

# 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 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, sean estatales, autonómicos o locales, en el año 2014 no presenta novedades de gran calado en el ámbito normativo. Por el contrario, la jurisprudencia en materia de expropiación forzosa sí presenta una novedad sustancial: la «defunción» de la doctrina sobre la valoración como suelo urbanizable del suelo rural expropiado para la implantación de sistemas generales.

## II. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1. Novedades normativas

En este periodo deben destacarse diversas normas autonómicas de carácter sectorial. La *Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de Finanzas de las Islas Baleares*, concreta para los bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma el carácter de inembargables cuando se trate de bienes patrimoniales cuyo rendimiento o cuyo producto de su enajenación estén afectados a una determinada finalidad pública, así como los valores o los títulos

representativos de sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. A su vez, la *Ley 12/2014, de 16 de diciembre, Agraria de las Islas Baleares*, confiere a los jóvenes y las mujeres dedicados a la agricultura en su art. 141 el acceso preferente a los aprovechamientos comunales, de montes públicos y de bienes patrimoniales y demaniales. Esto es, los criterios de adjudicación de bienes y negocios sobre los mismos deberán incorporar tales criterios.

El art. 11 de la *Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña*, impone como obligación a la Administración de la Generalitat y a los entes locales radicados en la Comunidad Autónoma, el deber de incluir en la información relativa a la gestión patrimonial que debe hacerse pública en aplicación del principio de transparencia, entre otros extremos, la información sobre los datos más relevantes del inventario general del patrimonio en lo relativo a los bienes inmuebles de dominio público y patrimoniales y a los bienes muebles de especial valor, así como la información económica relativa a la gestión del patrimonio. En esta misma línea, la *Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública de Canarias*, impone la obligación a la Administración de la Comunidad y de los ayuntamientos canarios de hacer pública la información sobre los bienes demaniales de uso o servicio público de acceso público; la relación de bienes inmuebles de que sean titulares o sobre los que se ostente algún derecho real, especificando si están ocupados o no por las dependencias de sus órganos o servicios, así como los cedidos a terceros por cualquier título y, en su caso, la persona o entidad beneficiaria y el destino de la cesión; así como la relación de bienes inmuebles arrendados y el destino de uso o servicio público de los mismos. Además, se especifica que en relación a los negocios jurídicos que tengan por objeto bienes inmuebles y derechos patrimoniales de las administraciones públicas, se hará pública la información relativa a los objetivos o finalidades de las operaciones, el procedimiento desarrollado al efecto, la identidad de los participantes en el procedimiento, las ofertas presentadas, el importe o beneficio finalmente alcanzado y la identidad de los adjudicatarios finales.

El *Decreto 185/2014, de 18 de noviembre, regula las actuaciones administrativas en la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en los casos de disposición voluntaria a favor de personas indeterminadas*, regula la sucesión legal a favor de la Administración en el ámbito de las disposiciones, por causa de muerte, de bienes a favor de los pobres en general, o para obras asistenciales. Para mantener el destino de los bienes obtenidos por sucesión legal, se incluye la previsión de que esos bienes deberán ser dedicados a fines de carácter social, incluyendo políticas sociales de vivienda, de educación o medioambientales, siendo admisible su cesión gratuita, conforme a la normativa patrimonial.

Por su parte, la *Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón*, satisfaciendo el rango legal exigido por el art. 25 de la Constitución, permite a las ordenanzas municipales que en materia de servicios relacionados con el agua de competencia municipal y comarcal dicten las entidades locales tipificar infracciones y establecer sanciones

relativas a las conductas que causen daños a las infraestructuras para la prestación de los servicios del agua o, en general, a los bienes de dominio público o patrimoniales de titularidad municipal, o constituyan una manipulación no autorizada de dichos bienes e infraestructuras.

La *Ley 3/2014, de 11 de julio, de Vías Pecuarias de la Comunidad Valenciana*, configura a tales vías pecuarias como bienes de dominio público de la Generalitat, que se configuran como elementos multifuncionales, que compaginan y simultanean la función tradicional y prioritaria de la trashumancia estacional, la trasterminancia y demás movimientos de ganado de toda clase con otras funciones compatibles, de carácter agrícola, y complementarias, que tienen como destino el uso recreativo, deportivo y medioambiental de los ciudadanos.

En el ámbito municipal deben destacarse diversas Ordenanzas Municipales con incidencia sobre el régimen de los bienes locales. El Ayuntamiento de Málaga ha aprobado el 30 de octubre de 2014 la *Ordenanza Reguladora de la Cesión y Uso de Bienes Inmuebles de Titularidad Municipal a Asociaciones y Entidades sin Ánimo de Lucro*. La ordenanza establece los requisitos que deben reunir las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, estableciendo como procedimiento de cesión el régimen de concurrencia competitiva. Asimismo, como criterio general se determina que la cesión de los locales de titularidad municipal se producirá en régimen de uso compartido entre dos o más entidades, siempre que las características del local lo permitan y se satisfagan las exigencias mínimas inherentes a los proyectos de actividades propios de las entidades beneficiarias. Sólo excepcionalmente se establecerá un régimen de cesión de uso exclusivo de un local a favor de una sola asociación o entidad cuando el espacio físico disponible no lo permita o el proyecto de actividades de las mismas no pueda ser satisfecho mediante un régimen de uso compartido. La *Ordenanza municipal reguladora del aprovechamiento de espacios de uso público mediante la instalación de terrazas*, aprobada por el Ayuntamiento de Cáceres el 17 de julio de 2014, regula la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los terrenos de uso público y privado mediante su ocupación por terrazas con o sin cerramientos estables, para el servicio de establecimientos de hostelería. En todo caso se establece como criterio principal la preferencia del uso común general, con especial atención al tránsito peatonal, debiendo garantizarse que las terrazas no mermen la accesibilidad de los ciudadanos a los espacios destinados a uso público, en condiciones de fluidez, comodidad y seguridad. A su vez, el Ayuntamiento de Valencia ha aprobado la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público municipal* de 27 de junio de 2014, articulada a través de un procedimiento único de autorización y donde se establece una regulación general y omnicompresiva de las diversas modalidades de utilización de los bienes demaniales y patrimoniales municipales. Por último, la *Ordenanza municipal reguladora de plazas de aparcamiento* de 16 de octubre de 2014 del Ayuntamiento de Chapinería (Madrid) permite a los promotores de edificaciones de nueva planta, de ampliación o edificaciones en las que se solicite un cambio de uso que solicite la exención justificada de la plaza de aparcamiento obligatoria establecida como estándar urbanístico mediante una compensación económica de 1.500,00 euros por cada plaza de garaje,

debiendo destinar el ayuntamiento tales fondos a la construcción en terrenos públicos de las plazas de aparcamiento sustitutorias correspondientes.

## 2. Aportaciones doctrinales

En este periodo se han publicado varias obras generales relativas a los bienes públicos en general o circunscritas a sectores concretos. En primer lugar *La nueva regulación de las costas*, Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (2014), que incorpora las ponencias *La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre*, de Á. MENÉNDEZ REXACH; *Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas*, de M. GARCÍA PÉREZ y F. J. SANZ LARRUGA; y las comunicaciones *El legislador autonómico ante la reforma de la Ley de Costas: la necesidad de articular un nuevo modelo de gestión integrada del litoral*, de J. M. AGUIRRE I FONT; *La regulación de las concesiones demaniales en las playas: ¿un caso de «falsos amigos» jurídicos entre la normativa española e italiana*, de M.<sup>a</sup> DE BENEDETTO y F. DI LASCIO; *La prórroga de las concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley 2/2013 y que albergan usos incompatibles*, de M.<sup>a</sup> del C. NÚÑEZ LOZANO; y *La normalización del plazo de las concesiones y sus prórrogas en la legislación de costas: ¿una oportunidad perdida?*, de T. M.<sup>a</sup> NAVARRO CABALLERO, así como las conclusiones *La nueva regulación de las costas: conclusiones*, de C. HORGUÉ BAENA.

Igualmente el libro colectivo *Bienes Públicos* (2014), realiza un enfoque general del régimen jurídico de estos bienes, incorporando los trabajos *Los bienes públicos y El patrimonio de las entidades locales*, de M.<sup>a</sup> Á. GONZÁLEZ BUSTOS; *Bienes públicos: sector telecomunicaciones*, *Bienes públicos: sector aeroportuario*, *Bienes públicos: sector forestal (montes)* de M. M. FERNANDO PABLO; *Régimen de las carreteras, autovías, autopistas y vías urbanas* y *Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre*, de D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ; *Dominio público hidráulico y Dominio público minero* de M. Á. GONZÁLEZ IGLESIAS.

También deben destacarse diversas aportaciones doctrinales individuales relevantes. M.<sup>a</sup> J. ALONSO MAS, «Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada tras la Ley 2/2013», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 742 (2014), realiza un análisis de la nueva configuración del dominio público marítimo-terrestre. J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Urbanismo e instalaciones de telecomunicaciones fijas en la Ley General de Telecomunicaciones», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 31 (2014), que analiza la problemática que genera la ubicación de las instalaciones de telecomunicaciones en un recurso escaso como es el subsuelo del dominio público, focalizando su atención en dos fenómenos relevantes para los entes locales: las instalaciones desconocidas en el subsuelo público y las instalaciones desocupadas en el subsuelo público. J. A. CHINCHILLA PEINADO, «Los contratos patrimoniales de las Administraciones públicas», en el t. XVIII de *Contratos civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales*,

*con sus implicaciones tributarias* (2014), realiza un análisis detallado del régimen jurídico de los contratos sobre bienes patrimoniales, determinando la normativa de aplicación ante la sucesiva remisión realizada por la legislación patrimonial y la legislación sobre contratos públicos. A. L. BLANCO HIGUERA, «La imprescriptibilidad de los bienes comunales: su trascendencia para la conservación de la propiedad forestal pública», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 32 (2014), analiza la configuración de los montes comunales como bienes imprescriptibles y sus consecuencias prácticas. J. TUTUSAUS TORRENTS, «Las transformaciones actuales del dominio público y la admisión de derechos reales sobre el mismo», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, núm. 18 (2014), realiza una reconstrucción del régimen de dominio público ante la mayor admisibilidad de la imposición de derechos reales sobre el mismo por parte de la legislación sectorial. M. Á. RUIZ LÓPEZ, «Sobre la prohibición de edificaciones hoteleras en el dominio público portuario: comentario a la STC 34/2014, de 27 de febrero», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 32 (2014), analiza el alcance de esta sentencia y la distinción entre las diversas áreas del dominio público portuario. Por su parte, V. SOS I BRAVO, «Procedimiento para la recuperación de oficio de Bienes Municipales», *La Administración Práctica*, núm. 8 (2014), elabora un análisis práctico del procedimiento, incorporando varios formularios aplicables a la actividad de los funcionarios municipales. En «Procedimiento administrativo. Desahucio administrativo. Recuperación de bienes sin recurso a la vía judicial. Procedimiento para el Desahucio Administrativo de bienes municipales», *La Administración Práctica*, núm. 12 (2014), el mismo autor centra ahora su análisis práctico en la figura del desahucio administrativo.

### 3. Pronunciamientos judiciales

Deben destacarse en este apartado diversos pronunciamientos judiciales que presentan cuestiones de interés. En primer lugar, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Málaga) de 12 de febrero de 2014 (recurso de apelación núm. 72/2011)*, se pronuncia sobre un Convenio suscrito entre un Ayuntamiento de Torremolinos y una empresa que gestiona el servicio de limpieza viaria, por el que el ayuntamiento cede a dicha empresa una parcela de suelo urbanizable sectorizado a fin de transigir determinados procedimientos judiciales que ésta tenían entablados frente al ayuntamiento, y que es impugnado por la Comunidad Autónoma. En la sentencia se plantean varias cuestiones relevantes. En primer lugar, ante el recurso de la Comunidad Autónoma, se afirma que el requerimiento de información que recoge el art. 64 de la LBRL interrumpe el plazo para formular el recurso contencioso-administrativo, que comenzaría a correr desde que se recibe la información solicitada; esto es, en realidad no es que se interrumpa dicho plazo, sino que su *dies a quo* se pospone al momento de la recepción de la información complementaria y del expediente. En segundo lugar, la Sala analizando el contenido material del convenio considera que se ha producido una enajenación de bienes o derechos de carácter patrimonial. Considera que el convenio disfrazó en la denominación de

transacción (Convenio Transaccional y Urbanístico de Planeamiento) lo que no era sino una dación en pago y la prueba es que las obligaciones sólo se establecían para la Administración sin que la constructora adquiriera ninguna por su parte. Y en la transacción dan, prometen o retienen «cada una parte» alguna cosa. En consecuencia, se ha utilizado un procedimiento de adjudicación directa para enajenar un bien o derecho patrimonial de la Administración, soslayando la Ley 7/99, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que habría que haber observado incluso si se tratara de una transacción en forma dado que el art. 1.812 del CC determina que «las Corporaciones que tengan personalidad jurídica sólo podrán transigir en la forma y con los requisitos que necesiten para enajenar sus bienes». Además, la nulidad del convenio también deriva del hecho de que el destino de la transacción es la compensación de la deuda que el ayuntamiento mantenía con la empresa prestadora del servicio de limpieza viaria, lo que supone destinar el valor obtenido por la enajenación a gastos corrientes.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de mayo de 2014 (recurso de apelación núm. 1454/2012)* analiza la inadmisión a trámite de la solicitud de Autorización para venta de carteles de toros y artesanía en el andén central del Paseo del Prado realizada por el Ayuntamiento de Madrid. Para el Tribunal Superior de Justicia de Madrid la decisión municipal es ajustada a Derecho, vinculando la corrección de tal decisión con la competencia planificadora del ayuntamiento a través del Plan General de Ordenación Urbana. En concreto se señala que «el ayuntamiento, haciendo uso de la potestad planificadora y urbanística reconocida, y conforme determina el art. 7.1 de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante, a través de la Junta Municipal del Distrito de Centro, aprueba anualmente, y dentro de su demarcación, el número y ubicación de situados aislados en la vía pública, y puestos de mercadillos periódicos y ocasionales, y lo hace en consideración de variados y heterogéneos factores. Uno de ellos, obviamente, aparece íntimamente ligado con el diseño de ciudad que previamente ha adoptado la propia Administración local. Dicho diseño inicial se concreta, primeramente, en el Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en 1997, y en el que se viene a recoger, en lo que ahora nos interesa, como condición vinculante para el denominado Eje Prado-Recoletos, el de la recuperación ambiental como eje cultural, previéndose para su desarrollo el correspondiente Plan Especial. Para llevar a cabo dicha finalidad, de recuperación ambiental del citado eje cultural, el ayuntamiento ha entendido, en el ejercicio de su potestad de desarrollo y ejecución de las determinaciones vinculantes contenidas en el planeamiento, que no resulta adecuado la ubicación en el entorno del Museo del Prado de los situados aislados hasta entonces existentes en el andén central del Paseo del Prado... una razón de oportunidad en la toma de la decisión: que la Administración estatal ha culminado, en esas fechas, la ampliación del Museo del Prado, así como la reurbanización de aceras y calzadas próximas llevadas a cabo por el propio ayuntamiento, con criterios de máxima calidad urbana y ambiental. Se nos presenta así la decisión de no incluir los aislados regentados por los recurrentes dentro del ejercicio de las potestades reconocidas al ayuntamiento, completamente lícita, coherente y racional con los fines públicos perseguidos». Frente a esta configuración de la decisión de

utilización de los espacios públicos, el Tribunal Superior considera, acertadamente, que no puede oponerse el principio de confianza legítima por venir utilizando tal espacio durante 25 años. No hay un derecho adquirido.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de julio de 2014 (recurso de apelación núm. 235/2014)* tiene por objeto el recurrente tema del ejercicio de la potestad de recuperación de oficio sobre bienes públicos. Un ayuntamiento, una vez acreditado el carácter público de un camino, requirió a determinados sujetos para que cesaran en la ocupación privativa de ese bien, retirando los cierres que impedían el acceso público. El debate procesal se traba en torno a la suficiencia de la prueba del carácter público del bien. La única prueba utilizada por el ayuntamiento es la inclusión del bien, antes destinado a camino, en el Inventario Municipal. Correctamente la Sala precisa que tal inclusión no hace presumir su pertenencia a la entidad local, sino que simplemente acredita su destino al uso público. Y confrontado ese mecanismo de gestión de los bienes patrimoniales con la actuación previa del ayuntamiento considera no acreditado el carácter público del bien (autorización de una señal de prohibición a instancia del recurrente, frente al terreno reivindicado ahora por el ayuntamiento para no impedir el acceso a la finca; expediente de legalización de obras de acceso al aparcamiento en superficie que ocupa el pretendido camino municipal y de otorgamiento de licencia de vado). En esta línea, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 5 de septiembre de 2014 (recurso de apelación 67/2014)*, reitera la doctrina fijada por el Tribunal Supremo sobre tal potestad: «...la viabilidad de la acción administrativa de recuperación posesoria exige una acreditación de la posesión pública del bien y de la perturbación posesoria del mismo. La justificación indiciaria de la antedicha posesión administrativa resulta incontrovertible... La acreditación de un efectivo estado posesorio... es, por tanto, innegable salvo que la demanialidad del bien fuere incontrovertible... También es preciso en el procedimiento de recuperación de oficio que los bienes municipales se encuentren perfectamente identificados sobre el terreno... pues cuando no hay confusión de límites no es necesario un deslinde previo. Facultad de recuperación de oficio que exige una prueba plena y acabada... La claridad en la posesión administrativa del bien sobre el que se ejerce aquella facultad ha de ser inequívoca... Exigencias esenciales en razón de que el ejercicio de tal potestad implica un privilegio al resolver la Administración el problema por sí misma sin necesidad de acudir a la tutela judicial expresada a través de la actuación de los Tribunales de Justicia... Por ello no cabe el ejercicio de esta privilegiada acción recuperatoria o de autotutela administrativa cuando la posesión pública no aparezca como inequívoca e indudable, o su dilucidación exija complicados juicios de valor o de ponderación... También es doctrina... que la inexistencia de calificación de los caminos existentes en el término municipal ni su ausencia de inclusión en el Inventario de Bienes no es óbice para la prosperabilidad de la acción cuando se acredita su naturaleza pública por otros medios. Todo ello sin olvidar, claro está, que todo lo que concierna al dominio y a su reivindicación compete a la jurisdicción civil ante la que se practicara la oportuna prueba acreditativa de la titularidad pública o privada objeto de controversia... dado el

carácter excepcional de la facultad, sólo cabe ejercitarla cuando se encuentra respaldada por una prueba acabada y plena, y añade que debe existir una plena identidad entre lo poseído por la Administración y lo usurpado por el particular... lo cierto es que es absolutamente preciso que el previo uso y detentación posesoria por parte del ayuntamiento recurrente haya quedado establecido de modo medianamente convincente, sin necesidad de complicados juicios valorativos, bien porque conste la utilización con ese carácter por una pluralidad de vecinos de manera reiterada y pacífica, bien a través de una actividad de conservación y cuidado del camino por parte del ente público, bien por cualquier otra circunstancia análoga...». Proyectando estas consideraciones al supuesto concreto, la Sala considera que es indudable que no se exige una total demostración de la demanialidad de los caminos, pero es que el ayuntamiento no acredita demanialidad alguna, por lo que la posesión debe ser acreditada suficientemente, exigiendo que la posesión pública aparezca como inequívoca e indudable, o su dilucidación no exija complicados juicios de valor o de ponderación. En una línea similar, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de octubre de 2014 (recurso de apelación 387/2013)* afirma que «...La mencionada prerrogativa se traduce en una medida provisoria orientada a la defensa de la posesión de tales bienes por parte de la Administración; posesión que tiene que ser anterior en el tiempo a la posesión del particular objeto del despojo con reserva, en todo caso, a la jurisdicción civil de la determinación definitiva de los derechos de propiedad y sus limitaciones y por tanto siempre a reserva de la eventual decisión sobre la propiedad, la titularidad y extensión del dominio público. Sobre la base de la indicada premisa, para que se ajuste a Derecho la recuperación de los bienes en vía administrativa basta con la acreditación de una posesión pública anterior o la existencia de una usurpación reciente de tales bienes conforme al art. 71.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y ello, naturalmente, sin perjuicio de la acción de quien se crea titular dominical de los bienes sobre los que se ejercita el *interdictum propium* para reivindicarlos ante la Jurisdicción civil, ya que ni la Administración por sí, primero, ni esta Jurisdicción, después, pueden determinar las titularidades dominicales o resolver las cuestiones de propiedad. Por tanto para que esta potestad administrativa, pueda prosperar, debe partir de la existencia de unos presupuestos previos que justifiquen la actuación administrativa, requisitos que deben estar debidamente probados para en cierta forma paliar los efectos perniciosos de tal potestad, ya que no existe el control jurisdiccional del ejercicio de dicha acción. Para que pueda prosperar la acción recuperadora de la posesión, por la potestad de la Administración, se necesita que: 1) Que los bienes sean de pertenencia de la Corporación local, cualquiera que sea su naturaleza jurídica; 2) que sean indebidamente poseídos; 3) que se ejercite la iniciativa recuperatoria dentro de plazo, si se refiere a bienes de propios; 5) (*sic*) Que exista previo acuerdo corporativo sobre base documental que acredite la posesión, sin hacer declaraciones sobre titularidad dominical, y 6) que exista completa identidad entre lo poseído y lo usurpado, ya que en caso contrario ha de procederse al previo deslinde. Dicha facultad recuperatoria no requiere en absoluto que el bien recuperado se halle inscrito en el Registro de la Propiedad a favor del municipio actuante, y ni siquiera que se halle en el inventario de sus bienes... sino que basta tan sólo que la



Administración acredite la posesión anterior a la usurpación por cualquier medio, sin perjuicio de que las partes puedan debatir en la Jurisdicción Civil el correspondiente derecho de propiedad...».

A su vez, y como es sabido la jurisprudencia considera que la cesión gratuita de terrenos o bienes municipales de naturaleza patrimonial sujeta al cumplimiento por el ente adquirente de una finalidad de interés para el municipio, tiene un carácter administrativo sometiendo su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho privado. En materia de reversión de bienes cedidos gratuitamente por una entidad local, la *Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de abril de 2014 (recurso contencioso-administrativo núm. 3/2014)*, recuerda que el plazo en el que la entidad donante puede ejercitar su acción de revocación por causa de no cumplir el donatario alguna de las condiciones impuestas, art. 647 del Código Civil, entendidas éstas no como un hecho futuro e incierto del que depende el nacimiento de la obligación o su extinción, sino como una carga que implica la incidencia de una causa concurrente con el acto de liberalidad a que se contrae este contrato, es el de cuatro años.

### III. EXPROPIACIÓN FORZOSA

#### 1. Novedades normativas

La Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, previó en sus arts. 12 y 13.2, la utilización de la figura de la expropiación como sistema de actuación para llevar a cabo las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que requieran. De una parte se declara que tales actuaciones llevan aparejada la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante. Y de otra parte, y ello es lo cuestionable, se previó, por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico que «en la expropiación, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el correspondiente justiprecio expropiatorio en especie, cuando el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes». Además, se afirma el carácter discrecional de la liberación de la expropiación en los siguientes términos: «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan». Ahora, el *Pleno del TC por Providencia de 6 de mayo de 2014, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1976/2014*, contra los arts. 12 y 13.2. Una primera impresión conduce a considerar que, conforme a la doctrina del propio TC, la imposición obligatoria del pago en especie puede no ser conforme a la Constitución.

Por su parte, el *Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas*, modifica, de una parte, el art. 17.2 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, determinando que, ante el reconocimiento por resolución judicial de la obligación del Estado de abonar el justiprecio, éste quedará subrogado en el crédito del expropiado. De otra parte, modifica el art. 271.7 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, determinando que las cantidades satisfechas por el Estado a los expropiados, ante la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario, que no le sean reembolsadas minorarán el importe global que corresponda al concesionario si se declara la resolución del contrato (importe de las inversiones realizadas por razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras de construcción y adquisición de bienes que sean necesarios para la explotación de la obra objeto de la concesión).

## 2. Aportaciones doctrinales

Durante el año 2014 se han publicado varias aportaciones relevantes en materia de expropiación forzosa. J. M. DÍAZ LEMA, «Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291 (2014). La configuración de los órganos autonómicos de valoración, su constitucionalidad, competencias, y sobre todo la discusión sobre su independencia es objeto nuevamente de análisis por parte de F. E. PUERTA SEGUIDO, «Los conflictos constitucionales sobre los órganos autonómicos de expropiación forzosa», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 290 (2014); y L. CASADO CASADO, «El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa: especial referencia a Cataluña», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 20 (2014).

En relación a la figura del beneficiario de la expropiación y las consecuencias que la declaración de concurso del mismo acarrea en orden al pago del justiprecio es estudiada por J. M. SERRANO ALBERCA y M. SERRANO CONDE DE SARO, «El Tribunal Supremo obliga al Estado a pagar directamente a los expropiados de las radiales cuando las concesionarias se declaren en concurso de acreedores (STS de 17 de diciembre de 2013)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30 (2014), precisan que el expropiado no tendrá que acudir al concurso de acreedores de las empresas para cobrar y tampoco a un procedimiento de responsabilidad de la Administración. Podrá solicitar el pago a la Administración de la sentencia firme o a los Tribunales de Justicia, según sean éstas estimatorias o desestimatorias pero, en cualquier caso, si la concesionaria no paga el justiprecio es la Administración la responsable subsidiaria de dicho pago, aunque efectivamente, como establece la sentencia, las condiciones para exigir ese pago a la Administración deberán examinarse en cada caso.

A. J. HUERGO LORA, «Las paradojas del derecho de retasación en las expropiaciones de las entidades locales o con beneficiario privado», *Revista Vasca de Administración*

*Pública*, núms. 99-100 (2014), estudia el derecho de retasación en la expropiación forzosa, con referencia a la reforma del mismo llevada a cabo en el año 2012. En concreto, analiza el caso de las expropiaciones locales o con beneficiario privado, en las que la impugnación del justiprecio por el obligado a su pago conduce normalmente a que sólo se entregue al expropiado el importe de la hoja de aprecio, lo que ha dado lugar a una situación confusa sobre la procedencia o no de la figura de la retasación. A su vez, S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La retasación del justiprecio de la expropiación», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100 (2014), examina, a partir de un estudio eminentemente jurisprudencial, la institución de la retasación de la expropiación por caducidad del justiprecio como una garantía del procedimiento expropiatorio a favor del expropiado ante la demora en la efectividad o pago del justiprecio fijado administrativamente y su regulación, con un análisis asimismo de posibles incidencias en cuanto al cómputo del plazo y en cuanto al pago, la renuncia o no a la retasación por el hecho de cobrar el justiprecio y el procedimiento para efectuar la retasación.

Desde una óptica procesal J. R. RODRÍGUEZ CARBAJO, «La *summa gravaminis* en los recursos de casación que versan sobre expropiación forzosa», *Actualidad Administrativa*, núm. 5 (2014), precisa los criterios fijados por el Tribunal Supremo en orden a determinar la cuantía a efectos del acceso al recurso de casación en los recursos que versan sobre expropiaciones.

J. TORNOS MAS, «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100 (2014), estudia la regulación de algunos legisladores autonómicos, que ante el grave problema del acceso a la vivienda en nuestro país y la existencia de un abundante parque de viviendas desocupadas, han recurrido a un nuevo concepto de la función social de la propiedad urbana, estableciendo como nueva obligación del propietario el destinar la vivienda a su uso residencial, de modo que el destino de la propiedad urbana queda fuera de la libre disposición del propietario. Para forzar el cumplimiento de esta nueva función social se ha recurrido a medidas de carácter coactivo. Así, la expropiación temporal del uso de las viviendas propiedad de entidades bancarias que hubieran accedido a dicha propiedad como consecuencia de procesos hipotecarios, o la imposición de sanciones o la exigencia de impuestos con fines no fiscales en los casos de mantener desocupadas las viviendas. Este ámbito es asimismo analizado por E. MOREU CARBONELL, «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social», en la obra colectiva *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, coordinada por M.<sup>a</sup> T. ALONSO PÉREZ, 2014, analiza uno de los fenómenos que han generado mayor conflictividad como consecuencia de la crisis inmobiliaria y económica de los últimos años. Esta problemática es analizada desde una óptica jurídico-privada por I. AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, «La dación en pago y otras medidas de protección del deudor hipotecario; en particular, la expropiación temporal de uso de la vivienda habitual», *Revista Jurídica del Notariado*, núms. 88-89 (2014).

### 3. Pronunciamientos judiciales

La *STC 141/2014, de 11 de septiembre*, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido frente al Texto refundido de la Ley de suelo de 2008. El Tribunal comienza recordando la doctrina constitucional sobre el alcance y contenido del justiprecio: de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, «la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» [STC 166/1986, de 19 de diciembre (RTC 1986/166), FJ 13]. Y «en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de justo precio, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). La Constitución no exige, pues, que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración. Tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido del plan y, más concretamente, a la clasificación que éste prevea para el terreno». Tras ello, confirma la constitucionalidad de la valoración del suelo rural sobre la base de la capitalización de rentas en los siguientes términos (FJ 9.ºB): «El sistema de valoración a efectos indemnizatorios que parte del criterio de la capitalización de rentas, modulado en atención a otros factores, es un sistema que incorpora criterios acordes con la idea del valor real o económico del bien y que, en principio y en abstracto, puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente, en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTDEH de 24 de abril de 2003, caso *Yılmaz Yıldız Turistik Tesisleri A.Ş. contra Turquía*, y de 6 de diciembre de 2011, caso *Anastakis contra Grecia*)...». Ahora bien, la limitación introducida por el art. 23.1.a) del Texto Refundido de constreñir la incorporación de expectativas al doble del valor fijado mediante la capitalización es considerada contraria a la Constitución. La argumentación no es especialmente rigurosa: «La norma impugnada permite corregir al alza el valor obtenido por la capitalización real o potencial de la renta en función de factores objetivos de localización del terreno. No obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorpora un tope máximo fijo que no se halla justificado, que puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real y que, en consecuencia, puede impedir una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso “hasta el máximo del doble” del párrafo 3.º del art. 23.1.a) ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE».

A su vez, la aportación jurisprudencial más destacada por parte del Tribunal Supremo es la «defunción» de la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad bajo la vigencia de la Ley 8/2007 y el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Como es bien conocido, tal doctrina suponía que los terrenos clasificados como suelo no urbanizable destinados a la ejecución de un sistema general que crease ciudad (p. ej., el aeropuerto de Barajas, las carretas radiales de Madrid en el interior del anillo de la M-50, entre otras muchas) y que se obtenían por expropiación, no se valoraban conforme a su efectiva clasificación urbanística. Por el contrario, al tener como vocación la creación de ciudad, y por imposición del principio de equidistribución, debían valorarse como suelos urbanizables o urbanos. La entrada en vigor de la Ley 8/2007 determina el abandono de esta doctrina por parte de las *Sentencias de 27 de octubre de 2014 (recursos de casación núms. 6421/2011 y 174/2012)* y *5 de diciembre de 2014 (recurso de casación núm. 1384/2012)*. Allí se afirma que «la actual opción del legislador, de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo, persigue, por otra parte, tal y como se explica en la exposición de motivos de la ley, paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional *ex art. 47 CE*, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a “lo que hay” y no a lo que “dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto”, a cuyos efectos la ley distingue dos situaciones: la de suelo rural, que es aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y la de suelo urbanizado, que es el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización». Ambos se valoran, como sigue razonando la exposición de motivos, «conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad». Para concluir que «este cambio también afecta a los suelos que se destinen o por los que vayan a discurrir infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, como es el caso que nos ocupa, pues también en estos casos se atenderá a lo que la norma denomina “situación básica de los terrenos”. Y así lo dispone expresamente el art. 12.2 en su apartado 2 al disponer que este criterio de valoración “será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta ley”. Tales previsiones normativas no permiten tomar en consideración las características de la infraestructura que justifica la expropiación ni su influencia en el desarrollo posterior de la ciudad, para atender únicamente a la situación fáctica de los servicios urbanísticos con los que cuenta la finca expropiada en el momento de su valoración, por lo que no resulta posible aplicar la jurisprudencia de sistemas generales invocada por el recurrente, dado que ya no es posible valorar el suelo rural como si estuviera *de facto* urbanizado y contase con todos los servicios urbanísticos necesarios, por el hecho de que transcurra una infraestructura supramunicipal, con independencia de sus características y su integración en el planeamiento municipal».

La lectura de esta modificación sustancial del criterio jurisprudencial no puede realizarse sino es en el contexto de la brutal crisis económica que ha asolado a España. Y

ello por dos elementos. En primer lugar, la exigencia de que los terrenos destinados a sistemas generales se valorasen conforme a su efectiva clasificación (como suelos no urbanizables) ya se estableció por el art. 25.2 de la Ley 6/1998, en la redacción dada por el art. 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Y allí no se consideró que una decisión del legislador pudiese resultar contraria a la realidad fáctica de que la infraestructura crearía ciudad, por lo que resultaba ineludible afirmar la primacía del principio de equidistribución. En segundo lugar, porque la dicotomía suelo urbanizado/suelo rural, esto es, las situaciones básicas no son sino una clasificación urbanística articulada sobre una base diferente. Por ello resulta procedente afirmar que en el trasfondo de esta nueva interpretación lo que late es la conciencia de que el erario público no puede soportar los elevados precios para la obtención de los suelos que debían valorarse como urbanizables que había ocasionado la burbuja inmobiliaria (su valor era simplemente el reflejo de una irracional exuberancia).

Debe hacerse igualmente referencia a una matización sustancial en el ámbito de la figura de la retasación. Así, la *STS de 14 de noviembre de 2014 (recurso de casación núm. 4118/2012)* determina que en los supuestos donde se haya declarado la nulidad del expediente expropiatorio, la falta de pago del justiprecio inicialmente fijado por el órgano de valoración no permite al titular del terreno solicitar la retasación. Y ello porque una vez anulada la expropiación no existe un justiprecio, sino que el mismo ha sido sustituido por una indemnización de perjuicios cuando no haya sido posible reintegrar «in natura» las fincas indebidamente expropiadas como consecuencia del vicio de nulidad apreciado.