

Bienes públicos y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO
Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Palabras clave: bienes públicos; expropiación forzosa.

Keywords: public property; takings.

SUMARIO: I. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES.—1. Novedades normativas.—2. Doctrina jurisprudencial.—3. Novedades bibliográficas.—II. EXPROPIACIÓN FORZOSA.—1. Novedades normativas.—2. Doctrina jurisprudencial.—3. Novedades bibliográficas.

I. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Novedades normativas

Durante el año 2010 ni el Estado ni la Comunidad Autónoma de Madrid han aprobado normas con rango de ley o disposiciones reglamentarias cuyo objeto haya sido el régimen jurídico de los bienes públicos locales. Por parte de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid sí se han aprobado durante el año de 2010 diversas ordenanzas que regulan, de forma directa o indirecta, los bienes públicos locales y su utilización por los ciudadanos.

Así, el Ayuntamiento de Santa María de la Alameda ha aprobado el 30 de septiembre de 2010 (BOC núm. 306, de 23 de diciembre de 2010) la *Ordenanza reguladora de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por puestos y barracas, casetas de venta, atracciones en terrenos de uso público, venta ambulante, mercadillos y rodaje cinematográfico*. En ella se regula, de una parte, la utilización del viario público municipal para la instalación de los tradicionales mercados semanales ambulantes mediante instalaciones desmontables, que requiere la previa autorización otorgada por plazo de un año, regulándose además el régimen sancionador. De otra parte, se regula

la ocupación del citado viario por el resto de actividades, si bien aquí se establece una remisión al régimen general. A su vez, el Ayuntamiento de Meco ha aprobado el 30 de septiembre de 2010 (BOC núm. 307, de 24 de diciembre de 2010) la *Ordenanza municipal reguladora de la identificación y rotulación de los inmuebles y de las vías públicas municipales*. Allí se regula el procedimiento para denominar a las vías públicas, así como las características que debe reunir la rotulación de las mismas, incluyendo la numeración de los inmuebles adyacentes, estableciéndose normas vinculantes para los proyectos de urbanización que se aprueben.

El Ayuntamiento de Guadarrama ha aprobado el 12 de noviembre de 2010 la *Ordenanza municipal de terrazas y veladores* (BOC núm. 300, de 16 de diciembre), donde se regula el aprovechamiento, mediante concesión, del dominio público viario municipal mediante ocupación temporal con mesas, veladores o instalaciones análogas que constituyan actividad de hostelería. Igualmente, el Ayuntamiento de Navalcarnero ha aprobado el 8 de julio de 2010 la *Ordenanza reguladora de la instalación de terrazas y quioscos en espacios de uso público* (BOC núm. 202, de 24 de agosto). El Ayuntamiento de Alpedrete ha aprobado el 30 de julio de 2010 la *Ordenanza de Policía para la ocupación de terrenos de uso público con mesas, sillas y afines con finalidad lucrativa* (BOC núm. 229, de 24 de septiembre), donde se regula la exigencia de obtención de previa licencia municipal, las características de la ocupación y el régimen sancionador.

El Ayuntamiento de Becerril de la Sierra ha aprobado el 29 de julio de 2010 la *Ordenanza municipal de movilidad, estacionamiento y uso de las vías urbanas* (BOC núm. 250, de 19 de octubre). Allí se regula, entre otros aspectos, la realización de obras en las vías públicas, la realización de actividades culturales, artísticas y deportivas en tales vías públicas, exigiendo la previa autorización municipal para su ejecución.

El Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid ha aprobado el 27 de mayo de 2010 la *Ordenanza de gestión de residuos urbanos y residuos de construcción y demolición, limpieza de espacios públicos y mantenimiento de solares* (BOC núm. 206, de 28 de agosto). Entre otros aspectos, regula la obligación municipal de limpieza de las vías públicas y la colaboración ciudadana en este punto. El Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares ha aprobado el 28 de enero de 2010 la *Ordenanza municipal reguladora de las normas municipales sobre residuos urbanos y limpieza y ornato viario* (BOC núm. 100, de 28 de abril), con un contenido similar a la anterior.

El Ayuntamiento de Alcalá de Henares ha aprobado el 19 de enero de 2010 la *Ordenanza de regulación de criterios y procedimiento para la instalación de ascensores en fachada de edificios existentes de carácter residencial con ocupación de espacios públicos* (BOC núm. 119, de 20 de mayo), que prevé el otorgamiento de una concesión para la ocupación por plazo de cincuenta años del dominio público municipal para la instalación de torres de ascensor exteriores a los edificios.

Finalmente, el Ayuntamiento de La Serna del Monte ha aprobado el 22 de abril de 2010 la *Ordenanza municipal de aprovechamiento de pastos* (BOC núm. 113, de 13 de mayo).

2. Doctrina jurisprudencial

A lo largo de 2010 la jurisprudencia recaída en materia de bienes públicos no se aparta de los criterios previos, presentando una evidente línea de continuidad.

El análisis de la jurisprudencia dictada en 2010 pone de relieve la extendida confusión existente en el ejercicio de la potestad de investigación y deslinde, frente a la potestad de recuperación de oficio. Si bien el objeto de la misma y los efectos pueden, aparentemente, ser idénticos o similares, lo cierto es que la normativa diferencia claramente el objeto y la distinta tramitación de uno y otro expediente, reconociéndose efectos diversos a uno y otro. En este sentido, p. ej., la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 30 de julio de 2010 (recurso de apelación núm. 110/2010)*, recuerda que frente a un expediente de investigación y, en su caso, un posterior expediente de recuperación de oficio, los particulares afectados no pueden pretender de la jurisdicción contencioso-administrativa un pronunciamiento sobre la titularidad privada o pública del bien con efectos de cosa juzgada material, dado que ello corresponde a la jurisdicción civil, pudiendo pronunciarse los órganos contencioso-administrativos con carácter simplemente prejudicial. Ciertamente el resultado del expediente de investigación determina, en su caso, la declaración de titularidad municipal del terreno discutido a los efectos de reconocer su uso público, de determinar su inclusión en el inventario municipal y del ejercicio por el ayuntamiento de los derechos correspondientes. Pero todo ello condicionado a la declaración que pudiera hacer en su día y en su caso la jurisdicción civil, puesto que el expediente de investigación no tiene por objeto la prueba de la titularidad, pública o privada, del bien sino, por el contrario, la prueba del uso público o su inexistencia.

Es más, como precisa la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 16 de julio de 2010 (recurso de apelación núm. 121/2010)*, la potestad de investigación puede ser ejercitada por la Administración incluso cuando los bienes se encuentran inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de los particulares, y ello precisamente porque la determinación de la titularidad deberá solventarse ante la jurisdicción civil.

De estas potestades (investigación y recuperación de oficio) deben diferenciarse las actuaciones de aprobación de instrumentos urbanísticos, puesto que los mismos ni otorgan ni quitan propiedades, dado que en los mismos no se hacen pronunciamientos ni se resuelven sobre propiedades y titularidades, al no ser ésta la función atribuida por las leyes urbanísticas correspondientes. En consecuencia, tras la aprobación de un instrumento de planeamiento, los presuntos derechos de propiedad que los particulares pudieran ostentar respecto de la parcela o parcelas afectadas por el ámbito de tal instrumento de planeamiento quedan intactos, como también quedan intactos los derechos que asisten a los propietarios en su caso para reclamar la titularidad de dichas propiedades en el correspondiente procedimiento civil, toda vez que no corresponde al ayuntamiento y tampoco a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa declarar propiedades, tal y como

reconoce la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 7 de mayo de 2010 (recurso contencioso-administrativo núm. 3/2009)*. Resulta interesante tal pronunciamiento, en la medida en que reafirma el carácter de potestad de ejercicio obligatorio de la facultad de recuperación de oficio, siendo plenamente controlable por los órganos jurisdiccionales la decisión municipal de no incoar el procedimiento.

Uno de los elementos más controvertidos en sede judicial sigue siendo la motivación que justifique el recurso a la permuta frente a los procedimientos de licitación pública. Como recuerda, p. ej., la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2010 (recurso contencioso-administrativo núm. 1826/2003)*, la previsión del art. 112 del Real Decreto 1372/1986 es más que una mera formalidad secundaria o escasamente relevante, pues tiene una estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad y eficacia de las Administraciones públicas que proclaman los arts. 14 y 103 de la Constitución. Y la razón de ello es que, a través de la libre concurrencia que es inherente a la subasta, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las opciones posibles del ente local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes. Desde esta perspectiva, el Tribunal Superior de Justicia considera que el Ayuntamiento de Galapagar vulnera dicho precepto al permutar un terreno de su propiedad por otro particular, aduciendo como única justificación que no disponía de recursos económicos suficientes para proceder a su compra. Si bien la solución adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid resulta correcta, la argumentación *obiter dicta* aducida como complemento resulta muy cuestionable. Para el máximo órgano jurisdiccional de la Comunidad de Madrid, «...la razón por la que se elige la permuta es porque el ayuntamiento no tiene dinero para expropiar o comprar. Ante esta explicación la opción de la permuta no aparece como necesaria y única opción posible. *El ayuntamiento perfectamente podía y debía haber recalificado los terrenos de su propiedad y posteriormente haberlos vendido en subasta*, y con el dinero obtenido de esta manera haber expropiado o pagado el precio establecido en el contrato de compra-venta. Si el ayuntamiento hubiera optado por la subasta habría garantizado la libre concurrencia y se hubiera colocado en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se hubiera ampliado el abanico de las opciones posibles del ente local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes, y que no es otro que obtener el mejor precio posible. Por todo lo anterior es pertinente la estimación del recurso y ordenar al ayuntamiento que inicie el expediente de lesividad...». Aquí se sacrifica o subordina el interés público urbanístico, que demanda una ordenación de la ciudad que responda a criterios de racionalidad, frente al interés en garantizar la libre concurrencia. Es más, de generalizarse esta postura, cabe preguntarse si no se colocaría a los ayuntamientos en una clara posición de especuladores. Se trataría, máxime en la actual coyuntura económica, de reclasificar el máximo suelo no urbanizable «común», para enajenarlo a precio de mercado (al no resultar aplicables las normas de valoración del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008), lo que incidiría negativamente en la dinámica del maltrecho mercado del suelo.

También presenta un especial interés la articulación de los aparcamientos para residentes realizada por el Ayuntamiento de Madrid. Tales aparcamientos, en la medida en que se realizan sobre bienes de dominio público (subsuelo del viario municipal) y posteriormente requieren el paso sobre la acera pública para acceder al viario plantean la cuestión de si se necesita obtener la correspondiente licencia de vado, en cuanto uso privativo especial del dominio público. En concreto, la controversia surge porque el ayuntamiento otorga la concesión para la construcción y explotación del aparcamiento a un determinado sujeto y posteriormente exige a la comunidad de propietarios a los que cede temporalmente el aprovechamiento de las plazas de aparcamiento si éstas continúan siendo públicas, o transfiere la propiedad si son plazas privativas, la correspondiente autorización de vado. La respuesta, sensata, de la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de junio de 2010 (recurso de apelación núm. 2428/2009)* es clara: la concesión comprende no sólo las licencias de obra e instalación, sino, además, la autorización de acceso de vehículos en lo relativo a la explotación, en cuanto que tales licencias y autorizaciones son requisitos necesarios *sine qua non* para alcanzar la finalidad típica del convenio concesional que las abarca implícitamente, ya que al establecerse la obligación de abonar a la Corporación concedente el correspondiente canon por la entidad concesionaria debe tenerse en cuenta, al fijarse la cuantía, el conjunto de facultades y derechos objeto de la concesión. Esto es, resulta incuestionable que para la explotación de un aparcamiento de vehículos es imprescindible la correspondiente licencia de paso de vehículos por ser inherente a la propia actividad a desarrollar en el aparcamiento, ya que la entrada al subterráneo forma parte integrante de la concesión misma, pues sin aquélla no puede existir el propio aparcamiento. Por tanto, el aprovechamiento especial del dominio público sujeto a licencia o autorización ha de entenderse concedido en el propio contrato de concesión; y en el peor de los casos el requerimiento para la solicitud de la licencia previa de «paso de vehículos» habría que hacerse al concesionario, que es la persona que lo construyó y explota, pero nunca a la comunidad de usuarios, que carece de título alguno, salvo para el uso.

Por el contrario, debe recordarse que por *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2010 (recurso de casación núm. 3435/2008)* se desestima el recurso planteado frente a la ordenanza reguladora de los pasos de vehículos del Ayuntamiento de Madrid, confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de diciembre de 2007, que había confirmado la legalidad de la exigencia de la obtención de la licencia de paso a las estaciones de servicios, sin que la misma quedase comprendida en la licencia de actividad otorgada a tales estaciones de servicio.

3. Novedades bibliográficas

A lo largo del año 2010 se han publicado diversas monografías y artículos sobre la materia, alguno de ellos por parte de reputados especialistas. Así, destaca la monografía de H. GONSÁLVEZ PEQUEÑO, titulado *La recuperación posesoria de los bienes de las entida-*

des locales (Marcial Pons, 167 pp.), donde se analiza con profusión la regulación normativa y su aplicación jurisprudencial de la potestad de recuperación de oficio de los bienes públicos por parte de las Administraciones locales. A la luz de la misma el autor precisa la insuficiencia, cuando no deficiencia, de tal regulación, lo que conduce a propugnar soluciones alternativas de *lege ferenda*. Resultan sumamente acertadas las observaciones realizadas sobre el objeto de tal potestad, que permite diferenciarla de otras potestades administrativas, así como el análisis del procedimiento de recuperación posesorio.

El Patrimonio Municipal del Suelo es el objeto de análisis de R. RAMÍREZ DE LA SERNA, «Naturaleza y destino del Patrimonio Municipal de Suelo en la Ley 7/2002», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262 (2010, pp. 127 a 140), circunscrito a la peculiaridad de la regulación andaluza, a través del tamiz del Texto Refundido de 2008 de la Ley de Suelo.

II. EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. Novedades normativas

A lo largo del año 2010 no se ha aprobado ninguna norma legal o reglamentaria con incidencia directa sobre la institución expropiatoria, ni por el Estado (en este momento se sigue elaborando el borrador de Reglamento que desarrolle el Texto Refundido de 2008 en materia de valoraciones) ni por la Comunidad Autónoma de Madrid.

2. Doctrina jurisprudencial

A lo largo del 2010 la jurisprudencia recaída en materia de expropiación forzosa sigue siendo uno de los campos más abundantes en cuanto al número de sentencias adoptadas, si bien no pueden encontrarse cambios significativos de rumbo en la misma.

El recurso a la figura de la vía de hecho, como instrumento técnico de control de la legalidad de la actuación expropiatoria, sigue presentando ejemplos notables en la jurisprudencia. Definida como toda actuación material realizada al margen o sin previa resolución administrativa que le sirva de fundamento, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2010 (recurso de casación núm. 1052/2008)* confirma la existencia de tal vía de hecho en la construcción de un enlace en el acceso de la duplicación de la M-501 en el término de Boadilla del Monte, dado que el proyecto constructivo, que implicaba la expropiación de terrenos, configura dicho acceso con estructura de trompeta, mientras que la ejecución material del mismo, a raíz de un convenio entre el ayuntamiento, la Junta de Compensación del sector afectado y la Comunidad de Madrid, se efectúa con estructura de diamante, afectado a terrenos de un tercero. Lo relevante es que aquí el Tribunal confirma la irrelevancia de que simultáneamente a la ejecución material de esas obras se comenzase a tramitar la modificación del proyecto constructivo. Ésta debía

haber sido previa con el fin de legitimar *ab initio* la afectación material sobre terrenos privados.

Ante la situación, más común de lo deseable, del seguimiento del expediente expropiatorio con quien en realidad no es el sujeto expropiado, el verdadero titular tiene abiertos dos escenarios procesales. Puede, en primer lugar, instar la nulidad del expediente expropiatorio ante la jurisdicción contencioso-administrativa por haberse seguido el expediente expropiatorio con otro sujeto, incurriendo así en una vía de hecho. Pero también puede acudir, en segundo lugar, ante la jurisdicción civil para que por ésta se declare su titularidad sobre el bien expropiado, con el fin de que por el sujeto que incorrectamente ha recibido el justiprecio se le reintegre junto con sus intereses, como ha precisado, p. ej., la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 29 de junio de 2010 (recurso de casación por infracción procesal núm. 1444/2006)*, que especifica que la jurisdicción civil en ningún caso podrá declarar la nulidad del expediente expropiatorio. Es más, dicha situación ocasiona problemas de difícil solución en la práctica, ante la tendencia de las Administraciones y/o los beneficiarios de la expropiación de acudir a la información suministrada por el Catastro con prioridad a la información suministrada por el Registro de la Propiedad, ante las posibles divergencias entre uno y otro. En este punto, p. ej., la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 19 de abril de 2010 confirma la improcedencia de proceder a la inscripción registral de la expropiación cuando ésta se ha seguido con sujeto distinto del titular registral, que la adquirió protegido por la fe pública registral.

En la fijación de los criterios de valoración debe partirse de la competencia exclusiva del Estado, sin que la competencia urbanística autonómica de carácter exclusivo (sin perjuicio de los títulos competenciales que el Estado pueda esgrimir en este ámbito, v. gr., art. 149.1.ª1 de la Constitución) permita a las Comunidades Autónomas establecer indirectamente normas sobre valoración. Ello ocurre, p. ej., respecto de la valoración de los suelos urbanos que no tengan atribuido específicamente por el instrumento de planeamiento un aprovechamiento urbanístico. La regulación autonómica que determine como aprovechamiento para tales suelos un determinado aprovechamiento ficticio queda desplazada a efectos valorativos, debiendo determinarse su valor por el aprovechamiento atribuido a los terrenos próximos, *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 29 de diciembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo núm. 612/2006)*.

En relación a la determinación del justiprecio, resulta sumamente interesante la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que clarifica cómo debería interpretarse por los órganos jurisdiccionales la regulación del Texto Refundido de 2008. Así, p. ej., en la *STEDH de 19 de enero de 2010 (demanda núm. 72746/2001, caso Zuccala contra Italia)*, remitiéndose al caso *Scordino contra Italia*, reitera la idea de que debe existir una razonable proporcionalidad entre el valor expropiatorio y el valor del mercado del bien, puesto que en caso contrario se impone al ciudadano una carga excesiva y desproporcionada que no encuentra justificación en el interés general perseguido con

la expropiación. En este sentido considera que se produce dicha desproporción si la indemnización expropiatoria se fija en 340 euros cuando el valor es de 620 euros. Lo relevante es que el TEDH fija como regla general que la indemnización por la violación del derecho de propiedad reconocido en el art. 1 del Protocolo Adicional núm. 1, con base en el art. 41 del Convenio, debe corresponderse a la diferencia entre el valor de mercado del terreno en el momento en que se verificó la expropiación y la cuantía indemnizatoria fijada conforme a la legislación aplicable en dicho momento, incrementada con los correspondientes intereses de demora.

Este mismo principio conduce a la *STEDH de 12 de octubre de 2010 (demanda núm. 21978/2002, caso Luigi Serino contra Italia)*, en relación a la fijación de la indemnización por ocupación temporal, determinada tomando como base el valor de expropiación del bien, a afirmar que si el valor de referencia expropiatorio no es el valor de mercado del bien, sino un valor inferior, la indemnización por ocupación temporal del bien impone al propietario una carga desproporcionada, vulnerando su derecho a la propiedad privada.

Y para la determinación de ese valor de mercado, la *STEDH de 4 de noviembre de 2010 (demanda núm. 40975/2007, caso Dervaux contra Francia)* considera relevante el precio acordado por la Administración expropiante con otros sujetos expropiados a través de la figura del convenio expropiatorio.

Cuando simplemente se impone al propietario del terreno una servidumbre, el *quantum* de la indemnización no debe incrementarse con el premio de afección, como recuerda la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 30 de diciembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo núm. 7792/2008)*, ya que el mismo constituye una compensación por la mera pérdida del bien o derecho expropiados al desaparecer del patrimonio de su titular. Por consiguiente, cuando el propietario conserva el uso y disfrute de los derechos expropiados, no procede otorgar indemnización alguna, salvo que la servidumbre impuesta suponga el establecimiento de limitaciones tan amplias que equivalgan a la privación al 100 por 100 del dominio e impidan su uso, aunque sea en un pequeño o mínimo margen por el expropiado.

La regla de la presunción de acierto de la que gozan las resoluciones del jurado de expropiación supone que, en principio, la carga de probar la infracción del ordenamiento o el error de apreciación a la parte que las impugna, debiendo acreditarse que su resolución infringe preceptos legales o incurre en un error o disconformidad patente con elementos de juicio que obren en el expediente o fueran aportados a los autos. Aquí, los Tribunales reiteran que la prueba idónea para tal fin es la prueba pericial, ya que el dictamen emitido en la vía jurisdiccional con todas las garantías establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil tiene las mismas notas de imparcialidad y objetividad que el acuerdo del jurado. Pero lo relevante es que no participan de tal calificación de auténtica prueba pericial los informes técnicos que las partes acompañan junto a sus hojas de aprecio.

Y esta regla, se afirma, que tiene su origen en la imparcialidad que debe predicarse de la composición del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa regulado en la Ley de

1956. Pero la misma regla se rechaza respecto de los órganos de valoración autonómicos. A pesar de su adecuación constitucional, afirmada por las Sentencias del Tribunal Constitucional 251/2006 y 315/2006, los Tribunales Superiores de Justicia se resisten a proyectar la anterior doctrina de su imparcialidad y, consecuentemente, la presunción de acierto de sus resoluciones, al considerar que la mayor parte de sus integrantes está designada por la Administración pública e, incluso el técnico redactor del informe de la Administración expropiante participa en su composición, por lo que sus conclusiones pueden ser rebatidas por cualquier medio adecuado en Derecho, como precisa, p. ej., la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 29 de diciembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo núm. 612/2006)*.

La controvertida doctrina jurisprudencial sobre la valoración de suelos formalmente clasificados como no urbanizables destinados a la implantación de sistemas generales como si se tratase de suelos urbanizables, construida fundamentalmente alrededor de la Ley 6/1998, continúa generando soluciones divergentes y en muchos casos insatisfactorias ante la solución *ad hoc* adoptada por los órganos jurisdiccionales.

Así, p. ej., la *Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2010 (recurso de casación núm. 651/2007)* determina que la expropiación de unos terrenos clasificados como suelo no urbanizable para la ampliación de la Universidad de Vigo no deben valorarse como si fuesen urbanizables. La explicación no resulta satisfactoria. El propio Tribunal Supremo había confirmado previamente el criterio contrario: la valoración como urbanizables en relación con la expropiación de terrenos destinados a la Universidad de Navarra —Sentencias de 28 de junio, 14 de septiembre y 12 de diciembre de 2000; 16 de enero y 10 de febrero de 2001—, Universidad de Alicante —Sentencia de 25 de mayo de 2009—; Universidad de Oviedo —Sentencias de 22 de febrero de 2006 y 11 de octubre de 2007—. Para el Tribunal Supremo ello se efectuó partiendo de la base de que los terrenos expropiados lo eran para unas construcciones docentes que, por su ubicación, se incardinaban en el ámbito de la ciudad a la que servían, y ello en razón de que la valoración como no urbanizable y en función del principio de equitativa de distribución de cargas del planeamiento hubiera supuesto una indebida singularización de los terrenos afectados por la expropiación que hubiera permitido una minusvaloración como rústicos de los mismos en relación con el expropiado. Lo cierto es que tales terrenos estaban ubicados en las afueras del núcleo urbano, sin conexión real con la ciudad construida. Por el contrario, ahora rechaza valoración como suelo urbanizable, dado que en la instalación docente de la universidad de Vigo se enclava inmersa en un bosque al estar ubicada en el monte, alejado y separado del centro urbano de Vigo y de cualquier núcleo de población o edificaciones residenciales, lo que impide que los terrenos limítrofes con los expropiados para la construcción se beneficien de unas plusvalías de las que carecen en realidad en función de la ubicación de la universidad.

Lo más relevante es la interpretación que puede inferirse de algún pronunciamiento del Tribunal Supremo relativo a la incidencia que sobre dicha construcción presenta la modificación llevada a cabo por la Ley 10/2003, al reconocerse ya, siquiera sea de for-

ma indirecta, que la misma excluye su aplicación a los supuestos de sistemas generales supramunicipales, si bien permitiendo su continuación respecto a los sistemas generales municipales, como puede ser un cementerio, supuesto analizado por la *Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2010 (recurso de casación núm. 2808/2007)*.

En todo caso, debe retenerse la adecuación constitucional de la fijación de justiprecios diversos, respecto de terrenos de similares características expropiados dentro del mismo proyecto, cuando su fijación jurisdiccional es efectuada por Secciones distintas de la misma Sala del correspondiente Tribunal Superior de Justicia, puesto que tales secciones deben reputarse órganos judiciales diferentes a efectos del principio de igualdad en la aplicación de la ley y, por consiguiente, resulta constitucionalmente legítimo que esas secciones distintas de un mismo tribunal mantengan criterios no coincidentes sobre un mismo punto de hecho o de derecho, como recuerda, rechazándose así la multiplicidad de recursos de casación para la unificación de doctrina planteados este año, p. ej., la *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2010 (recurso de casación para la unificación de la doctrina núm. 542/2009)*.

La conclusión del expediente expropiatorio, sea a través de un convenio (mutuo acuerdo), sea a través de la resolución del órgano de valoración (Jurado Provincial de Expropiación u órgano autonómico equivalente), confirmada jurisdiccionalmente determina que los posibles daños o perjuicios sufridos como consecuencia de una expropiación parcial que no hubiesen sido alegados con anterioridad no podrán hacerse valer ni frente a la cosa juzgada material de una sentencia ni frente a la vinculación obligatoria del convenio. Es más, como señala, p. ej., la *Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2010 (recurso de casación núm. 1014/2009)*, compartiendo en este punto la postura del Consejo de Estado, resulta improcedente plantear un procedimiento de responsabilidad patrimonial, puesto que todas las cuestiones indemnizatorias deben dilucidarse en el seno del expediente expropiatorio.

3. Novedades bibliográficas

En materia de expropiación urbanística la producción bibliográfica a lo largo de 2010 ha seguido estando dominada por el análisis de la normativa y la jurisprudencia en materia de valoraciones. Así, p. ej., J. ORTIZ BALLESTER, «Valor de mercado, valor urbanístico y el principio de igualdad en la expropiación forzosa», publicado en la *Revista de Urbanismo y Edificación* núm. 22 (2010, pp. 187 a 210) analiza la incidencia de la regulación establecida por el Texto Refundido de 2008 de la Ley de Suelo sobre el concepto de justiprecio, a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la proyección que el mismo tiene en función de las distintas clases de suelo, incidiendo en la disfunción que provocó la doctrina jurisprudencial sobre sistemas generales. Más específicamente, J. M. SERRANO ALBERCA, «Reflexiones para una aplicación razonable de la Ley de Suelo de 2008, en relación con la valoración del suelo, en especial de los sistemas generales», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21 (2010, pp. 175-207), incide

en su tesis sobre la valoración de los suelos en situación básica de suelo rural destinados a la implantación de sistemas generales urbanísticos como si fuesen suelos urbanizados, con el fin de evitar una vulneración del principio de equidistribución, mostrándose crítico con la solución legal del Texto Refundido de 2008. A su vez, A. E. HUMERO MARTÍN, «Valoración de las concesiones administrativas, derechos reales, fincas gravadas con cargas e indemnizaciones a favor de los arrendatarios urbanos, rústicos y de locales de negocio, dentro del marco legislativo del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21 (2010, pp. 105-128), analiza la evolución de tales criterios de valoración y la remisión a su normativa propia.

También existen artículos más generales, donde se analiza la institución de la expropiación forzosa en una perspectiva global, aun cuando ello sea desde una perspectiva sectorial. En esta línea se enmarca el trabajo de A. TOLEDO PICAZO, «Las expropiaciones urbanísticas. Estudio completo, Antonio Toledo Picazo», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 11 (2010, pp. 1722-175), donde se analizan las especialidades del instituto expropiatorio en su proyección al ámbito urbanístico, a la luz del Texto Refundido de 2008 de la Ley de Suelo y la normativa autonómica en materia de urbanismo.

