

---

# Bienes públicos y expropiación forzosa

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

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

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

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

## I. INTRODUCCIÓN

En el año 2019 la continuidad es la nota predominante tanto en materia de bienes públicos como en materia de expropiación forzosa, no existiendo grandes novedades jurisprudenciales o legislativas. No obstante, en ambos casos se observa un importante aumento de la normativa que regula los bienes que integran el patrimonio público de suelo destinado a la implantación de viviendas sociales.

## II. BIENES PÚBLICOS

### 1. Novedades normativas

El territorio histórico de Álava ha aprobado la *Norma Foral 11/2019, de 27 de marzo, de Patrimonio Foral del Territorio Histórico de Álava*. Los cambios más sustanciales con respecto a la anterior normativa se han producido en los siguientes aspectos: i) Se ha introducido el concepto de «Patrimonio Foral» en lugar del de «Patrimonio del Territorio

Histórico de Álava» en sintonía con la normativa comparada del entorno del Territorio Histórico; ii) Se efectúa una definición concreta del ámbito subjetivo de la norma, con la incorporación a su texto de nuevas formas de organización institucional como son los consorcios; iii) Dada su importancia, se regula de una manera más desarrollada todo lo relacionado con el Inventario de las diversas entidades que conforman el ámbito de aplicación subjetivo de la norma; iv) Se establece una regulación de las mutaciones demaniales objetivas y subjetivas; v) Se introducen nuevos supuestos de adquisición y enajenación de bienes inmuebles, de acuerdo con la evolución legislativa y la aparición de nuevas formas jurídicas de negocios patrimoniales y urbanísticos; vi) Se regula con mayor profundidad el uso y explotación de los bienes y derechos de dominio público, y más concretamente de las autorizaciones y concesiones demaniales; vii) Se introduce completamente nuevo un Título que regula el Patrimonio empresarial del Sector Público alavés, así como otro que regula los convenios con entidades del Sector Público, y viii) Se regula con una mayor seguridad jurídica el régimen sancionador y la responsabilidad por daños y perjuicios y se actualizan las cuantías que determinan la competencia del órgano correspondiente para las actuaciones en este ámbito patrimonial.

El *Decreto-ley 7/2019, de 23 de diciembre, de Medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda de la Generalitat de Cataluña*, incorpora diversas modificaciones en la legislación sobre vivienda y urbanismo. De una parte, se define el concepto de alojamiento dotacional, y por tanto de dominio público con la calificación de equipamiento comunitario para los planes urbanísticos, como aquel que, de acuerdo con la legislación urbanística, se destina a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios, o en régimen de uso privativo de una vivienda completa, por razón de dificultades de emancipación, de requerimientos de acogimiento o asistencia sanitaria o social, de trabajo o estudio, o de afectación por una actuación urbanística. En este sentido, requieren asistencia residencial, entre otros, las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres víctimas de la violencia de género, los inmigrantes, las personas separadas o divorciadas que hayan perdido el derecho al uso de la vivienda compartida, las personas pendientes de realojamiento por operaciones públicas de sustitución de viviendas o por actuaciones de ejecución del planeamiento urbanístico o las personas sin hogar. La superficie de estos alojamientos es determinada por las necesidades que se tienen que satisfacer. Pueden ser considerados alojamientos dotacionales los destinados a estancias de corta duración de personas con necesidad de acompañamiento para asegurar la inserción social, con tipologías y diseños que permitan el uso compartido por personas sin lazos familiares. Entre otras modalidades, permite a los ayuntamientos obtener suelo de titularidad privada destinado al sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional de titularidad pública por cesión onerosa acordada con el propietario o propietaria, estableciéndose como contraprestación de la cesión un derecho de superficie o de concesión administrativa a favor del cedente para construir y explotar los equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional. A su vez, la *Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales, de gestión administrativa*

y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, establece en su art. 65 una modificación de la disposición adicional tercera de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de patrimonio de la Generalitat Valenciana, configurado por el patrimonio del suelo afecto a actuaciones urbanísticas y el patrimonio público de la vivienda, constituido como patrimonio separado y finalista, integrado por las viviendas de titularidad de la Generalitat como instrumento al servicio de las políticas públicas de vivienda, incluida la adquisición de inmuebles para su ampliación. Ahora se determina que la ampliación del patrimonio público de vivienda podrá realizarse mediante adquisición directa de viviendas y derechos reales cuando concurren razones de carácter público, social o humanitario debidamente justificadas que pongan de manifiesto la existencia de una situación de exclusión o emergencia habitacional en los casos siguientes: i) Pérdida de vivienda única y habitual como consecuencia de procedimiento judicial cuando concurren supuestos de vulnerabilidad de acuerdo con la normativa que lo regule; ii) Supuestos de especial vulnerabilidad que impidan el acceso a una vivienda en condiciones de mercado y así lo acrediten los servicios sociales municipales, y iii) Situaciones especiales de exclusión o emergencia habitacional. En la misma línea, la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, regula el Patrimonio Público del Suelo afecto o proveniente de la promoción pública de viviendas, permitiendo a los instrumentos de planeamiento general y a los planes especiales delimitar áreas de reserva para su adquisición por el municipio, estableciendo una limitación económica al valor de estos suelos cuando se proceda a su venta para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección. Se determina que el valor de los terrenos acogidos al ámbito de la protección, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder del 15 por 100 de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil, en el momento de la calificación definitiva, por la superficie útil de las viviendas y demás edificaciones protegidas. La ley constata que la regulación de los bienes de interés cultural (BIC) en la norma de 1999 ha promovido un incremento significativo de los bienes a los que se atribuye esta categoría, quedando la figura en muchos casos desvirtuada por no haberse reservado a bienes con valores patrimoniales verdaderamente excepcionales.

La Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, regula el patrimonio histórico de Canarias, derogando la normativa de 1999, debido a la evolución que ha sufrido la materia regulada, tanto desde el punto de vista del concepto de patrimonio histórico o cultural, como desde el punto de vista de los instrumentos de protección del mismo, y sus conexiones con las demás disciplinas que, no regulando el ámbito patrimonial, tienen, sin embargo, incidencia en el mismo. La equiparación de oportunidades y el derecho al disfrute del patrimonio cultural para todas las personas, en cada una de sus manifestaciones, lleva a establecer un diálogo entre la accesibilidad universal y el patrimonio cultural.

Finalmente, y por lo que respecta a las entidades locales, cabe destacar la *Ordenanza municipal reguladora de las ocupaciones en los espacios de dominio y uso público del Ayuntamiento de San Sebastián de 22 de febrero de 2019*. El objetivo perseguido por el Ayunta-

miento donostiarra es la consecución de la más clara y sencilla ordenación de los diferentes usos que pueden hacerse del espacio público, en particular, de los usos que supongan el aprovechamiento especial, o el uso privativo del mismo, a fin de lograr una mayor protección del uso común del espacio público. Para ello, se regulan los diferentes usos o utilizaciones que vienen realizándose del espacio público de la ciudad, considerando este como el conjunto de las diferentes vías y espacios del dominio público municipal, así como los otros espacios existentes en el término municipal que, correspondiendo a la titularidad privada, se hallan afectos al uso público de la ciudadanía en general, garantizando la accesibilidad de la vía pública para todas las personas. En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones responde a la premisa fundamental de la limitación y escasez del espacio público, que provoca la necesidad de limitar el número de autorizaciones que pueden ser otorgadas. A su vez, el Ayuntamiento de Valencia ha aprobado la *Ordenanza municipal Reguladora de la venta no sedentaria* el 28 de febrero de 2019. Aunque con carácter general las actividades de servicios de distribución comercial no deben estar sometidas a autorización administrativa previa, en lo relativo al ejercicio de la venta no sedentaria la normativa básica estatal ha considerado necesario su mantenimiento, en la medida en que este tipo de actividad comercial requiere del uso de suelo público que debe conciliarse con razones imperiosas de interés general como el orden público, la seguridad y la salud pública. En la medida en que el número de autorizaciones disponibles es limitado debido a la escasez de suelo público habilitado a tal efecto, la duración de las autorizaciones no podrá ser por tiempo indefinido, debiendo permitir, en todo caso, la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos.

## 2. Aportaciones doctrinales

Una visión global se contiene en Á. MENÉNDEZ REXACH, *El dominio público*, en la obra colectiva *Régimen jurídico de la actuación administrativa*, vol. 2, 2019 (Propiedad; expropiación forzosa; responsabilidad patrimonial; bienes; actividades jurídico-administrativas), pp. 201-228.

El dominio público marítimo-costero es objeto de atención por parte de A. B. SÁNCHEZ GARCÍA, «Urbanismo y litoral: la gestión de las zonas costeras en Andalucía y Principado de Asturias», *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 20, 2019, pp. 61-88. El trabajo aborda la regulación del litoral en nuestro país, concretamente en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Principado de Asturias. Se pretende hacer una comparación entre dos formas de ordenar y proteger el litoral opuestas geográficamente pero muy similares en sus fines y objetivos. Comenzando por los antecedentes históricos y el marco legislativo en el que se desarrollan, tanto a nivel europeo como estatal, se analizan a lo largo del texto las diferentes propuestas que uno y otro gobierno autonómico han llevado a cabo para la gestión de las zonas costeras. El dominio portuario es objeto de diversos trabajos. M.<sup>a</sup> ZAMBONINO PULITO, «Régimen

de los puertos deportivos de competencia de Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115 (septiembre-diciembre 2019), 2019, pp. 215-261. En este trabajo, se analiza la Ley 2/2018, de 28 junio, de Puertos y transporte marítimo del País Vasco. Examina los aspectos de mayor relieve que introduce la ley en relación a los puertos deportivos, tales como el nuevo modelo organizativo, el régimen de gestión de los servicios y del dominio público portuarios, con especial consideración del régimen de los amarres y de los posibles usos no estrictamente portuarios que pueden desarrollarse en este tipo de puertos. El estudio se realiza exponiendo, también, aquellos aspectos que la ley no resuelve y desde una perspectiva comparativa de la regulación de puertos que se ha dictado en el resto de Comunidades Autónomas. J. M. MARTÍN OSANTE (dir.), *Navegación de recreo y puertos deportivos: nuevos desafíos de su régimen jurídico*, 2019, incorpora una serie de estudios donde se parte de la base de que la navegación de recreo y los puertos deportivos constituyen un importante motor económico vinculado al ocio y al turismo. Efectivamente, la creciente presencia de embarcaciones deportivas o recreativas en nuestros mares, así como en los puertos e instalaciones marítimas y portuarias, impulsa la actividad de prestación de servicios portuarios y complementa la oferta de ocio y de turismo, favoreciendo el desarrollo de las localidades costeras. A la vista de la relevancia económica y social de la náutica de recreo y de los puertos deportivos, resulta preciso dotar a los operadores de este sector de un régimen jurídico actualizado, así como de una correcta interpretación de la normativa, a fin de proporcionar la necesaria seguridad jurídica. En este sentido, los autores de la presente obra abordan el estudio de diferentes aspectos relacionados con la navegación de recreo y los puertos deportivos, con ocasión de la entrada en vigor de Ley 2/2018, de 28 junio, de puertos y transporte marítimo del País Vasco, proporcionando soluciones a las dudas interpretativas que plantea el marco jurídico actual, e incorporando una visión de lo que ocurre en el ámbito internacional, con especial referencia a Italia y Francia. Entre los trabajos incorporados se encuentra F. JAVIER ZABALA, *Gestión del dominio público portuario y régimen de garantías en la Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco*, en la obra colectiva *Navegación de recreo y puertos deportivos: nuevos desafíos de su régimen jurídico*, J. M. MARTÍN OSANTE (dir.), 2019, pp. 75-86, que analiza la reciente Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y transporte marítimo del País Vasco, precisando que esta ley se encarga, entre otros aspectos, de la regulación de la gestión del dominio público portuario y establece su régimen de uso mediante el sistema de concesiones y autorizaciones. De igual forma se ocupa del régimen de garantías necesarias para la solicitud y adjudicación de las autorizaciones y concesiones.

A su vez, el dominio público hidráulico es estudiado por E. GAMERO RUIZ y J. RODRÍGUEZ MORAL, «El curso legal del agua en España: dominio público, recurso natural y recurso paisajístico», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 51, 2019. El artículo destaca la triple naturaleza del agua: es propiedad pública, sujeta a los poderes y prerrogativas del Estado como representante de la colectividad; es un recurso natural escaso sometido a presión ambiental y al reto de su conservación sostenible; y un recurso paisajístico, en un contexto en el que la protección y realce del paisaje se va abriendo paso poco a

poco en el mundo del Derecho. El ordenamiento jurídico no es ajeno a ninguna de estas tres dimensiones del agua, sino que toma en consideración cada una de ellas otorgándoles un papel propio y distinto. Por su parte, S. BOOTELLO FERNÁNDEZ, «El dominio público hidráulico de ríos y arroyos», *Actualidad administrativa*, núm. 3, 2019, pp. 1-6, realiza un análisis de los antecedentes históricos hasta el régimen jurídico actual de los cauces de los ríos, arroyos y demás corrientes continuas o discontinuas como integrantes del dominio público hidráulico, que adquiere relevancia y actualidad como consecuencia de los fenómenos climatológicos extraordinarios que exigen un estudio y conocimiento de cada una de las situaciones que producen tales acontecimientos, en aras a una defensa del carácter público del recurso hídrico y sus cauces. P. BRUFAO CUIEL, «Las nuevas competencias administrativas sobre dominio público hidráulico estatal de obras públicas en los tramos fluviales urbanos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 332, 2019, pp. 153-178, analiza, por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo que permite a las Administraciones locales intervenir sobre los cauces fluviales con la finalidad de ejecutar obras dirigidas a la prevención de avenidas. El Tribunal Supremo proyecta aquí la competencia municipal en materia de contratación y ejecución de obras y la prestación de servicios en tramos urbanos, y no la competencia municipal sobre urbanismo y su concreción en el planeamiento urbanístico. Sobre esta misma temática, M.<sup>a</sup> J. ROMERO ALOY, «Riesgo hídrico y planeamiento urbanístico: Una confusa complementariedad», *ACE: architecture, city and environment*, núm. 40, 2019, pp. 65-88, analiza el Real Decreto 638/2016 por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que ha dado lugar a un nuevo e insólito escenario en el que las determinaciones de la cartografía de riesgo impactan sobre el planeamiento urbanístico, de tal modo que una misma parcela puede verse sometida a dos regímenes distintos y no coincidentes. Frecuentemente los parámetros urbanísticos se ven alterados por la obligatoria aplicación de los mapas de riesgo del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables. La conclusión del trabajo es la existencia de un confuso panorama al que se da lugar, generando inseguridad para el operador, la posible arbitrariedad en las decisiones, el imposible cumplimiento de los parámetros de la zonificación en frecuentes supuestos, el derecho a la indemnización por los perjuicios causados, y la responsabilidad administrativa.

J. BERMÚDEZ SÁNCHEZ, «La demanialidad de las vías pecuarias en el derecho español», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 200, 2019, pp. 235-258, afirma la demanialidad de las vías pecuarias, que se reitera sin solución de continuidad en nuestro Derecho desde las Partidas hasta a actualidad, y a pesar de esta regulación positiva los estudios doctrinales al respecto, con base en variopinta jurisprudencia, no dejan de hacer referencia a la confusa regulación de «respeto a los eventuales derechos adquiridos conforme a la regulación anterior». Esta mera justificación literal carece de base legal, pues nunca hubo tal posibilidad conforme a Derecho anterior ninguno. Este estudio pretende desvelar cómo en realidad no hay más que supuestos históricos en los que la ley ha delimitado las competencias y trámites para la recuperación de oficio entre tribunales y la Administración, o entre esta y la asociación que por delegación ejercía en su caso las potestades públicas de recuperación y deslinde.

En cuanto a los bienes patrimoniales, J. I. ATIENZA LÓPEZ, «Los bienes de naturaleza patrimonial son susceptibles de prescripción adquisitiva (Comentario a la SJ de 1.ª instancia núm. 41 de Madrid de 8 de febrero de 2019)», *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 218, 2019, analiza el ejercicio de la acción reivindicatoria por parte de un ayuntamiento contra la parte demandada de unas esculturas que estuvieron en el antiguo Pórtico de la Gloria de la catedral de Santiago de Compostela. El tribunal considera que la parte demandada ha obtenido la propiedad de las esculturas a través de la posesión continuada de las mismas, con base en el principio de la usucapión, y afea al ayuntamiento que tardara seis décadas en reclamarlas, señalando el abandono e inactividad durante periodos prolongados, incumpliendo de modo evidente las obligaciones de protección de su propio patrimonio. Se entiende que se dan todos los requisitos que establece la legislación para aplicar la usucapión. Por un lado, adquirieron la posesión de las imágenes sin que concurrieran «hechos clandestinos» —es decir, no medió una apropiación forzosa, ya que en realidad fueron «entregadas de forma voluntaria» por el ayuntamiento en 1954— y el tiempo transcurrido ha sido notablemente superior a los seis años que marca la legislación para usucapir los bienes muebles, quedando consumada y la acción reivindicatoria prescrita. Los bienes no se incorporan al dominio público por una mera declaración fáctica, sino cuando son adscritos a un determinado uso o servicio público, hecho que no ha sido acreditado en el proceso. Por tanto, las estatuas «pasan a ser bienes de propios», no afectadas por la protección de dominio público que supondría la imprescriptibilidad. Por tanto, las estatuas nunca tuvieron el carácter de bienes de dominio público por adscripción a un determinado uso o servicio público, desde el momento en que, como primer punto, las mismas no han quedado identificadas, no habiendo conseguido acreditar tampoco (el ayuntamiento) que las estatuas hubieran estado en su poder en ningún momento.

I. JIMÉNEZ COMPAIRED, *El régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico*, en la obra colectiva *La fiscalidad del agua: situación actual y perspectivas de reforma* [M.ª L. GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO y E. ORTIZ CALLE (dirs.), 2019, pp. 269-301], analiza el nuevo régimen jurídico, desde la perspectiva financiera, de la utilización del demanio hidráulico, fundamentalmente a raíz de la nueva regulación de la legislación contractual. La misma cuestión es objeto de análisis en R. M.ª GALAPE-RO FLORES, *Tasas municipales por utilización privativa o de aprovechamiento especial del dominio público local a la vista de la reforma de las haciendas locales*, en la obra colectiva *Aspectos de interés para una futura reforma de las haciendas locales*, P. CHICO DE LA CÁMARA (dir.), 2019, pp. 369-386.

Por último, J. A. CHINCHILLA PEINADO, «Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. Ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 333/2019, pp. 19-78, analiza cómo la crisis económica ha tenido un fuerte impacto en los parques públicos de viviendas sociales, bien por la enajenación voluntaria por parte las administraciones municipales, por razones puramente económicas de reducción del déficit, bien

por la declaración en concurso de acreedores de las sociedades públicas de vivienda y suelo. Se analiza la posición de la jurisdicción mercantil y la reacción de las Administraciones públicas para recuperar el parque público de viviendas.

### 3. Pronunciamientos judiciales

En cuanto a las potestades sobre los bienes locales, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de septiembre de 2019* (ECLI:ES:TSJCAT:2019:8860) analiza la caducidad del expediente de investigación del dominio sobre una parcela por parte de un Ayuntamiento, al haberse extendido el mismo en torno a dos años. La sentencia, tras recordar que la acción de investigación sobre la situación de bienes y derechos tiene amparo en el art. 45 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas —de aplicación general por virtud de la disposición final segunda, apartado 5, de la citada ley—, con arreglo al cual «las Administraciones públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente forman parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando esta no les conste de modo cierto»; en el art. 8.1.e) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y en el art. 134.1 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, del Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales, de conformidad con el cual, «los entes locales tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que se supongan de su propiedad con la finalidad de determinar su titularidad», precisa que el art. 47 de la Ley 33/2003 no resulta de aplicación a las entidades locales, siendo el plazo de resolución y notificación, por tanto, el supletorio de tres meses establecido en la normativa sobre procedimiento administrativo, lo que determina la efectiva caducidad y archivo de dicho procedimiento.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) de 2 de mayo de 2019* (ECLI:ES:TSJAND:2019:6179) rechaza la usucapión de unos terrenos clasificados por el Plan General de El Puerto de Santa María como suelo no urbanizable, sistema general de espacios libres y clasificados como Parque Periurbano, respecto de los que el Ayuntamiento había otorgado un arrendamiento en 1943, si bien desde 1976 el Ayuntamiento renuncia a recibir contraprestación alguna. Para el Tribunal Superior desde el momento en que el PGOU atribuye tal calificación pasa a tener la consideración de bien de dominio público de acuerdo con lo establecido en los arts. 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local —LBRL— (a tenor del cual «son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público») y 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en cuya virtud «son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público»); teniendo en cuenta que conforme a lo previsto en el art. 81.2.a) LBRL la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales se produce automáticamente (sin necesidad de expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad en los casos como el de

autos de aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana. Lo anterior lleva aparejado dos consecuencias trascendentales para la decisión del litigio: en primer lugar, que la Administración municipal puede recuperar por sí misma la tenencia de la referida parcela en cualquier momento, sin sujeción a plazo ( arts. 66.1 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, 70.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y 82.a) LBRL), y en segundo término, que estamos ante un bien inalienable e imprescriptible como expresamente establece el art. 80.1 LBRL.

La explotación de una finca de titularidad autonómica, mediante una concesión plantea, ante la resolución por incumplimiento si se trata de una concesión demanial o de un contrato administrativo especial, lo que es resuelto en la *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:1876). Para el Tribunal Supremo, que no se licitara la totalidad de la finca en un único lote, sino en cuatro lotes, no altera la naturaleza jurídica del bien; únicamente pone de relieve la enorme extensión de la finca que hace difícil su explotación única. Además, determina esa naturaleza por el hecho de que obraba en el expediente administrativo el Pliego de Cláusulas Administrativas, en cuya cláusula 3.ª se establece que la finca «Granja Florencia» es un bien de dominio público que sirve de soporte para la prestación de determinados servicios de la Consejería de Agricultura y Ganadería. En definitiva, el Tribunal no entra a cuestionar cuál sea la naturaleza del bien, puesto que el recurrente solo lo cuestiona transcurridos diez años desde la licitación, y en el momento en que se le revoca la concesión por incumplimiento. A su vez, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) de 4 de julio de 2019* (ECLI:ES:TJAND:2019:14061) confirma la adecuación a derecho de la denegación de la prórroga de la concesión administrativa para la explotación, como bar cafetería, del kiosco municipal denominado Bar Playa efectuada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Córdoba. Tras recordar que no cabe obtener dicha prórroga por doble silencio positivo (primero ante la solicitud y después frente al recurso administrativo) por afectar al dominio público, afirma que no se tiene derecho a tal prórroga como mecanismo de reequilibrio económico para recuperar la inversión realizada en el kiosco, puesto que se trata de un concesión demanial y no de un contrato administrativo.

La *Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:3119) analiza Ordenanza reguladora de la instalación de terrazas de hostelería en la vía pública del Ayuntamiento de Oviedo, que es confirmada por el Tribunal Supremo. Lo más relevante es la crítica que los recurrentes efectúan a los ajustes razonables que la Ordenanza impone a las terrazas sobre dominio público con instalaciones no permanentes, lo que es rechazado por el Tribunal, al reafirmar el margen de apreciación que se reconoce aquí a las entidades locales. En cuanto a la ocupación de los espacios públicos por los vehículos a motor (estacionamiento), la *Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:3912), desestima el recurso de casación interpuesto por la Asociación Automovilistas Europeos Asociados contra Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, de 27 de abril de 2016, desestima

el recurso contencioso-administrativo formulado contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de mayo de 2014, por el que se aprueba la modificación de la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. Los recurrentes habían impugnado la Ordenanza alegando que la misma era arbitraria por cuanto al duplicarse el tiempo máximo que un mismo vehículo puede estacionar en el mismo lugar (dos horas en zonas verdes y cuatro en zonas azules) se altera la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado, lo que es rechazado por el Tribunal al considerar a este como un argumento de apreciación subjetiva del recurrente que escapa al control jurídico que puede efectuar el Tribunal sobre la oportunidad del criterio establecido por el titular de la potestad reglamentaria. En todo caso, el Tribunal reconoce la competencia municipal, ya que la disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social —la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades— que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieran la condición de intereses colectivos.

A su vez, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:3319) considera que presenta interés casacional objetivo determinar si «cuestionada en un procedimiento la titularidad de los terrenos que la Administración considera dominio público hidráulico, para el ejercicio por la Administración de las potestades administrativas relativas a la utilización de dicho dominio público hidráulico y a la protección del mismo resulta preciso proceder al deslinde del mismo, en los términos de los arts. 50 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas». La respuesta es contundente, aun cuando se trate de un bien que una entidad local considera como bien comunal, tal carácter no puede desvirtuar su eventual naturaleza de dominio público hidráulico, establecida *ex lege* por el art. 2 del TRLA, ni afectar a las funciones que el art. 17 del mismo Texto atribuye al Estado, y, singularmente, a las facultades de control y administración que sobre dicho demanio —y para su protección— tienen, atribuidas, entre otras, los organismos de Cuenca. Lo que sí reconoce el Tribunal Supremo es que, si la entidad local considera que la titularidad es discutible, siempre podrá acudir ante el orden jurisdiccional competente en materia de determinación del derecho de propiedad. Por tanto, concluye el Tribunal Supremo, cuestionada en un procedimiento la titularidad de los terrenos que la Administración considera dominio público hidráulico, no resulta preciso —para el ejercicio de las potestades administrativas relativas a la utilización y protección de dicho dominio público hidráulico— proceder a su deslinde previo, en los términos de los arts. 50 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Respecto de la tutela de dominio público marítimo-terrestre, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:666) confirma la competencia de la Administración estatal, frente a la Administración autonómica, para imponer una sanción por la ocupación sin título del dominio público marítimo terrestre mediante

la instalación de un kiosco-bar-cocina en la playa. Aun cuando se han traspasado a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de vigilancia, tramitación e imposición de sanciones y recaudación de las multas, ello se limita, única y exclusivamente, al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones o de las concesiones. El título habilitante que supone la autorización o la concesión es el determinante de la competencia autonómica. Ni en la Constitución, ni en el Estatuto, ni en ninguna otra norma legal o reglamentaria se reconoce la competencia de la Administración autonómica para sancionar ocupaciones del demanio público marítimo-terrestre sin título habilitante.

La *Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:3982) reitera que la inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas lo ha de ser, no con el volumen máximo anual medido en metros cúbicos, o caudal, que el solicitante considere necesario para el riego del o de los cultivos que realiza en la finca, sino con el que haya acreditado que utilizaba con anterioridad al 1 de enero de 1986, fecha de entrada en vigor de aquella ley; y que, acreditada la realidad del aprovechamiento a esa fecha, pero no su caudal, puede la Administración lícitamente cifrar el máximo que reconoce en la resolución por la que lo incluye en el Catálogo mediante la asignación del volumen promedio que las Confederaciones Hidrográficas hayan establecido en función del tipo de cultivo y del sistema de riego.

### III. EXPROPIACIÓN FORZOSA

#### 1. Novedades normativas

En cuanto a la identificación de beneficiarios de la expropiación, el *Decreto 210/2019, de 26 de diciembre, que regula la colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo y de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda*, atribuye la condición de beneficiarias a las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación que tengan la condición de medios propios de las Administraciones públicas vascas. A su vez, el *Decreto 18/2019, de 30 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos* (art. 28), reconoce tal condición en la entidad pública para la instalación, ampliación o la mejora de los sistemas y servicios de informática y de telecomunicaciones del Gobierno de Aragón, donde la aprobación de los proyectos de obras correspondientes incorporarán la declaración implícita de utilidad pública.

En este periodo destaca la utilización de la figura de la expropiación vinculada a la satisfacción del grave problema de acceso a la vivienda de diversos colectivos, con destino a la construcción de vivienda social. El *Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de Medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda de la Generalitat de Cataluña*, introduce diversas modificaciones en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. De una parte se potencia la facultad de expropiar, que no solo abarca el uso temporal de las viviendas inscritas o susceptibles de estarlo, sino también su dominio;

así como la reducción del contenido del derecho de propiedad ante el incumplimiento de la obligación de ocupar legal y efectivamente la vivienda en un 50 por 100 de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración expropiante de acuerdo con la legislación sobre suelo y rehabilitación urbana. La justificación se anuda a la figura de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. En concreto, del incumplimiento del deber de propiedad de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística. Por otra parte, se establecen las entidades de derecho público y privado que pueden ser beneficiarias de la expropiación, entre las que destacan el Instituto Catalán del Suelo. De otra parte, y como medida para incrementar el patrimonio público de suelo y de vivienda, se regulan las áreas destinadas a este patrimonio con el fin de dar forma y contenido a un solo instrumento jurídico, homogéneo y eficaz, para la adquisición de terrenos para los patrimonios públicos de suelo y de vivienda, tanto a través de su expropiación forzosa como en ejercicio del derecho de tanteo. Se hace un llamamiento especial a la posibilidad de incluir en las áreas mencionadas terrenos que tengan la condición de solar para destinar las viviendas que se puedan construir, o que ya estén construidas, al uso de vivienda de protección pública, aunque el planeamiento no las reserve para este uso específico de vivienda. En esta línea, la *Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura*, declara el interés social de todo suelo urbano o urbanizable que, apto para ser físicamente urbanizado, con destino a vivienda protegida, al menos en un 50 por 100 de su superficie aprovechable, no lo fuere en un plazo de cinco años (art. 68). En la misma situación se encuentra el suelo apto para ser edificado, es decir, el suelo que tenga la condición de solar (art. 69), y los edificios para rehabilitar, considerando como tales a aquellos edificios que, estando destinados a vivienda y teniendo más de treinta años de antigüedad, se hallen desocupados, carezcan de las condiciones mínimas de habitabilidad o, en su caso, de la cédula de habitabilidad y reúnan la situación legal de ruina (art. 70). A su vez, la *Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia*, determina que el incumplimiento de los deberes de conservación, mejora, rehabilitación edificatoria o regeneración y renovación urbanas habilitará a la Administración municipal, y en los casos previstos en la presente ley a la Administración autonómica, para la ejecución subsidiaria de las obras o labores pertinentes, así como para la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 4). Además, la delimitación espacial del ámbito de actuación sobre el medio urbano, sea conjunta o aislada, permite al inicio del procedimiento de equidistribución de beneficios y cargas entre las parcelas afectadas y comporta la declaración de utilidad pública o, en su caso, el interés social, a 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 (art. 13). En suelo urbano consolidado, las actuaciones de rehabilitación edificatoria se verificarán bien mediante convenio bien mediante la expropiación (art. 20). Lo relevante es que en estos supuestos de expropiación, el contenido del derecho de propiedad del suelo se aminorará en un 50 por 100 de su valor, correspondiendo la diferencia a la administración actuante. En todo caso, la ley permite

que cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no sea preciso el consentimiento de la persona propietaria para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes. A su vez, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional y podrá ser acordada discrecionalmente por la administración actuante (art. 23).

La declaración de utilidad pública de proyectos de infraestructuras se contiene en diversas leyes de presupuestos o de medidas administrativas. Así, en el caso del *País Vasco*, la Disposición Adicional 4.<sup>a</sup> de la *Ley 13/2019*, de 27 de diciembre, incorpora tal declaración a efectos expropiatorios, conjuntamente con la declaración de urgencia en la ocupación para la implantación de infraestructuras «en materia de radio, televisión y, en general, de medios de comunicación social, así como de servicios de protección civil y seguridad pública» de competencia autonómica, requiriéndose que el proyecto de ejecución comprenda la definición de las mismas y la determinación de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para su realización. La *Ley 9/2019*, de 23 de diciembre, de *Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana*, en su Disposición Adicional 3.<sup>a</sup> declara la urgente ocupación para diversas obras de infraestructuras de regadío. O la reparación de los daños causados por el cambio climático, fundamentalmente por los temporales sufridos por España, como el *Real Decreto-ley 2/2019*, de 25 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas (art. 13). Entre estas infraestructuras, la *Ley 1/2019*, de 30 de enero, de Actividad Física y Deporte de Canarias, determina que la aprobación de los planes autonómicos, insulares y municipales de instalaciones deportivas implicará la declaración de utilidad pública de las obras incluidas en los mismos, a efectos de la expropiación forzosa o imposición de servidumbres, sobre los terrenos y edificios precisos para su ejecución.

Igualmente, se establece esa declaración en diversas leyes cuyo objetivo es la protección de algún espacio natural. En concreto, en el *Decreto-ley 2/2019*, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor de la Región de Murcia, se declara la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de los derechos correspondientes a los proyectos de las obras hidráulicas y mineras vinculados con la protección de este enclave, así como para los proyectos de restauración y clausura de instalaciones de residuos mineros abandonadas que se ejecuten de forma subsidiaria por la Administración regional.

También se mantiene la utilización de la expropiación forzosa en materia de memoria histórica. La *Ley 1/2019*, de 21 de enero, de *memoria histórica y democrática de Extremadura* (art. 11), declarándose las actividades de indagación, localización, delimitación, exhumación, identificación o traslado de los restos de víctimas se declaran de utilidad pública e interés social al efecto de permitir la ocupación temporal de los terrenos donde deban realizarse, en caso de negativa de los propietarios de los terrenos a autorizar vo-

luntariamente su ocupación. Una regulación similar se establece por la *Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias* (art. 14).

La expropiación también se utiliza ante un incumplimiento de la función social de los suelos agrícolas en la *Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Generalitat Valenciana*, ante la existencia de suelos agrarios infrautilizados, declarados administrativamente en tal situación.

Resulta interesante la *Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana*, en la medida en que modifica la *Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana*, sobre la figura de la expropiación por ministerio de la Ley cuando el suelo está destinado a un uso dotacional y no se verifica su adquisición por la Administración en los plazos fijados. En concreto, se introduce una nueva regulación del art. 104, cuyo nuevo apartado 9, regula el régimen de devengo de los intereses de demora. En concreto, dispone que i) en la determinación del justiprecio, será fecha inicial aquella en la que el propietario presente su hoja de aprecio y fecha final aquella en que se notifique el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa a la administración que sea competente de acuerdo con lo establecido en el apartado 1. Si el jurado incurre en mora por superar el plazo máximo para resolver y notificar el acuerdo de fijación del justiprecio o para resolver el recurso de reposición que potestativamente interpongan cualquiera de los interesados, será responsable del pago durante el plazo que exceda de ese máximo, en los términos establecidos en la Ley de expropiación forzosa, y ii) una vez notificado el acuerdo por el Jurado de Expropiación Forzosa será de aplicación lo establecido en el art. 57 de la Ley de expropiación forzosa, debiendo la administración competente abonar el justiprecio en el plazo de seis meses. Transcurrido dicho plazo se devengarán nuevamente intereses que se computarán desde la presentación de la hoja de aprecio hasta que se produzca el completo pago del justiprecio, descontando la demora imputable al jurado. Resulta cuestionable que una Ley autonómica pueda establecer como *dies ad quem* del devengo de intereses la fecha en que se notifique el justiprecio a la administración competente. La fecha establecida en la legislación básica estatal, y la interpretación jurisprudencial, es que esa fecha es la de notificación al interesado.

De otra parte, la *Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General de Estado fija los criterios de la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos expropiatorios*, en desarrollo del art. 5.1 LEF. Dicho precepto establece que «Se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo dieciocho, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa». La Circular considera que estos constituyen supuestos de hecho muy dispares pero presentan un significativo factor común: las actuaciones necesarias para garantizar a los legítimos interesados un ejercicio efectivo de sus derechos pueden suponer en la

práctica un obstáculo para la agilidad del procedimiento. Consecuentemente, el Fiscal no defiende al propietario, sino los derechos fundamentales del ciudadano afectado por una actuación administrativa. Derechos cuya defensa, a causa de diferentes circunstancias, el afectado no se halla en condiciones de asumir por sí mismo. Desde estas premisas la Circular precisa la comunicación dirigida al Fiscal puede producirse en momentos diferentes y de diversas maneras en función del momento de que se trate. De hecho, una comparación entre los arts. 3.1 («entender las actuaciones») y 5 («entender las diligencias») de la ley permitiría propugnar la inclusión formal del Ministerio Fiscal en la lista de sujetos con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites del expediente, que forma parte del acuerdo de necesidad de ocupación. Sin embargo, dada la singular posición del Ministerio Público, tampoco parece contrario a la ley que la llamada al Fiscal se efectúe mediante la simple comunicación de que se ha detectado una de las situaciones que describe el art. 5 LEF o, incluso, mediante la notificación del propio acuerdo de necesidad de ocupación. A su vez, en el procedimiento de urgencia, precisa la Circular que la Administración puede —e incluso debe, a fin de asegurar con la mayor premura la tutela de los derechos del afectado— dirigirse al Fiscal en cualquier momento posterior a la publicidad del inicio del procedimiento, así que tenga conocimiento de los supuestos incluidos en el art. 5.1 LEF, sin perjuicio de que el momento clave sea el de la formalización del acta previa a la ocupación. Pero ahí no se exige su comparecencia física. Si el Fiscal es convocado a dicho acto presencial, justificará la improcedencia de tal llamamiento, solicitando expresamente que, una vez formalizada, se le remita copia del acta previa a la ocupación, en la que, en su caso, deben reflejarse debidamente todos los datos y circunstancias relativos a la posible concurrencia de un supuesto contemplado en art. 5 LEF. La notificación del acta al Fiscal acreditará así la intervención de este en el expediente. ¿En qué se concreta la actuación del Ministerio Fiscal? La Circular precisa dicha intervención en los siguientes términos. De una parte, si la Administración no ha identificado al titular del bien expropiado, el Fiscal debe comprobar que la Administración o el beneficiario han realizado las actuaciones dirigidas a comprobar la titularidad, o el cumplimiento de los trámites de información pública que la ley exige. Si lo que se produce es una falta de localización de los titulares correctamente identificados, la falta absoluta de constancia en los registros consultados de un domicilio o la frustración de las notificaciones porque el interesado no reside realmente en el que conste, constituyen causa bastante si el Fiscal comprueba que la actuación administrativa dirigida a la búsqueda ha sido razonablemente proporcionada para considerar que el interesado en cuestión es ilocalizable. Si el Fiscal comprueba que las notificaciones no se han realizado con la diligencia debida por parte de la Administración, debe requerir a esta para que anule las actuaciones realizadas y retrotraiga las mismas hasta el momento de la correcta notificación. Cuando se trate de propietarios o titulares con discapacidad y sin tutor o persona que los represente, donde debe incluirse a los menores que carezcan de representación legal, el Fiscal especialista en materia contencioso-administrativa, que previsiblemente será quien reciba esa comunicación, deberá de inmediato informar, facilitándoles los antecedentes necesarios, a los fiscales especialistas en protección de menores o en discapacidades, según los casos, con el fin de que a la mayor brevedad posible puedan adoptar o instar en vía judicial,

si procede, la adopción de la medida pertinente para asegurar la defensa de los intereses patrimoniales del afectado en el proceso expropiatorio. Esta actuación se pondrá simultáneamente en conocimiento de la Administración expropiante, a la que por conducto del Fiscal de contencioso-administrativo se informará, en su caso, de las decisiones adoptadas, debiendo igualmente asegurarse el Fiscal especialista que corresponda (menores o discapaces) de que las resoluciones judiciales que en su caso recaigan sean notificadas directamente a dicha Administración o, en su defecto, que le sean trasladadas a través de la propia Fiscalía. Se trata, en definitiva, de procurar que a la mayor brevedad posible los intereses económicos del expropiado obtengan la debida tutela en el expediente administrativo. En todo caso, la Circular precisa que si la persona mayor de edad y con plena capacidad de obrar, debidamente notificada y citada para comparecer en un expediente de expropiación se abstiene de hacerlo, queda por razones obvias fuera de ese ámbito de singular tutela que justifica la injerencia del Fiscal en un terreno característicamente propio del derecho privado como es la defensa de la propiedad en un estricto plano patrimonial. Finalmente, la Circular analiza la figura de la propiedad litigiosa, precisando que la función que cumple el art. 5.2 consiste en incorporar al procedimiento a todos los posibles beneficiarios del justiprecio para no tener que esperar a que se decida quién lo será finalmente. Consecuentemente, si participan en el expediente todos los posibles propietarios carece de objeto cualquier intervención del Fiscal dirigida a la tutela o garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración.

## 2. Aportaciones doctrinales

Con carácter general, y como explicación global de la figura de la expropiación forzosa, puede consultarse *El régimen jurídico de la expropiación forzosa*, de J. A. CHINCHILLA PEINADO, en la obra colectiva *Régimen jurídico de la actuación administrativa*, vol. 2, 2019 (Propiedad; expropiación forzosa; responsabilidad patrimonial; bienes; actividades jurídico-administrativas), pp. 79-121. La intervención del Ministerio Fiscal en el expediente expropiatorio es analizada por A. C. ANDRADE ORTIZ, «El ministerio fiscal en el expediente de expropiación forzosa o cómo la circular 6/2019 de la Fiscalía General del Estado se veía venir», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 198, 2019, pp. 243-284. El autor precisa cómo desde 1879 está prevista en el Derecho público español la intervención del Fiscal en los expedientes de expropiación forzosa. Controlar que la actuación de la Administración se ajusta a los parámetros constitucionales es, ni más ni menos, el papel que el legislador otorga al Fiscal en la Ley de Expropiación. Tamaña empresa exige del Fiscal una dedicación que, sin embargo, no está en condiciones de asumir: a la endémica carestía de medios personales y materiales, se une una secular falta de planificación de esta función específica, así como uno deliberado silencio de su Estatuto Orgánico. Este conflicto entre la realidad y el deseo es el nudo gordiano que, si pudiera desenmarañarse, posibilitaría una intervención efectiva del Fiscal en el procedimiento de expropiación forzosa, y no la puramente retórica que históricamente ha desempeñado. La actualidad legislativa y las preocupaciones de la institución caminan,

sin embargo, en dirección contraria. Prueba de ello es que la Circular 6/2019 FGE, al limitar la intervención del Fiscal en el expediente a un control sobre la actividad de búsqueda del propietario desplegada por la Administración, otorga carta de naturaleza a lo que había sido una mala praxis. Esta misma cuestión es analizada por V. LASO BAEZA, «La intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa a propósito de la Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 775, 2019, pp. 2677-2694. El trabajo destaca la relevancia de la Circular en cuanto efectúa una relectura del papel que le corresponde jugar en dichos procedimientos cuando, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, no comparecieran en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieran incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o la propiedad fuera litigiosa, cuestión igualmente relevante desde el orden registral a la vista de la extensión de la calificación registral de los documentos administrativos, entre otros extremos, al cumplimiento de los trámites o incidencias esenciales del procedimiento administrativo.

A su vez, J. A. SANCHO CALATRAVA, «La expropiación por ministerio de la ley en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha: viales en suelo urbano consolidado», *Actualidad administrativa*, núm. 5/2019, analiza esta figura para el caso concreto de los viales en suelo urbano consolidado. V. LASO BAEZA, «Procedimiento expropiatorio de fijación de justiprecio y doble inmatriculación», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 773, 2019, pp. 1620-1631, analiza la posible insuficiencia de la mera consignación en la Caja General de Depósitos del importe del justiprecio en los casos de fincas sujetas a expropiación doblemente inmatriculadas cuando desde el inicio del procedimiento para su fijación no se hubiera actuado con los respectivos titulares registrales como interesados, exigencia ineludible impuesta para la plena salvaguarda de los derechos respectivos dado el carácter necesariamente contradictorio del conjunto del procedimiento de fijación de justiprecio en virtud del cual resulta obligado que sea oído quien en tales situaciones reúna finalmente la condición de expropiado, lo cual, por lo demás, resulta particularmente procedente cuando al amparo del art. 3 de la Ley de Expropiación Forzosa corresponde la condición de propietario y, consiguientemente, de interesado a quien con tal carácter conste en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad.

J. BARCELONA LLOP, «El patrimonio cultural y la expropiación forzosa: las causas de expropiar», *Revista de administración pública*, núm. 2019, pp. 93-144, destaca cómo el texto vigente de la Ley de Expropiación Forzosa regula el procedimiento especial para la expropiación de bienes de valor artístico e histórico, pero la determinación de las causas que justifican el ejercicio de la potestad figura en la legislación de patrimonio cultural, que atribuye a la Administración competente la función de concretarlas en cada caso. El presente estudio analiza cuáles son en la actualidad, tanto en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 como en las leyes autonómicas. Este mismo autor, en «La comisión de académicos que señala el justiprecio en las expropiaciones de bienes de valor cultural», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 198, 2019, pp. 93-138,

La legislación española regula un procedimiento especial para la expropiación forzosa de bienes de valor cultural cuya característica más destacada es que la indemnización la establece una Comisión formada por tres académicos. El objeto del presente artículo es analizar el régimen jurídico del órgano y de sus resoluciones, cuestión sobre la que tan apenas existen estudios.

En cuanto a los criterios de valoración, F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, «La valoración de terrenos expropiados en situación de suelo rural en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, num. 5/2019, realiza un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo donde se determina la valoración, para expropiaciones de toda índole, del suelo que se encuentra en la situación básica de suelo rural, es decir, el suelo no urbanizado. En la evolución del Derecho urbanístico se criticó en determinados momentos la jurisprudencia que amparaba cierta libertad estimativa del valor de los terrenos al margen de lo dispuesto en la legislación sobre valoraciones del suelo. El autor concluye en su análisis que hoy, sin embargo, tras esa comprobación y a la luz de un importante número de sentencias emanadas del TS en los últimos años, puede concluirse que el superior órgano jurisdiccional está siendo fiel cumplidor, casi literal, de lo que dispuso la Ley del Suelo de 2007 y hoy se recoge en el Texto Refundido de 2015. El autor certifica la muerte, ya de forma definitiva, del art. 43 de la LEF y de la libertad de estimación que otorgaba a los tribunales de justicia para separarse de los criterios reglados de tasación de las leyes urbanísticas. A su juicio, el Tribunal Supremo ha admitido sin ningún problema la *mens legis* de estar a lo que realmente hay en la realidad física: un suelo rural, por tanto, no urbanizado, o un suelo urbanizado, según los terrenos formen parte o no de la trama urbana o tengan asumidos o no los servicios urbanísticos requeridos. No obstante, el autor también critica que algunas actuaciones legislativas del Estado, como la que ha dado lugar a la redacción del art. 17.3 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, y en cuya virtud la Administración puede convenir con el propietario de terrenos con algún tipo de aprovechamiento urbanístico la expropiación del suelo de acuerdo con el valor que les «correspondería» en situación básica de suelo rural, y mantenerse el derecho del propietario expropiado a patrimonializar dichos aprovechamientos, no hacen sino volver a proyectar sombras y dudas en el sistema de valoraciones del suelo rural sin suficiente justificación para ello, con una visión tan parcial e interesada del legislador sectorial, como rompedora de la igualdad de trato que se debe asegurar a los expropiados ante las Administraciones públicas. Una visión, igualmente crítica, sobre el control judicial en J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «¿Puede hacer algo más el Tribunal Supremo en materia de expropiación forzosa?», *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 43/2019, pp. 135-152.

J. ALEMANY GARCÍAS, «La vía de hecho en el procedimiento de expropiación forzosa», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 329/2019, pp. 55-76. Las actuaciones de la Administración están sometidas a las exigencias del ordenamiento jurídico, y van dirigidas a la satisfacción de los intereses generales cuya función no puede desenvolverse al margen de las reglas jurídicas, incurriendo en vía fáctica, tanto si el actuar de la Administración se realiza sin haber adoptado decisión declarativa que le

sirva de fundamento jurídico, o si esta es nula, como si la actuación administrativa no respeta por extralimitación los límites esenciales del procedimiento. Si ello es así, estaremos ante vías de hecho, cuya gravedad es máxima si estamos analizando las fases del procedimiento expropiatorio que debe contener todas y cada una de las garantías para los ciudadanos, ya que se trata de actos de gravamen y despojo de la propiedad. En el artículo se examinan las vías de hecho del ordenamiento jurídico francés y su influencia en el ordenamiento jurídico español.

A su vez, A. E. HUMERO MARTÍN, «Valoraciones expropiatorias: método residual dinámico *versus* método objetivo (Consecuencias económicas en la obtención del justiprecio en los procedimientos expropiatorios entre la utilización del método residual dinámico o el método objetivo)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 43/2019, desde una perspectiva eminentemente práctica pretende evidenciar la gran diferencia existente entre la utilización del método residual dinámico y la del denominado por los Tribunales de Justicia «método objetivo», en relación con la cuantía económica del justiprecio obtenido en las valoraciones expropiatorias y que, a su juicio, no hace más que mermar injustificadamente el equilibrio patrimonial del expropiado. Presenta al final un caso real de una expropiación en un suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para el que el planeamiento ha establecido las condiciones para su desarrollo, al que se aplica indistintamente el método residual dinámico y el método objetivo evidenciando la gran diferencia existente en el justiprecio obtenido por uno y otro métodos. Los resultados que obtiene ese análisis son significativos. Valor del inmueble utilizando la metodología del método residual dinámico: 5.079.838,05 euros; Valor del inmueble utilizando la metodología del método objetivo: 1.305.856,40 euros. Es decir, la valoración efectuada por el método objetivo representa el 25,71 por 100 de la valoración efectuada por el método residual dinámico.

### 3. Pronunciamientos judiciales relevantes

Por lo que respecta al procedimiento expropiatorio y los problemas derivados del trámite de información pública cuando la expropiación tiene el carácter instrumental en la ejecución de proyectos de infraestructuras públicas, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:2324), considera como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la determinación de si la omisión del trámite de información pública comporta necesariamente la nulidad del procedimiento expropiatorio y, en su caso, si existe un momento preclusivo para su denuncia. La doctrina establecida considera que el trámite de información pública regulado por el art. 18.1 LEF, en relación con el art. 56.1 de su Reglamento, es un requisito preceptivo y esencial en los expedientes expropiatorios, cuya ausencia determina, con carácter general, la nulidad del procedimiento. Además, el momento límite para denunciar este vicio del procedimiento es cuando el acuerdo de justiprecio haya adquirido firmeza. El razonamiento seguido por el Tribunal Supremo es el siguiente: El

trámite de información pública para que los afectados puedan formular cuantas alegaciones —de forma y fondo— es sustancialmente distinto al trámite de información pública que prevé la normativa sectorial en relación con los Proyectos de obra (salvo que haya habido un trámite equivalente al que regulan los arts. 18 , 19 y 20 de la LEF, pues, en otro caso, habrá de hacerse con posterioridad a la aprobación del Proyecto), cuyo objeto versa únicamente sobre la oportunidad de la obra, no sobre bienes y derechos concretos. La regulación del procedimiento de urgencia, conforme al art. 56 de su Reglamento, también debe incorporar esa fase de información pública con anterioridad a la adopción del acuerdo de ocupación urgente, para que los afectados puedan formular las alegaciones que estimen convenientes en relación con la expropiación, necesidad de ocupación, existencia de alternativas de otros bienes, u otras soluciones más convenientes. En ambos procedimientos, ordinario y urgente, la omisión de este trámite determina la nulidad del procedimiento expropiatorio y ello con independencia y al margen de haber podido formular alegaciones en relación con la rectificación de errores materiales en la identificación de los bienes reseñados (art. 19.2 en relación con el 17 de la LEF). Lo relevante es que el Tribunal Supremo considera que este trámite es requisito preceptivo y esencial en las expropiaciones, siendo válido tanto cuando se produce con posterioridad a la aprobación del Proyecto causa de la expropiación como cuando es simultáneo a la convocatoria para el levantamiento de las actas previas a la ocupación, siempre y cuando el ámbito de las alegaciones del afectado no se vea limitado (art. 19.2 LEF).

En cuanto a la identificación del bien objeto de expropiación, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:221) precisa que cabe que el órgano jurisdiccional no se pronuncie con carácter prejudicial sobre la titularidad del terreno, cuando esta es objeto de una doble inmatriculación, pero en todo caso debe procederse a la fijación de su justiprecio, ya que el único efecto que produce es que el precio deberá ser consignado en la Caja de Depósitos, a disposición de quien efectivamente resulte ser el propietario.

En cuanto a la expropiación *ope legis* propia de la normativa urbanística, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:2317), ante la solicitud de tal expropiación de unos terrenos destinados por el planeamiento a sistema general ferroviario (y por tanto, cuya ejecución recae sobre la Administración estatal), fija una doctrina de gran relevancia para las entidades locales. Si en el planeamiento únicamente se establece la calificación del suelo como sistema general, de uso ferroviario, sin precisar quién es la Administración titular de tal servicio ferroviario, el propietario podrá utilizar la vía de la expropiación por ministerio de la ley. Y ello porque, según el Tribunal, la determinación de tal titularidad difícilmente puede llegar a ser conocida y concretada por el propietario de los terrenos, al que el planeamiento solo impone la exclusión de participar en el proceso de transformación urbana y la necesidad de que los terrenos se destinen a ese concreto sistema general por lo que debían ser expropiados. De forma expresa, el Tribunal Supremo señala que menos aún puede aceptarse la idea que subyace en las alegaciones de las Administraciones comparecidas, de que el Ayuntamiento queda al margen de las cuestiones referidas al sistema ferroviario, de la línea que debiera cons-

truirse en ellos, conforme condiciona el planeamiento. Es indudable que un sistema de comunicación como el ferroviario, con independencia de quién sea el concreto titular, afecta, y en gran medida, a los ciudadanos, en su condición de población de un municipio, por lo que no puede negarse el indudable interés que para los municipios tienen las infraestructuras que lo hacen posible. De ello deja constancia la necesaria e impuesta coordinación que se impone en la Ley ferroviaria, entre el titular de la infraestructura y los ayuntamientos cuyos ciudadanos se van a ver beneficiados con el servicio público, porque de eso se trata, de una auténtico servicio público. En conclusión, la Administración expropiante no podía ser otra que el Ayuntamiento que incluyó dicho sistema en su planeamiento y, por tanto, era quien estaba obligada, en primer lugar, si no a ejecutar el sistema general en el plazo que se establecía en el planeamiento, sí a garantizar a los propietarios a quienes se les imponía la condición de que sus terrenos quedaban excluidos del proceso de transformación y vinculados a un sistema general, que deberían ser expropiados en el plazo establecido en el planeamiento al efecto y, en todo caso, que el régimen de esos terrenos quedaba sometido al régimen general previsto en la norma urbanística para todos los terrenos vinculados a los sistemas generales que debieran adquirirse por expropiación; esto es, que los propietarios puedan instar su expropiación dentro de los plazos que el legislador le habilita, sin perjuicio de que la efectiva ejecución del sistema general previsto se haga en un tiempo diferente, pero que no puede afectar a la expropiación de los terrenos, porque frente a los propietarios el Ayuntamiento, al aprobar el planeamiento, asumió el compromiso de proceder a la expropiación de los mismos, con el fin de que la situación de interinidad que esa propiedad tiene para su dueño no se demore en el tiempo. En este mismo ámbito, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:1374) precisa como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si, el *dies a quo* de los intereses de demora —en las expropiaciones por ministerio de la ley— será la fecha de presentación de la hoja de aprecio (art. 69.2 TRLS 1976, expropiaciones por ministerio de la ley), o, por el contrario, le será de aplicación el art. 56 LEF (expropiaciones ordinarias), conforme al cual ese *dies a quo* será a los seis meses, transcurrido un año desde la fecha de la solicitud. Para el Tribunal Supremo, el *dies a quo* del cómputo de los intereses de demora en expropiaciones por ministerio de la ley se sitúa en la fecha en la que el propietario presente su hoja de aprecio, conforme a la legislación urbanística básica estatal (art. 69 Ley 1976), y sin que pueda aplicarse los arts. 56 y 57 y de LEF, previstos para las expropiaciones (no urbanísticas) ordinarias y las tramitadas por el procedimiento de urgencia. Pero esta precisión solo es así si no existe normativa autonómica en materia de urbanismo que regule esa cuestión en las expropiaciones urbanísticas.

En materia de cuantificación de la indemnización debida al sujeto expropiado ante una expropiación ilegal, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:4158), y la *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2019* (ECLI:ES:TS:2019:2210), ante la determinación como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia de la determinación del alcance y requisitos de la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa, en la redac-

ción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012, para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio, concluye fijando como interpretación de dicha norma la siguiente: sin perjuicio de la devolución del bien ocupado o la fijación de la correspondiente indemnización sustitutoria al amparo del art. 105.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado, en caso de nulidad del expediente expropiatorio, de los daños y perjuicios derivados de la actividad anulada, es preciso que se justifique la realidad del daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones establecidas por la legislación sobre régimen jurídico de la actividad administrativa.

Dicha conclusión se alcanza conforme al siguiente razonamiento. La disposición adicional se refiere a la reparación de los daños y perjuicios causados por el expediente expropiatorio declarado nulo, que se equipara al supuesto de ocupación por vía de hecho del bien de que se trate, siendo la consecuencia principal, en uno y otro supuestos, la devolución del bien expropiado y la indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación anulada, en cuanto haya supuesto una privación temporal del bien y en la medida que haya afectado a los derechos de uso, disfrute y disposición sobre el bien expropiado. En esta situación (restitución *in natura* e indemnización de perjuicios), ninguna duda plantea la aplicación de la disposición adicional de la LEF, pues, si a la devolución de los bienes se añade la pretensión de indemnización de daños y perjuicios, para que esta pueda prosperar será preciso justificar que concurren los requisitos exigidos hoy en los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, sin que ello suponga modificación respecto de la situación anterior a la Ley 17/2012. Cuando no es posible la devolución *in natura* como consecuencia de la declaración de nulidad del procedimiento o de la vía de hecho, esa imposibilidad de devolución del bien se traduce —ex art. 105.2 LJCA— en la correspondiente indemnización sustitutoria o compensatoria referida a la fecha en que dicha imposibilidad se aprecia por el Tribunal. Esta indemnización tiene un carácter subsidiario y a ella solamente cabe acudir ante la imposibilidad material de devolución, subsistiendo, en todo caso, la posibilidad de añadir la determinación de los daños y perjuicios indemnizables de manera justificada al amparo de los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015.

Para determinar el *quantum* de la indemnización, el Tribunal Supremo recuerda que la fijación de la indemnización al amparo del art. 105.2 de la Ley de la Jurisdicción como compensación del derecho del expropiado a obtener la devolución de la finca de que se vio privado ilegalmente, indemnización referida, naturalmente, a la fecha en que dicha imposibilidad se aprecia por el Tribunal, se concreta en la valoración del bien, atendiendo a la privación definitiva que supone la imposibilidad de devolución, cuya liquidación conjunta con la indemnización de daños y perjuicios causados por la actividad ilegal —justificados en los términos que exige la disposición adicional LEF— supone la reparación íntegra de las consecuencias de la ilegal actividad administrativa, por lo que sobre tal liquidación así practicada no opera el incremento del 25 por 100. No obstante, también que cabe que se determine la indemnización compensatoria cifrándola en

el importe del justiprecio fijado, incrementado en un 25 por 100. Criterio este último que se aplicaba a solicitud del interesado y sobre el que la propia jurisprudencia señaló que no era correcto entender, con carácter general, que la indemnización por la vía de hecho haya de cifrarse en el 25 por 100 del justiprecio, y ello, entre otras razones, porque apreciada una vía de hecho, no existe tal justiprecio como compensación por la pérdida de la propiedad del bien, al no existir en realidad una auténtica expropiación forzosa. Además, en la determinación de esa indemnización no solo se atiende al valor del bien («justiprecio»), cuya devolución no es posible, sino que el referido incremento del 25 por 100 incluye también la indemnización por la vía de hecho, es decir, por los perjuicios derivados de la ilegal actuación, de manera que se produce una valoración global sin precisar el alcance y naturaleza de los daños, lo que ha llevado a que se exigiera, cuando se solicitaba el incremento de 25 por 100, la necesidad de acreditar la concurrencia de los requisitos y condiciones establecidos en los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, como exige la disposición adicional de la LEP.