

---

# Bienes públicos y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Profesor Titular (A.)*

*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 PÚBLICOS: 1. Novedades normativas. 2. Aportaciones doctrinales. 3. Pronunciamientos judiciales.—III. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. Novedades normativas. 2. Aportaciones doctrinales. 3. Pronunciamientos judiciales.

## I. INTRODUCCIÓN

A nivel normativo, en materia de bienes en el año 2015 se han aprobado dos leyes que regulan las grandes infraestructuras de titularidad estatal, las carreteras y los ferrocarriles. La nueva normativa introduce mejoras fundamentalmente en la planificación y ejecución de tales infraestructuras, pero también en su régimen de uso.

## II. BIENES PÚBLICOS

### 1. Novedades normativas

En este periodo deben destacarse la *Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras* (BOE núm. 234, de 30 de septiembre), que actualiza el régimen jurídico de las carreteras de titularidad estatal. Las determinaciones más relevantes consisten, de una parte, en la articulación entre las carreteras, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico también se aborda en la Ley, que recoge la necesidad de que los desarrollos

urbanísticos integren sus propias previsiones para satisfacer las demandas locales de movilidad que generen. El proceso urbanizador no se puede apoyar en la exigencia continua de nuevas carreteras estatales que vengan a solucionar dichas demandas, ya que esa no es la función de dichas carreteras. Ni se puede pretender que el desarrollo de la Red de Carreteras del Estado esté supeditado únicamente a la planificación territorial y urbanística. El urbanismo debe resolver las necesidades de movilidad que genera, desarrollando sus propios sistemas e infraestructuras, y apoyándose en otras redes viarias, antes de que los flujos de tráfico que producen los nuevos desarrollos desemboquen en la red de largo recorrido. En relación con los aspectos indicados se contemplan en la Ley una serie de obligaciones que se imponen al Ministerio de Fomento dentro de sus competencias. Concretamente se establece que cuando se estudien tramos de carreteras cercanos a las aglomeraciones urbanas se consideran las alternativas para minimizar la congestión, promoviendo la intermodalidad y los estudios de movilidad sostenible. Por otra parte, en los informes sobre planes urbanísticos que afecten a las carreteras del Estado se mantiene la necesidad en todos los casos de que haya un informe expreso del Ministerio de Fomento previo a la aprobación de planes que impliquen modificaciones de las carreteras o de sus accesos y conexiones. Otra novedad muy significativa consiste en permitir que los distintos corredores incluidos en un estudio de carreteras en redacción puedan ser objeto de un determinado grado de protección que permita que en tanto se desarrolla y aprueba dicho estudio, la proliferación de actuaciones urbanísticas y construcciones de todo tipo no impida el futuro desarrollo de las infraestructuras sobre el corredor seleccionado, para lo cual, sin cambiar la clasificación de los terrenos de todos los corredores en estudio, lo cual constituiría un problema importante de gestión por su envergadura y por su complejidad competencial, al menos permita el control adecuado que limite la extensión de nuevas autorizaciones y licencias por un periodo de tiempo limitado, minimizando futuros sobrecostes por expropiaciones y dificultades en la gestión administrativa de las mismas. De otra parte, la entrega de los tramos urbanos a los Ayuntamientos no se condiciona a un acuerdo entre la administración estatal y la entidad local, sino que puede ser impuesta por aquella a esta (art. 49). La línea límite de edificación en las variantes y circunvalaciones se sitúa ahora en 50 m, frente a los 100 de la normativa anterior (art. 33). Igualmente se ha modificado la regulación de los ferrocarriles estatales con la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (BOE núm. 234, de 30 de septiembre), donde la configuración del dominio público ferroviario y las servidumbres mantienen la regulación anterior.

La Ley 18/2015, de 9 de julio, de modificación de la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público (BOE núm. 164, de 10 julio) incorpora una modificación del art. 18 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, e introduce una DA (26.<sup>a</sup>), estableciendo que el efectivo de los saldos y depósitos abandonados, una vez que se adquieren por el Estado transcurridos veinte años sin realizar actos de gestión, deberá destinarse a financiar programas dirigidos a promover la mejora de las condiciones educativas de las personas con discapacidad con especial atención a los aspectos relacionados con su desarrollo profesional y a la innova-

ción y la investigación aplicadas a estas políticas, a través de ayudas directas a los beneficiarios. La *Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de Montes* (BOE núm. 173, de 21 de julio), entre otros extremos, refuerzan las disposiciones que permiten la defensa del dominio público forestal en lo que se refiere a recuperación posesoria, deslinde, adquisición preferente y derechos de tanteo y retracto. A tal efecto, se atribuye a los titulares de los montes públicos la facultad de ejercer tales prerrogativas en los términos establecidos por la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El *Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, establece los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental* (BOE núm. 219, de 12 septiembre), con el fin de lograr los objetivos de la protección de las aguas y del dominio público hidráulico.

En el ámbito autonómico, la *Ley 3/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica la Ley 16/1995, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid* (BO Comunidad de Madrid núm. 308, de 28 de diciembre). Ante la declaración de inconstitucionalidad por la STC 214/2015 de la modificación introducida por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, que determinó que «los Agentes Forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales». La nueva regulación determina que los agentes forestales tengan la consideración de agentes de la autoridad y podrán acceder, en cualquier momento y sin previo aviso, así como permanecer en los montes y terrenos forestales con independencia de quién sea su titular, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio. A los efectos de los correspondientes procedimientos para la imposición de sanciones, los hechos constatados por los agentes forestales que se formalicen en las correspondientes actas tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus derechos o intereses, puedan señalar o aportar los interesados. La *Ley 16/2015, de 21 de julio, de Simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica* (DO Generalitat de Catalunya núm. 6920, de 24 de julio) introduce un nuevo artículo, el 216 bis, al texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, relativo a la mutación demanial. Al respecto se prevé que los bienes de dominio público de los entes locales y sus organismos públicos pueden afectarse a servicios de otras administraciones públicas para destinarlos a un uso público o servicio público de su competencia, sin que ello altere el carácter demanial de los bienes. Igualmente se modifica el art. 236 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, posibilitando que el ejercicio de actividades por los particulares pueda estar sometido a un control preventivo, entre otros extremos, cuando requiera la utilización del dominio público. La *Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura* (DO Extremadura núm. 59, de 26 de marzo), regula los caminos rurales, bienes de dominio público municipal. Se atribuye a los Ayuntamientos de la titularidad de todos los caminos de la red primaria que no constituyan el único acceso entre localidades o de una

localidad a la red de carreteras. Se define la extensión del dominio público viario. Por *Decreto 1/2015, de 22 de enero, se aprueba el Reglamento de la Ley 9/1990, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha* (DO Castilla-La Mancha núm. 17, de 27 de enero). De forma expresa se confiesa en el preámbulo que como consecuencia de que se haya estado aplicando hasta ahora el reglamento estatal como complemento de la ley autonómica, se aprueba una normativa reglamentaria autonómica muy similar a la estatal en virtud del principio de seguridad jurídica, si bien incluyendo aquellos aspectos singulares que se encuentran en las carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y que la experiencia acumulada durante este tiempo, ha puesto de relieve. El *Decreto 8/2015, de 5 de febrero, de agilización y modernización de la gestión del patrimonio de las Corporaciones Locales de Canarias* (BO Canarias núm. 28, de 11 de febrero), adapta la gestión patrimonial de las entidades locales a los avances normativos que ha logrado la legislación del Estado y la propia de la Comunidad Autónoma de Canarias para sus respectivos patrimonios. Como elementos más relevantes se encuentran la posibilidad de utilización del concurso y la adjudicación directa para la enajenación de inmuebles patrimoniales con carácter excepcional, flexibilizando el régimen de subasta; la de permutarlos por cosa futura, aplazar el pago del precio de venta u otorgar autorizaciones y concesiones de forma gratuita, atendiendo a la coyuntura económica actual y la de acudir a la mutación demanial, evitando el dilatorio procedimiento de alteración de la calificación jurídica para proceder a la cesión de bienes demaniales entre administraciones públicas. También son destacables los preceptos que tienden a llenar lagunas del actual sistema, como las cesiones de uso a favor de asociaciones, la puesta a disposición de inmuebles para la ejecución de obras, la prestación de servicios o el derecho de superficie o de uso del subsuelo, la protección del patrimonio empresarial de las sociedades y entidades públicas empresariales locales, la ocupación de espacios en edificios públicos y el tratamiento de los derechos funerarios acordes con la reiterada jurisprudencia.

A nivel local, debe hacerse referencia a la *Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Rivas* (BOCM núm. 259, de 31 de octubre). El *Reglamento de uso de las instalaciones deportivas de Villarejo de Salvanés* (BOCM núm. 259, de 31 de octubre) determina que tales instalaciones públicas son de acceso libre para toda la ciudadanía, de forma individual o colectiva, sin otras limitaciones que las establecidas en las leyes o en el reglamento. No obstante, el acceso a las instalaciones deportivas estará condicionado por el aforo de cada instalación, las limitaciones de capacidad que coyunturalmente se establezcan y al pago de los precios públicos vigentes establecidos para la actividad o instalación deportiva de que se trate, cuando proceda. El reglamento clasifica las instalaciones en atención a sus características y condiciones de utilización en instalaciones deportivas públicas de uso reglado y de uso abierto. La *Ordenanza reguladora para la prestación del servicio público del «Centro Recreativo y Turístico-Deportivo del Embalse del Tranco», de la Diputación Provincial de Jaén* (BO Jaén núm. 192, de 5 de octubre) establece la regulación del servicio así como los derechos y obligaciones de las personas usuarias del mismo, con el fin de promover y difundir la práctica de actividades turísticas y deportivas en sus instalaciones, calificadas como bien de dominio público, afecto a la prestación de un

servicio público. La *Ordenanza Municipal de instalación de ascensores, mejora de accesibilidad y eliminación de barreras físicas en edificios existentes del Ayuntamiento de Segovia* (BO Segovia núm. 111, de 16 de septiembre); la *Ordenanza Municipal Reguladora de las condiciones para la instalación de ascensores en inmuebles existentes de uso residencial de Santa Cruz* (BO Tenerife núm. 13, de 28 de enero); la *Ordenanza reguladora de la entrada y salida de vehículos a través de aceras y vías públicas del Ayuntamiento de Alicante* (BO Alicante núm. 94, de 19 de mayo) articula la misma sobre la base de la consideración de que la autorización de vado constituye un aprovechamiento común especial de las aceras y de las vías públicas, bienes de dominio y uso público local, que permite un uso intensivo para entrar y salir vehículos para actividades privadas, con modificación, en algunos casos, del dominio público para hacerlo acorde al referido uso. La *Ordenanza reguladora de los espacios públicos para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana y el civismo del Ayuntamiento de Albacete* (BO Albacete núm. 49, de 29 de abril), cuyo objetivo es preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, de reunión, de encuentro, de ocio y de recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos individuales y colectivos de los demás, y a la pluralidad de expresiones y de formas diversas existentes. La *Ordenanza municipal de uso de huertos urbanos municipales de Vitoria-Gasteiz* (BO Territorio Histórico de Álava núm. 50, de 27 de abril) regula esta figura, desde su consideración como uso común especial de bienes de dominio público, sometido a previa autorización administrativa.

## 2. Aportaciones doctrinales

Los artículos doctrinales en este periodo son variados: J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «El procedimiento de autorización de vertidos contenido en el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 91 (2015), donde se realiza un detallado análisis del reglamento autonómico. M.<sup>a</sup> DE LOS Á. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, «La inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público: comentario a la Resolución de la DGRN, de 4 de agosto de 2014», *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, núm. 36 (2015). La citada Resolución analiza dos cuestiones fundamentales. Por un lado, examina si para la inmatriculación de una finca que, según su descripción en el título y en la certificación catastral que se acompaña, linda con una rambla catastrada como de titularidad de la Agencia Andaluza del Agua, es necesaria la previa declaración de este Organismo sobre la no invasión del dominio público hidráulico. Ello a pesar de que esté pendiente un deslinde administrativo de toda la zona en que se encuentra la finca, que no se ha llevado a cabo. Por otro, se cuestiona la vigencia de la certificación catastral descriptiva y gráfica incorporada al título inmatriculador, considerando la registradora que opera el plazo preclusivo del art. 84 del Real Decreto que desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Catastro. De esta misma autora, «Las posibilidades de

aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales materialmente afectos a un uso o servicio público», en la obra colectiva *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo* (2015). M. CARLÓN RUIZ, «La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», *Revista de Administración Pública*, núm. 196 (2015). La autora precisa que la Ley de Costas de 1988 creó la servidumbre de protección, sometida a severas restricciones, particularmente urbanísticas, como pieza clave para la garantía de la indemnidad del demanio marítimo-terrestre. Esa vocación puso pronto de manifiesto las múltiples tensiones que entre intereses privados y públicos y, entre estos últimos, entre los distintos niveles de poder territorial traería consigo tal novedad. Tensiones que se concretan tanto en la extensión como en el contenido de esta mal llamada servidumbre y que están en la base de las novedades que en su configuración ha venido a introducir la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral, completada recientemente por un Reglamento de desarrollo que no ha venido a cerrar, sin embargo, todos los interrogantes que dejó abiertos aquella. Sobre estas cuestiones pretende arrojar luz el presente estudio. Conectada con esta cuestión se encuentra M.<sup>a</sup> J. ALONSO MAS, «La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de la protección de la confianza legítima», *Revista de Administración Pública*, núm. 198 (2015). Aquí se critica la postura del Tribunal Supremo que entiende viable la modificación del deslinde de costas, para incluir nuevos terrenos, aunque no haya habido cambios normativos ni físicos desde el deslinde anterior. Ello es cuestionable desde la perspectiva de la seguridad del tráfico inmobiliario, si no se acompaña en su caso de indemnizaciones por lesión de la legítima confianza. Además, es cuestionable la base legal de esta doctrina; lo que puede tener incidencia a efectos del Protocolo Adicional a la CEDH. J. P. MURGA FERNÁNDEZ, «Desafectación tácita de bienes de dominio público y la configuración del presupuesto de la buena fe de principio de fe pública registral: a propósito de la STS de 12 de enero de 2015», *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 15 (2015). Allí se da cuenta de la decisión jurisprudencial, que incorpora la figura de la desafectación tácita no prevista legalmente en el art. 69 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En efecto, se admite con carácter general la posible desafectación tácita de los bienes de dominio público «cuando se deduzca de hechos que por su evidencia la revelen». En el caso concreto ello parece deducirse precisamente del acta expresa de desafectación por la que no se viene sino a confirmar la desafectación tácita precedente acaecida desde el preciso instante en que los bienes expropiados dejan de destinarse al uso o servicio público que motivaron su expropiación. Por último, resulta interesante S. A. CHEMAS VÉLEZ, «El dominio público y los bienes públicos: Europa y América Latina. ¿El hijo sigue mirando al padre?», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 14 (2015). Finalmente, se ha publicado la 3.<sup>a</sup> edición del manual *Derecho de los bienes públicos*, 2015, coordinada por J. V. GONZÁLEZ GARCÍA y C. AGOUÉS MENDIZÁBAL. En la misma línea de análisis global se sitúa la obra *El nuevo derecho de costas. Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, 2015, dirigida por J. F. PÉREZ GÁLVEZ.

### 3. Pronunciamientos judiciales

Deben destacarse los siguientes pronunciamientos judiciales:

La *Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2015* (recurso de casación núm. 441/2013), frente a la desestimación por silencio de la reversión solicitada por el Ayuntamiento en relación con 500 m<sup>2</sup> de terreno de propiedad municipal que fueron cedidos en su día para la construcción de una Casa Comarcal Sindical, precisa el sentido positivo del silencio ya que «lo que se ejercita es una potestad administrativa para recuperar los bienes cedidos mediante el desarrollo de una reversión con amparo en los preceptos contenidos en el RBEL (RCL 1986/2217) para el supuesto de incumplimiento de los fines impuestos expresamente mediante la pertinente cláusula o implícitamente por aplicación del RBEL. Y es por eso que no estamos propiamente ante uno de “los procedimientos de impugnación de actos” en los que la ley atribuye sentido desestimatorio al silencio, sino de una potestad de promover la iniciación de un procedimiento autónomo, cuya virtualidad es la de acreditar el incumplimiento de una de las condiciones pactadas a partir de la base de que la cesión gratuita se había realizado bajo el modo del destino que debía darse al terreno cedido y que el citado incumplimiento genera por mandato reglamentario (art. 111 del Reglamento de Bienes) que la cesión quede resuelta, con reversión de lo cedido al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones, de forma que más que ante un caso de impugnación de lo acordado se está en el supuesto de dar el debido cumplimiento al pacto suscrito, que también comprende la cláusula legal originaria del derecho de reversión que ha ejercitado el municipio cedente, siendo de notar, en este sentido, que en todo caso el bien concernido permanece en el ámbito de una titularidad pública, pues la cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales de las entidades locales solamente se autoriza en favor de las entidades o instituciones públicas, a salvo el supuesto de instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro (art. 110.1 del Reglamento de Bienes). Y esta referencia a su permanencia siempre en la titularidad pública, aunque se produzca el efecto de reversión o su vuelta a aquella titularidad —si la cesión hubiere sido para una Institución privada de interés público—, nos lleva al tercer aspecto en que el abogado del Estado se apoya para fundar el motivo, al decirnos que no puede jugar el silencio positivo cuando tuviera como consecuencia que se transfiera al solicitante facultades relativas al dominio público, argumento de muy difícil viabilidad si consideramos que el bien inmueble para poder ser enajenado necesariamente tenía que tener naturaleza patrimonial y que al tiempo de pedirse su reversión mantenía esta misma naturaleza, en cuanto que el art. 1.2 de la Ley 4/1986 (RCL 1986/91/451), de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, declara que este patrimonio “se integra en el Patrimonio del Estado”, de modo que ni siquiera es preciso acudir a determinar en qué momento es preciso fijar cuál sea la naturaleza del bien en orden a las condiciones de su reversión, ya que en este caso su condición patrimonial ha permanecido intangible a pesar de su cambio de titularidad, sin que desde luego sea de recibo la gratuita tesis del defensor de la Administración de que cuando el art. 43.2 de la Ley 30/1992 utiliza la locución de “dominio público” se

está refiriendo a todos aquellos bienes de la Administración, incluso patrimoniales, que no tengan la condición de integrantes de su patrimonio financiero o de cartera, es decir, que no tengan una mera finalidad de obtener rendimientos».

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 2 de octubre de 2015* (recurso de apelación núm. 103/2015), ante el ejercicio de la acción de recuperación de oficio de un «callejón» que une una travesía con un viario municipal y tras precisar el carácter prejudicial de su decisión, considera improcedente la misma. El argumento es que consta en el expediente administrativo la inscripción en el registro de la propiedad del terreno por parte del sujeto privado, sin perjuicio de que la misma se haya practicado al amparo del art. 205 de la Ley Hipotecaria. La consecuencia es que se presume que el titular que tiene su título inscrito en el Registro de la Propiedad es el poseedor del bien en los términos del art. 38 de la Ley Hipotecaria. Las consecuencias son claras para el Tribunal Superior de Justicia: La presunción de la posesión, por lo que debe entenderse que esta posesión la ostenta el titular que tiene su derecho inscrito, no la Administración. La salvaguardia de lo recogido en el Registro de la Propiedad, sin que pueda ejercitarse acción alguna contradictoria, como es precisamente esta acción ejercitada por el Ayuntamiento de recuperación de oficio de la posesión, sin que previamente o a la vez se entable la nulidad de la inscripción; nulidad que solo se puede realizar mediante el ejercicio de la acción correspondiente ante los tribunales de justicia, que no son sino los correspondientes a la jurisdicción civil. Por su parte, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de junio de 2015* (recurso de apelación núm. 287/2014) confirma la legalidad de la decisión municipal por la que se ordenó a una Comunidad de Propietarios la retirada de la cadena y la piedra colocadas hace treinta años y que cierran un camino que se considera de titularidad municipal. Para el Tribunal, dado que de la documentación obrante en el expediente (informes técnicos y la documental fotográfica), resulta acreditado que el lugar donde se han colocado las cadenas y piedras es el acceso a la zona verde. Por ello, al tratarse de zona verde no es necesario que la Administración acredite la posesión de la misma, pues las zonas verdes son de dominio y uso público. Por consiguiente, las zonas verdes no son susceptibles de apropiación individualizada, por lo que no corresponde en absoluto a la Comunidad de Propietarios ni protegerla ni conservarla ni impedir que a la misma accedan vehículos rodados y personas, por mucho que se trate de una zona con gran riesgo de incendios, ya que las funciones forestales de protección de las zonas verdes contra incendios corresponde en todo caso a las Administraciones públicas. La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de mayo de 2015* (recurso de apelación núm. 451/2014), ante la impugnación del acuerdo municipal por el que se aprueba el Inventario de Caminos Públicos, que incorpora entre los mismos un camino que por el recurrente se considera privado. Al respecto, y tras recordar que la viabilidad en el ejercicio de esta acción de autotutela exige la acreditación, por prueba indiciaria pero incontrovertible, de la posesión administrativa del bien, precisa que el Inventario Municipal, es un registro de carácter meramente administrativo que, por sí solo, ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de las Corporaciones. Su única trascendencia, es, por consiguiente,



te, crear una apariencia de demanialidad, que no prejuzga las acciones ante el orden jurisdiccional civil, que es a quien en definitiva compete pronunciarse sobre la definitiva propiedad de tales bienes. Por ello, la inclusión de un bien en dicho inventario no tiene carácter «constitutivo», es decir, no supone adquisición dominical alguna.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 2 de julio de 2015* (recurso de apelación núm. 569/2011) analiza un acuerdo municipal por el que se dispuso la retención de la garantía definitiva constituida en su día por los actores, adquirentes de una finca patrimonial del Ayuntamiento, hasta que se cumpliera la finalidad de la subasta pública de la misma, consistente en la construcción efectiva de una vivienda. La cuestión controvertida consiste en determinar si los actores han dado cumplimiento a la «condición especial» incluida en la cláusula 7.<sup>a</sup> del pliego de condiciones, en el momento en que solicitaron la licencia de obras, por lo que procede devolverles la garantía definitiva (una vez deducido el importe de determinados tributos que ha sido compensado por el Ayuntamiento, decisión que no se discute en este proceso), o bien por el contrario procede retener dicha garantía hasta el momento en que finalice la construcción de la vivienda. Para el Tribunal no cabe negar que dicha condición tenía por objeto que se materializase la construcción de la parcela, pero tampoco puede obviarse que, según el pliego, dicha finalidad se entendía cumplida con la mera petición de licencia. En otro caso, correspondía al Ayuntamiento explicitarlo adecuadamente en el pliego de condiciones, que redactó unilateralmente. La posible oscuridad de la cláusula no puede favorecer a quien ocasionó la misma, como dispone el art. 1.288 del Código Civil.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Granada) de 27 de julio de 2015* (recurso de apelación núm. 561/2014) analiza un acuerdo municipal por el que se aprobó la desafectación de 1.380 m<sup>2</sup> de camino público que sirve de acceso a una propiedad privada, cambiando su calificación de bien de dominio público a bien patrimonial, y aprobando la permuta del camino y firmando convenio de ejecución de cambio de trazado del camino de acceso, que permite unificar su propiedad que antes estaba dividida en dos partes al cruzar entre medias el camino que es objeto de la desafectación. Los argumentos del recurrente son que el camino no solo servía de acceso a esa finca, sino a diversas fincas donde se realizan actividades agrícolas, siendo siempre de uso público. El nuevo trazado es mucho más largo, tiene una menor anchura que el anterior (se pasa de 7 m de ancho a 4,5 m de anchura), imposibilita el acceso de maquinaria agrícola por la existencia de dos curvas cerradas de 90°, y causa una pérdida de valor de las fincas a que da acceso. El Tribunal Superior recuerda que los requisitos determinantes para que pueda acordarse la desafectación de bienes demaniales es la concurrencia de la necesidad y oportunidad, cuya presencia debe ser objeto de justificación en el expediente administrativo correspondiente. En primera instancia se consideró justificada ante las referencias a la seguridad vial y en concreto a la seguridad de los menores que cruzan el camino es suficiente para justificar la necesidad de la desafectación del bien demanial. Y la proporcionalidad se delimita por el hecho de que la beneficiada por dicha desafectación aporta los bienes para el trazado de otro camino y realiza las obras oportunas. Por el contrario, la Sala *ad quem* considera que la «necesidad de un concepto jurídico indeterminado, ha de

ser valorada casuísticamente, y en este abordaje ha de destacarse que la desafectación del camino público para proteger la seguridad vial es tanto como matar mosquitos a cañonazos, cuando existen otras posibilidades no tan gravosas. En el presente caso, si la finalidad era garantizar la seguridad vial, sobre todo de los más jóvenes, debieron utilizarse otros mecanismos que conciliasen esta con la propia naturaleza demanial del camino, como podían haber sido la colocación de pasos de cebra, de semáforos, de badenes o bandas sonoras. La falta de justificación en la resolución administrativa sobre la exclusión de estas otras soluciones y la elección de la opción directa de proceder a la desafectación del camino, llevan a la Sala a entender que la “necesidad”, como requisito propio para la desafectación de un bien demanial, no se ve cumplimentada en el presente caso, vislumbrándose que más que proteger la seguridad vial de los menores, la motivación del ente local con el dictado de la resolución ahora impugnada es beneficiar a la Sociedad de la Quinta, dotándola de un acceso adecuado, unificando su propiedad y aumentando el valor de sus activos. Y contribuye a llegar a esa conclusión el hecho demostrado en el expediente de que diversos miembros de la Corporación Local que adoptaron el acuerdo pertenecen a dicha sociedad». La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 30 de abril de 2015* (recurso contencioso-administrativo núm. 395/2011) confirma la Orden autonómica que no autorizó a la actora la desafectación de la vía pecuaria afectada por el un plan parcial «dado que la reducción del ancho de la vía pecuaria planteada por el tramo afectado por el Plan Parcial del Sector 2 de 20,89 m a 3,5 m (2,5 de ellos dentro del sector y 1 m fuera del mismo) como paseo o alameda de uso social y de disfrute medio ambiental resulta insuficiente para integrarla por no desvirtuar la falta de integración de la vía pecuaria en dicho sector, como paseo o alameda de uso social y de disfrute medioambiental que permita cumplir con los usos previstos por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias. En primer lugar, se rechaza que la normativa urbanística estatal o valenciana permita la desafectación tácita de una vía pecuaria. Al respecto se recuerda que la desafectación tácita es una excepción a la regla general y así lo expresan las SSTS de 17 de febrero de 2012 y en particular la de 29 de marzo de 2012 que dice así: «La Sala de instancia parece haber entendido, equivocadamente, que el Plan Parcial, al vincular el suelo al destino urbanístico, producía por sí mismo la desafectación y la alteración del trazado de las vías pecuarias que discurren por su ámbito y que por esa razón no podía ser aprobado por el Ayuntamiento, al carecer este de competencias decisorias en materia de vías pecuarias. Pero sucede que —salvo en el supuesto específico de la alteración jurídica de los bienes de dominio público de las entidades locales a que se refiere el art. 8.4.a) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986— la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento urbanístico, por más que este contenga determinaciones sobre el destino o uso del suelo, no comporta por sí misma la alteración del régimen jurídico de bienes demaniales, y por tanto, en lo que aquí interesa, dicha aprobación no comporta la desafectación ni la alteración del trazado de las vías pecuarias, pues estas son decisiones que han de ser adoptadas por el órgano que tiene atribuida la competencia sectorial (*vid.* el art. 69.2 de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas) y por el procedimiento específicamente establecido para ello».

Respecto de los bienes patrimoniales, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Granada) de 23 de diciembre de 2015* (recurso de apelación núm. 1271/2012), ante el acuerdo municipal por el que se ordena el desahucio administrativo de unos locales municipales cedidos a una asociación cultural. Para el Tribunal Superior, aquí no hay un contrato de arrendamiento donde se pueda aplicar la figura de la prórroga tácita. Por el contrario, se trata de un contrato administrativo de cesión en precario de los locales por cinco años, recuperable por la Corporación Local una vez transcurrido dicho plazo, y cuya prórroga, en todo caso precisaba de un acuerdo expreso de aquella Administración pública.

### III. EXPROPIACIÓN FORZOSA

#### 1. Novedades normativas

Mediante el *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* (BOE núm. 261, de 31 de octubre). Como elementos más relevantes en el ámbito de la expropiación deben señalarse que la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística conlleva implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y esta deba producirse por expropiación, lo que requiere el cumplimiento de los requisitos de la legislación de expropiación forzosa (incorporación de una descripción jurídica y física de los terrenos y de las titularidades) (art. 42). Aquí se mantiene la tradicional previsión de la exigencia de mutación demanial o desafectación cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos, según el instrumento de ordenación, sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos. Además, las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie objeto de expropiación se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario. A su vez, las vías urbanas que desaparezcan se entenderán transmitidas de pleno Derecho al Organismo expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten de la ordenación urbanística.

La aplicación del régimen de valoraciones para la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de esta y la legislación que la motive, refiriéndose la valoración al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta (art. 34). Aun cuando resulta cuestionable desde la perspectiva del art. 33 CE, el Texto Refundido permite que el valor fijado como justiprecio cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, pueda ser abonado, aun en contra del consentimiento del propietario, en especial siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes (art. 43).

La expropiación podrá ser gestionada a través de cualquiera de las formas previstas por la legislación de régimen local (gestión directa o indirecta) (art. 46), pudiendo encomendarse a otras Administraciones públicas. Además, se atribuye la condición de beneficiario de la expropiación cuando las actuaciones sobre el medio urbano se desarrollen mediante expropiación a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, a las cooperativas de viviendas, a los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, a las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones, y a las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Beneficio de la expropiación que se proyecta sobre «aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios» (art. 9).

Se reconoce el derecho de realojo cuando la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual por parte de la Administración expropiante o el beneficiario, debiendo poner a disposición de aquellos, viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades. Lo relevante es que la entrega de la vivienda de reemplazo, en el régimen en que se viniera ocupando la expropiada, equivaldrá al abono del justiprecio expropiatorio, salvo que el expropiado opte por percibirlo en metálico, en cuyo caso no tendrá derecho de realojo (art. 19). El régimen de la reversión y la retasación (art. 47) y el de la venta o sustitución forzosa (arts. 49 y ss.) no presenta modificación alguna.

La *Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario* (BOE núm. 234, de 30 de septiembre) incorpora diversas disposiciones relativas al instituto expropiatorio. En primer lugar, se determina que la aprobación del correspondiente proyecto básico o el de construcción de líneas ferroviarias, tramos de las mismas u otros elementos de la infraestructura ferroviaria o de modificación de las preexistentes que requiera la utilización de nuevos terrenos, supondrá la declaración de utilidad pública o interés social, la necesidad de ocupación y la declaración de urgencia de la misma, a efectos de la expropiación forzosa de aquellos en los que deba construirse la línea, el tramo o el elemento de la infraestructura ferroviaria o que sean necesarios para modificar las preexistentes, según lo previsto en la legislación expropiatoria. En el caso de que deban ser afectados servicios, instalaciones de servicios, accesos o vías de comunicación, se podrá optar por la expropiación o por la reposición de aquellos. En este último supuesto, la titularidad de esos servicios o vías repuestas así como las responsabilidades y obligaciones derivadas de su funcionamiento, mantenimiento y conservación, corresponderán al titular originario de los mismos. Se precisa que la potestad expropiatoria será ejercida, en todo caso, por

la Administración General del Estado y el beneficiario de la expropiación será el administrador de infraestructuras ferroviarias que asumirá los derechos y obligaciones que la legislación de expropiaciones establece y abonará el coste de las mismas (art. 6). Por su parte, la aprobación de los proyectos de construcción de cruces a distinto nivel y los de las obras necesarias para la reordenación, concentración y mejora de los pasos a nivel y de sus accesos, incluida la mejora de su visibilidad, llevará aneja la declaración de utilidad pública, la necesidad de ocupación y la urgencia a efectos de la expropiación de los bienes y derechos que pudieran ser necesarios para dichas actuaciones. Lo relevante es que, frente al régimen previsto por la LEF, para la aprobación de los citados proyectos, no será necesaria la realización del trámite de información pública, cuando las actuaciones a llevar a cabo no supongan una modificación sustancial en la funcionalidad de la línea afectada (art. 8). Se prevé, ante la existencia de líneas ferroviarias de titularidad privada, que las mismas puedan ser declaradas de utilidad pública o interés social, en cuyo caso el Ministerio de Fomento podrá habilitar a su titular para ocupar los terrenos de dominio público que resulten necesarios y adquirir los de propiedad privada a través del procedimiento de expropiación forzosa en el que aquel tendrá la condición de beneficiario (art. 40). También se declaran las instalaciones de servicio de utilidad pública. En ese caso, para el reconocimiento de la utilidad pública de una instalación será necesario que la empresa interesada, que tendrá la consideración de beneficiaria, lo solicite al Ministerio de Fomento, aportando el proyecto de ejecución de la instalación y una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación. La petición se someterá a información pública y se recabará informe de los organismos afectados. Asimismo, los titulares de las instalaciones tendrán derecho a utilizar los terrenos de dominio público que resulten necesarios, previa autorización del Ministerio de Fomento (art. 42).

La *Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras* (BOE núm. 234, de 30 de septiembre) precisa que los Proyectos de Trazado deben someterse al trámite de información pública y notificación individualizada regulados en la LEF a efectos expropiatorios, mientras que el ulterior proyecto de construcción no debe someterse a ese trámite, salvo que incorpore una modificación del proyecto de trazado (art. 12). Allí se prevé que el acuerdo de declaración de obras de emergencia en carreteras implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación temporal de los terrenos necesarios para su ejecución, y no requerirá la realización previa del trámite de información pública, ni el procedimiento ordinario de abono del depósito previo y en su caso de la indemnización por rápida ocupación para su ocupación temporal, previstos en la legislación de expropiación forzosa. Se prevé de forma expresa que la administración expropiante se subrogará en la posición jurídica del propietario expropiado a efectos de hacer efectivo el derecho al aprovechamiento urbanístico que pudiera corresponder a los terrenos, según la ordenación urbanística en vigor, si bien se establece que cuando se expropian terrenos con algún tipo de aprovechamiento urbanístico, la Administración podrá convenir expropiar el suelo de acuerdo con el valor que le correspondería en situación básica de rural, manteniendo el derecho del propietario expropiado a patrimonializar dichos apro-

vechamientos, disociando así la titularidad del suelo del aprovechamiento urbanístico (art. 12). En línea con las previsiones de valoración de terrenos destinados a sistemas generales incorporada en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se reitera que en la tasación de los terrenos que hayan de ser expropiados con motivo de una actuación en materia de carreteras de interés y competencia estatal, tanto si estuvieran previstas por la ordenación territorial y urbanística, como si fueran de nueva creación, se tendrá en cuenta la situación básica de los terrenos en que se sitúen, o por los que discurran, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal de suelo. En ningún caso se tendrán en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que den lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro (art. 17).

En el ámbito autonómico, la *Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco* (BOPV núm. 119, de 26 de junio) incorpora la figura de la expropiación temporal del uso de la vivienda, siempre que se cumplan los requisitos previstos. A tal efecto, se declara de interés social la cobertura de la necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio. Su inclusión pretende atender a la situación de emergencia social provocada por dramas humanos que han llegado a que sea el propio derecho a la vida el que se haya truncado como consecuencia de los desahucios decretados sobre la vivienda habitual. Su fundamento se encuentra en la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (asunto C-415-11), que pone en evidencia la necesidad de una actuación urgente de los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, dirigidos a la salvaguarda de los derechos fundamentales y estatutarios que van ligados al uso y disfrute de la vivienda habitual (arts. 74 y 75). Por su parte, la *Ley 10/2015, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* (DO Extremadura núm. 68, de 10 de abril) suprime el art. 94 relativo a la reversión de los bienes adquiridos por expropiación forzosa, por entender que se carece de título competencial para regular la institución de la expropiación forzosa.

## 2. Aportaciones doctrinales

Durante el año 2015 se ha publicado un importante volumen de artículos en materia de expropiación forzosa. M.<sup>a</sup> A. MUÑOZ GUIJOSA, «La problemática conceptualización jurídica de la vinculación singular y su trascendencia aplicativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 196, 2015, analiza la figura de la vinculación singular que se encuentra recogida en el art. 35.b) TRLS/2008 como uno más de los supuestos indemnizatorios descritos en tal precepto. Sin que parezca posible conceptualizar de la misma manera todos aquellos supuestos, en común opinión de doctrina y jurisprudencia, resulta necesario esclarecer cuál sea la naturaleza jurídica de la indemnización por vinculación singular, a efectos no solo de rigor dogmático, sino también de clarificación del régimen jurídico y, por ende, de la práctica aplicativa de aquel supuesto. Partien-

do de la diferencia existente entre los dos supuestos incluidos en el referido apartado b) del art. 35 TRLS/2008, esto es, la reducción de edificabilidad o uso y el exceso sobre el deber ordinario de conservación, el análisis relativo a la naturaleza jurídica conducirá a desechar la posible conceptualización de la vinculación singular como supuesto expropiatorio, para incluirlo dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial. Ello se traducirá en el terreno aplicativo en la necesaria búsqueda de un adecuado término de comparación que permita determinar la medida en que se cumpla el requisito de la singularización de la afectación del derecho que se pretende sujeto a vinculación. L. CASADO CASADO, «Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectivas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 39, 2015, analiza en perspectiva la funcionalidad del Jurado y de sus procedimientos. D. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, «Interés público, actividades privadas y expropiación en el Derecho comparado», *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, 2015. El artículo precisa que el ejercicio de la potestad expropiatoria en beneficio de particulares es un fenómeno conocido en el Derecho comparado, donde ha suscitado un debate constitucional relevante. En este estudio se examinan los términos en que ese debate se ha planteado en Alemania, Francia y Estados Unidos. Se identifican los principales problemas jurídicos que la figura plantea, así como las soluciones que los ordenamientos foráneos analizados les han ofrecido hasta la fecha, en el entendido de que ello puede ser de interés para el operador jurídico español, tanto a nivel positivo como normativo. Para la autora, el debate sobre la admisibilidad de la expropiación con beneficiario privado se encuentra en España directamente solucionado gracias a la alusión expresa del art. 33.3 CE al interés social como posible causa legitimadora de la expropiación. Los problemas de la selección y del control del beneficiario no se encuentran, sin embargo, solucionados en sede constitucional, sino que deben ser abordados por el legislador expropiatorio. Para ello debe tenerse en cuenta la estrecha conexión que, según se ha expuesto, existe entre tales problemas y la simultánea persecución, por parte del beneficiario, de intereses estrictamente privados. El estudio de la situación comparada sugiere que, en última instancia, la articulación de mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones del beneficiario es una exigencia que puede ser derivada de la cláusula constitucional de utilidad pública e interés social (art. 33.3 CE), en tanto que manifestación específica del mandato constitucional de actuación de los poderes públicos al servicio de los intereses generales (art. 103.1 CE). Asimismo, estos mecanismos de control pueden venir también exigidos por los mandatos constitucionales de igualdad, objetividad e imparcialidad (arts. 14, 103.1 y 103.3 CE), en cuanto sirvan también para garantizar que la expropiación con beneficiario privado no se utilice como instrumento para favorecer arbitraria e injustificadamente a unos particulares en detrimento de otros. C. CIERCO SEIRA, «El premio de afección en la expropiación forzosa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, 2015, analiza la figura del premio de afección, que constituye la respuesta dada en España al problema de la prueba y valoración del daño moral causado por la privación imperativa de un bien en ejercicio de la potestad de expropiación forzosa. Se trata de una figura que hunde sus raíces muy atrás en el tiempo y que ha acertado a ofrecer una solución sencilla y pacífica a un problema de extraordinaria complejidad; un problema que, de otro

modo, como ha sucedido en otros Estados, podría haber sido fuente de quebraderos de cabeza y de ásperos litigios. Resultan interesantes las dos propuestas formuladas por el autor: Por un lado, está la posibilidad de modular el premio de afección en el sentido de idear algún tipo de horquilla en función de ciertos factores, rompiendo de esta suerte la marcada planitud del modelo actual. Factores en grado de justificar una discriminación del daño moral según el tipo o categoría del bien, el procedimiento que se siga o la causa que justifique la expropiación. ¿Conviene que el premio de afección por la pérdida de la vivienda sea más alto? ¿O que oscile atendiendo al carácter urgente del procedimiento? El autor considera que esta senda de actuación debe ser transitada, en todo caso, con precaución.

Por otro lado, plantea la necesidad de sistematizar la presencia del daño moral expropiatorio y su tratamiento fuera del contexto propio de la privación del bien o derecho. Se refiere aquí a la vinculación entre el daño moral y el ejercicio desviado de la potestad expropiatoria; vinculación que está construida solo con retazos y que resulta acreedora de una mayor atención habida cuenta del estado actual de la praxis expropiatoria. R. I. LUQUE ÁLVAREZ, «La incidencia de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS 2007) y el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLIS 2008) en la expropiación de los suelos destinados a sistemas generales. Reciente jurisprudencia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 297, 2015, da cuenta del cambio jurisprudencial producido a partir de la nueva regulación establecida en el Texto Refundido, que ha implicado el abandono de la doctrina de origen jurisprudencial sobre la valoración de los suelos no urbanizables destinados a la implantación de sistemas generales. En una línea similar, F. SÁNCHEZ MARTÍNEZ DE PINILLOS, «Una vuelta de tuerca más en nuestra difuminada Ley de Expropiación Forzosa: la aplicación de su disposición adicional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, 2015, analiza el impacto de la DA de la Ley de Expropiación Forzosa en el sistema de garantías del expropiado. A su juicio, la interpretación mayoritaria que viene aplicando en la actualidad la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia sobre las indemnizaciones por la nulidad de los expedientes expropiatorios, a falta de pronunciamiento del Tribunal Supremo, está poniendo en grave riesgo la garantía constitucional de expropiar conforme a las Leyes (art. 33.3 CE). J. GALÁN CÁCERES, «Contrato administrativo de servicios. Responsabilidad patrimonial de la Administración. Expropiación forzosa», *CEFLegal, Revista Práctica de Derecho*, núm. 173 (2015) analiza un supuesto que se enfrenta a diversas cuestiones jurídicas surgidas en torno a diversos procedimientos administrativos en que se ve inmerso un organismo autónomo (CEDEX) adscrito a dos departamentos ministeriales. En concreto, y tras cuestionarse la naturaleza jurídica de su estatuto, se plantean problemas relativos a un contrato de servicios (órgano competente para autorizarlo, la necesidad o no de clasificación del contratista, publicación necesaria del mismo, procedimiento de adjudicación, necesidad o no de la existencia de la mesa de contratación, entre otros); a un procedimiento de responsabilidad patrimonial, consecuencia de una explosión de un laboratorio dependiente de dicho organismo, sito en Valencia (presentación de las solicitudes de iniciación, legitimación del reclamante, si, en su caso, el organismo podría,



si llegara a indemnizar al lesionado, repetir lo pagado contra el funcionario culpable); régimen patrimonial (viabilidad de la venta de su sede en Valencia y lanzamiento de un indigente que se había instalado en el sótano del edificio); y, finalmente, a la posibilidad del CEDEX de tramitar el procedimiento de expropiación forzosa, posibles interesados en el mismo y tramitación a seguir si no existe acuerdo en la determinación del justo precio. H. M. HERNÁNDEZ GIMÉNEZ, «La expropiación por ministerio de la ley o expropiación provocada», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2015. En el artículo, que realiza un análisis jurisprudencial, se afirma que la expropiación forzosa suele ser vista con recelo por los propietarios por cuanto supone un procedimiento de transmisión coactiva del derecho expropiado y, generalmente, por un valor inferior al de mercado. Sin embargo, en numerosos supuestos, especialmente o, con más precisión, únicamente en materia urbanística, la expropiación constituye un obstáculo a la libre disposición del bien, por cuanto la concurrencia de un supuesto expropiatorio no determina la inmediata incoación del expediente de expropiación, manteniendo por tanto el propietario el pleno dominio de su derecho, pero con una expectativa de expropiación que dificulta, si no impide, la transmisión del bien entre particulares y su libre comercio. Es evidente, pues, que la inactividad de la Administración supone un perjuicio patrimonial para el propietario. Para tales casos, el legislador ha previsto una garantía para el propietario al objeto de que no permanezca indefinidamente en la incertidumbre de cuándo se expropiará el bien, teniendo hasta entonces limitado los usos y destinos del mismo así como su libre transmisión. De este modo, se prevé que transcurrido un determinado periodo de tiempo sin incoar el expediente expropiatorio, el particular podrá advertir a la Administración de tal circunstancia y, posteriormente, instar la incoación del procedimiento expropiatorio hasta su definitiva resolución mediante la fijación del justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa o Comisiones Provinciales de Valoración, según los casos. Este es el sentido de la expropiación por ministerio de la ley, también conocida como expropiación provocada. Por su parte, J. R. RODRÍGUEZ CARBAJO, «Tres novedades esenciales sobre expropiación forzosa en el año 2014», *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2015, analiza las novedades legales en relación con la declaración en concurso de acreedores de las sociedades concesionarias de autopistas beneficiarias de las expropiaciones, el abandono de la doctrina jurisprudencial sobre los sistemas generales que crean ciudad, y la valoración del suelo en situación básica rural en atención a sus expectativas urbanísticas, tras la declaración de inconstitucionalidad de la limitación legal establecida por parte de la STC 141/2014. Finalmente, J. ALEMANY GARCÍAS, «Las sociedades públicas de gestión urbanística como beneficiarias de la expropiación forzosa», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 56, 2015, realiza un análisis de la jurisprudencia recaída al respecto.

### 3. Pronunciamientos judiciales

En el año 2015 se han dictado algunas decisiones jurisprudenciales relevantes en materia de expropiación forzosa. La *STC 218/2015, de 22 de octubre* (BOE núm. 284,

de 27 de noviembre) resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 2.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del art. 23.1.*a*) y 2 en relación con los arts. 12 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En cuanto a los arts. 23.1.*a*) y 12 TRLS, el Tribunal Constitucional considera que son acordes con el orden constitucional existente. Distinta es la conclusión a la que se llega con respecto al art. 25 del TRLS y la limitación del porcentaje de aprovechamiento que está en la base del cálculo de la indemnización. El Tribunal señala, en primer lugar, que el art. 33.3 CE garantiza una indemnización que guarde un proporcional equilibrio con el valor económico del bien expropiado, aun cuando este no es necesariamente el valor que el mercado está dispuesto a pagar por él. Proyectado tal criterio sobre el porcentaje fijo establecido por el TRLS, lejos de estar relacionado con el contenido económico de la facultad de la que el propietario se ha visto privado (la que le hubiera permitido desarrollar la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas), viene dado por un elemento objetivo, a establecer por el legislador autonómico dentro del margen permitido por la legislación estatal, que sirve una finalidad bien distinta, la de determinar la prestación patrimonial pública de naturaleza no tributaria impuesta por el art. 47 CE cuando contempla la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los poderes públicos. Un porcentaje que oscila, como regla general, entre el 5 y 15 por 100, excepcionalmente entre el 0 y el 20 por 100 cuando el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior al medio de los restantes en su misma categoría de suelo [art. 16.1.*b*) TRLS]. Ese porcentaje de cesión del aprovechamiento urbanístico aplicado a la diferencia del valor del suelo urbanizado y el que tenía inicialmente por capitalización de rentas, no guarda relación alguna con el valor real de la facultad de la que se ve privado el propietario. Dado que el método de valoración del suelo, aun cuando pueda tener en cuenta intereses públicos de relevancia constitucional, como es el mandato de los poderes públicos de evitar la especulación, debe garantizar un adecuado equilibrio entre la compensación obtenida y el valor real del bien, en este caso, de la facultad que se expropia, adecuado equilibrio que no se garantiza con la aplicación del porcentaje fijo con que el legislador ha determinado la participación de la comunidad en la plusvalía generada por el planeamiento y costeada por los propietarios del suelo. No se garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario. En consecuencia la compensación contemplada en el art. 25.2.*a*) TRLS es inconstitucional (FJ 5.º).

La *STS de 13 de noviembre de 2015* (recurso de casación núm. 1829/2014) resuelve el recurso planteado frente a la expropiación de unos terrenos para la ejecución de un enlace viario con una carretera estatal. Tras haberse anulado la relación de bienes y derechos expropiados por contener errores significativos, el Tribunal Supremo rechaza que la pieza separada de justiprecio, por ese dato, pueda no verse afectada. En concreto, precisa que «lo cierto es que la pieza separada donde recayeron los Acuerdos del Jurado no contenía la exacta relación de los bienes y derechos ni de los propietarios expropia-

dos, que había sido declarada nula, por lo que declarada la nulidad de esta, y aprobada una relación de bienes ulterior, con las diferencias que consigna la sentencia recurrida, es ineludible concluir que la nulidad de la relación de bienes y derechos, al no ser exacta (inexactitud que iba mucho más allá de un mero defecto formal que pudiera subsanar la Sala), comportaba necesariamente la de lo actuado en la pieza separada de justiprecio». Por su parte, la *STS de 13 de julio de 2015* (recurso de casación núm. 1624/2013) analiza la existencia o no de un mutuo acuerdo ante la concurrencia de un acta de pago y ocupación suscrita por el expropiado. El Tribunal precisa que «el hecho de que la parte expropiada aceptase el importe entregado por la Administración en el acta de pago y ocupación sin hacer reserva alguna no puede ser interpretado como un consentimiento expreso ni tácito al mismo, ni mucho menos como la formalización por escrito de un justiprecio previamente alcanzado de mutuo acuerdo, pues de las manifestaciones realizadas por la empresa expropiada, mediante los escritos anteriores y posteriores al acta de ocupación, se desprende que dicha empresa recurrente pretendía que se iniciase un procedimiento destinado a fijar el justiprecio de forma contradictoria, rechazaba el valor fijado por la anterior resolución del Jurado para una parte de la superficie y pretendía un valor superior, solicitando como mínimo garantizado la cantidad fijada en la citada resolución del Jurado». Por su parte, la *STS de 11 de mayo de 2015* (recurso de casación núm. 1324/2013) analiza los efectos de la falta de sometimiento a información pública del proyecto de trazado de la carretera que determina la expropiación de unos terrenos. Al respecto se señala que «cuando se declara la nulidad del procedimiento expropiatorio no procede ya fijar justiprecio alguno, porque declarado ilegal el acto de desposesión de los bienes, lo procedente es que se proceda a su restitución, y, además de ello, a indemnizar los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. En suma, es cierto que ya no procedería hablar de justiprecio porque no existe expropiación ni, por tanto, reglas legales de valoración». Como consecuencia lógica, declarada la nulidad del procedimiento expropiatorio, y sustituido el justiprecio por una indemnización, el expediente de retasación y su justiprecio incoado pierden sobrevenidamente su objeto, por inexistencia de justiprecio expropiatorio del que traía causa.

La *STS de 27 de abril de 2015* (recurso de casación núm. 463/2014) resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los propietarios de unos terrenos expropiados para la ejecución del Plan Director del Aeropuerto de Burgos frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 2014 que desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por dichos propietarios frente a las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos que en su momento establecieron el justiprecio de las fincas expropiadas y que fueron consentidas por los propietarios. Estos solicitan tal responsabilidad al haberse dictado con posterioridad a la determinación del justiprecio por el Jurado Provincial sentencias judiciales firmes que reconocen distinto justiprecio más favorable a los propietarios de otras fincas afectadas por la misma expropiación. Tras precisar el Tribunal Supremo que las resoluciones del Jurado Provincial son actos administrativos que se presumen válidos y eficaces desde el momento en que se dictan y despliegan desde entonces los efectos ejecutivos que resultan de los

arts. 56 y 57 de la Ley 30/1992, salvo que mediante la impugnación ante los Tribunales se obtenga un pronunciamiento firme que declare su ilegalidad e ineficacia. Lo relevante es que el Tribunal Supremo precisa que «tal situación de legalidad y efectividad de las respectivas resoluciones del Jurado no se altera por el hecho de que se produjeran a partir de julio de 2011, en vía de casación a la que acudieron otros expropiados y respecto de otras fincas, un importante número de sentencias del Tribunal Supremo que, corrigiendo el criterio de la Sala de instancia, entendió de aplicación al caso la denominada doctrina de los sistemas generales a efectos de valoración del suelo como urbanizable, pues, por la propia naturaleza y alcance de los actos impugnados a que antes nos hemos referido, tales sentencias dictadas en casación solo producen efectos entre las partes (art. 72.1 LRJCA) y en ningún caso suponen la revisión de las sentencias de instancia dictadas en otros procesos ni afectan a la cosa juzgada derivada de las mismas, ni en consecuencia a la legalidad de aquellos actos administrativos firmes por haberse confirmado por la jurisdicción o, en su caso, por no haberse impugnado. Esta situación jurídica consolidada tampoco puede ser revisada mediante el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, que tiene como presupuesto esa previa declaración de ilegalidad del acto administrativo causante y que no constituye ni puede sustituir los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico y tampoco abrir una nueva vía de revisión cuando se han agotado aquellos, invocando, como se hace en este caso, vicios o motivos de ilegalidad del acto causante cuando no se trata de la impugnación del mismo sino exclusivamente de una reclamación de responsabilidad patrimonial».

En materia de reversión debe citarse la *STS de 23 de enero de 2015* (recurso de casación núm. 1876/2012) que aclara el alcance del art. 64.2 del REF. Para el Tribunal Supremo resulta procedente reconocer el derecho de reversión ante la falta de inicio de la ejecución material de la obra por parte del beneficiario (no ha sido puesta ni siquiera la «primera piedra» de la obra proyectada). No resulta eficaz a estos efectos los distintos convenios suscritos por la beneficiaria de la expropiación. El Tribunal Supremo ha declarado en numerosas ocasiones que la expresión jurisprudencial «actuaciones encaminadas a satisfacer la *causa expropriandi*» solo lo son aquellas que suponen el inicio de la ejecución material de la obra, pues así lo dispone terminantemente el art. 54.3 de la LEF. La consecuencia es evidente. Un simple documento elaborado por la propia beneficiaria de la expropiación no es suficiente.