

---

# 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

Durante el año 2016 no se han producido, ni en materia de bienes públicos ni en materia de expropiación forzosa, grandes novedades legislativas o jurisprudenciales. La continuidad es la nota dominante.

## II. BIENES PÚBLICOS

### 1. Novedades normativas

En este periodo deben destacarse, a nivel del Estado, el *Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación* (BOE núm. 316, de 31 de diciembre de 2016), que reitera la regla según la que la autorización ambiental integrada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público hidrológico o marítimo-terrestre, o cualquier otra per-

tenencia del demanio público. Como excepción, se determina que las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales y al dominio público marítimo terrestre, desde tierra al mar, se incorporan en la propia autorización ambiental integrada, adoptada sobre la base del informe preceptivo y vinculante del organismo de cuenca, arts. 11 y 19. Por su parte, el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril de 1986, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio de 2007, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales. Así, se establece una nueva regulación relativa a los riesgos de inundación, estableciendo el procedimiento a seguir para determinar la máxima crecida ordinaria en aquellos cauces en los que no se pueda aplicar la definición existente actualmente, bien porque no haya datos de caudales registrados en el cauce o bien porque, aunque existan, no se encuentren en su régimen natural. Se introduce la identificación de los usos y actividades vulnerables frente a avenidas que no podrán ser autorizados en las zonas de flujo preferente, incluyendo determinados supuestos excepcionales, como un régimen específico previsto para los núcleos urbanos ya consolidados en aquellos casos en los que no sea materialmente posible su instalación fuera de esta zona. Se incorporan ciertas limitaciones (cuya intensidad se ha modulado, ponderando las circunstancias que en cada caso concurren) en la zona de mayor riesgo de inundaciones dada su mayor habitualidad, con el fin de proteger adecuadamente bienes jurídicos de primera magnitud, así como ciertas limitaciones básicas al uso de las zonas inundables. La modificación más relevante se produce en materia de los caudales ecológicos. Se establece una regulación básica que garantice la protección del dominio público hidráulico en una doble vertiente como recurso y como hábitat de los ecosistemas fluviales. Se precisa y mejora determinados aspectos tanto de la definición de los caudales ecológicos o ambientales, como su mantenimiento, control y seguimiento por los distintos organismos de cuenca. En especial, se recoge el carácter de restricción a los sistemas de explotación de los cauces ecológicos, la exigencia de su cumplimiento para los concesionarios, en concreto para los ríos regulados y la necesidad de mantener unas condiciones de calidad del agua que no ponga en riesgo los objetivos ambientales de las masas de agua superficiales situadas aguas abajo de los embalses. En este sentido, también se establecen los métodos de control y seguimiento de los caudales ecológicos por los distintos organismos de cuenca y los criterios de incumplimiento. El *Real Decreto 294/2016, de 15 de julio* (BOE núm. 178, de 25 de julio de 2016), establece el procedimiento para la gestión de los derechos mineros y de los derechos del dominio público de hidrocarburos afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia. Por *Real Decreto 640/2016, de 9 de diciembre, se aprueba el Estatuto de la Biblioteca Nacional de España* (BOE núm. 305, de 19 de diciembre de 2016), en el marco de la Ley 1/2015, de 24 de marzo, se configura como el centro depositario del patrimonio bibliográfico y documental español que se produce en cualquier tipo de soporte o medio. Su misión es reunir, catalogar, conservar, incrementar, gestionar, difundir y transmitir, en cumplimiento de sus fines, el patrimonio bibliográfico y documental español y sobre

España publicado en el extranjero, como fuente de conocimiento para toda la sociedad española e internacional, garantizando su integridad y facilitando el acceso al mismo a toda la ciudadanía y a las generaciones futuras.

En el ámbito autonómico, la *Ley 5/2016, de 4 de mayo, de Patrimonio cultural de Galicia* (DOG núm. 92, de 16 de mayo de 2016) establece el régimen jurídico de tales bienes, sean de titularidad pública o privada. A su vez, el *Decreto 66/2016, de 26 de mayo, aprueba el Reglamento general de carreteras de Galicia* (DOG núm. 116, de 20 de junio de 2016), en desarrollo de la *Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia*. Carreteras configuradas como dominio público viario. Desde la perspectiva local, se regula la conversión de las travesías en los tramos urbanos en vía urbanas cuando *i)* su tráfico sea mayoritariamente urbano y *ii)* exista una alternativa viaria que proporcione un mejor nivel de servicio, suponga una reducción de los tiempos de viaje y mantenga la continuidad del itinerario a través de las carreteras de titularidad de la Administración titular de la travesía o de otras administraciones de mayor ámbito territorial. La *Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha* (DOCM núm. 252, de 30 de diciembre de 2016), establece el alcance de la obligación de información activa en materia de bienes públicos. Por su parte, la *Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi* (BOPV núm. 70, de 14 de abril de 2016) establece esa misma obligación de transparencia activa respecto de las instituciones locales vascas. Idéntica obligación se establece por la *Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia* (DOG núm. 30, de 15 de febrero de 2016).

A nivel local, debe hacerse referencia a la *Ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Huesca de 6 de junio de 2016* (BO Huesca núm. 146, de 1 de agosto de 2016), que someten a información activa las autorizaciones administrativas, licencias, concesiones y cualquier otro acto administrativo que sea expresión del ejercicio de funciones de control administrativo, que incidan directamente en la gestión del dominio público o en la prestación de servicios públicos. El mismo Ayuntamiento de Huesca ha aprobado la *Ordenanza reguladora instalación terrazas como complemento de la actividad de hostelería*, por Acuerdo plenario de 1 de junio de 2016 (BO Huesca núm. 109, de 9 de junio de 2016), que se proyecta tanto sobre bienes de dominio público como de titularidad privada afectos al uso público, mediante su ocupación temporal con veladores, sombrillas y otros elementos auxiliares que constituyan complemento de la actividad que se viene ejerciendo en el interior de establecimientos de hostelería. La *Ordenanza Reguladora de la Utilización por Terceros de las Instalaciones y Centros Culturales de la Diputación Provincial de Ourense*, aprobada por Acuerdo de 26 de febrero de 2016 (BO Ourense núm. 122, de 28 de mayo de 2016), regula el uso de las instalaciones y centros culturales de titularidad de la Diputación Provincial de Ourense, que tienen la condición de bienes de dominio y servicio público, por parte de ciudadanos, agrupaciones, asociaciones, entidades públicas o privadas, para la realización de actividades culturales o sociales, previa autorización administrativa. En caso de concurrencia de solicitudes, la Ordenanza opta por el criterio de la fecha de presentación en el Registro de la Diputación.

## 2. Aportaciones doctrinales

Los artículos doctrinales en este periodo son escasos y muy focalizados. B. SORO MATEO, «La revisión de concesiones de uso privativo de agua para su adaptación a las exigencias ambientales de los planes hidrológicos y su eventual indemnización», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 47-48 (2016), el estudio analiza la necesidad de reinterpretar y replantear la revisión de las concesiones hidráulicas previamente concedidas, como consecuencia de nuevos caudales ecológicos o de medidas ambientales derivadas de la evaluación ambiental o de la protección de los espacios naturales protegidos, incluida la Red Natura 2000. Se plantea el eventual derecho a indemnización en este ámbito, concluyendo que la modificación del Plan hidrológico en estos supuestos trae causa en la incorporación de condicionantes ambientales, por gozar siempre de carácter normativo, la concesión que debiera ajustarse a dichos postulados lo sería por motivos de legalidad, debiendo reconocerse en todo caso derecho a indemnización. C. ILUNDAIN DÍEZ, «El TS se reafirma, las empresas de telefonía móvil deben pagar al Ayuntamiento de Madrid la Tasa por la utilización del dominio pública», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11 (2016), analiza la posición del Tribunal Supremo que confirma la legalidad de la Modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Utilización Privativa y Aprovechamientos Especiales constituidos en el Suelo, Subsuelo o Vuelo de la Vía Pública a favor de Empresas Explotadoras de Servicios de Telefonía Móvil. I. REVUELTA PÉREZ, «Responsabilidad por suelos contaminados y ayudas públicas», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 181 (2016), analiza la regulación española de la responsabilidad por suelos contaminados y su articulación con las ayudas públicas para acometer el saneamiento a la luz del Derecho interno y de la Unión Europea. Se constatan incoherencias en el Derecho interno y el incumplimiento de algunos de los criterios de las Directrices de la Comisión sobre estas ayudas públicas. Lo relevante desde la perspectiva de los bienes públicos es el análisis que se efectúa de la configuración como responsables subsidiarios ante suelos contaminados contenida en la Ley 22/2011, que alterado el orden de prelación (ahora, propietario y poseedor), salvo en suelos de dominio público en régimen de concesión, en que responde primero el poseedor (concesionario) y, luego, el propietario (Administración). Finalmente, C. ESPLUGUES BARONA, «El efecto del concurso sobre las concesiones de aguas», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 920 (2016), tras destacar como la incidencia del procedimiento concursal sobre una concesión de dominio público hidráulico es una cuestión que queda sin cobertura jurídica expresa, se decanta por la aplicación analógica de la regulación contenida en la legislación de contratos del sector público.

En cuanto a las monografías, debe destacarse M.<sup>a</sup> C. NÚÑEZ LOZANO, *Estudios jurídicos sobre el litoral*, 2016, donde se recogen dieciséis trabajos de investigación sobre la legislación de costas. La ordenación de los espacios, la ordenación del ejercicio de actividades económicas, el patrimonio cultural, la protección ambiental y el dominio público y la propiedad privada. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Las obras hidráulicas en la Ley de Aguas*, 2016, precisa cómo el régimen jurídico de las obras hidráulicas necesarias para

el aprovechamiento de las aguas presenta un evidente carácter instrumental en relación con el de estas últimas. En la obra se analizan las distintas normativas sectoriales sobre obras hidráulicas: riego, energía, abastecimientos a poblaciones, saneamiento, etc., junto con la cuestión competencial.

### 3. Pronunciamientos judiciales

En sede constitucional la *Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2016, de 21 de enero*, resuelve, desestimando, el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía frente a determinados preceptos de 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. Sobre la base de la previa Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, se reitera ahora que la remisión del art. 3.1.a) de la Ley de Costas al reglamento para establecer los criterios técnicos relativos a la fijación del límite interior de la zona marítimo-terrestre, por referencia al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, no altera el criterio legal sustantivo anterior a la reforma y se limita a incorporar una precisión que encaja sin ninguna dificultad en el ámbito admisible de la colaboración reglamentaria. En cuanto al tratamiento conferido a las dunas por el art. 3.1.b) de la Ley de Costas, se reitera que no es posible apreciar que la nueva regulación de las dunas suponga la incorporación de criterios de delimitación del dominio público natural que puedan poner en riesgo su integridad. En cuanto a las presuntas vulneraciones de las competencias autonómicas en materia urbanística, el Tribunal Constitucional rechaza tal invasión competencial. De una parte, la remisión a la colaboración reglamentaria para introducir excepciones a la prohibición de publicidad en la zona de servidumbre de protección no invade la competencia autonómica, al tratarse de una norma básica de protección al medio ambiente. De otra parte, la remisión al reglamento para regular el uso y ocupación de las playas «atendiendo a su naturaleza» no supone, *per se*, una vulneración competencial. Habrá que esperar al ejercicio de tal competencia por el Estado. En cuanto a la atribución al Delegado del Gobierno de la competencia para suspender los actos y acuerdos adoptados por las Entidades locales que, bien afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección, bien supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el art. 25 de la Ley de Costas, que regula el régimen de las actividades prohibidas y permitidas en dicha zona de servidumbre, la misma es considerada constitucionalmente adecuada. No se produce una vulneración de la autonomía local, ya que tal control está previsto en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal. Tampoco vulnera la competencia autonómica en materia de urbanismo ya que no cuestiona, sustituye o altera las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral, sino que responde no tanto a la facultad como a la obligación estatal de impedir que la naturaleza de estos bienes y sus características sean destruidas o alteradas.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa debe hacerse referencia a la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Granada) de 11 de octubre de 2016* (rec. de apelación núm. 791/2014), confirma la sentencia de instancia respecto de la corrección jurídica de las dos resoluciones de la Alcaldía que acordaron la recuperación de oficio de un camino y la ejecución subsidiaria de actuaciones materiales para llevarla a cabo. Y ello porque se considera probada la posesión pública, en la medida en que el camino está incluido en el Inventario de Caminos del Ayuntamiento, según el cual ha estado afecto al uso público desde tiempo inmemorial, de una declaración testifical y del informe técnico obrante al folio 3 del expediente administrativo, que identifica y delimita el bien reputado demanial por el ente local. En la misma línea, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 22 de julio de 2016* (rec. de apelación núm. 97/2016) reitera que el Inventario Municipal de Bienes es un mero registro administrativo que no constituye derecho alguno en favor de las Corporaciones, siendo más bien un libro que sirve de recordatorio constante para que dichas Corporaciones ejerciten oportunamente sus facultades y cuya única trascendencia es crear una apariencia de demanialidad que no prejuzga las acciones civiles que puedan ejercitarse. Asimismo la jurisprudencia señala que para considerar correcta la inclusión de un bien en dicho Inventario es suficiente con la existencia de indicios de que los bienes tienen naturaleza pública sin necesidad de una prueba acabada o fehaciente, teniendo en cuenta que dicha inclusión no tiene carácter constitutivo, ni supone adquisición dominical alguna, siendo la jurisdicción civil la única competente para pronunciarse sobre cuestiones de propiedad, ello sin perjuicio de la competencia de esta jurisdicción para revisar la legalidad de los actos por los que se catalogan o inventarían bienes como de dominio público tanto en el aspecto formal o procedimental, como en los de fondo atendiendo a la concurrencia de las cualidades que califican como bienes de dominio público a los que han sido objeto de la actividad administrativa, de forma que si de la prueba practicada desacredita los indicios de demanialidad que son exigibles a la Administración habrá que tenerla en cuenta a los efectos de determinar si el acto administrativo recurrido es o no conforme a derecho. Por su parte, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de mayo de 2016* (rec. contencioso-administrativo núm. 575/2015) corrobora la procedencia de la utilización de la recuperación de oficio sobre un callejón de titularidad pública que había sido cedido a un tercero en virtud de un contrato de permuta, ya que tal contrato no puede considerarse que haya supuesto una desafectación tácita válida de un bien demanial. En la misma línea, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) de 5 de mayo de 2016* (rec. contencioso-administrativo núm. 59/2015), ante el cuestionamiento de un concurso para la constitución de un derecho de superficie de un bien integrante del Patrimonio Municipal de Suelo lo anula, ya que tal bien tiene el carácter de bien demanial, al tener atribuido la calificación de parcela dotacional pública por el planeamiento urbanístico. Lo relevante es que rechaza que la simple inclusión como bien patrimonial en el Inventario de bienes de la entidad local determine la alteración de su calificación jurídica.

Por su parte, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de noviembre de 2016* (rec. contencioso-administrativo núm. 329/2016), ante la acción admi-

nistrativa para recuperar de oficio la posesión de la antigua vivienda del conserje de un Colegio Público rechaza la legalidad de la misma atendiendo a las concretas circunstancias. El argumento es rotundo: el sujeto que vive en la vivienda, su mujer y los tres hijos menores de edad están empadronados en el inmueble desde el año 2004, por lo que no puede calificarse jurídicamente como usurpado a los efectos de poder prosperar el ejercicio de la acción de recuperación posesoria. Al ser el inmueble de naturaleza patrimonial, la acción debió ejercitarse dentro del año siguiente a la usurpación, tal y como prevé el art. 70.2 del Real Decreto 1372/1986. Además, la legitimación del ayuntamiento debe ser negada en este caso, pues, aunque el inmueble figure inscrito en el Inventario municipal, su uso fue cedido a la Comunidad de Madrid, resultando que en él se realizan actividades por la Comunidad Autónoma, al haber dejado de ser colegio público desde hace más de veinte años y no realizar en él el ayuntamiento ninguna actividad. La conclusión es clara, sin cuestionar aquí la titularidad municipal del bien, lo que no es el objeto de este litigio, en la medida en que la posesión la detenta la Comunidad de Madrid y no el ayuntamiento, no puede ejercerse la recuperación de oficio. A su vez, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Valladolid) de 18 de noviembre de 2016* (rec. de apelación núm. 475/2016) rechaza que una Junta vecinal pueda ejercer el desahucio administrativo frente a la Confederación Hidrográfica que viene usando una edificación construida sobre terrenos de la Junta vecinal, cedidos en 1947 a la Confederación durante la construcción de una presa. Y ello porque en el art. 51.1 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, que enumera las potestades que tienen las entidades locales menores para el ejercicio de sus competencias, no contempla entre las mismas la potestad de desahucio.

En cuanto a la utilización de los bienes demaniales, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 6 de julio de 2016* (rec. de apelación núm. 536/2016), analiza la cesión de parcelas de aparcamiento situadas en el subsuelo, previamente rescatadas por el Ayuntamiento, en régimen de concesión administrativa a favor de determinados sujetos mediante sorteo. La impugnación se realiza por otros residentes que tienen plazas cedidas por el concesionario del parking municipal a cambio de un determinado canon mensual. Para el Tribunal Superior de Justicia La situación (derechos y obligaciones) de los concesionarios puramente demaniales, determinada *ab initio* por los pliegos de la concesión no puede oponerse a las situaciones sobrevenidas a la explotación de las parcelas (demanda de residentes; rescate municipal; parcelas sobrantes y estado de la explotación, etc.) sin tener en cuenta tanto el carácter dinámico de las relaciones derivadas de la concesión de obra pública y, por tanto, de su explotación (*rebus sic stantibus*) como el particular status del concesionario de la obra y del ayuntamiento, no comparables al status de los concesionarios recurrentes, y su repercusión en el interés general cuya administración corresponde a esa entidad pública mediante el ejercicio de sus prerrogativas o *ius variandi*. Así, la desigualdad alegada por el recurrente no puede considerarse injustificada, sino que trae causa de la modificación de las condiciones de explotación de las parcelas, prevista en el Pliego de prescripciones técnicas y aprobada por acuerdo que no es objeto del procedimiento resuelto en la instancia. En puridad, no puede

hablarse de desigualdad (ante o en el Pliego de prescripciones de la concesión) sino de aplicación sucesiva del régimen de uso o explotación de las parcelas de aparcamiento; en condiciones distintas para los concesionarios demaniales que, para el ayuntamiento y el concesionario de la obra pública, por virtud de la modificación de las condiciones establecidas inicialmente en los pliegos.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 27 de octubre de 2016* (rec. de apelación núm. 161/2016), confirma la actuación municipal que rechaza la enajenación de una parcela considerada sobrante por el recurrente. Y ello porque se da por supuesto que se trata de una parcela sobrante por que fue un resto de parcela sin utilizar en la ejecución de un tramo de carretera y posteriormente cedido al ayuntamiento. Por el contrario, para el Tribunal Superior no consta que efectivamente cumpla los requisitos para ser considerada parcela sobrante, fundamentalmente que no sea susceptible de uso adecuado ni lo que es más importante, que haya sido declarado así conforme a lo dispuesto en el art. 7 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Se reitera así la doctrina jurisprudencial conforme a la que es preciso, además «una declaración formal de calificación jurídica como tal “parcela sobrante”, precedida de un expediente regulado en el art. 8 RBEL, salvo en el supuesto contemplado en apartado 3 de este precepto que se refiere a la incorporación al patrimonio de entidad local de bienes desafectados que, exige, no obstante, la recepción formal por el órgano competente de la Corporación (arts. 7 y 8 RBEL)» y mantiene que para que unos terrenos puedan ser considerados «parcela sobrante», no basta la concurrencia de los requisitos materiales previstos en el art. 7.2 RBEL, sino que «es precisa la declaración formal como tal, que implica una calificación jurídica, o la recepción formal, en el caso de bien desafectado, establecida en los art. 7.3 y 8 RBEL». Cuando la enajenación lo es de un bien integrado en el Patrimonio Municipal de Suelo, el elemento clave se encuentra en los límites fijados por la legislación autonómica. La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de septiembre de 2016* (rec. de apelación núm. 732/2015) confirma la ilegalidad de la convocatoria de un concurso para la enajenación de un bien de este tipo ya que la previa anulación del instrumento de planeamiento de desarrollo que establece el régimen urbanístico de la parcela arrastra también al proyecto de reparcelación, lo que en última instancia determina que el suelo tenga la clasificación de suelo no urbanizable y la legislación madrileña solo permite la enajenación de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo si ostentan la clasificación de suelo urbano o urbanizable.

### III. EXPROPIACIÓN FORZOSA

#### 1. Novedades normativas

A nivel estatal, por *Orden HAP/1412/2016, de 29 de agosto, por la que se autoriza la constitución del Consorcio de la Zona Franca de Santander y se aprueban sus estatutos* (BOE núm. 210, de 31 de agosto de 2016), se atribuye a tal entidad estatal la potestad

expropiatoria para adquirir terrenos, edificios y demás inmuebles necesarios para el establecimiento de la Zona Franca y su buen funcionamiento.

En el ámbito autonómico, en Andalucía la *Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía* (BOJA núm. 140, de 22 de julio de 2016), determina que a aprobación del Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía, así como de sus modificaciones, llevará implícita la declaración de utilidad pública e interés social de las obras e instalaciones a los efectos de la expropiación forzosa o imposición de servidumbres u ocupación de los inmuebles precisos para su ejecución, y conllevará, en su caso, la necesidad de adaptación de los planes locales de instalaciones deportivas y demás instrumentos de planificación deportiva. En materia de infraestructuras hidráulicas, la aprobación de los proyectos de obras supondrá, implícitamente, la declaración de utilidad pública e interés social de las obras, *Orden de 23 de febrero 2016, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico del Tinto, Odiel y Piedras, aprobados por el Real Decreto 11/2016* (BOJA núm. 72, de 18 de abril de 2016); y *Orden de 23 de febrero 2016, por la que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico del Guadalete y Barbate, aprobado por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero* (BOJA núm. 72, de 18 de abril de 2016).

En Aragón el *Decreto-ley 2/2016, de 30 de agosto, de Medidas urgentes para la ejecución de las sentencias dictadas en relación con los concursos convocados en el marco del Decreto 124/2010, y el impulso de la producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en Aragón* (BOA núm. 168, de 31 de agosto de 2016), prevé la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica y el establecimiento e imposición y ejercicio de la servidumbre de paso, permitiendo que la solicitud de declaración de utilidad pública podrá efectuarse bien de manera simultánea a la solicitud de autorización administrativa previa y de construcción, o bien con posterioridad a la obtención de dicha autorización administrativa.

La *Ley 4/2016, de 23 de diciembre, Medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña* (DOGC núm. 7276, de 29 de diciembre de 2016) incorpora la figura de la expropiación temporal del uso de la vivienda, así como la expropiación de las viviendas vacías, siempre que se cumplan los requisitos previstos. A tal efecto, y con la finalidad de dotarse de un parque social de viviendas asequibles en alquiler para atender a las necesidades de vivienda de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, pueden llevar a cabo la expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda, durante un periodo de cuatro años como mínimo y de diez años como máximo. 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.

En Galicia, la *Ley 5/2016, de 4 de mayo, de Patrimonio cultural de Galicia* (DOG núm. 92, de 16 de mayo de 2016), prevé la figura de la expropiación por causa de interés social de los inmuebles de interés cultural el incumplimiento del deber de conservación de los bienes de interés cultural. Asimismo, permite la expropiación de los inmuebles situados en el entorno de protección de los bienes de interés cultural que atenten contra su armonía ambiental, perturben su contemplación o impliquen un riesgo para su conservación. Se incorpora igualmente como supuesto de declaración genérica de interés social la promoción por parte de la Administración pública de actuaciones destinadas a la puesta en valor del patrimonio arqueológico con el objeto de facilitar su visita pública y disfrute por la sociedad. Como elemento propio, se determina que la aprobación de la delimitación de los Caminos de Santiago llevará implícita la declaración de interés social y la de necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos para los fines de expropiación forzosa, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres tanto de los tramos necesarios para la funcionalidad de la traza como de los bienes localizados en su ámbito delimitado necesarios para la conservación, protección o servicio del Camino. Incorporando la regulación tradicional de la expropiación en materia urbanística se sitúa la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (DOG núm. 34, de 19 de febrero de 2016); y el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, del Suelo de Galicia* (DOG núm. 213, de 9 de noviembre de 2016). Debe hacerse mención al *Decreto 66/2016, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de carreteras de Galicia* (DOG núm. 116, de 20 de junio de 2016), donde se establecen los requisitos para que los instrumentos de planificación y ejecución de las carreteras autonómicas incorporen la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación.

En el País Vasco, la *Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi* (BOPV núm. 70, de 14 de abril de 2016), atribuye la potestad expropiatoria tanto al municipio, como a los concejos y cualesquiera otras entidades locales territoriales de ámbito inferior al municipio; a las mancomunidades de municipios, las cuadrillas del territorio histórico de Álava, y cualesquiera otras entidades que agrupen a varias entidades locales.

En el ámbito local, debe hacerse mención a la *Ordenanza de 29 de enero 2016, reguladora del funcionamiento y la organización del Registro Municipal de Solares y Edificios Ruinosos del Ayuntamiento de Cádiz* (BO Cádiz núm. 57, de 29 de marzo de 2016), precisa que transcurrido un año desde la inclusión del inmueble en el Registro Municipal de Solares o Edificaciones Ruinosas sin que se haya constatado el cumplimiento de los deberes urbanísticos o sin que se acredite las causas que imposibiliten su ejecución material, se producirá la colocación de este en situación de ejecución por sustitución por ministerio de la Ley, sin que se requiera declaración expresa alguna, pudiendo el ayuntamiento iniciar los trámites del concurso para su venta forzosa o acordar su expropiación.

## 2. Aportaciones doctrinales

La producción doctrinal en materia de expropiación forzosa durante el año 2016 es relativamente abundante. Por lo que respecta al procedimiento expropiatorio, C. XIOL RÍOS, «Expropiación forzosa. El trámite de información pública y alegaciones sobre la necesidad de ocupación es esencial en el procedimiento de expropiación forzosa», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 11 (2016), pp. 79-84, realiza un repaso descriptivo de la posición del Tribunal Supremo en esta materia. Por su parte, C. CIERCO SEIRA, «Algunas reflexiones sobre la división de la cosa por efecto de la expropiación forzosa», *Revista de administración pública*, núm. 199 (2016), pp. 289-326, centra su atención en un fenómeno poco estudiado. Se pone de relieve cómo la indemnización por la división de la cosa adolece de algunas imprecisiones que la jurisprudencia se esfuerza en salvar, si bien sería precisa la intervención del legislador. El análisis también pone el foco de atención en la escala del demérito parcial en los que la fragmentación de la cosa expropiada se agudiza hasta el punto de comprometer en lo esencial su utilidad. En este punto, la regulación vigente de las fincas antieconómicas apenas contribuye a fortalecer la posición del expropiado a juicio del autor. F. BENGOTXEA ARRIETA, «Riesgos en la adquisición de inmuebles de las administraciones públicas: reversión, reclamaciones del verdadero propietario no expropiado y doble inmatriculación», *Diario La Ley*, núm. 8698 (2016), analiza los posibles riesgos para las Administraciones públicas en las adquisiciones de bienes, ante la posible existencia de derecho de reversión o si tras la adquisición un tercero podría ejercer una acción civil alegando que es el verdadero propietario; y, finalmente, si el comprador podría, a favor de un tercero, perder el bien adquirido a la Administración pública porque este doblemente inmatriculado en el Registro de la Propiedad. El artículo afirma que el principio de seguridad del tráfico jurídico inmobiliario determina que la adquisición de una finca, en su día expropiada por la Administración pública, trae causa de una adquisición originaria en virtud de expropiación, por lo que el adquirente debe ser mantenido en su adquisición, aunque el expropiado originario no fuera el verdadero titular (y ello aunque constara o no en el Registro de la Propiedad). Además, y al margen de los debates doctrinales sobre la naturaleza de la adquisición, la realidad es que, en la práctica, no puede atacarse en la jurisdicción civil la titularidad del adquirente de la Administración pública cuando esta lo incorporó a su patrimonio por expropiación. Para garantizar la seguridad del tráfico jurídico, el Tribunal Supremo ha establecido que la jurisdicción civil nunca puede cuestionar la adquisición que provenga de un título expropiatorio porque esa jurisdicción no es competente para hacerlo. Por tanto, solo podría cuestionarse la adquisición de este tipo de bienes si previamente la jurisdicción contencioso-administrativa ha anulado la expropiación. En consecuencia, el riesgo en este tipo de operaciones puede valorarse de forma razonable.

Por lo que respecta a las reglas de valoración, C. MARTÍN DE LA TORRE MARTÍNEZ, A. SERRANO BERMEJO, y E. DE LA FUENTE GARCÍA, «Influencia de la expropiación forzosa en la disponibilidad de terrenos para la ejecución de obras de modernización de

regadíos», en la obra colectiva *XXXIV Congreso Nacional de Riegos* (2016), analizan la valoración de suelos rústicos. Dada la economía del país, los tipos de interés hayan disminuido de manera continuada en los últimos años. El hecho de que la determinación del valor de expropiación desde el año 2007 se lleve a cabo mediante capitalización de rentas y que, por tanto, el valor de indemnización dependa del tipo de interés, ha ocasionado un efecto económico difícil para las partes beneficiarias en una expropiación. El trabajo estudia la evolución de la normativa, cuantifica los resultados para el caso de una finca concreta de una explotación de algodón de regadío en el valle del Guadalquivir y analiza los resultados, llegando a la conclusión de que en los últimos ocho años, el valor de mercado de la tierra ha seguido una tendencia a la baja. Por el contrario, el valor de indemnización por expropiación de la misma se ha disparado, lo que hace inviable a las comunidades de regantes la participación en la modernización de regadíos, así como a la Administración la aplicación del Plan Hidrológico Nacional o Plan Nacional de Regadíos. Estas circunstancias han hecho que, en octubre de 2015 (Ley de carreteras) y noviembre de 2015 (texto refundido de Ley de Suelo), la legislación haya intentado paliar la situación, aunque sigue siendo insuficiente a juicio de los autores.

Uno de los temas más relevantes a lo largo del presente año ha sido la figura de la expropiación temporal del uso de viviendas desocupadas. Así, M.<sup>a</sup> A. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, «La expropiación temporal de viviendas deshabitadas en Andalucía», en la obra colectiva *Vivienda, préstamo y ejecución* (2016), plantea la existencia de una nueva comprensión de la función social de la propiedad desde la perspectiva de su utilización efectiva para uso residencial. Desde ese punto partida analiza los instrumentos adoptados por la normativa andaluza (sanciones, impuestos y expropiación temporal del uso) y la Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, que declara inconstitucional la normativa andaluza. Por su parte, C. ARGELICH COMELLES, «La historia de un fracaso o la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías», en *Diario La Ley*, núm. 8879 (2016), realiza un análisis de la normativa aprobada por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, País Vasco, Extremadura, y Comunidad Valenciana, relativa a la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías ante el actual contexto económico y de acceso a la vivienda. El artículo destaca los defectos que, a su juicio, incorpora la regulación adoptada (fundamentalmente la falta de proporcionalidad de la medida) y los efectos negativos que conlleva (centrados en el carácter contingente de la medida).

La utilización de la expropiación forzosa en materia urbanística es analizada por J. R. FUENTES I GASÓ, «Análisis del régimen legal de la expropiación urbanística», en la obra colectiva *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (2016). El trabajo se centra en el iter administrativo que toda expropiación urbanística sigue, centrandó su análisis en la regulación catalana, deteniéndose especialmente en la pieza separada de justiprecio, donde se analiza tanto la figura del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa como los criterios de valoración. Por su parte, V. LASO BAEZA, «La doctrina de la Dirección General sobre la reversión en la expropiación de suelos de propietarios no adheridos a una Junta de Compensación», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 755, 2016, pp. 1727-1739, analiza el tratamiento del derecho de

reversión en el caso de las expropiaciones de propietarios no adheridos a una Junta de Compensación en la Resolución de la DGRN de 30 de marzo de 2016. Para la Dirección General de los Registros y del Notariado en el caso de las expropiaciones de propietarios no adheridos a una Junta de Compensación ha de mantenerse el carácter latente del derecho de reversión susceptible de reconocimiento por la Administración una vez se dieran las respectivas condiciones de posibilidad contempladas en la Ley. Tal conclusión se desprende de la consideración de que, aun siendo cierto que la expropiación indicada exige la premisa de una decisión libre del propietario consistente en la renuncia a formar parte de la Junta de Compensación, no por ello pierde su carácter forzoso con la consiguiente imposibilidad de asimilación con cualquier clase de negocio jurídico voluntario. No obstante lo anterior, la configuración de la reversión en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas como una excepción, la relevancia innegable del consentimiento del propietario a la aplicación de la expropiación como exigencia desencadenante de la acción de la Administración en orden a la obtención de los suelos, el juego de los deberes legales propios del sistema de compensación en relación tan solo con los propietarios adheridos a la Junta de Compensación y, en fin, la necesidad impuesta por el propio legislador de encuadrar el régimen de la reversión con unos antecedentes en los que su admisión para las actuaciones de urbanización solo tenía lugar cuando se actuase por el sistema de expropiación, todo ello, permite cuestionar una doctrina cuyo cierre en todo caso correspondería a la Administración como titular de la potestad expropiatoria. El ofrecimiento en la resolución de una diversidad de alternativas a fin de alcanzar la cancelación de la constancia registral de la reversión constituye una relevante aportación cuestionable, no obstante, en cuanto al concreto supuesto consistente en el sometimiento a firmeza en vía jurisdiccional del acto administrativo accediendo a la declaración de la extinción del derecho de reversión, en cuanto cabe entender tal interpretación contraria a la presunción de legalidad y ejecutividad de los actos administrativos.

En cuanto a los trabajos monográficos, debe destacarse a A. ROSELLÓ VILA, *Las expropiaciones forzosas en el ámbito municipal*, 2016, donde se ofrece una visión práctica de las expropiaciones forzosas en el ámbito local. El libro aborda la potestad expropiatoria y sus distintos elementos, el procedimiento expropiatorio ordinario y por urgente ocupación desde un punto de vista práctico y doctrinal junto con una serie de modelos que son de utilidad para la expropiación forzosa, pronunciamientos jurisprudenciales en la expropiación por ministerio de la Ley y en el derecho de reversión, las valoraciones del suelo en el marco de la diferente normativa y por último, la tesis mantenida por la autora de que es posible la expropiación de bienes de dominio público, si bien ello resulta discutible. P. RUBIO ESCOBAR, *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*, 2016, recoge una sistematización de asuntos defendidos profesionalmente estructurados en bloques de cuestiones sobre los que se articula fundamentalmente la defensa frente a una expropiación: *causa expropriandi*, reversión, justiprecio expropiatorio e intereses de demora, deslinde entre la expropiación como potestas y la expropiación por mandato legal, así como la confusión planteada entre responsabilidad patrimonial del Estado legislador y la expropiación misma, medidas cautelares y proceso judicial de protección

jurisdiccional de derechos fundamentales, que constituyen medios de defensa sustanciales frente a una expropiación.

### 3. Pronunciamientos judiciales

La *Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de octubre de 2016* (Asunto 62653/2010; *Jacinta Godoy Ruiz contra España*) analiza el procedimiento relativo a la expropiación de los bienes, iniciado el día 7 de marzo de 1985 con la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid del Plan General de Ordenación Urbana en el Paseo de la Dirección Norte, decisión el día 17 de abril de 1997, recibiendo el justiprecio en 2010-2012. Por tanto, el litigio se refiere esencialmente a la expropiación de los bienes y a la reordenación urbanística para poner en marcha el Plan en cuestión. La cuestión se resuelve en determinar si se ha mantenido el equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la protección de los derechos fundamentales del individuo. Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirma que el debate procesal se refiere a un procedimiento de expropiación y, en concreto, a su duración de este y no tanto al procedimiento de expropiación en sí. Los efectos de la situación en litigio denunciados por los demandantes derivan, de hecho, de la presunta disminución de la disponibilidad de los bienes en causa. Estos efectos resultan de las limitaciones ocasionadas al derecho de propiedad, así como de las consecuencias de estas sobre el valor de los inmuebles. El Tribunal recuerda que aunque haya podido perder sustancia, el derecho en causa no ha desaparecido durante el procedimiento de expropiación hasta que este concluya los demandantes no han perdido ni el acceso a sus bienes ni la libre disposición de estos y que, en principio, la posibilidad de venderlos subsiste, aunque se haya dificultado durante todo el tiempo del procedimiento de expropiación. Así, afirma que los demandantes estuvieron sometidos a cierta incertidumbre en cuanto al destino de sus propiedades: la existencia del Plan General de Ordenación Urbana en el Paseo de la Dirección Norte pudo obstaculizar el pleno disfrute de su derecho de propiedad acentuando las repercusiones perjudiciales sobre su situación y disminuyendo considerablemente, entre otras, la posibilidad de vender sus bienes. Se precisa que en el cálculo de las indemnizaciones, la duración excesiva del procedimiento no fue expresamente considerada. A los demandantes no se les concedió formalmente ninguna cantidad en concepto de perjuicio material o daño moral sufridos por ellos o sus familiares, aparte de las indemnizaciones por gastos de mudanza y de las cuantías en concepto de intereses legales, sin que la expropiación se produjera en unos plazos razonables. Constatada tal realidad fáctica, también se precisa que la adquisición de los inmuebles se efectuó una vez aprobado el instrumento de planeamiento y que los demandantes no fueron privados inmediatamente de sus bienes, sino que percibieron sus indemnizaciones por expropiación cuando todavía vivían en sus respectivas viviendas, a la espera de que les fueran entregados los nuevos pisos que se les habían adjudicado en el mismo barrio tras la reordenación y que podrían ocuparlos en calidad de inquilinos o bien comprarlos, a un precio en todo caso inferior al de mercado, establecido

caso por caso en función de sus ingresos. Ello conduce al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a considerar que los demandantes no debieron soportar una carga especial y exorbitante que habría roto el equilibrio justo que debe reinar entre la protección de la propiedad y las exigencias del interés general, desestimándose el recurso.

Por su parte, en la jurisdicción constitucional, el *Auto del Tribunal Constitucional núm. 63/2016, de 15 marzo*, inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con los arts. 52.2 y 53.2 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, y en relación con los arts. 53.2 y 54.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, por una posible vulneración del art. 105.c) de la Constitución. Para el órgano proponente de la cuestión de inconstitucionalidad el art. 105.c) CE exigiría una notificación individual previa al trámite de declaración de necesidad de ocupación en la expropiación forzosa, no bastando, por tanto, para considerar respetado el precepto constitucional con una comunicación edictal como la que a su juicio establecen los preceptos cuestionados. El Tribunal Constitucional inadmite tal cuestión de inconstitucionalidad. En primer lugar, clarifica el régimen jurídico diseñado por la legislación del sector eléctrico en materia expropiatoria. La normativa sectorial aplicable en el procedimiento de referencia ha establecido un trámite de información pública para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones eléctricas, debiendo las empresas interesadas incluir en su solicitud de tal reconocimiento «una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que consideren de necesaria expropiación». Una vez concluido el trámite de información pública y a la vista de las alegaciones presentadas, le corresponde al Ministerio de Industria y Energía resolver sobre la declaración de utilidad pública, declaración que lleva implícita, en todo, caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados. Es el acuerdo de necesidad de ocupación el que debe ser notificado personalmente a los interesados. El expropiado recibe así la notificación personal de la citación para el levantamiento de las actas de pago y ocupación, pudiendo alegar y hacer valer en vía de recurso cualquier irregularidad previa. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional afirma que el procedimiento de audiencia se articula, en un primer momento, a través de un trámite de información pública, toda vez que en el mencionado trámite inicial, aun cuando vengan relacionadas de modo particularizado las fincas y propietarios que, de modo eventual, puedan quedar afectados por la iniciativa expropiatoria, esta aún no se ha operado de modo efectivo ni recaído sobre aquellos inmuebles. De ahí que reconozca la corrección de la regulación establecida por legislador, que en virtud de la libertad de configuración que le permite el art. 105.c) CE, ha entendido que el acto de comunicación relativo a dicho trámite tiene ese concreto alcance.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa no se han producido novedades significativas durante este periodo.

Por lo que respecta a la identificación de los sujetos expropiados, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2016* (rec. de casación núm. 1770/2015) reitera

que el titular de un derecho real de usufructo, que le confiere el derecho real de uso en su calidad de usufructuario, sí tiene legitimación para intervenir en el proceso expropiatorio en cuanto el justiprecio de su derecho viene determinado en atención a la valoración del bien o derecho expropiado. Consecuentemente, está legitimado para impugnar la resolución del órgano de valoración que fija el justiprecio del bien.

A su vez, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2016* (rec. de casación núm. 2730/2014) analiza una materia aparentemente resuelta y clarificada de forma reiterada, la vinculación a las hojas de aprecio. Como es conocido, la posición del Tribunal Supremo en esta materia parte de configurar a las hojas de aprecio formuladas por las partes de la expropiación como límites máximo y mínimo de la definitiva cuantificación del justo precio. En consecuencia, este precio no solo vinculará al Jurado de Expropiación sino también a los Tribunales que juzgan la legalidad y acierto de la valoración efectuada por aquel. Vinculación a las cantidades establecidas por las partes en la hoja de aprecio que se proyecta sobre la cantidad global que se reclama, que no podrá ser sobrepasada, pero también comprende los conceptos indemnizables cuando estos tengan sustantividad propia como bienes, derechos o intereses patrimoniales legítimos y estén diferenciados unos de otros, ya que en caso contrario la simple variación respetando la cifra máxima no supone una vulneración de la vinculación. La cuestión relevante que presenta este caso es si cabe introducir una modificación en las hojas de aprecio cuando se recurre en reposición el justiprecio fijado por el órgano de valoración. Esto es, el Tribunal Supremo da respuesta a si la vinculación lo es a la primera hoja de aprecio presentada o si debe ser a la nueva valoración introducida por cualquiera de las partes cuando se recurre en reposición. La posición de la Sentencia de instancia consideró que no cabía apreciar vinculación a una hoja de aprecio presentada con posterioridad a que el Jurado dicte su primer Acuerdo. Considera irrelevante esa presentación, toda vez que el Jurado únicamente tenía que examinar la adecuación a derecho de su primera resolución. El Tribunal Supremo estima el recurso de casación, dado que la presentación de la nueva hoja de aprecio por la Administración se hizo precisamente dentro del trámite de alegaciones que al efecto se le dio por el Jurado, en la tramitación del recurso de reposición formulado por el sujeto expropiado. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2016* (rec. de casación núm. 2196/2014) vuelve a pronunciarse sobre la responsabilidad subsidiaria de la Administración expropiante ante el impago del justiprecio por el beneficiario. La empresa (concesionaria de un proyecto de obras para la construcción de conexiones viales) beneficiaria de la expropiación y responsable principal del pago del justiprecio es declarada en concurso voluntario de acreedores. Los recurrentes pretenden el pago de la deuda derivada de la expropiación por parte de la Administración expropiante. El Tribunal Supremo considera que existen diferencias entre la figura de la expropiación y de la responsabilidad, tanto de principio, naturaleza, como de objeto y procedimiento. Afirma al respecto que «si bien la expropiación se justifica en la atribución de una potestad encaminada a la privación coactiva de los bienes y derechos de los ciudadanos en aras del interés general, plasmada en la necesaria existencia de una utilidad pública o un interés social; la responsabilidad patrimonial tiene por objeto re-

sarcir a los ciudadanos los daños y perjuicios que se le ocasionen en su patrimonio con la actividad administrativa de prestaciones de servicios públicos, porque teniendo esta como finalidad el interés general, si se ocasiona un daño concreto y determinado ajeno a la misma prestación del servicio público, se vería sacrificado de manera especial el perjudicado, que soporta una mayor carga en esa prestación de servicios y que ha de restablecerse por imperativo de la igualdad en la imposición de las cargas generales. De ahí la diferente estructura del efecto directo de ambas instituciones de resarcir a los ciudadanos, porque en tanto que en la expropiación esa indemnización, el justiprecio, es justa correspondencia del valor del bien o derecho del que se priva al ciudadano y ha de ser, como regla general, previa a la desposesión; en la responsabilidad, la indemnización solo puede comprender el importe de los daños y perjuicios imputables a la prestación del servicio, que han de reconocerse a posteriori, otra cosa supondría una previsión del daño que ciertamente habría de canalizarse por aquella otra institución. Incluso la titularidad de ambas potestades son bien diferentes, porque así como la potestad expropiatoria, por su intensidad en la esfera del derecho de los ciudadanos, está limitada a las clásicas Administraciones territoriales, la responsabilidad está extendida a todos los entes de carácter público, cualquiera que sea su naturaleza, e incluso a particulares a quien se encomienda la prestación de servicios públicos. Y en fin, los procedimientos de ambas instituciones son bien diferentes, porque el expropiatorio está aún anclado en la vieja Ley de 1954, en tanto que el de responsabilidad patrimonial se regula por la Legislación general que se contienen en la Ley de 1992 y el Reglamento antes mencionado. Incluso sería de señalar que si bien ambas instituciones están recogidas en la Constitución, la responsabilidad lo está en el Título IV al regular el Gobierno y la Administración y como una garantía de los ciudadanos frente a la Administración; en tanto que la expropiación está contemplada con mayor garantía en el Capítulo II, en el art. 33.3, como una derecho de los ciudadanos estando también reconocida, como limitación al derecho de la propiedad, el art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1952; es decir, con las garantías que se confieren a esos derechos de los ciudadanos en la Ley Fundamental del Estado y precisamente frente a los poderes públicos». Siendo la responsable del procedimiento y del pago la Administración expropiante, ya que la existencia de un beneficiario no supone su desvinculación de tal obligación de pago. Y ello incluso cuando el concurso se declara voluntariamente.

La *Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2016* (rec. de casación núm. 1687/2015) precisa, de una parte, que el procedimiento expropiatorio (en su conjunto) en su modalidad de ocupación urgente no termina sino cuando se verifica el pago del justiprecio al propietario o quien acredite fehacientemente la titularidad dominical del suelo expropiado en el momento del pago, quien, en caso de transmisión realizada con posterioridad a la ocupación, se subroga en todos los derechos que tuviera el transmitente e inicial propietario. Ello determina que si este tercer adquirente se dirige a la Administración reclamando el pago mediante la debida acreditación de su titularidad, pero esta procede a la consignación, la misma no tendrá carácter liberador

resultado procedente la solicitud de retasación formulada por el tercer adquirente. Por su parte, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2016* (rec. de casación núm. 113/2015), aclara que en el supuesto concreto en que se recibe el pago del justiprecio en un momento posterior a haberse solicitado la retasación, sin hacer indicación alguna en dicha recepción del pago sobre la retasación, procede mantener la obligación de dicha retasación, siempre que hayan concurrido los presupuestos temporales que la misma requiere. Por el contrario, si se produce esa aceptación sin protesta, cuando no existía solicitud de retasación previa, supone una aceptación liberatoria del pago. Debe hacerse referencia también a la doctrina contenida, entre otras, en la *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2016* (rec. de casación núm. 593/2015), que fija los criterios para la aplicación de la «retasación» regulada en el art. 47.2.b) del TRLSRU 2015 solo a las expropiaciones realizadas tras la entrada en vigor de la Ley 8/2007, sin que resulte procedente una aplicación retroactiva a expropiaciones ejecutadas sobre regímenes normativos anteriores

En cuanto a la figura de la expropiación por ministerio de la Ley, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2016* (rec. de casación núm. 1438/2015), confirma la improcedencia de aplicar tal figura ante la solicitud de expropiación por ministerio de la ley de una finca incluida en el Plan Director del Aeropuerto Madrid-Barajas. Aquí el Tribunal Supremo reitera su doctrina conforme a la cuál las expropiaciones por ministerio de la ley contempladas en la legislación urbanística no son aplicables en ejecución de los Planes Directores de los Aeropuertos de Interés General competencia del Estado, sin perjuicio de que las limitaciones que de la ejecución de dichos planes deriven puedan dar lugar, si concurren todas las condiciones para ello, a responsabilidad patrimonial de la Administración.