán salvo que el recurso carezca de fundamento⁵². Y, por supuesto, en vía jurisdiccional civil resulta viable plantear un juicio verbal con las demandas de tramitación muy rápida “que pretendan la tutela sumaria de la tenencia o de la posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de ellas o perturbado en su disfrute”⁵³.

Por si hubiera dudas, el Tribunal Supremo Español ha señalado que es perfectamente posible combatir la vía de hecho administrativa sin necesidad de acudir a la jurisdicción civil⁵⁴, lo que, por tanto, permite la compatibilidad entre ambas vías procesales.

Curiosamente, las garantías en Derecho peruano, sin perjuicio de la acción jurisdiccional ordinaria⁵⁵ se refuerzan con la específica fórmula arbitral –pues sus reglas son algo distintas a las de la Ley General de Arbitraje N^o 26572– que regula la legislación expropiatoria. En efecto, los expropiados disponen de la posibilidad de forzar un arbitraje, comunicándolo así al expropiante dentro de un breve plazo, para resolver las pretensiones relativas al valor del objeto expropiado, la reparación de daños y perjuicios adicionales e incluso la cuestión de la expropiación total de inmuebles cuando la fracción que queda tras el acto expropiatorio se convierte en un bien u objeto desvalorizado o inútil. Este arbitraje sólo puede rechazarse por el expropiante cuando el expropiado tenga domicilio legal fuera de la República peruana. Salvo que ambas partes, expropiante y expropiado, acuerden someter la disputa a un “Centro de Arbitraje” (en cuyo caso, se aplica el procedimiento que rija en ese Centro), cada parte nombra un árbitro y los nombrados designan un tercero que actúa como presidente del colegio arbitral. Por lo demás, la tramitación y resultado del arbitraje no difiere de los modelos habituales⁵⁶.

8. OTRAS GARANTÍAS: INTERESES LEGALES, RETASACIÓN Y REVERSIÓN.

Para finalizar, voy a exponer brevemente una serie de garantías previstas por el legislador español para compensar el eventual “envilecimiento” del

50 Véase, sobre el problema del control judicial, el libro clásico de MUÑOZ MACHADO, S. “Expropiación y Jurisdicción”. Ed. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid. 1976. Para una visión actual de estos problemas, BERMEJO VERA, J. “Derecho Administrativo. Parte Especial”. Ed. Thomson-Civitas. Madrid. 7^o ed. 2009. pp. 117 y ss.

51 Artículos 162^o inciso 1 y 163^o de la Constitución y artículos 32^o y 35^o de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979.

52 Artículos 25^o inciso 2 y 30^o, y artículo 136^o, de la Ley N^o 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

53 Artículo 250^o inciso 4 y 437^o y ss. de la Ley N^o 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

54 Sentencia, por ejemplo, de 18 de octubre de 2000.

55 Artículos 519^o y ss. del Decreto Legislativo N^o 768, sobre proceso civil, modificado por la Disposición única de la Ley N^o 27117, Ley General de Expropiaciones

56 El arbitraje en materia de expropiación forzosa no es jurídicamente posible en España. La Ley N^o 60/2003, de 23 de diciembre, Ley General de Arbitraje, no lo prohíbe expresamente, pero considera sólo “susceptibles de arbitraje las controversias sobre materias de libre disposición conforme a derecho” (artículo 2^o). Para las Administraciones Públicas, está prohibida cualquier tipo de transacción sobre bienes y derechos de la Hacienda pública (artículo 7^o inciso 3 de la Ley N^o 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

justiprecio que puede producirse cuando transcurre demasiado tiempo en la tramitación de la expropiación.

a) Los intereses legales. Como ocurre en la ley peruana, en el retraso de las resoluciones de ejecución en las obras de gran envergadura (artículo 7º inciso 1, literal c, de la Ley Nº 27117), la legislación española ha previsto el pago de intereses de demora en varios supuestos. Por un lado, si transcurren seis meses desde la iniciación del expediente expropiatorio –que comienza legalmente con el acuerdo de necesidad de ocupación– sin haberse fijado el justiprecio, empiezan a devengarse intereses, y, por otro, transcurridos seis meses más desde que se fijó el justiprecio sin que se haya abonado, comienzan de nuevo a computarse los intereses legales. En las expropiaciones urgentes, se computan los intereses legales desde la fecha en que se ocuparon efectivamente los bienes, con independencia de la fecha en que se fije y se abone el justiprecio⁵⁷.

b) La retasación. Con el fin de evitar injustificadas demoras en el abono del justiprecio, se establece la denominada “retasación”⁵⁸. No cabe la correspondencia entre el valor del objeto expropiado y la cifra indemnizatoria que el texto constitucional exige si el expropiado percibe la indemnización mucho tiempo después de su determinación. Por ello, prescribe la ley que, “si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación (...)”. Por otra parte, la legislación urbanística dispone lo siguiente:

“Procede la retasación cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en

su expropiación. El nuevo valor se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades. Corresponderá al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre dicho valor y el resultado de actualizar el justiprecio”.

En suma, la Ley que obliga a reevaluar de forma automática (si el expropiado lo solicita, claro está) ha planteado serios problemas en su aplicación. Una primera dificultad deriva de la propia funcionalidad y efectividad de la expropiación forzosa, cuando las Administraciones Públicas –sujetos activos– demoran más de dos años una ocupación de bienes cuya utilidad pública y necesidad de practicarla ya se demostró. En el Ordenamiento Peruano parece que estos retrasos no son posibles, salvo en las obras de gran envergadura, y sólo hasta dos años como máximo, en cuyo caso se abonará al expropiado –sujeto pasivo– un monto adicional al justiprecio equivalente a los intereses correspondientes a los meses de demora en la expedición de la resolución que inicia la expropiación y, por tanto, pone en marcha el trámite indemnizatorio. La segunda dificultad surge al determinar el justiprecio, puesto que, si es por acuerdo amistoso, no procede la retasación salvo que se haya hecho la “reserva” (o advertencia) correspondiente al percibir el precio⁵⁹. Finalmente, el tercer problema para el expropiado que solicita la retasación radica en la posible cadena de retasaciones, pues no es difícil que transcurran nuevos plazos de dos años sin que se haya determinado el justiprecio. Y esta cuestión se agrava cuando el fracaso de la retasación se lleva a los tribunales y éstos fijan el precio definitivamente por sentencia.

Hay jurisprudencia contraria a la posibilidad de retasar justiprecios fijados definitivamente por decisión judicial. En teoría, si la Administración Pública expropiante impugna el justiprecio, puede retrasar indefinidamente (y aquí juega muy negativamente la situación real de la lentitud de los trámites judiciales) su deber de pago, sin que se aplique la retasación⁶⁰.

57 Una Ley de 29 de junio de 1984 modificó el artículo 1.108 del Código Civil español en este punto, estableciendo como interés legal del dinero el que determinen las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado. En cuanto a la forma de cómputo de los intereses legales, el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, afirma que debe hacerse, a partir de los seis meses desde el inicio de la expropiación hasta que se abone efectivamente el justiprecio y hasta la fecha en la que se ordena dicho pago (Sentencia del Tribunal Supremo, por ejemplo, de 14 de marzo de 1989 –Repertorio Aranzadi, marginal 2016-). En los casos de expropiación urgente, el interés legal se abona desde el día de la ocupación efectiva del bien expropiado hasta la fecha en que se abona realmente.

58 Véase BERMEJO VERA, José “A propósito de la retasación expropiatoria y del cómputo del plazo que la legitima”. En: “Revista Española de Derecho Administrativo”. Nº 5. Año 1975. pp. 189-202.

59 Hay jurisprudencia en este sentido (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1985 –Repertorio Aranzadi, marginal 4179-), pero también otras resoluciones judiciales entienden, por el contrario, que la retasación procede incluso aunque se haya convenido el precio por acuerdo amistoso (Sentencia de 29 de noviembre de 1994 –Repertorio Aranzadi, marginal 8959).

60 E. GARCÍA DE ENTERRÍA sostuvo que la retasación podrá ser incluso realizada en el curso del procedimiento judicial donde se discute el justo precio. Véase su trabajo, “De nuevo sobre la depreciación de los justiprecios expropiatorios. La posibilidad de retasación interna en el seno de un proceso abierto, sin retorno a la vía administrativa”. En: “Revista Española de Derecho Administrativo”. Nº 15. 1977. p. 645 y ss. Pero los Tribunales afirman que, como método correctivo de las demoras en el pago del justo precio, ya existe el de los intereses legales (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 11 de julio de 2000 –Repertorio Aranzadi, marginal 6367, entre otras muchas).

c) **La reversión.** Por medio de esta importante garantía, los expropiados o sus herederos –o incluso terceros que adquieran este peculiar derecho de retroacción (o “retroexpropiación”) configurado por la ley– pueden recuperar los bienes de que fueron despojados por una causa de utilidad pública o interés social que, posteriormente, no se cumple o sólo se cumple temporalmente. Se denominan, en este caso, “reversionistas” los titulares del derecho.

A mi parecer, sin embargo, esta fórmula resulta ambivalente y merece un juicio positivo y negativo. Por un lado, se trata de garantizar los objetivos expropiatorios, bajo la amenaza de que, sin no se adecuan perfectamente a la causa *expropriandi*, bien por no ejecutarse la obra o servicio público, bien por hacerlo en tiempo inferior al previsto, o bien si hay algún sobrante de los bienes expropiados, los sujetos expropiados podrán pedir la readquisición de lo que a la fuerza se les quitó, abonando también su justiprecio, esto es, por medio de una transmisión a la inversa y con devolución, asimismo, de las prestaciones que en su día se realizaron entre expropiante y expropiado. En el fondo, está presente la idea de la inconstitucionalidad de la privación injustificada del derecho de propiedad, y esto es positivo. Pero, por otra parte, recuperar una propiedad cuando se han cumplido sobradamente las finalidades de la expropiación –y, además, poder hacerlo por terceros lejanos al propietario de origen– resulta bastante negativo⁶¹.

Para paliar los efectos negativos de la reversión, frente a los innegables abusos que propiciaría un derecho de reversión incondicionado en el tiempo, la legislación vigente impide el ejercicio del derecho de reversión en dos supuestos lógicos. En primer lugar, no se puede solicitar la devolución total o parcial de lo expropiado cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos al fin público concreto que justificó la expropiación, pero se sustituya por un nuevo destino de utilidad pública o interés social. En segundo lugar, no existe el derecho de reversión cuando la utilidad pública o el interés social se haya mantenido durante, al menos, diez años desde que se expropiaron los bienes⁶².

En los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización, el expropiado podrá exigir la reversión “cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido”. En cambio, no procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su suelo o subsuelo, cuando se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o si concurre alguna de las circunstancias antes enumeradas.

En definitiva, la reversión expropiatoria se alinea con los supuestos de invalidez sobrevinida, a consecuencia de la desaparición total o parcial del elemento esencial –la causa– de la expropiación.

Procede ejercer el derecho de reversión en un plazo relativamente breve, pues el propietario expropiado original –o sus “causahabientes”– dispone del plazo de tres meses para solicitarla. La Administración Pública expropiante debe notificar al expropiado que hay bienes sobrantes o que se produce la “desafectación” (o propósito de no ejecutar la obra o no establecer el servicio que justificó la expropiación). Si la Administración no cumple con el deber de notificar o notifica inadecuadamente, entran en juego “presunciones legales” que garantizan a los expropiados el ejercicio de su derecho reversional. Concretamente, el plazo de tres meses se computa desde que el expropiado –o sus causahabientes– comparezcan ante la Administración Pública que sea titular actual de los bienes o derechos expropiados en su día, dándose por enterados. Para evitar abusos de los reversionistas, se establecen plazos de veinte, cinco y dos años que operan como límite efectivo del ejercicio del derecho de reversión.

Finalmente, si la devolución de los bienes objeto de reversión fuera imposible por cualquier causa (desaparición de lo expropiado, transformación irreconocible, destino actual que hace difícil la restitución), la Administración pública –o el órgano judicial, en su caso– que haya resuelto definitivamente otorgar la reversión deberá fijar una indemnización sustitutoria o por equivalencia, para compensar a los frustrados reversionistas. CA

61 Se trata, de un derecho de configuración legal, es decir, que está previsto en el fondo y forma por la ley, vinculado estrictamente a la causa *expropriandi* y que se puede ejercitar sólo en los casos que la ley prevé (Sentencia del Tribunal Constitucional, de 18 de abril de 1988). Puede verse sobre este tema, GIMENO FELIU, J. M^o. “El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio”. Ed. Civitas. Madrid. 1996.

62 En la legislación urbanística o del suelo se prevén también fórmulas de reversión en ciertos supuestos (artículo 34 del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo N^o 2/2008, de 20 de junio). Concretamente, si se altera el uso que motivó la expropiación de suelo, en virtud de modificación o revisión de los planes urbanísticos, el expropiado puede exigir la reversión salvo que concorra alguna de las siguientes circunstancias: a) que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público; b) que se haya producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste; c) que se haya producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización; d) que se haya producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a la ley de suelo; e) y en cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.