

**MANUALES TEMÁTICOS  
CON LEGISLACIÓN COMENTADA**

---

# **EXPROPIACIÓN FORZOSA**

Luis Martín Rebollo

© Luis Martín Rebollo, 2026  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** 2026

**Depósito Legal:** M-8210-2026

**ISBN versión impresa:** 978-84-1085-741-4

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-742-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

Prólogo .....	9
<b>ESTUDIO PRELIMINAR</b>	
I. INTRODUCCIÓN: SENTIDO Y FUNCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y REGULACIÓN ACTUAL .....	13
II. LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE 1954: ASPECTOS FUNDAMENTALES Y DELIMITACIÓN SUSTANTIVA.....	17
III. LOS SUJETOS DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA: EXPROPIANTE, BENEFICIARIO Y EXPROPIADO .....	27
IV. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN .....	29
V. LA CAUSA: UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL. SUPUESTOS Y FORMAS DE LA DECLARACIÓN.....	30
VI. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SUS FASES .....	32
A) El Acuerdo de necesidad de ocupación .....	34
B) La determinación del justiprecio .....	37
a) <i>El Jurado Provincial de expropiación</i> .....	39
b) <i>El procedimiento de valoración</i> .....	40
c) <i>Los criterios de la valoración</i> .....	45
d) <i>La duración de la valoración: supuestos de retasación</i> .....	47
C) El pago y toma de posesión .....	48
D) Cuestiones pendientes .....	49
a) <i>La alteración de la secuencia temporal del pago: las expropiaciones urgentes</i> .....	50
b) <i>El retraso en el pago: devengo de intereses</i> .....	52
c) <i>La restitución de la cosa expropiada: el derecho de reversión y sus supuestos</i> .....	53
VII. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.....	56

VIII. CONSIDERACIONES FINALES: LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES DE LA EXPROPIACIÓN Y SU INTERPRETACIÓN ACTUALIZADA.....	59
IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

\*\*\*

## LEY DE 16 DICIEMBRE 1954, DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

<b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b> .....	75
<b>TÍTULO I. Principios generales</b> .....	95
<b>Capítulo Único</b> .....	95
<b>TÍTULO II. Procedimiento general</b> .....	101
<b>Capítulo I.</b> De los requisitos previos a la expropiación forzosa.....	101
<b>Capítulo II.</b> De la necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos.....	106
<b>Capítulo III.</b> De la determinación del justo precio.....	114
<b>Capítulo IV.</b> Del pago y toma de posesión.....	134
<b>Capítulo V.</b> Responsabilidades por demora.....	150
<b>TÍTULO III. Procedimientos especiales</b> .....	156
<b>Capítulo I.</b> De la expropiación por zonas o grupos de bienes.....	156
<b>Capítulo II.</b> De la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.....	159
<b>Capítulo III.</b> De la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico.....	162
<b>Capítulo IV.</b> De la expropiación por Entidades locales o por razón de urbanismo.....	166
<b>Capítulo V.</b> De la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones.....	167
<b>Capítulo VI.</b> De las expropiaciones por causa de colonización o de obras públicas.....	171
<b>Sección 1.ª.</b> De las expropiaciones por causa de colonización.....	171
<b>Sección 2.ª.</b> De las expropiaciones por causa de obras públicas.....	171
<b>Capítulo VII.</b> De la expropiación en materia de propiedad industrial.....	172
<b>Capítulo VIII.</b> De la expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado.....	172
<b>Sección 1.ª.</b> De las expropiaciones por necesidades militares.....	173
<b>Sección 2.ª.</b> De las requisas militares.....	173
<b>TÍTULO IV. Indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños</b> .....	176
<b>Capítulo I.</b> Ocupaciones temporales.....	176
<b>Capítulo II.</b> De la indemnización por otros daños.....	181
<b>TÍTULO V. Garantías jurisdiccionales</b> .....	183
<b>DISPOSICIÓN ADICIONAL</b> .....	190
<b>DISPOSICIONES FINALES</b> .....	192
<b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA</b> .....	193

Código Civil, sin más añadido que el de precisar que si no se dieran los requisitos allí establecidos (utilidad pública e indemnización) «los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado»; expresión que es un precedente de los interdictos de retener y recuperar la posesión (hoy articulados como acciones posesorias) contemplados en el art. 125 de la vigente Ley de Expropiación de 1954.

La Ley de 1879 reitera planteamientos de la anterior e introduce ya una referencia a la figura del beneficiario ajeno a la Administración, es decir, normalmente el concesionario (art. 2), que se convertirá en un elemento clave en la estructura y actividad del Estado liberal. Por lo demás, la Ley, que, por cierto, tuvo una gran importancia para llevar a cabo las obras de ensanche y reforma interior de las ciudades de finales del s. XIX, estuvo en vigor hasta 1954 sin más cambios de importancia que una norma de 7 de octubre de 1939 para llevar a cabo obras de carácter urgente y de reconstrucción tras la guerra civil y que, en cierto modo, adelantó el procedimiento de urgencia que asume luego casi en sus propios términos el art. 52 de la Ley de 1954 y que se caracteriza porque la ocupación es previa a la indemnización.

## **II. LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE 1954: ASPECTOS FUNDAMENTALES Y DELIMITACIÓN SUSTANTIVA**

Sobre estos antecedentes y teniéndolos en cuenta se aprueba, pues, la Ley de 16 de diciembre de 1954 que vamos a describir y analizar no sin antes decir que se trata de una norma que ha sido en general positivamente valorada por su factura técnica. Una Ley que adopta un concepto amplio y diferente al que venía utilizándose de expropiación y que contempla diversas garantías para el expropiado que la jurisprudencia y algunos parciales cambios posteriores contribuyeron a acentuar (si se exceptúa, quizá, el aspecto más crítico de la ya citada expropiación urgente). La necesidad de una nueva Ley postconstitucional no se ha mostrado, pues, por ello, como una necesidad urgente por más que hace unos años hubiera un anteproyecto de Ley completo que, finalmente, no prosperó.

1. Analizaremos ahora, con brevedad, el contenido y los aspectos más importantes de la Ley remitiendo primero al lector interesado a la lectura

directa del Preámbulo o Exposición de motivos de la norma, que explica y justifica muy bien su contenido.

El punto de partida es, desde luego, el art. 1 que dice así:

«1. Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.

2. Quedan fuera del ámbito de esta Ley las ventas forzosas reguladas por la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas».

Para empezar, y una vez obviada por obsoleta la referencia al viejo «Fuero de los Españoles», hay que descartar *lo que no es expropiación* propiamente dicha o, al menos, no lo es en los términos y bajo la normativa de esta Ley.

a) No son expropiaciones las ventas forzosas a que se refiere el apartado 2 del precepto y que hay que considerar hoy una previsión arcaica propia de una economía intervenida como la que había en el momento de aprobarse la Ley. Se alude, así, en este artículo a supuestos contemplados en normas especiales de la época que obligaban a la entrega o venta forzosa de trigo, divisas, materiales radiactivos, hidrocarburos, vino incluso, como forma de intervención económica; unas veces para asumir el Estado el monopolio del comercio de ciertos productos, otras como fórmula de asegurar los precios de producción excluyéndolos del juego del libre mercado. La finalidad era de carácter comercial y se refería a bienes muebles en todos los casos.

b) No son expropiaciones tampoco, aunque lingüística y conceptualmente estén cerca, los frecuentes supuestos en los que la Ley delimita el contorno, define los perfiles y el contenido mismo de un derecho. No hay derechos absolutos. Todos tienen sus límites o, si se prefiere, todos son derechos que «delimita», que diseña, que conforma la norma que los crea. A partir de ahí puede haber reducciones, limitaciones singulares o aisladas más o menos profundas hasta poder llegar a la ablación o privación total del derecho. En el primer caso —la *delimitación* del derecho— no estamos en presencia de una afección o privación de un derecho previa-

mente existente; no estamos, pues, en presencia de una expropiación. En el último sí, desde luego, porque hay una «privación singular», una ablación o reducción de un derecho preexistente. En medio, los supuestos pueden ser más dudosos y depender de las normas legales que sean constitucionales, aunque la reducción material del contenido de un derecho legalmente consolidado y preexistente sí podría entenderse con frecuencia como una expropiación o una cuasiexpropiación indemnizable.

Pero, aunque se trata de una cuestión a veces poco clara, importa precisar el concepto de límite, es decir, del contenido normal de un derecho. Y para ello nada mejor que el ejemplo del propio derecho de propiedad cuya delimitación genérica hay que buscarla en el Código Civil. La propiedad, dice el art. 348 CC, «es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes». El Código remite así a la legislación sectorial aunque el uso de la palabra «limitaciones» es aquí nuevamente equívoco porque esas «limitaciones» son en realidad «delimitaciones» que conforman los distintos tipos de propiedades. No es lo mismo la propiedad rústica que la urbana, la inmobiliaria que la industrial, la propiedad intelectual que la propiedad financiera. La propiedad es un supraconcepto, una garantía institucional que nos habla de elementos esenciales de la misma (disponer de ella, excluir a terceros...) pero cuyos perfiles concretos, el contenido de sus concretos poderes a ella inherentes, dependen de las leyes sectoriales. Y es lo que sucede paradigmáticamente con la propiedad del suelo, como destacó hace mucho tiempo el Profesor García de Enterría. Una propiedad que, como dice ahora el art. 12 del TR de la Ley de Suelo (RD legislativo 7/2015, de 30 octubre), «comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, *de acuerdo con la legislación en materia territorial y urbanística aplicable*». Es decir, a partir de un contenido mínimo garantizado que sería el que consta en el Código Civil (la explotación agrícola, forestal o ganadera) es la Ley urbanística la que otorga derechos, la que añade, en su caso, contenidos adicionales a los mínimos garantizados. Por eso, si la Ley y el plan que la desarrolla no otorgan derechos edificatorios, esas normas no «quitan» nada porque antes nada había. El Plan, pues, da, añade; no reduce, salvo cuando efectivamente impide el ejercicio del contenido mínimo garantizado de la propiedad, cuando afecta a su garantía, cuando limita o priva del derecho

a la explotación agrícola o ganadera. Lo que del Derecho urbanístico surgirá por razones que apuntan a un cierto principio de igualdad será el derecho a la equidistribución de beneficios y cargas, pero nada más. Porque no había un derecho de propiedad que garantizara e incluyera en él, previamente, el derecho a edificar y a hacerlo, además, ilimitadamente.

c) Lo que acaba de decirse remite de alguna manera también a la cuestión de las llamadas expropiaciones legislativas, esto es, a los supuestos en los que una ley regula ella misma directamente la privación de un derecho patrimonial preexistente. No se trata, pues, de una aplicación al caso de una previsión legal, sino, al contrario, es la Ley la que lleva a cabo la privación y regula, para ese caso concreto, sus detalles y contenidos. Se trata de un mecanismo utilizado en períodos de nacionalizaciones, del que se ha usado en España en más de una ocasión, pero que circula al margen de la Ley de Expropiación que, a lo sumo, aparece en tales casos como legislación supletoria para rellenar las lagunas de la norma expropiatoria. Esas leyes podrán o no ser constitucionales porque no tienen otro límite directo que la propia Constitución, de manera que si la ley desconoce algunas de las garantías constitucionales (por ejemplo, el justiprecio) podrá ser declarada inconstitucional. Pero, en todo caso, esa misma evidencia plantea la necesidad de establecer un concepto genérico de expropiación para poder justamente diferenciar los supuestos de privación indemnizable, de aquellos otros que significan regulaciones limitadoras de situaciones cuya concreta configuración no está garantizada y dependen de unas leyes que, aunque cambien esa configuración, no son necesariamente inconstitucionales. Ese concepto de expropiación está ahora en la propia Constitución y en el art. 1 de la Ley de 1954 que acabo de reproducir.

En todo caso, es verdad que esas expropiaciones legislativas pueden ser criticadas con el argumento de que, al producirse una expropiación por esa vía, se limitan las garantías ordinarias ya que el expropiado no puede directamente interponer un recurso de inconstitucionalidad. Es cierto, pero, a mi juicio, no es una objeción diferente a la que es posible sostener en relación con todas las leyes singulares en las que sucede exactamente lo mismo y en las que, de alguna manera, podría pensarse que resulta afectado el art. 24 CE. El TC ha apuntado alguna vez en esa dirección, pero en supuestos aislados y sin sacar las consecuencias drásticas generales que se derivarían de este tipo de argumentaciones. El caso

que se suele citar más destacado es el de la STC 48/2005, de 3 marzo, sobre la inconstitucionalidad de la Ley canaria 2/1992, de 26 junio, que declaró la utilidad pública a efectos expropiatorios de dos edificios para ampliación de la sede del Parlamento de Canarias. La Sentencia, que trae causa de una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el TSJ canario, afirma que «un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso». Doctrina y afirmación relevantes, sin duda, y seguramente extrapolables a otros supuestos a los que, sin embargo, no se ha extendido.

d) Obviamente, cuando no había Constitución ese problema ni siquiera se planteaba y ha habido efectivamente ejemplos de este tipo de «expropiaciones» legislativas antes de la Constitución, aunque también después. Antes de la Constitución cabe citar, al menos, dos ejemplos notables:

- La Ley de 24 de enero de 1941, de rescate de las concesiones ferroviarias existentes y de creación de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) para hacerse cargo de los ferrocarriles rescatados y explotarlos en régimen de monopolio. La Ley preveía el abono a los concesionarios del precio del rescate, es decir, de una indemnización cuyo cálculo la propia Ley establecía como pago del adelanto del fin de la concesión.
- La Ley 2/1962, de 14 de abril, de ordenación del crédito y de la Banca, en la que se nacionaliza el Banco de España cuyas acciones serán transferidas al Estado mediante el pago de un precio justo fijado con arreglo a los criterios que se establecen en la Disposición Final primera de la propia Ley. En los mismos términos serían nacionalizados el Banco Hipotecario de España, el Banco de Crédito Industrial y el Banco de Crédito Local.

Después de la Constitución cabe citar también dos ejemplos que en su día suscitaron polémica.

- La Ley 32/1979, de 8 noviembre, sobre el Ferrocarril Metropolitano de Madrid, por la que se declara la utilidad pública y la nece-

sidad de ocupación y adquisición, con carácter de urgencia, de las acciones de la «Compañía Metropolitano de Madrid, Sociedad Anónima» de la que a partir de ese momento serán beneficiarios la Diputación de Madrid y el Ayuntamiento de la capital. Se prevén en la Ley fórmulas pactadas para la indemnización, remitiendo al procedimiento expropiatorio ordinario mediante expediente único en caso de que los accionistas no aceptaran la oferta.

- El RD-ley 2/1983, de 23 febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo «Rumasa, S. A.» y la posterior Ley 7/1983, de 29 junio, que lo sustituye; objeto de varias Sentencias del TC, pero, sobre todo, de la inicial STC 111/1983, de 2 diciembre, que declaró su constitucionalidad con el voto en contra de seis de los doce Magistrados del Tribunal.

2. Volviendo al contenido de la expropiación en la Ley de 1954 hay que destacar que es más amplio que el que se derivaba de las normas anteriores. De ahí que se haya hablado de una evolución «expansiva» (A. Nieto) del concepto de expropiación. Ahora, según el art. 1 de la Ley, se considera expropiación a «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos» y no sólo si implica traslado de la titularidad (venta, permuta) sino también si supone «arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

3. Hay, pues, una transformación que adiciona contenidos al concepto de expropiación anterior tanto por lo que hace al objeto y contenido de la expropiación como a su causa.

a) La expropiación, a partir de la Ley vigente, ya no afecta sólo a los terrenos, a los inmuebles, especialmente a los rústicos, como era tradicional para hacer infraestructuras, sino que se refiere a la privación de cualquier tipo de propiedad privada y también de cualesquiera otros «derechos o intereses patrimoniales legítimos». Hay que poner el acento en el adjetivo «patrimoniales» porque por mucho que se expanda el concepto y vaya más allá de la privación de la propiedad, lo que, como regla, no cabe expropiar son derechos no patrimoniales. No se pueden expropiar los derechos fundamentales o, en general, los derechos de la personalidad.

Lo que acabo de decir sugiere dos comentarios de diferente entidad y significado. El primero, sin mayor trascendencia, tiene que ver con un precepto de la Ley que suscitó una curiosa paradoja a la que se refirió el Profesor García de Enterría al comentar la Ley en su conocido libro sobre los principios de la Ley de Expropiación forzosa. Es sabido que la Ley de Expropiación, además de regular la expropiación, reguló también por primera vez entre nosotros el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración en términos que sustancialmente son los que lucen ahora en los arts. 32 a 37 de la ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esa inicial regulación se contenía en los arts. 121 a 123 de la Ley. El art. 121 contenía una previsión muy parecida al actual art. 32 Ley 40/2015. Decía así:

«Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos...»,

Pero había un grave problema porque la lesión que justificaba la responsabilidad debía afectar a los bienes y derechos «a que esta ley se refiere», esto es, a los bienes o derechos de carácter patrimonial. Y ahí surgía la paradoja en el ejemplo que, caricaturizadamente, exponía García de Enterría: si un camión de la Administración atropellara y matara a un asno y al jinete que iba montado sobre él, de la literalidad del precepto se llegaría a la conclusión de que la Administración tendría que indemnizar por el asno (que, en teoría, era expropiable) pero no por el jinete, cuya vida no se puede expropiar ni es, por tanto, un bien «a que esta ley se refiere». Ciertamente que el Reglamento (aunque no tuviera rango para ello) intentó obviar el problema suprimiendo la referencia entrecomillada y sustituyéndola por la más genérica que ha subsistido («toda lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos siempre que sean susceptibles de ser evaluados económicamente»), pero el tema no se solucionó del todo hasta la aprobación posterior de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957, donde en adelante se contempló la cuestión de la responsabilidad hasta su sustitución por la Ley 390/1992 y ahora por la citada Ley 40/2015.

El contenido de la expropiación apunta, pues, a derechos patrimoniales. Sin embargo, hay alguna figura que de alguna manera se refiere a «expropiaciones» de derechos sin precisar el carácter patrimonial o no de

los mismos. Me refiero a la «expropiación», si se la puede llamar así, del contenido de Sentencias firmes a que hace referencia la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Preámbulo de esta norma habla, en efecto, de la «expropiación de los derechos reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme» para el supuesto de imposibilidad de su cumplimiento, como detalla luego su art. 18.2 («Sólo por causa de utilidad pública o interés social, declarada por el Gobierno, podrán expropiarse los derechos reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme, antes de su ejecución») y reitera también en el orden contencioso-administrativo el art. 105 de la Ley Jurisdiccional para la que son causas de utilidad pública o interés social «para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme» el peligro de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, temor fundado de guerra o quebranto de la integridad del territorio nacional; supuestos todos ellos que no siempre suponen netamente un derecho de contenido patrimonial.

He ahí, pues, una nueva manifestación no prevista del carácter expansivo de la expropiación forzosa que se refiere, sí, a la privación de la propiedad pero también a la de otros posibles derechos.

b) Volviendo otra vez a los cambios y transformaciones que supone la Ley de 1954 hay que decir ahora que la expropiación no es ya tampoco solamente la venta forzosa, la trasmisión de la propiedad, aunque esto sea lo más habitual, sino que se incluye asimismo en el concepto cualquier forma de privación ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal, supresión o mera cesación de su ejercicio; enumeración de supuestos que, como afirma expresamente el art. 1.2 del Reglamento, «tiene carácter enunciativo y no excluye la posibilidad de otros distintos».

c) Y, finalmente, se ha ampliado la causa de la expropiación que no estará constituida sólo por razones de utilidad pública, como antes, sino también por causa de «interés social», que es un concepto más amplio.

4. El concepto de expropiación que maneja la Ley incorpora tres nuevos datos: la privación singular, la forma imperativa y el carácter indiferenciado de las personas a las que puede afectar.

a) La expropiación, dice el art. 1 del Reglamento, está implícita en «toda intervención administrativa que implique privación *singular*»; es

decir, se está pensando en medidas concretas y específicas lo que, en principio, excluiría las regulaciones colectivas más cercanas a las delimitaciones a las que ya he hecho referencia y que, como tales, no serían casi nunca indemnizables por constituir, justamente, la configuración del derecho, salvo, quizá, si se tratara de leyes o normas que suponen una reducción de contenidos consolidados en cuyo caso se podría pensar en dar entrada al art. 9.3 de la Constitución.

Para el Profesor García de Enterría la singularidad, con ser un elemento central, no sería un criterio definitivo pues la clave principal estaría en la existencia de un beneficiario, en un enriquecimiento de un beneficiario, sea la Administración o cualquier otro. Si no hay un beneficiario no podríamos estar hablando propiamente de expropiaciones sino de regulaciones o, quizá —añado— del presupuesto mismo de la responsabilidad; una institución emparentada con la expropiación y muy cercana a ella.

b) En segundo lugar, es preciso que la privación se produzca de *forma imperativa*, lo que también diferencia la expropiación de la responsabilidad. En ésta hay un daño (incluso una privación) no querido, no buscado, derivado causalmente de la acción administrativa. En la expropiación el daño, la privación, es algo derechamente buscado: se quiere un pedazo de terreno para hacer en él algo, una finca para instalar una infraestructura. Cuestión distinta es que la expropiación propiamente dicha, esto es, al acto de imperio, la potestad, se posponga al fracaso de una negociación privada o incluso que iniciado el procedimiento se intente un acuerdo amistoso, como prevé el art. 24 de la Ley (y precisan los 25 a 27 del reglamento y, en particular, su art. 27.2).

c) Finalmente está el dato de que la expropiación puede afectar a *cualquier persona o entidad* a la que pertenezcan los bienes («cualquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan» los bienes, dice la Ley). Por supuesto entran en esa previsión todos los particulares, ya sean personas físicas como jurídicas, pero también las personas jurídico públicas, esto es, las Administraciones Públicas, ya sean Administraciones territoriales o no. Nada impide que la expropiación iniciada por una Comunidad Autónoma o un ente local afecte a la Administración del Estado. Y al revés.

Cuestión distinta son los bienes que pueden ser expropiados. En principio, ningún problema hay en la expropiación de bienes patrimoniales. El problema se plantea en relación con los bienes demaniales donde la expropiación choca con el carácter inalienable de este tipo de bienes y con la expresa referencia al tipo de propiedad (privada) del art. 1 de la Ley. Será necesario, entonces, proceder a la desafectación o a una mutación demanial (desafectación a un uso y simultánea afectación a otro). La afectación al dominio público del bien expropiado se entiende producida tácitamente con la expropiación [art. 66.2.c) de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas]. La mutación demanial y la desafectación no siempre tienen que ser tampoco necesariamente expresas si viene implícita en una previsión legal o en la aprobación de un Plan, al modo que prevé, por ejemplo, el art. 81 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a cuyo tenor las alteraciones de la naturaleza de los bienes de dominio público se producen por la aprobación definitiva de los planes de Ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios, como ha aceptado también el TS en varias ocasiones. Así, SSTS de 7 de febrero 1995, en un caso de expropiación estatal que afectaba a bienes municipales, o la STS de 3 de octubre 1994, que cita V. Escuin, y que tiene un redoblado interés porque se trataba del proyecto de construcción de un campo de tiro militar cuya utilidad pública «se sobrepone a la utilidad o interés público que para el Ayuntamiento» tienen los bienes comunales expropiados y «la desafectación está implícita en la expropiación y en la consiguiente afección de los bienes a la utilidad pública que la originó» al haberse tramitado, además, un expediente con iguales o mayores garantías que las previstas en el Reglamento de Bienes.

5. Así pues, y en resumen, la expropiación a la que se refiere la Ley de 16 de diciembre de 1954 se caracteriza por las siguientes notas:

- Se trata de una privación (sea cual sea la forma que adopte esa privación).
- De carácter singular,
- Acordada imperativamente.
- Por causa de utilidad pública o interés social.
- Que afecta a cualquier persona (física o jurídica, pública o privada).

- Y que se puede referir a todo tipo de bienes y derechos (en principio, de carácter patrimonial).

Hay, desde luego, supuestos dudosos o cuestiones marginales. Se puede, así, discutir acerca de los perfiles y características del concepto de «privación», qué ha de entenderse por «singularidad» en los casos en los que la decisión afecte a muchas personas (excluidos los supuestos expresamente contemplados como el de las expropiaciones por zonas o grupos de bienes, de los arts. 59 a 70 de la ley, o las que den lugar al traslado de poblaciones, de los arts. 86 a 96), qué hay que entender por derechos «patrimoniales» o qué bienes pueden ser expropiados (por ejemplo, los comunales que antes tenían una consideración híbrida y ahora se califican sin ambages como de dominio público)...

Pero, dejando de lado posibles aspectos discutibles las notas fundamentales y las características básicas de la expropiación son las que acaban de exponerse.

Procede, pues, ahora, una referencia a los sujetos intervinientes en todo procedimiento expropiatorio.

### **III. LOS SUJETOS DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA: EXPROPIANTE, BENEFICIARIO Y EXPROPIADO**

Los sujetos intervinientes en toda expropiación son tres (reducidos muchas veces a dos): expropiante, expropiado y beneficiario de la expropiación que, con frecuencia, será también el expropiante, como inmediatamente indico.

a) Está, en primer lugar, el *expropiante* que es el sujeto público quien tiene la potestad expropiatoria y que tiene que ser necesariamente una Administración. En principio, y salvo previsión legal en contrario, sólo las Administraciones territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales) tienen potestad expropiatoria. Así, lo contempla (sin la referencia a las Comunidades Autónomas porque en 1954 no existían) el art. 2.1 de la Ley y 3.2 del Reglamento que dice que estos entes territoriales son «los únicos titulares de la potestad de expropiar».

b) En segundo lugar está el *expropiado*, que es el segundo polo necesario de la relación. El expropiado es el titular de los bienes o derechos objeto de la expropiación. La Ley habla de cualquier persona y ya he

**1.** Como se indica con más detalle en el Prólogo de esta obra se trata en ella de aunar, temáticamente, dos obras anteriores del autor: su conocido volumen *Leyes Administrativas* (30ª ed. 2025) y su *Manual de Derecho Administrativo* (9ª ed. 2025).

El «diálogo» informal *Leyes/Manual* o *Manual/Leyes* que el autor ha pretendido siempre tenía algunas dificultades prácticas porque exigía al lector disponer de ambas obras, lo que no era necesario cuando lo que se quiere es centrar la atención en una materia o institución concreta. Esa es, justamente, la razón de ser de esta colección denominada *Manuales temáticos con legislación comentada*. Se trata de ofrecer de forma conjunta el contenido propio del *Manual* y la *Ley* de que se trate, consiguiendo así el «diálogo» a que hace un momento me refería sin tener que adquirir las obras completas mencionadas, pero manteniendo sus mismas finalidades que no son otras que proporcionar un instrumento útil para ayudar al lector a orientarse en el complejo Ordenamiento vigente y también, desde luego, en los postulados culturales que subyacen en él.

**2.** A partir de estos planteamientos el presente volumen se centra en la Expropiación Forzosa. Se reproduce, pues, en primer lugar un Estudio Preliminar de carácter introductorio sobre el sentido y función de la expropiación, sus antecedentes históricos y su regulación actual, con especial referencia a los aspectos fundamentales de esa regulación (sujetos, objeto, causa, procedimiento y garantías jurisdiccionales con su interpretación actualizada). Y, tras él, la Ley de Expropiación, de 24 de diciembre de 1954, actualizada y comentada para contribuir a la finalidad práctica que inspira siempre todo el trabajo del jurista.

