

# Bienes públicos y expropiación forzosa

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

**Palabras clave:** bienes locales; régimen de utilización; expropiación forzosa; criterios de valoración.

**Keywords:** local public property; conditions of use; eminent domain; valuation.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES: 1. Novedades normativas. 2. Aportaciones doctrinales. 3. Pronunciamientos judiciales.—III. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. Novedades normativas. 2. Aportaciones doctrinales. 3. Pronunciamientos judiciales.

## I. INTRODUCCIÓN

El régimen de los bienes públicos locales en el año 2011 no presenta, al igual que en el año 2010, ninguna novedad normativa realmente significativa, salvo en cuestiones puntuales que tienen una finalidad clara, posibilitar que las Haciendas locales alleguen recursos a través de nuevas formas de utilización de los bienes locales. Esa forma de utilización, en sintonía con un movimiento en auge en toda Europa y con la mayor conciencia de la importancia del concepto de desarrollo sostenible, consiste en la cesión temporal de bienes patrimoniales para la implantación de huertos ecológicos.

En materia de expropiación forzosa sí existe una novedad normativa significativa y de gran calado, como es el Reglamento de Valoraciones, si bien su recorrido real se desconoce, puesto que si finalmente el nuevo gobierno de la nación modifica la legislación estatal sobre urbanismo en la dirección apuntada en su programa electoral, ello abocará necesariamente a una nueva modificación de los criterios de valoración a efectos expropiatorios.

## II. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1. Novedades normativas

Durante el año 2011 en la Comunidad de Aragón se aprobó el *Decreto 20/2011, de 8 de febrero, por el que se crea el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento* (BO de Aragón de 18 de enero). Los arts. 16 y 17 del Decreto precisan que el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo tiene por objeto la inscripción de los inventarios de los bienes autonómicos o municipales de los patrimonios públicos de suelo, así como la anotación de los actos que supongan modificación de dichos inventarios.

En Castilla-La Mancha, el Ayuntamiento de Cuenca aprobó la *Ordenanza reguladora de la ocupación de la vía pública con terrazas de bar y otras instalaciones auxiliares* (BOP de Cuenca de 18 de noviembre de 2011), cuyo objeto es tanto la instalación de terrazas en espacios de uso y dominio públicos como las situadas en espacios privados que permanezcan abiertos al uso público común general. A su vez, el Ayuntamiento de Albacete aprobó la *Ordenanza reguladora de los espacios públicos para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana y el civismo* (BOP de Albacete de 23 de marzo de 2011), cuyo objeto es preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio, encuentro, reunión y recreo, con pleno respeto a la dignidad, a los derechos de los demás y a la seguridad y tranquilidad ciudadana, así como a la pluralidad de expresiones culturales, políticas y religiosas y de formas de vida diversas existentes, así como la prevención de cualesquiera actuaciones perturbadoras de la convivencia, tranquilidad y seguridad ciudadana y la protección de los bienes públicos y de las instalaciones y elementos que forman parte del patrimonio ambiental, arquitectónico y urbanístico del municipio de Albacete frente a las agresiones, alteraciones o usos indebidos de que puedan ser objeto, la sanción de las conductas y comportamientos incívicos y la reparación de los daños causados. Esta misma finalidad es la perseguida por la *Ordenanza reguladora del uso cívico de los espacios públicos* del Ayuntamiento de Palma de Mallorca (BOIB de 19 de marzo de 2011). En la Comunidad de Castilla y León, el Ayuntamiento de Zamora aprobó la *Ordenanza reguladora de la ocupación temporal de espacios exteriores con veladores, parasoles y otras instalaciones análogas que constituyan complemento de la actividad de hostelería* (BOP de Zamora de 18 de mayo de 2011). Finalmente, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Ayuntamiento de Usúrbil ha aprobado el *Reglamento Regulator de la concesión y uso de los huertos municipales* (BO de Guipúzcoa de 13 de junio de 2011).

En la Comunidad de Madrid diversas entidades locales han aprobado ordenanzas que regulan determinados aspectos de sus bienes públicos, sin que se introduzcan novedades significativas en el régimen de los bienes públicos locales. Así el Ayuntamiento de

Torres de la Alameda aprobó la *Ordenanza municipal de Parques y Jardines Municipales* (BOCAM de 12 de octubre de 2011), donde precisa que tales espacios, por su calificación de bienes de dominio y uso público, no podrán ser objeto de uso privativo en actos organizados que por su finalidad, contenido, características o fundamento, presuponga la utilización de tales recintos con fines particulares en detrimento de su propia naturaleza y destino, salvo las excepciones expresamente autorizadas por razones de interés. En tales supuestos, la autorización deberá establecer las medidas precautorias necesarias para evitar detrimento de los mismos referentes a la reparación de posibles daños, a las posibles indemnizaciones por destrozos en elementos vegetales, así como a los gastos de limpieza o de cualquier otra índole o naturaleza.

El Ayuntamiento de El Molar aprobó la *Ordenanza municipal reguladora de la ocupación de la vía pública con terrazas y elementos auxiliares*, afirmando de una parte que dicha instalación en la vía pública es una decisión discrecional del ayuntamiento, que supone la utilización especial de un espacio público, por lo que su autorización deberá atender a criterios de compatibilización del uso público con la utilización privada, debiendo prevalecer en los casos de conflicto, la utilización pública de dicho espacio y el interés general ciudadano. De otra parte la ordenanza se aplica tanto a la instalación de terrazas en los espacios de uso y dominio públicos, como a su instalación en cualquier espacio libre abierto sin restricciones al uso público, independientemente de la titularidad registral, sin perjuicio de que en este supuesto no deba pagarse tasa o precio público alguno. Sólo quedan excluidas las terrazas situadas en espacios de titularidad y uso privado, que se registrarán, en su caso, por las condiciones que se fije en la licencia de apertura de la actividad. Resulta evidente que esta tendencia de los ayuntamientos madrileños, y españoles en general, tiene su razón de ser en la grave crisis de tesorería que padecen, por lo que se intenta allegar mayores ingresos a través del aumento de las percepciones públicas por la utilización de los espacios públicos.

A su vez, el Ayuntamiento de Olmeda de Las Fuentes aprobó la *Ordenanza municipal reguladora de los Huertos de Ocio* (BOCAM de 14 de julio de 2011), dando cobertura a una práctica que comienza a afianzarse en España, al igual que en el resto de Europa. Dicha ordenanza regula la utilización de los denominados huertos de ocio, que son terrenos de unos 50 metros cuadrados de iniciativa pública, dotados todos ellos de acometida de agua para riego por goteo, destinados al ocio y recreo de los ciudadanos mediante el ejercicio en ellos de la agricultura ecológica, destinándose los productos de la misma al autoconsumo familiar o a los fines sociales de las asociaciones o entidades adjudicatarias. Lo relevante es que se limita dicho uso a los ciudadanos empadronados en el municipio, realizándose la asignación mediante sorteo público.

El Ayuntamiento de Navacarnero aprueba la *Ordenanza municipal reguladora del Mercado Municipal de la Cruz Verde* (BOCAM de 2 de julio de 2011), configurado como un bien de servicio público. A su vez, el Ayuntamiento de Alcobendas aprobó la *Ordenanza municipal reguladora de los pasos de carruajes* (BOCAM de 1 de julio de 2011), configurados como un aprovechamiento especial del dominio público.

## 2. Aportaciones doctrinales

El régimen de los bienes públicos sigue siendo objeto de atención por parte de la doctrina administrativa, realizándose estudios de alcance general, como el estudio de F. LÓPEZ RAMÓN, «Teoría jurídica de las cosas públicas», *RAP*, núm. 186 (2011), pp. 9 a 51, donde se efectúa un estudio de las categorías y el ámbito de la teoría jurídica de las cosas públicas. Las categorías incluidas son las cosas comunes, los bienes de dominio público, los bienes patrimoniales y los bienes de interés público, cuyas características principales se exponen, realizándose una escala de la publicidad de las cosas, que proporciona criterios para establecer los límites del ámbito de las mismas cosas públicas. Dos artículos más merecen ser destacados. En primer lugar, el análisis práctico de las facultades que ostenta la administración local en relación con los bienes públicos, efectuado por V. MANTECA VALDELANDE, «Las potestades administrativas de investigación, recuperación de bienes y derechos», *Actualidad Administrativa*, núm. 20 (2011), pp. 5 a 20, donde se efectúa una sistematización del alcance de tales potestades, a la luz de la más reciente jurisprudencia sobre la materia. Mayor interés presenta, por lo que respecta al régimen de aprovechamiento, el trabajo de M.<sup>a</sup> J. GALLARDO CASTILLO, «Aprovechamiento económico y rentabilidad social de los bienes patrimoniales en tiempo de crisis: ¿una cuestión de legalidad o de oportunidad?», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 142 (2011), pp. 36 a 53, donde se realiza un análisis desde la óptica de la compatibilidad entre la rentabilidad económica y la rentabilidad social en el uso y utilización de los bienes patrimoniales, de las figuras del arrendamiento de los bienes patrimoniales y la cesión gratuita temporal de los bienes patrimoniales. Igualmente centra su atención en el aprovechamiento lucrativo de los bienes patrimoniales, analizando el régimen jurídico con especial atención a los procedimientos y formas de adjudicación.

## 3. Pronunciamientos judiciales

Una de las cuestiones que suscita mayor problemática en el ámbito local sigue siendo la figura de la afectación al dominio público por el uso durante más de veinticinco años para una finalidad o servicio público de un terreno patrimonial de la entidad local, produciéndose en tal supuesto la alteración de su calificación jurídica *ex lege*. El problema fundamental aquí es la prueba tanto de la efectiva afectación como de su duración. La cuestión, como se infiere, por ejemplo, de la STSJ de Castilla y León (Sala de Burgos) de 7 de octubre de 2011 (recurso de apelación núm. 103/2011), es determinar si efectivamente se ha producido dicha afectación implícita, puesto que no cualquier utilización del bien puede considerarse apropiada para ello. En el supuesto concreto la problemática se proyecta sobre un terreno inscrito en el Inventario Municipal de Bienes como bien patrimonial y sobre el que el ayuntamiento pretende erigir un centro de salud. Frente a ello se argumenta por los recurrentes que dicho terreno, colindante con una plaza, se usa como zona de aparcamiento y plaza. Por el contrario, para la Sala la previsión del

art. 81 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local no permite considerar que aquí se ha producido tal alteración implícita de la calificación jurídica del bien. Y ello de una parte porque no se ha producido una adscripción expresa y explícita del solar al uso público de calle o plaza pública ni tampoco a ningún otro servicio público. Lo único acreditado en el proceso es que bastante tiempo después de que el solar dejara de prestar el uso de cuadra para el toro semental y para el toro utilizado en los festejos de la localidad, y una vez demolido el mismo por hallarse en ruina, y tras ser el terreno primero nivelado con tierra, más tarde adecentado con hormigón, y finalmente en el año 1995 adoquinado como el resto de la plaza, se utilizaba de forma ocasional y sobre todo de forma espontánea por vecinos de la localidad o personas que acudían a la misma para estacionar sus vehículos si no había espacio en la plaza, y también para colocar en los últimos años unos contenedores de basura. El Tribunal considera que la no existencia de una adscripción expresa de citado bien patrimonial a un uso o servicio público, el hecho de que el uso para aparcamiento y para la colocación de contenedores de basura que se ha realizado de dicho terreno haya sido sólo de forma ocasional y espontánea, dado que se trata de una pequeña localidad con muy poca población, amén de que no se ha probado de forma bastante y suficiente que ese uso lo haya sido durante un periodo superior a veinticinco años, determina que no se ha producido tal alteración de la calificación jurídica.

La potestad de recuperación de oficio de los bienes demaniales locales sigue generando conflictos, fundamentalmente en aquellas localidades cuya actividad económica es fundamentalmente agraria. Con independencia de que la declaración de titularidad del bien efectuada por la jurisdicción contencioso-administrativa tenga simplemente un carácter prejudicial, sin perjuicio del derecho que asiste al sujeto privado de acudir ante la jurisdicción civil para reivindicar la propiedad del terreno, la cuestión fundamental en sede contencioso-administrativa, al igual que ocurría con la afectación implícita, es la prueba de la previa posesión municipal para un uso público. En efecto, la Administración ha de acreditar la efectiva posesión administrativa o uso público del bien de que se trate, pudiendo probarse tales elementos por cualesquiera medios de prueba, testificales, documentos, planos, etc. Lo que se exige es que la demostración de que los bienes en cuestión son de dominio de la Administración se verifique a través de una prueba exhaustiva, considerándose suficiente una información acreditativa del hecho posesorio. Buen ejemplo de ello es la STSJ de Castilla y León (Sala de Burgos) de 4 de marzo de 2011 (recurso de apelación núm. 181/2010), que tras recordar la posición fijada por el Tribunal Supremo en la interpretación del art. 71 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1985, considera acreditada dicha posesión a través del siguiente razonamiento: «...Partiendo de esta premisa, es cierto que los planos catastrales no recogen la existencia de esta vía, pero, por una parte, nos encontramos con que aparece algún plano existente con anterioridad en que se recogía esta calle... Pero mucho más trascendente y acreditativo de la existencia de una posesión por parte del ayuntamiento de este suelo viene determinado no sólo por las testificales practicadas, sino fundamentalmente por la licencia concedida al propietario de la par-

cela que en ese mismo plano figura con el núm. 126, que permite fachada precisamente a esta calle o calleja, además de que las edificaciones por él mismo construidas vierten el agua hacia la misma. Por otra parte, también aparece una actuación del ejercicio de la posesión por parte del ayuntamiento por las obligaciones impuestas al propietario de la parcela lindante, en el que le obliga a fijar el muro lindante de acuerdo con los parámetros que el ayuntamiento especifica, y que se aprecia por las fotografías aportadas. Con las fotografías que se aportan en este informe, no sólo se aprecia la realidad de una posible existencia de un vial o calle, sino también su posesión, pues se puede observar la existencia del uso reciente de esta vía al apreciarse un sendero, sin perjuicio de que no esté delimitada exactamente la anchura de la vía, ni tampoco se encuentre recogida en el inventario de bienes inmuebles del ayuntamiento. La posesión reciente de este terreno por parte del ayuntamiento se acredita, a la vista de esta licencia concedida para edificar..., así como por la existencia del sendero en el suelo discutido; y la descripción de los linderos de fincas colindantes que figuran en las escrituras aportadas por el ayuntamiento con su contestación, así como la existencia del vertido de aguas hacia dicho espacio de edificaciones construidas en la parcela antes indicada, denotan que existía también una anterior posesión...». En esta misma línea, las SSTSJ de Galicia de 3 de marzo de 2011 (recurso de apelación núm. 4364/2010) y 20 de enero de 2011 (recurso de apelación núm. 4252/2010), precisan que la falta de constancia en el Inventario de Bienes Municipales no es óbice para afirmar la posesión municipal de un vial público. Por el contrario, si el bien consta en dicho inventario como consecuencia de un proceso urbanístico de reparcelación, tal circunstancia es elemento suficiente para acreditar la posesión, como precisa la STSJ de Andalucía (Sala de Granada) de 20 de junio de 2011 (recurso contencioso-administrativo 984/2003).

Conectada directamente con esta cuestión se encuentra la facultad de los vecinos de instar la inclusión en el inventario de aquellos bienes que consideren de titularidad municipal. Ahora bien, ello requiere una prueba cumplida de tal titularidad, máxime cuando lo que se encuentra en disputa son relaciones de vecindad entre dos privados, como precisa la STSJ del País Vasco, de 24 de enero de 2011 (recurso de apelación núm. 681/2009).

Por último, la conflictividad se proyecta también sobre las formas de disposición de los bienes públicos, fundamentalmente por la exigencia o no de previa licitación pública. En esta línea, la STS de 20 de mayo de 2011 (recurso de casación núm. 3413/2007) determina con total rotundidad que la enajenación directa por parte de un ayuntamiento de una parcela existente en el subsuelo de un terreno municipal destinado a zona verde, en cuanto compraventa debe configurarse como un contrato patrimonial excluido de la normativa sobre contratos de las Administraciones públicas y sus reglas de selección del licitador, pero que requiere acudir a la figura de la subasta. La normativa aplicable en cuanto a su preparación y adjudicación son las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas, lo que remite directamente a la regulación contenida en la legislación de régimen local, en concreto a lo dispuesto en el art. 80 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen

Local, aprobado por RDL 781/1986, de 18 de abril, que establece que «las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse mediante subasta pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario», así como a lo dispuesto en el art. 112.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, que también establece la subasta como procedimiento de enajenación, salvo el supuesto de permuta. En concreto, la sentencia precisa que «...1) La subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los entes locales, según resulta de lo establecido en el art. 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio); y en términos parecidos se pronuncia el art. 168, citado por la sentencia recurrida, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril —TR/LS 1976—. 2) El significado de esa regla va mas allá de ser 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. 3) Es en el marco de la idea anterior como ha de ser interpretado el apartado 2 del art. 112 del RBEL. Ello conduce a que la exigencia del expediente que en este precepto se establece para, a través de la permuta, excepcionar esa regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla (la permuta) no ya como una conveniencia sino como una necesidad...». La conclusión es rotunda: siendo la finalidad de la subasta, cuando se utiliza como forma de enajenación de un bien público, ampliar al máximo el abanico de ofertas posibles, para de esta manera acentuar la concurrencia competitiva y estimular en los participantes su esfuerzo o interés por presentar las ofertas más ventajosas para la Administración convocante, la falta de utilización de este procedimiento, que únicamente debe ceder en el supuesto de permuta con otros bienes, no se ajusta a Derecho, pudiendo producir, además, menoscabo en la Hacienda municipal. A su vez, la SAN de 21 de noviembre de 2011 (recurso contencioso-administrativo núm. 968/2008) reitera la configuración de la donación de terrenos patrimoniales entre Administraciones públicas como un negocio jurídico entre Administraciones públicas, de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En tales contratos, la inclusión de una cláusula cuyo incumplimiento justifique la solicitud de reversión del terreno debe ser expresa, sin que se puede presumir de conductas anteriores de la Administración donante.



### III. EXPROPIACIÓN FORZOSA

#### 1. Novedades normativas

La legislación estatal en materia de expropiación presenta como evidente novedad de gran calado la aprobación del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el *Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo* (BOE de 9 de noviembre). Como precisa el Preámbulo, «el Reglamento, desarrolla el texto refundido de la Ley de Suelo en lo relativo a “la valoración inmobiliaria”, con la intención de dar respuesta al deseo expresado por el legislador estatal, de mejorar el funcionamiento del mercado del suelo, para hacerlo más transparente y eficiente, combatiendo además, en la medida de lo posible, las eventuales prácticas especulativas en la utilización del mismo, prácticas especulativas que, en ocasiones, afectaban directamente a la fijación de valores a efectos expropiatorios». El Reglamento concreta la metodología para la valoración de los suelos en situación básica rural y en situación básica de urbanizado. Por lo que respecta al suelo rural se precisa que la renta real es aquella que corresponde a la explotación del suelo rural de acuerdo con su estado y actividad en el momento de la valoración, ya sea la existente, debidamente acreditada, o la atribuible de acuerdo con los cultivos y aprovechamientos efectivamente implantados sobre la base de datos estadísticamente significativos, con lo que se otorga respaldo normativo a la práctica habitual de remisión a los datos estadísticos publicados por el Ministerio y las Consejerías competentes en materia de agricultura. A su vez, se determina que la renta potencial es aquella que pueda ser atribuible a la explotación del suelo rural de acuerdo con los usos y actividades más probables de que sean susceptibles los terrenos, de conformidad con la legislación y normativa que les sea de aplicación, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Para la identificación de tales usos y actividades deberán considerarse como referentes estadísticamente significativos la existencia y viabilidad de los mismos en su ámbito territorial o, en su defecto, justificarse sobre la base de un estudio económico de viabilidad de la explotación y acreditar la obtención de los títulos habilitantes necesarios para su implantación de acuerdo con la legislación aplicable. Todo ello presupone la necesidad de incorporar un informe suficientemente motivado. El Reglamento establece distintas metodologías de capitalización de tales rentas en función del objeto expropiado, precisando además la aplicación del factor de localización con un grado tal de complejidad e imprecisión que determinará que su litigiosidad sea mayor y la posibilidad de predictibilidad de las resoluciones judiciales disminuya notablemente, al deber basarse tales decisiones judiciales, sin lugar a duda alguna, en pruebas periciales insaculadas. La regulación, en síntesis, ha expulsado (dicho sea gráficamente) las normas de valoración del ámbito jurídico. Aquí debe destacarse, no obstante, que la aplicación de las normas valorativas establecidas en el Texto Refundido de 2008 no serán de aplicación a los suelos clasificados como urbanizables sectorizados. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de *Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público* (BOE de 31 de diciembre),



establece en su disposición final novena la renovación de la prórroga sobre excepciones a la aplicación de los nuevos criterios de valoración de suelo. Allí se otorga una nueva redacción al apartado 2 de la disposición transitoria tercera del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que queda redactado en los siguientes términos: «2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de aquélla, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros. De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de cinco años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo».

También debe destacarse, por su importancia para los ayuntamientos, la disposición adicional primera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de *Residuos y Suelos contaminados*, donde se declara de utilidad pública e interés social, a efectos expropiatorios el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos, lo que unido a su carácter de infraestructura (sistema general) de titularidad autonómica permite a las Comunidades Autónomas imponer no sólo a las entidades locales su ubicación en suelo rústico, sino también adquirir coactivamente tales terrenos a través de un procedimiento urgente.

A nivel local, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado la *Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones* (BO Ayuntamiento de 27 de diciembre), en cuyos arts. 60 y ss., se desarrolla la regulación de la expropiación por incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, calificándose impropriamente como «medio de ejecución forzosa» cuando los trabajos y obras a realizar rebasen el límite del contenido normal del deber de conservar y no sea efectiva la ejecución subsidiaria. La declaración de incumplimiento determina por sí misma la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes, así como el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios. En cuanto a la fijación del justiprecio se prevé expresamente la posibilidad de que el pago pueda realizarse en metálico o en especie mediante la adjudicación de vivienda resultante del proceso de rehabilitación siempre que sea posible y medie acuerdo con el expropiado. En todo caso se prevé en la ordenanza que cuando proceda el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, el ayuntamiento o, en su caso, el beneficiario deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, poniendo a su disposición viviendas en las condiciones de venta o alquiler sujetas a régimen de protección pública y en superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora, siempre y cuando los realojados cumplan con los requisitos exigidos en la normativa de aplicación para ser adjudicatarios de vivienda protegida.

En una línea similar, pero con una regulación más escueta, el Ayuntamiento de A Coruña ha aprobado el Texto Refundido de la *Ordenanza de conservación y rehabilitación de inmuebles* (BO A Coruña de 28 de noviembre de 2011), donde se prevé que la inclusión de un inmueble en el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar determinará la procedencia de la expropiación cuando las circunstancias de las obras a acometer o de la situación jurídica de la propiedad cuando se haya constatado el incumplimiento reiterado de las ordenes de ejecución de conservación o de rehabilitación.

## 2. Aportaciones doctrinales

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sigue siendo un referente esencial en la interpretación y determinación del alcance del derecho de propiedad frente a las intervenciones expropiatorias. En este sentido, debe citarse a J. BARCELONA LLOP, «Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *RAP*, núm. 185 (2011), pp. 49 a 87, donde se efectúa un profundo y completo análisis del art. 1, apartado 2, del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El artículo estudia el concepto de privación y precisar el significado de los requisitos exigidos por el citado artículo, así como otros aspectos (concepto de bienes, justo equilibrio entre el interés general y la protección de los derechos individuales) que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha analizado a la luz de la garantía europea del derecho de toda persona física o jurídica al respeto de su bienes, apartado 1 del art. 1 del Primer Protocolo Adicional, y que repercuten directamente sobre la segunda (especialmente en relación con la exigencia de una indemnización en caso de privación). Ya con carácter sectorial, A. EZQUERRA HUERVA, «Una nueva garantía en materia de expropiación forzosa. La inmunidad del justiprecio frente a eventuales reformas tributarias en caso de demora (STEDH de 16 de marzo de 2010) (petición núm. 72638/01, asunto Di Belmonte contra República Italiana)», *REDA*, núm. 151 (2011), pp. 679 a 704, estudia el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los cambios normativos en materia tributaria que inciden sobre la tributación del justiprecio expropiatorio cuando se produce una demora en su pago, con el fin de evitar la vulneración del principio de confianza legítima.

## 3. Pronunciamientos judiciales

En materia de expropiación forzosa el año 2011 presenta una manifiesta continuidad con los criterios asentados en la jurisprudencia. No obstante, merecen destacarse dos cuestiones relacionadas con la misma figura, la retasación. En primer lugar, la figura de la retasación es objeto de atención por lo que respecta a los criterios de valoración cuando el suelo, destinado a la implantación de una infraestructura de titularidad estatal, debe ser valorado como suelo urbanizable y el justiprecio inicial había sido fijado mediante el método objetivo de creación jurisprudencial basado en el valor de las viviendas de pro-

moción pública al tener formalmente la clasificación de suelo no urbanizable y tener la consideración de sistema general que crea ciudad. Entre otras varias, la STSJ de Madrid de 20 de mayo de 2011 (recurso contencioso-administrativo núm. 17/2008), se pronuncia sobre la solicitud de retasación efectuada en 2005 de terrenos expropiados para la ampliación del aeropuerto de Barajas en el año 2000 dentro del Proyecto «Aeropuerto Madrid-Barajas. Expropiación de terrenos necesarios para el desarrollo del Plan Director 2.ª Fase 37-AENA/99». La Sala determina en primer lugar la efectiva clasificación del suelo como urbanizable sectorizado: «...el PGOU de Madrid aprobado definitivamente el 17 de abril de 1997 adscribía el sistema aeroportuario a suelo no urbanizable común, pero que con la modificación puntual del mismo por resolución de 28 de mayo de 2003, establece en su memoria, entre sus determinaciones estructurantes en suelo urbanizable, la ampliación de Barajas-Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas. Además, los terrenos afectados por el proyecto expropiatorio que nos ocupa se incluyeron en el ámbito de ordenación especial AOE.00.02 “Sistema Aeroportuario Barajas”, como sistema general aeroportuario. Posteriormente se aprobó por resolución de 19 de octubre de 2005 (BOCM de 18 de noviembre de 2005), el Plan Especial del “Sistema General Aeroportuario Madrid-Barajas”, por lo que su valoración en cuanto sistema general como suelo urbanizable programado resulta incuestionable...». El problema se plantea a la hora de determinar el criterio de valoración que resulta aplicable. Frente a la aplicación del mismo criterio objetivo del valor de las viviendas de promoción pública, que fue el aplicado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y que en la práctica supone una simple actualización no muy significativa del valor, la Sala afirma que «...En el seno de estos autos, en cambio, ninguna de las pruebas periciales opta por este sistema de valoración, pues todas ellas coinciden en la aplicación del método residual dinámico. A este respecto, los dos dictámenes periciales de Sala ponen de relieve la pérdida de vigencia de las ponencias de valores catastrales, amén de no haber tenido en consideración las mismas la clasificación urbanística del terreno como urbanizable programado, justificando la aplicación del método residual dinámico (art. 27 de la Ley 6/1998) por la existencia de un mercado representativo de inmuebles, con precios ciertos y comparables en el entorno. En este concreto extremo, en ambos informes se aportan los testigos tenidos en cuenta y en el trámite de aclaraciones, ambos peritos se ratificaron en la certeza de los datos y la existencia de fuentes ciertas y seguras de valores de mercado en zonas limítrofes, todas ellas de suelo urbanizable programado y de suelo urbano. Ante estas consideraciones, la Sala debe concluir con que el valor del suelo mediante la aplicación del método residual dinámico resulta, en esta fase de retasación, en que se ha ido consolidando urbanísticamente la zona en que se ubica la finca expropiada, ajustada a Derecho...».

Esto es, frente a la pretensión infundada de la Administración de eludir la aplicación de los criterios legales fijados por la Ley 6/1998, que remiten al método residual, pretendiendo la aplicación de la metodología jurisprudencial que en la práctica otorga un valor inferior al de mercado, la Sala acepta en este supuesto concreto el recurso al método residual. Y la justificación la encuentra la Sala en que los sujetos expropiados aportaron al proceso, tanto mediante una pericia a instancia de parte como a través de la figura

del perito insaculado, la demostración de la existencia un efectivo mercado contrastado de terrenos ubicados en las proximidades del ámbito que es objeto de retasación. Ello supone pasar de un valor de 124 euros/m<sup>2</sup> a 271 euros/m<sup>2</sup>, con la consiguiente repercusión negativa para las arcas públicas, dada la amplia superficie objeto de los diferentes procedimientos de retasación.

Esta posición es plenamente compatible con la solución adoptada por el Tribunal Supremo, por ejemplo, en la Sentencia de 7 de noviembre de 2011 (recurso de casación núm. 746/2010), referente a la valoración de los terrenos expropiados para la ejecución del Aeropuerto de Burgos (Villafría). Allí el Tribunal Supremo precisa en primer lugar el alcance que la modificación del art. 25 de la Ley 6/1998 realizada en 2002 ha tenido sobre la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad.

«...Tal doctrina parte, por tanto, del criterio legalmente establecido de valoración del terreno expropiado conforme a su clasificación urbanística, criterio que constituye el vértice del sistema establecido en la Ley 6/1998 (arts. 23 y 25), en cuanto las previsiones del planeamiento se articulan en torno al principio de equitativo reparto de beneficios y cargas derivados del mismo, que supone la atribución a los distintos propietarios en proporción a sus participaciones, como señala el art. 5 de la referida Ley reguladora del Suelo y Valoraciones, de forma que el sacrificio que la expropiación supone sea soportado de manera proporcionada o, dicho en sentido negativo, que el expropiado no tenga que soportar de manera singular o absoluta el sacrificio patrimonial que se le impone en beneficio de un determinado entorno urbanístico, lo que supondría una desigual valoración de sus titularidades patrimoniales y, en definitiva, el incumplimiento del mandato constitucional que exige, entre otros requisitos, para la privación de bienes y derechos, la correspondiente indemnización. Es el mantenimiento de este esencial principio el que ha llevado al desarrollo de la doctrina que examinamos, con el objeto de superar las previsiones formalmente recogidas en el planeamiento, o la ausencia de las mismas, cuando es otra la realidad material de la situación en que se encuentran los terrenos expropiados y con ello el sacrificio que realmente supone para el expropiado la privación legal de sus bienes y que no puede desconocerse a efectos de valoración so pena de cargar al propietario, que se encuentra en las circunstancias que la jurisprudencia ha establecido para aplicar tal doctrina, con un sacrificio patrimonial que no responde al referido principio y sería de difícil encaje en las previsiones constitucionales (art. 33.3 CE)».

En la misma línea, teniendo en cuenta el contenido del art. 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica el art. 25 de la Ley 6/1998, se afirma en las antedichas Sentencias de 5 y 18 de julio de 2011 que «con esta nueva redacción del precepto en cuestión se trata de establecer la necesaria conexión entre las infraestructuras y servicios de carácter supramunicipal con el planeamiento urbanístico que, como se ha dicho, ha de tenerse presente como criterio de valoración de los terrenos expropiados para la ejecución de aquéllos. Es decir, la clasificación del suelo por el que discurren o en el que se ubican las infraestructuras o servicios supralocales, o su inclusión en un concreto ámbito de gestión, representan el nexo de unión

entre tales infraestructuras y planeamiento. De este modo, el legislador ha plasmado en la norma positiva, regulando sus bases y efectos, la necesidad de conciliar la doble perspectiva desde la que pueden contemplarse las repetidas infraestructuras y sistemas supramunicipales, ya que, estando previstas en el correspondiente instrumento de ordenación —cuyo ámbito espacial y objetivo de aplicación es limitado— se proyectarán, sin embargo, de manera simultánea en un ámbito territorial superior al del propio instrumento que los recoja. No olvida, con ello, el legislador de 2002 que tanto las infraestructuras y sistemas supralocales se articulan asimismo a través de instrumentos ajenos al planteamiento, de ámbito sectorial, aunque concertadamente tengan reflejo en el mismo, lo cual, según dijimos en nuestra STS de 1 de diciembre de 2008 (rec. cas. 5033/2005), citada por otras posteriores como la de 29 de junio de 2010 (rec. cas. 4276/2006), responde “a las exigencias de un principio de gran calado en nuestro sistema jurídico: el de coordinación, que exige acomodar el planeamiento municipal a las determinaciones de los instrumentos de ordenación de superior alcance territorial, en cuanto prevean dotaciones e infraestructuras supralocales que hayan de implantarse o discurrir por el término municipal”.

Valorando lo que precede, concluye que «...así tras la reforma del año 2002, el art. 25 de la Ley 6/1998 se hace eco de la jurisprudencia pronunciada por esta Sala sobre la materia; jurisprudencia que, ante el frecuente planteamiento de pretensiones de valoración como suelo urbanizable de los terrenos expropiados para la ejecución de infraestructuras, o implantación de servicios, supramunicipales, a pesar de estar aquéllos clasificados como no urbanizables, ha venido sosteniendo la necesidad de cualificar aquella conexión exigiendo para tales infraestructuras o servicios, más allá de su mera situación urbanística, su integración en el entramado urbano, en el sistema viario municipal, formando parte de su estructura y desarrollo, y, en definitiva, contribuyendo a crear ciudad. De este modo, no todos los terrenos expropiados para ejecutar tales infraestructuras o servicios tendrán que ser valorados como suelo urbanizable (o, en su caso, urbano) como tampoco lo tendrán que ser necesariamente en toda la extensión de la infraestructura sino en un tramo o parte concreta de la misma siempre que en ellos concurren las características antes señaladas...».

Esto es, el Tribunal Supremo fuerza el tenor literal del art. 25 de la Ley 6/1998, conduciéndolo a su doctrina tradicional, vaciando de contenido la reforma legal. La consecuencia es que el Aeropuerto de Burgos, a pesar de ubicarse sobre suelo formalmente clasificado como no rústico, debe valorarse como suelo urbanizable al deber configurarse como un sistema general, a pesar de su condición de infraestructura supramunicipal. Y ello porque la contribución que al efecto tiene el sistema aeroportuario de Burgos-Villafría, como sistema general de comunicaciones, desde su localización próxima al casco urbano, como se refleja por el propio jurado al aplicar en la fijación del justiprecio un factor corrector de 1,5 precisamente por tal proximidad, y su integración en un área urbana logístico-industrial donde se localizan diversas infraestructuras, formando parte de una zona en expansión, que se refleja claramente por la inclusión de los terrenos expropiados en el Plan Regional de Ámbito Territorial del Complejo de Actividades Económicas de Burgos es incuestionable.

Desde esa premisa, el Tribunal Supremo rechaza que en ese caso concreto pueda valorarse ese suelo urbanizable por aplicación del método residual previsto en la Ley 6/1998. Y ello porque «...la Sala entiende que no procede la aplicación al caso del método residual sobre precios de mercado, al tratarse de suelo urbanizable que, en la situación existente, no permite acudir a valores en venta correspondientes a la zona o área, como pone de manifiesto el perito al tomar en consideración los correspondientes a otros muchos sectores o calles, un total de 24, que evidentemente pueden dar idea de una media de los mismos pero no de valores reales de la zona, como tampoco se ha podido establecer el importe real de los gastos de urbanización, que el perito señala en razón de un porcentaje sobre los ingresos, de manera que el método así aplicado no responde propiamente a valores reales...». Por el contrario, en ese supuesto debe acudirse al método objetivo de valoración, que arroja un valor de 36,6 euros/m<sup>2</sup>, una vez incorporados los factores de localización.

En segundo lugar, la retasación es objeto de análisis cuando el procedimiento expropiatorio que determinó el justiprecio original es anulado en vía jurisdiccional por haberse tramitado vulnerando las prescripciones legales. En esa tesitura, los órganos jurisdiccionales, una vez anulado el expediente expropiatorio, vienen fijando, con carácter general, que la indemnización que corresponde al propietario que se ve privado coactivamente (pero de forma ilegal) se corresponde con el justiprecio que correspondería al terreno aplicando la normativa sobre valoración expropiatoria, incrementado en un 25 por 100 como «sanción» a la Administración por su actuación ilegal. Ahora bien, ¿qué ocurre si no se produce el pago de esa indemnización en el plazo legalmente previsto de dos años? Hasta el momento se venía permitiendo la aplicación de la figura de la retasación, si bien en este año 2011 se ha producido aquí un giro jurisprudencial. En efecto, por ejemplo, la STS de 8 de noviembre de 2011 (recurso de casación núm. 5058/2008) afirma expresamente la imposibilidad de tal retasación.

«...En efecto, tal como sostienen las recurrentes, por Sentencia de 30 de marzo de 2001, confirmada por la de este Tribunal de 11 de febrero de 2005, se anuló, a instancia de quien ahora solicita la retasación, el expediente expropiatorio, con apoyo en la anulación, también por sentencia firme, de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián de los Reyes que legitimaba la expropiación.

Pues bien, constatada igualmente que la retasación se insta el 19 de mayo de 2003, esto es, transcurridos más de dos años desde la fecha de la sentencia de instancia que anuló el procedimiento expropiatorio, razón asiste a las aquí recurrentes para, de conformidad con reiterada jurisprudencia relativa a la vía de hecho derivada de la nulidad del instrumento urbanístico que legitima la expropiación, aducir que no nos encontramos ante un expediente expropiatorio que podría en su caso viabilizar la retasación instada y sí ante otro de naturaleza indemnizatoria.

La circunstancia que se apunta en la sentencia recurrida, tras reconocer que se está ante una ocupación ilegal o de hecho, relativa a la imposibilidad de restitución *in natura*, como justificadora de la decisión adoptada de acceder a la retasación, no puede

compartirse por este Tribunal, en cuanto ello supondría desnaturalizar el instituto de la retasación, configurado, conforme dijimos recientemente (Sentencia de 26 de septiembre de 2011, recaída en recurso de casación 5553/2010), “como una garantía para el expropiado, ante la demora en la efectividad o pago del justiprecio, con la finalidad de que el mismo sea adecuado a la realidad patrimonial que se entiende afectada por el transcurso de dicho plazo y que exige una nueva valoración de los bienes y derechos expropiados”.

Desestimada, en consecuencia con lo expuesto, la procedencia de la retasación instada, precisamente por falta de un procedimiento expropiatorio que la legitime, con la consiguiente declaración de haber lugar al recurso y revocación de la sentencia recurrida...».

La consecuencia de esta doctrina es clara. Por ejemplo, en todos los expedientes expropiatorios de las autovías radiales de Madrid, donde primero los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y Castilla-La Mancha, y posteriormente el Tribunal Supremo, han determinado la nulidad del expediente expropiatorio por no haber sometido el proyecto de trazado que llevaba aparejada la utilidad pública y la urgente necesidad de ocupación, y donde los concesionarios han dilatado el pago del justiprecio más de dos años desde que fue fijado el justiprecio inicial por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, no resultará procedente instar la retasación del justiprecio. ¿Qué ocurre entonces? La indemnización fijada por la sentencia de instancia deberá ser pagada, incrementada con los correspondientes intereses de demora. En su caso, si el pago se dilata de forma extrema, ello podrá suponer una violación del derecho de propiedad, en el sentido fijado por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que deberá adicionarse al valor de la privación coactiva.