

---

# Bienes públicos locales y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

*Universidad Autónoma de Madrid*

*Instituto de Derecho Local*

*ORCID ID: 0000-0003-2686-6753*

**Palabras clave:** bienes públicos; expropiación forzosa.

**Keywords:** public goods; expropriation.

**SUMARIO:** 1. BIENES PÚBLICOS: 1.1. Novedades doctrinales. 1.2. Novedades normativas: 1.2.1. Comunidades autónomas. 1.2.2. Entidades locales. 1.3. Novedades jurisprudenciales.—2. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 2.1. Novedades doctrinales. 2.2. Novedades normativas. 2.3. Novedades jurisprudenciales: 2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia.—3. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. BIENES PÚBLICOS

### 1.1. Novedades doctrinales

En materia de utilización de los bienes públicos, MORENO MOLINA (2021) analiza la figura del conflicto de intereses, configurada como causa de prohibición de contratar al amparo de la legislación de contratos del sector público, afirmando su aplicación en el marco de la legislación patrimonial, sobre la base de distintos Informes de Juntas Consultivas de Contratación. De ahí extrae las consecuencias extintivas *ex lege* de las concesiones demaniales por aplicación del párrafo segundo del art. 94 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, estando las Administraciones obligadas a su declaración.

Una cuestión con gran trascendencia para las entidades locales es la limpieza de los cauces del dominio público hidráulico. Sobre esa cuestión, JUNCEDA MORENO (2021) sintetiza la posición jurisprudencial que considera que en los tramos urbanos de los ríos

corresponden a las Confederaciones Hidrográficas únicamente la autorización y control de las actuaciones que se quieran realizar en ellos, mientras que la realización de las actuaciones de mantenimiento o limpieza es competencia municipal, si bien sometido al control de la Confederación Hidrográfica. Y ese tramo urbano no guarda relación con la calificación urbanística, sino que se trata de un espacio materialmente urbano de un pueblo o ciudad y sus aledaños, al ser cruzado por el cauce. Esta solución es criticada, al entender que si se trata de un bien demanial de titularidad estatal, dicha competencia debería corresponder a las autoridades estatales. Con una perspectiva más amplia, FAN-LO LORAS (2021) analiza la noción de cauce ecológico en los ámbitos de ríos regulados con obras hidráulicas, precisando que el caudal ecológico no es un fin en sí mismo, sino una herramienta (o criterio) de gestión establecido para alcanzar y mantener un buen estado ecológico/buen potencial ecológico en los ríos. Por ello, sostiene que el caudal ecológico no puede ser lo que le quede al río, una vez abastecidas todas las demandas de agua. Pero tampoco tiene sentido fijarlo a priori y abastecer las demandas con lo que quede en el río. La virtud de la planificación hidrológica está en abordar los caudales ecológicos y las demandas de forma conjunta e integrada. La conclusión es que el volumen e intensidad de las necesidades ambientales y socioeconómicas no es algo que se determina con arreglo a un método técnico-científico categórico inapelable, sino que tiene un importante componente decisorio, de oportunidad política, que armonice y equilibre, a la vista de la diversidad de las cuencas hidrográficas, esos objetivos. A su vez, y respecto del dominio público marítimo-terrestre, AGUIRRE I FONT (2021) analiza la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña, donde se articulan instrumentos de ordenación de la costa que abarcan conjuntamente el dominio público marítimo-terrestre y los espacios colindantes. Ello permite planificar a diferentes escalas, incrementar las competencias municipales, articular nuevos mecanismos de participación pública y, sobre todo, establecer normas adicionales de protección del litoral. Todo ello con el objetivo compartido de avanzar hacia un nuevo modelo de gestión integrada de la costa que permita dar respuesta efectiva a los retos urbanísticos, ambientales, económicos y climáticos que tenemos planteados. En concreto, la Ley 8/2020 supera la inicial posición del Tribunal Constitucional que había subsumido el concepto ordenación del litoral al de ordenación del territorio, limitando su aplicación históricamente al ámbito terrestre y fuera del dominio público. La ley incorpora al dominio público en la ordenación del litoral, sobre la base del reconocimiento de la competencia autonómica para intervenir no solo en el ámbito terrestre, sino también en el marítimo del dominio público marítimo-terrestre. Desde esa premisa, la ley establece su ámbito de aplicación en términos espaciales identificando tres niveles: los bienes de dominio público marítimo-terrestre, una zona de influencia de un mínimo de 1.000 metros aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, y los ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña. En esta misma línea, LOBO RODRIGO (2020) destaca cómo los espacios marítimos forman parte del territorio nacional y, sin embargo, no están integrados en el territorio autonómico (salvo en el caso de Canarias), aunque no existe impedimento constitucional alguno sobre la inclusión de dichos espacios en el ámbito territorial autonómico.

Respecto al dominio público artificial ESTEBAN RÍOS (2021) analiza las posibles medidas para lograr el mantenimiento y conservación de las carreteras españolas bien mediante modelos de financiación que se sustentan en la gratuidad para los usuarios de las vías, bien mediante modelos que se sustenten en el abono de pagos por el uso dichas infraestructuras. En el primer supuesto, su mantenimiento y conservación se financia a través de los presupuestos, aunque no existe ninguna vinculación específica. En el segundo caso la financiación se articula a través de tasas, vinculadas a la duración del uso, o a través de peajes, que gravan la distancia recorrida. Como tercera alternativa, se alude a los fondos europeos de reconstrucción.

## 1.2. Novedades normativas

Durante el año 2021 la actividad normativa en materia de bienes públicos no ha sido relevante.

### 1.2.1. Comunidades autónomas

Mediante el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, ante la realidad de que gran parte del parque público de viviendas protegidas titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía mantiene su titularidad pública, pero se ha ido extinguiendo la duración del periodo de protección de muchas de las viviendas, lo que determina que esos inmuebles ya descalificados estén sometidos exclusivamente a la normativa civil propia de bienes patrimoniales, dificultando su adecuada gestión por las entidades públicas titulares de los mismos, habida cuenta de la finalidad social y asistencial de dichas viviendas. Para solventar ese problema (DA 15) se determina que las viviendas del parque residencial de titularidad de la Junta de Andalucía cuyo periodo de protección se haya extinguido queden sometidas al régimen de protección que se determine por la consejería competente en materia de vivienda. Esto es, se remite a una futura norma reglamentaria la regulación de esas viviendas, si bien no se establece ninguna orientación normativa al respecto (remisión en blanco).

Por Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de Medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de las Islas Baleares (DF 5.<sup>a</sup>), se modifica el art. 130 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de Islas Baleares, relativa a la mutación demanial. Ahora se posibilita que en «los inmuebles calificados de dominio público se puede otorgar una calificación jurídica distinta al subsuelo respecto del suelo, mediante la desafectación parcial del subsuelo para calificarlo como bien patrimonial diferenciado. En todo caso, debe acreditarse en el procedimiento la no existencia de perjuicio o merma en el servicio o uso público

del bien demanial, y que no hay contradicción con el planeamiento urbanístico aprobado». Igualmente se modifica (DF 7.<sup>a</sup>) el art. 8 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética de las Islas Baleares, posibilitando que las entidades locales cedan el uso de bienes y derechos de dominio público o patrimoniales directamente al Instituto Balear de la Energía para la implantación de instalaciones de energías renovables, articulándose la cesión mediante convenio.

Por Orden VEH/49/2021, de 1 de marzo, del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda de la Generalidad de Cataluña, se aprueban los criterios de ocupación de los inmuebles de uso administrativo. El objetivo es tender hacia una nueva forma de trabajar, más moderna e innovadora, donde los espacios se adecuan a las tareas que se desarrollan a lo largo de la jornada laboral y no al contrario. En estos procesos de innovación y modernización en la manera de trabajar de la Administración pública se debe inscribir también la transformación digital de la Administración. Al mismo tiempo, en este contexto, irrumpen nuevos modelos de prestación de servicios como el teletrabajo. A su vez, por Instrucción de 1/2021, de 11 de marzo, de la Dirección General de Patrimonio y de la Dirección General de Contratación Pública del Gobierno de Cataluña, de Supuestos concurrentes de concesiones demaniales y contratos de concesiones de servicios, determina cómo la normativa aplicable en el caso de ocupaciones de bienes de dominio público que se lleven a cabo en virtud de un contrato de concesión de servicios es la normativa reguladora de los contratos del sector público, siendo la legislación patrimonial de aplicación subsidiaria. Por ello, en estos casos no será necesaria la tramitación de un expediente patrimonial de otorgamiento de una concesión de dominio público, correspondiendo al órgano de contratación que proceda, y no a la persona titular en materia de patrimonio de la Generalidad de Cataluña, otorgar la concesión de dominio público, visto el carácter accesorio de esta respecto del contrato de concesión de servicios a la cual se vincula a los efectos de otorgamiento, duración, vigencia y transmisibilidad.

### *1.2.2. Entidades locales*

La Norma Foral 5/2021, de 20 de octubre, de Carreteras de Bizkaia, persigue incorporar el concepto de movilidad sostenible y el tratamiento integrado de las infraestructuras que lo hacen posible. Y ello partiendo del concepto de accesibilidad sostenible, configurada como aquella que resulta socialmente deseable, técnicamente factible minimizando afecciones medioambientales y financieramente posible, combinando en este aspecto un plan determinista, con horizontes temporales, soportado en una financiación basada en los fondos obtenidos de las personas usuarias de determinadas infraestructuras de altas prestaciones y un plan posibilista, que priorice infraestructuras soportadas en la financiación proveniente de las disponibilidades presupuestarias derivadas de la contribución impositiva de toda la ciudadanía. Todo ello partiendo de la configuración de las carreteras como aquellas vías de dominio y uso público proyectadas y construidas para la circulación de vehículos automóviles.

En el plano municipal debe destacarse la Ordenanza del Ayuntamiento de Castellón de 5 de noviembre de 2021 (*BOP* de Castellón, núm. 136, de 13 de noviembre), donde además de regular con carácter general la ocupación del dominio público municipal (arts. 1-34), se incorpora una regulación específica para la ocupación con mesas y sillas u otros elementos vinculados a la actividad de hostelería (arts. 34-69), para la utilización por eventos deportivos (arts. 70-83), para actividades festivas y fiestas de la ciudad (arts. 84-104), por contenedores de residuos textiles y contenedores de enseres (arts. 148-156). A su vez, la Ordenanza de 20 de agosto de 2021, de Gestión y Protección del arbolado público de Cáceres (*BOP* de Cáceres, núm. 163, de 26 de agosto), otorga a los árboles situados en zonas verdes y espacios libres de carácter público municipal la consideración de bienes inmuebles de dominio y uso públicos.

### 1.3. Novedades jurisprudenciales

La STSJ de Castilla y León (Sala de Burgos) de 9 de julio de 2021 (ECLI:ES:TSJCL:2021:2922) determina que no resulta de aplicación a las concesiones demaniales (en ese caso concreto para ocupar la vía pública con un vehículo turístico con un aprovechamiento especial) el Real Decreto-ley 8/2020. A su vez, la STSJ de Madrid de 25 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:11211) realiza una declaración general sobre la caducidad de las concesiones de ocupación de los bienes demaniales locales, indicando que «la concesión administrativa, en cuanto modalidad de uso privativo de un bien de dominio público, está sujeta a un límite temporal determinado, que en ningún caso podrá tener una duración indefinida (art. 79 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), límite temporal cuyo transcurso conlleva, indefectiblemente, la extinción de la concesión por caducidad, que puede tener lugar mediante declaración expresa en el momento mismo en que finaliza el plazo concesional o con posterioridad, pues ninguna norma legal sujeta a plazo prescriptivo alguno la potestad administrativa de recuperación de la posesión de sus bienes de dominio público ocupados sin justo título». Por ello, una vez extinguida la concesión por transcurso del plazo desaparece el título habilitante para la ocupación, la cual pasa a ser una ocupación en precario de un bien de dominio público que no puede ser, en ningún caso, tolerada por la Administración, de forma que el abono de un canon o de otros conceptos económicos no puede convertir en legal una ocupación sin título legítimo de un bien de dominio público. Con carácter general, el TSJ considera que no será necesario tramitar expediente alguno para declarar la caducidad por el transcurso del plazo —lo que afirma, p. ej., en la STSJ de Madrid de 16 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:1328)—, si bien dicho expediente será necesario cuando además se ordene la realización de obras con carácter previo al cese de la ocupación del bien público. Aquí debe tenerse presente que, conforme recuerda la STSJ de Madrid de 27 de enero de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:62), no resulta aplicable a la figura de la concesión demanial la figura de la tácita reconducción prevista en

el art. 1566 CC, propia de la legislación arrendaticia civil, ya que resulta incompatible con la naturaleza temporal e improrrogable de las concesiones de uso privativo de los bienes de dominio público. Y ante la declaración de caducidad por transcurso del plazo, el titular de la concesión no puede alegar como motivo de ilegalidad del acto que no se ha dado audiencia a otros posibles interesados, ya que solo pueden aducir con eficacia dicha indefensión o la quiebra del derecho de defensa aquellos que realmente la padecen, STSJ de Madrid de 16 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:1314). Por su parte, la STSJ de Madrid de 30 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:15097) determina que el procedimiento de declaración de revocación de una concesión demanial para la explotación de un kiosco de prensa en una vía pública está sometido al procedimiento de caducidad de seis meses, al configurarse como una potestad de intervención, por lo que, vencido el plazo, debe procederse al archivo de actuaciones, sin que resulte procedente continuar con su tramitación.

Cuando se trata de una ocupación en precario de bienes públicos (una biblioplaya) por parte de una asociación sin ánimo de lucro, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TSJCV:2021:331) afirma la potestad de desahucio y recuperación de oficio al considerar acreditada la titularidad municipal, sobre la base de la certificación municipal y la declaración del antiguo propietario de la cesión gratuita de la parcela al Ayuntamiento, por lo que considera a efectos prejudiciales acreditada la titularidad municipal. Dado que el bien está calificado urbanísticamente como zona verde, no está sometido a plazo la recuperación.

La reorganización de la ocupación del espacio público mediante veladores y terrazas debidamente autorizados ocupa a la STSJ de Andalucía (Sala de Sevilla) de 10 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TSJAND:2021:17927), donde se precisa que tal reorganización no se ancla ya únicamente en la potestad tuitiva y de protección de los bienes públicos locales, sino que también debe respetar los principios de necesidad y proporcionalidad incorporados por la Ley de Unidad de Mercado. Desde esa perspectiva, analiza la reorganización, que supone la reducción del espacio público que puede ser ocupado por las terrazas y veladores, considerando que resulta una medida necesaria, sin que existan otras alternativas menos gravosas e igualmente eficaces, dada la saturación de personas derivada del turismo. Tampoco considera desproporcionada la medida (que en esencia exige dejar expedito un paso de 1,5 metros para peatones), ya que no consta que los negocios afectados hayan tenido que cerrar, o hayan sufrido un impacto significativo en su cuenta de resultados o hayan tenido que despedir a personal. La conflictividad en esta materia es significativa. La STSJ de Madrid de 9 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:14344) anula la revocación de una autorización para terraza de hostelería, que había sido acordada por el Ayuntamiento al considerar un incumplimiento de sus condiciones la falta de comunicación del cambio de titularidad del establecimiento. Para el TSJ, la falta de comunicación, en los términos de la Ordenanza municipal, determina la subrogación en la posición del anterior titular, por lo que no se ha producido incumplimiento alguno. Para la STSJ de Asturias de 13 de mayo de 2021 (ECLI:ES:TSJAS:2021:1439) la propia naturaleza de los bienes de dominio pú-

blico que se ocupan con las terrazas y veladores determina que no concurra un derecho preexistente a la instalación de la terraza, ni la consolidación de un derecho adquirido, ni siquiera preferencial a esa instalación en un concreto punto de la vía pública. Su otorgamiento responde a una potestad discrecional de la Administración, que juega en el ámbito de decisión sobre la posibilidad de ocupación de dominio público para fines privados, así como sus condiciones, y en la ponderación de intereses en juego. Pero ese grado de discrecionalidad se limita enormemente cuando se aprueba una Ordenanza reguladora, en la que se establecen los requisitos, y condiciones de esas autorizaciones. Aquí se introduce un elemento que condiciona la decisión administrativa que exige de la decisión un examen y análisis del cumplimiento de la Ordenanza. A su vez, la STSJ de Madrid de 18 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:2896) reitera que para poder instalar una terraza de velador en terrenos de titularidad y uso público se precisa de la obtención previa de la licencia demanial para la ocupación del dominio público, no existiendo derecho alguno a su obtención por la mera concurrencia de los requisitos previstos en la expresada Ordenanza, siendo siempre prevalente el interés general sobre el particular, pudiendo revocarse unilateralmente las autorizaciones por la Administración municipal en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización. Pero si, en el caso concreto, el Ayuntamiento dilata enormemente la tramitación de la solicitud porque está prevista una hipotética remodelación de la zona, pero respecto de la que no ha formulado el correspondiente instrumento, la respuesta coherente con el derecho de los interesados hubiera sido la clausura y cese de todas las terrazas de veladores a expensas de dicha nueva ordenación, pero no la de privar dicha autorización a quien lo solicita cuando las circunstancias concurrentes en todos los casos son las mismas.

La disposición de bienes públicos patrimoniales de una entidad local a una sociedad pública mercantil autonómica para la construcción de una Central Térmica (incineradora) de Biomasa y Red de Calor requiere la previa depuración de la situación física y jurídica del mismo, practicándose su deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si no lo estuviese, en los términos exigidos por el art. 113 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. La STSJ de Castilla y León (Sala de Valladolid) de 18 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TSJCL:2021:4) anula la enajenación por no haberse depurado esa situación física y jurídica, ya que existen discordancias sustanciales, consistentes en que la identificación de parcela y polígono reflejadas en el Registro de la Propiedad no coinciden con la identificación catastral. Expresamente rechaza que esa depuración pueda realizarse *a posteriori*, bien en el propio contrato de enajenación bien posteriormente. No cabe la subsanación pro futuro, sino que debe ser previa.

A su vez, y respecto de la potestad de recuperación de oficio, la STSJ de Andalucía (Sala de Granada) de 22 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TSJAND:2021:16916) considera inadmisibles por defecto de jurisdicción el recurso frente al acto administrativo de aprobación del deslinde de un monte público. Y ello porque la pretensión de recurrente consiste, en realidad, en la propuesta de un deslinde alternativo sobre la base de un

dictamen pericial emitido a su instancia, por lo que ha de remitirse el conocimiento del asunto al orden jurisdiccional civil para dirimir la concreta controversia, que se identificaría, sin dificultad alguna, con el ejercicio de la acción declarativa del dominio sobre la superficie de su propiedad que afirma ha sido incluida en el monte público. Por lo que atañe a la potestad de recuperación de oficio, la STSJ de Galicia de 29 de noviembre de 2021 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:6629) precisa, ante el ejercicio de esa potestad para la recuperación de oficio de un camino público que había sido anulado previamente por sentencia judicial por falta de motivación y donde el Ayuntamiento reinicia el expediente y acuerda directamente la recuperación, sin otorgar el trámite de audiencia al propietario, que el principio de eficiencia no puede justificar la omisión del trámite de audiencia al interesado.

Por lo que respecta a los bienes públicos estatales, la STSJ de Galicia de 20 de septiembre de 2021 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:5405) resuelve la cuestión de cómo, tras una concentración parcelaria, debe resolverse la petición de un propietario de eliminar una canal de desagüe, lo que requiere determinar si es el trazado original del arroyo, una derivación natural o un canal artificial. Por tanto, la cuestión a resolver es la concreción del trazado del dominio público hidráulico. Y eso, solo puede hacerse en el marco de los procedimientos de apeo y deslinde de los cauces de dominio público hidráulico, que corresponde a la Administración General del Estado, que los efectuará a través de los organismos de cuenta. Por ello, no puede ser objeto de una resolución por parte de la Confederación Hidrográfica meramente declarativa de la innecesariedad para el dominio público de un determinado cauce, que es lo pretendido. O el cauce pertenece al dominio público hidráulico o no le pertenece, no cabe pretender que se declare innecesario y perjudicial para el dominio público un cauce si este se considera que forma parte del dominio público hidráulico.

A su vez, la SAN de 15 de julio de 2021 (ECLI:ES:AN:2021:3150) anula la orden ministerial que otorga la prórroga de la concesión de ocupación de una superficie de dominio público marítimo terrestre con destino a fábrica de pasta de celulosa en Pontevedra, que había sido objeto de recurso por parte de dos asociaciones ecologistas. Dicha prórroga se había otorgado al amparo del art. 2 de la Ley 2/2013 y los arts. 172 y ss. del Reglamento de Costas de 2014. Para la Audiencia Nacional, la prórroga prevista en el art. 2 no se configura como un «derecho absoluto, pues no opera de forma automática para todos los concesionarios que lo soliciten, sino que tiene carácter discrecional, responde a una potestad discrecional de la Administración en la que los elementos medulares de la misma quedan reglados y determinados». Desde esa perspectiva se señala que solo procede otorgar la prórroga cuando las actividades o instalaciones objeto de la concesión, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. En la medida en que la ubicación de la concesión lo es en un entorno singular como es la ría de Pontevedra y no se justifica que dicha actividad deba estar necesariamente ubicada en la zona de dominio público, sino que puede estar ordinariamente fuera de la misma, se anula la prórroga. No obstante, esta sentencia ha sido recurrida, admitiéndose el recurso de casación, aún no resuelto.

## 2. EXPROPIACIÓN FORZOSA

### 2.1. Novedades doctrinales

Dentro del marco de la obra general sobre el Derecho local, *Tratado de Derecho Local*, se incorpora un capítulo sobre el régimen de la expropiación forzosa cuando la Administración expropiante es una entidad local, CHINCHILLA PEINADO (2021), donde se da cuenta de las especialidades que su utilización proyecta en la actuación local. GARCÍA VALDERREY (2021) analiza la figura de la expropiación por ministerio de la ley ante terrenos a los que atribuye por el planeamiento un uso dotacional y se encuentran excluidos de ámbitos de equidistribución, focalizándose en el procedimiento administrativo una vez incumplidos los plazos para la expropiación por parte de la Administración. Una visión diferente incorporan ORTIZ BALLESTER y DE LA TORRE VERA (2021), si bien referida a la expropiación *ope legis* en la legislación urbanística valenciana.

La utilización instrumental de la expropiación para hacer frente al problema de la vivienda, y más concretamente, la figura de la expropiación de viviendas deshabitadas, es analizada por MORENO GARCÍA (2021), en su análisis del Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda, que desarrolla las previsiones de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. Ley que contempla un régimen específico sobre la vivienda desocupada referido, en concreto, a su definición (art. 56), al canon (art. 57), al registro (art. 58), al alquiler forzoso (art. 59) y a la expropiación forzosa [art. 72.3.c)]. En el decreto, esta figura se contempla bien como reacción al incumplimiento de la función social de la propiedad en las viviendas desocupadas, bien como reacción frente al incumplimiento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación en el caso de las infraviviendas. A su vez, CARBONELL PORRAS (2021) focaliza el análisis sobre la expropiación forzosa utilizada por los operadores del mercado eléctrico y, sobre todo, la figura de las servidumbres de paso de líneas eléctricas.

En materia de justiprecio, BARCELONA LLOP (2021) presta atención a la problemática de la fijación del justiprecio cuando el objeto expropiado es un bien cultural. El estudio enfrenta la inexistencia de regulación específica en el Derecho español —donde la regulación avocaría a valorar a los edificios teniendo en cuenta su antigüedad, lo que arrojaría un infravalor— con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en diversos pronunciamientos ha considerado que se impone una carga desproporcionada y se vulnera el derecho de propiedad si la expropiación no toma en cuenta, además del valor intrínseco del inmueble, su valor inmaterial en cuanto bien cultural. Dado que el valor cultural en sí mismo considerado puede tener una dimensión patrimonial, cuestiona la actual regulación del art. 43 LEF, que impide la aplicación del criterio de libertad estimativa en las expropiaciones de inmuebles. A su vez, MOREU BALLALONGA (2021) analiza dos decisiones jurisprudenciales que reflexionan sobre cuál sea el objeto verdadero de la expropiación forzosa en el caso de yacimientos arqueológicos de interés cultural y sometidos a una protección legal específica a causa de dicho inte-

rés. Ahí debe entenderse, a juicio del autor, derogado el art. 80 LEF que alude al «justo precio» y a los «porcentajes de participación» que reconoce a «los descubridores», siendo sustituido por el art. 44.3 LPHE, donde se cuantifican (imprecisamente, casi siempre) los «premios», que ya son hoy créditos legales y no cuotas de una propiedad.

En materia de reversión, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2021) realiza un estudio de los criterios de valoración en materia de reversión expropiatoria, en función de que se haya producido o no un cambio de calificación jurídica. Mientras que en el primer supuesto el valor se identifica con el justiprecio actualizado, en el segundo caso debe efectuarse una nueva valoración aplicando los criterios del TRLSRU. A su vez, RUIZ LÓPEZ (2021) analiza de forma global la figura de la reversión y la determinación del justiprecio.

## 2.2. Novedades normativas

El recurso a la expropiación como instrumento de protección del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático se recoge en la Comunidad Autónoma de La Rioja en la Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, donde se «declaran de utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación y la urgencia de la expropiación forzosa de las obras, terrenos e instalaciones afectados por las obras que se incluyan en el marco de los componentes 1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos) y 6 (Movilidad sostenible, segura y conectada) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» (art. 12), así como respecto de la ejecución de las obras necesarias para desarrollar el Plan Director de Abastecimiento a Poblaciones (art. 13). A su vez, la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental del País Vasco, precisa que todas las actividades encaminadas a la consecución de los fines de esta ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos, y en particular a los expropiatorios respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados, de conformidad todo ello con lo que establece la legislación en la materia (art. 4). En esa misma línea, la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de Conservación del Patrimonio Natural del País Vasco (art. 43), determina que la declaración de una zona como espacio protegido del patrimonio natural llevará aparejada la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de la Administración gestora para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso celebrados *inter vivos* que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior.

Igualmente, el urbanismo es una de las materias donde el recurso al instituto expropiatorio resulta ineludible. La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, incorpora la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación para la realización de las actuaciones, programas y planes declarados de interés autonómico de los bienes y adquisición de derechos necesi-

rios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes generales, tanto si se trata de una actuación de iniciativa pública como privada (art. 50). Es igualmente uno de los efectos de la entrada en vigor de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Debe destacarse en la regulación del procedimiento expropiatorio por razón de urbanismo varios aspectos. En primer lugar, y respecto del justiprecio (art. 123), cabe su fijación por mutuo acuerdo, donde el valor alcanzado de mutuo acuerdo debe respetar los criterios de valoración fijados por la legislación urbanística. No pueden ser desconocidos al socaire del convenio expropiatorio, sin perjuicio de que el mutuo acuerdo lleva aparejado un incremento del 10 por 100 en concepto de bonificación por avenencia. Además, reiterando lo dispuesto en el TRLSRU, el pago puede fijarse en especie si media acuerdo con el propietario o, aún sin ese acuerdo, cuando se trate de operaciones en suelo urbano y el terreno adjudicado se localice en el ámbito de la propia actuación. En segundo lugar, y respecto del procedimiento si el instrumento de planeamiento no incorpora una relación de titulares, deberá aprobarse por la Administración actuante una relación de personas propietarias y una descripción de los bienes y derechos, redactadas conforme a la legislación en materia de expropiación forzosa y en base a los datos de fincas y titularidades resultantes de certificación del Registro de la Propiedad (art. 122). A su vez, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, incorpora la declaración de utilidad pública y urgente ocupación en los proyectos de inversión estratégica sostenible (art. 65); reitera que la aprobación de los instrumentos de planeamiento implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y los derechos correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres; y regula la figura de la expropiación *ope legis* respecto de terrenos calificados como dotacionales no incluidos en ámbitos de equidistribución, fijando un plazo de cinco años para ello (art. 110).

Como respuesta a los efectos de la erupción volcánica en La Palma, el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas, tributarias, organizativas y de gestión, se declara de utilidad pública e interés social la expropiación de bienes inmuebles para destinarlos a la reposición de los bienes destruidos por el volcán de La Palma (art. 12), así como su urgente ocupación. Otra de las líneas de proyección del instituto expropiatorio se vincula a la ejecución de los proyectos financiados con los fondos *Next Generation*. Así, el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica de Andalucía (DA 11), atribuye a la aprobación de los proyectos financiables con fondos del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, sean promovidos por particulares o por Administraciones públicas, llevarán implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes generales. Igualmente, se atribuye esa declaración a la aprobación de los proyectos de infraestructuras vinculadas al transporte público financiados con fondos FEDER (DA 14). En materia de memoria histórica, la Ley 8/2021, de 17

de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria, declara de utilidad pública e interés social, al efecto de permitir la ocupación temporal de los terrenos, las actividades de indagación, localización, delimitación, exhumación, identificación o traslado de los restos de víctimas, siempre que no medie consentimiento del propietario del terreno (art. 9).

Desde el ámbito de la calidad en la tramitación de los expedientes expropiatorios, la Resolución de 29 de octubre de 2021, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial de Asturias, aprueba la Carta de Servicios del Servicio de Expropiaciones, con el fin de informar a la ciudadanía sobre los servicios que presta, los compromisos de calidad que asume y los derechos que asisten a aquella en relación con estos servicios. Resultan interesantes la fijación de los indicadores de calidad por referencia al porcentaje de cumplimiento en plazo de los diferentes trámites y actuaciones a desarrollar.

### 2.3. Novedades jurisprudenciales

#### 2.3.1. *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

La tutela del derecho de propiedad, consagrado en el art. 1 del Protocolo Adicional 1.º del Convenio Europeo de Derecho Humanos, es una de las materias donde el TEDH interviene de forma más profusa. Cabe destacar dos decisiones durante el año 2021. En primer lugar, la STEDH de 15 de abril de 2021 (ECLI:CE:ECHR:2021:0415JUD005902614), asunto *Porázik*, analiza una expropiación sobre unos terrenos calificados por el Ayuntamiento como dotacionales para la instalación de una terminal de autobuses. Tras la calificación, que impide su desarrollo edificatorio, el Ayuntamiento solicita la expropiación al Gobierno central, si bien el procedimiento es anulado por los órganos jurisdiccionales por defectos de forma. Tras ello, y transcurrido un lapso de cuatro años, el Gobierno da por concluido el proceso expropiatorio, si bien el municipio sigue manteniendo la calificación como terreno dotacional. El TEDH recuerda su interpretación integradora de las tres reglas del art. 1: «La primera establecida en la primera frase del primer párrafo es de carácter general y enuncia el principio del disfrute pacífico de la propiedad; la segunda, contenida en la segunda frase del primer apartado, ampara la privación de los bienes y lo supedita a ciertas condiciones; la tercera regla establecida en el segundo párrafo reconoce que los Estados contratantes tienen derecho, *inter alia*, a disponer de una medida de control sobre el uso de la propiedad conforme al interés general. No obstante, las tres reglas no son diferentes en el sentido de estar desconectadas. Las reglas 2.ª y 3.ª se refieren a instancias concretas de injerencia en el derecho al disfrute pacífico de los bienes, y debe interpretarse, por tanto, a la luz del principio general enunciado en la primera regla». En su análisis, el TEDH considera que tanto la limitación de uso que supone la calificación de terreno dotacional como el inicio del procedimiento expropiatorio inciden de forma desproporcionada sobre el derecho de propiedad. Y ello porque el propietario durante ese periodo se encontró en una situación de incertidum-

bre, ya que «no pudo esperar de manera realista ni vender su activo a un precio justo ni obtener una indemnización por la expropiación», ni pudo llevar a cabo ningún trabajo de construcción en su propiedad. La proyección de esta doctrina sobre el Ordenamiento español y la figura de la expropiación *ope legis* contemplada en la legislación urbanística resulta evidente.

En segundo lugar, la STEDH de 28 de enero de 2021 (ECLI:CE:ECHR:2021:0128JUD007451513), asunto *Alfa Glass*, analiza si la indemnización expropiatoria puede reducirse al considerar que ante una expropiación parcial el propietario se beneficia de la realización de la obra pública (una ampliación de una carretera). Esa regla (una presunción) en la legislación de Grecia es controlada por los órganos jurisdiccionales, si bien en el caso concreto el Tribunal nacional rechazó pronunciarse sobre la misma al no haberse utilizado el procedimiento administrativo previo. Para el TEDH ello supone una vulneración del derecho de propiedad, al no permitir obtener una indemnización ajustada a mercado.

### 2.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia

En una única ocasión se ha pronunciado el Tribunal Supremo en materia de criterios de valoración, aclarando el alcance de la regulación del art. 37 TRLSRU ante la expropiación de suelos en situación básica de urbanizados cuando no tienen atribuidos por el planeamiento un aprovechamiento urbanístico y no han verificado ninguna cesión a favor de la Administración local para obtener tal calificación de suelo urbanizado. El problema se circunscribe a clarificar «cómo debe calcularse la edificabilidad media». Aquí debe tenerse en cuenta que la valoración de esos terrenos, excluidos de procedimientos de equidistribución, se efectúa por el método residual estático, que requiere para su determinación partir de un aprovechamiento. La respuesta a la cuestión casacional que presenta interés objetivo es rotunda: «Habrà de estarse al aprovechamiento del ámbito espacial homogéneo que, atendido el proceso de urbanización que en cada caso se haya seguido, se plasme y reconozca en la ordenación urbanística como susceptible de patrimonialización o que efectivamente se haya patrimonializado, que es el que representa el sacrificio patrimonial equivalente para el propietario del terreno expropiado, que no tiene atribuido un aprovechamiento urbanístico y que no puede verse obligado a soportar un sacrificio superior». El art. 37 TRLSRU no es una norma «urbanística», sino de fijación de un criterio de valoración (lo que determina que las comunidades autónomas no puedan regular sobre esta materia). Hasta el momento el Tribunal Supremo había precisado, respecto de suelos urbanizados que habían cumplido su deber de cesión, pero que no tenían atribuido aprovechamiento por el planeamiento, que el mismo se asignaba «por comparación» con los restantes terrenos del ámbito que se toma en consideración, donde los propietarios de ese ámbito han patrimonializado un determinado aprovechamiento, con independencia de las cesiones que, entre otras cargas, le impone el planeamiento como contrapartida por las facultades

de la transformación urbanística, que ya fueron realizadas. Y en ese aprovechamiento patrimonializado no están incluidos los terrenos destinados ni a dotaciones públicas adscritas a la ejecución del planeamiento ni los terrenos necesarios para viales y zonas verdes. En definitiva, el aprovechamiento que se reconoce a los terrenos dotacionales es el neto ponderado del ámbito espacial de referencia, es decir, aquel que se obtiene al excluir los terrenos dotaciones y para viales y zonas libres. Sobre esta doctrina general se cuestiona su mantenimiento cuando no ha existido el cumplimiento del deber de cesión. Los recurrentes consideran que ello generaría una situación de desigualdad. Pero ello es rechazado por el Tribunal Supremo, ya que esos terrenos no están incluidos en una unidad de actuación sujeta a la correspondiente distribución de beneficios y cargas, por lo que no cabe referir a los mismos la sujeción a las correspondientes cargas como cesiones o gastos de urbanización. Precisamente por ello se atiende al aprovechamiento del ámbito espacial homogéneo en el que se halla incluida, al que ha de referirse la determinación de la edificabilidad media y el uso mayoritario que le corresponda según la ordenación urbanística.

Durante el año 2021 aparecen en las bases de datos jurisprudenciales 143 pronunciamientos sobre expropiación forzosa de los Tribunales Superiores de Justicia, en su mayor parte relacionados con la fijación del justiprecio. Como regla general en la impugnación de los justiprecios fijados por los órganos de valoración (Jurados Provinciales, órganos autonómicos), la STSJ de Cataluña de 9 de noviembre de 2021 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:9375) reitera el axioma de que no es suficiente efectuar una manifestación genérica de disconformidad con el justiprecio fijado por el Jurado o con los parámetros valorativos empleados por el mismo en la valoración, ya que la impugnación jurisdiccional del justiprecio no consiste en presentar simplemente una nueva valoración, sino que es necesario probar que la valoración del Jurado no es conforme a derecho. Por tanto, el objeto del proceso no es demostrar la bondad alternativa del valor que proponga el recurrente, ni de lo que resulte de la valoración pericial, sino el concreto acto del Jurado y su valoración, respecto de la que hay que demostrar que haya incurrido en errores concretos de carácter material o jurídico relativos a la valoración de la expropiación. Esta posición se anuda directamente a la presunción de veracidad, legalidad y acierto de los acuerdos de los jurados de expropiación, en base a que de acuerdo con reiterada jurisprudencia sus decisiones merecen ser acogidas con el crédito y autoridad que se desprende de su doble composición técnica y jurídica y de su permanencia y especialización, si bien esta presunción tiene naturaleza *iuris tantum* que puede desvirtuar la parte recurrente. Desde esa perspectiva, la STSJ de Canarias (Sala de Tenerife) de 25 de junio de 2021 (ECLI:ES:TSJICAN:2021:2919), considera que la destrucción de esa presunción puede realizarse mediante una prueba pericial de parte o, como asume la STSJ de Asturias de 21 de junio de 2021 (ECLI:ES:TSJAS:2021:2342), mediante pericial insaculada. Y entre esos errores, destaca el rechazo a la utilización de valores en venta obtenido en portales inmobiliarios por parte de la STSJ de Madrid de 27 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:11997), para la valoración de suelo urbanizado no edificado, ya que tales valores «no tienen fiabilidad y objetividad

necesarias, y en todo caso no se pueden equiparar como valores de mercado (Valor de Mercado en Venta Real), sino como simples ofertas». En esa tesitura, el TSJ de Madrid opta por considerar más adecuado utilizar, como realiza el Jurado, los valores base de zona fijados por la Dirección General de Tributos y que son el resultado de los estudios que realiza la Subdirección General de Valoraciones sobre el mercado inmobiliario en la Comunidad de Madrid. No obstante, esta postura no se acomoda totalmente a la posición del Tribunal Supremo, ya que esos valores tampoco reflejan el mercado. Lo que sí resulta correcto es considerar ilegal su determinación a partir del valor de venta de la vivienda pública de protección, STS de Madrid de 22 de septiembre de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:10336). Respecto del suelo urbanizado no edificado, la pretensión de determinar su aprovechamiento o edificabilidad atendiendo al ámbito espacial homogéneo solo puede verificarse si el planeamiento efectivamente no atribuye un concreto aprovechamiento, sin que pueda considerarse subsumible en esa regulación los supuestos donde el Ayuntamiento considere que las previsiones del planeamiento han quedado obsoletas, STS de Madrid de 22 de septiembre de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:10336). En todo caso, como recuerda la STSJ de Madrid de 20 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:11244), el justiprecio resulta imprescriptible, ya que no es un crédito del expropiado, sino que su abono es un presupuesto del propio procedimiento. Respecto de los intereses de demora, la STSJ de Asturias de 20 de julio de 2021 (ECLI:ES:TSJAS:2021:2287) precisa que la imputación de la parte correspondiente de los mismos al Jurado Provincial de Expropiación se produce también si concurre una demora en la tramitación y resolución del recurso de reposición interpuesto frente a su acuerdo. Por lo que respecta a la figura de la vía de hecho, la STSJ de Andalucía (Sala de Granada) de 25 de noviembre de 2021 (ECLI:ES:TSJAND:2021:15993) considera que, una vez apreciada la existencia de una vía de hecho en la ocupación de unos terrenos calificados como doctacionales por el planeamiento, pero que no han sido ocupadas siguiendo el procedimiento expropiatorio, el órgano judicial no puede determinar directamente el justiprecio, sino que debe incoarse por el interesado el procedimiento de expropiación por ministerio de la ley si la Administración no lo incoa directamente.

Por lo que respecta a la tramitación del procedimiento, la STSJ de Cataluña de 6 de mayo de 2021 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:4336) declara la nulidad del procedimiento al haber tramitado la Administración el expediente, no con los herederos del sujeto expropiado que comunican esta circunstancia, sino con la difunta, por lo que se les impide la presentación de la hoja de aprecio. En materia de reversión, la STSJ de Asturias de 31 de mayo de 2021 (ECLI:ES:TSJAS:2021:2189) resuelve el problema de la determinación del justiprecio en la reversión de un terreno donde, si bien mantiene la calificación jurídica (clasificación urbanística), ha visto alterada su configuración física, pasando de ser un terreno llano a ser un montículo con pendientes, al convertirse en un depósito de piedras y rocas, lo que impide su futuro aprovechamiento agrícola. Por ese motivo, considera el TSJ procedente que la reversión requiere determinar un nuevo justiprecio, acorde con la actual configuración física del bien.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE I FONT, J. M.: «La nueva regulación de la costa en Cataluña. La 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, 2021, pp. 35-62.
- BARCELONA LLOP, J.: «El justiprecio en la expropiación forzosa de bienes culturales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 212, 2021, pp. 173-220.
- CARBONEL PORRAS, E.: «La expropiación forzosa en el sector eléctrico, en particular la constitución de servidumbres de paso de líneas eléctricas», en A. SÁNCHEZ GARCÍA, F. L. DE LA VEGA GARCÍA y M. PARDO LÓPEZ (dirs.), *La irrupción de la forma social cooperativa en el mercado eléctrico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 283-309.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A.: «Expropiación y responsabilidad patrimonial», en F. VELASCO CABBALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 627-664.
- ESTEBAN RÍOS, J.: «Algunas reflexiones sobre las distintas alternativas existentes para financiar el mantenimiento y conservación de las carreteras españolas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 120, 2021, pp. 103-136.
- FANLO LORAS, A.: «Los caudales ecológicos como herramientas para armonizar los objetivos ambientales y socioeconómicos de la planificación hidrológica», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 49, 2021, pp. 11-23.
- GARCÍA VALDERREY, M. A.: «El procedimiento ante el incumplimiento de los plazos por la Administración para la expropiación de un terreno destinado a equipamiento», *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 168, 2021.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: «Situaciones límite en la reversión. Reversión imperfecta o impropia, enriquecimiento injusto del reversionista», *La Administración Práctica*, núm. 12, 2021, pp. 309-328.
- JUNCEDA MORENO, J.: «Cuencas fluviales. La limpieza de cauces fluviales por los ayuntamientos. Limpieza», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 212, 2021, pp. 59-66.
- LOBO RODRIGO, A.: «El mar como parte integrante del ámbito territorial de las comunidades autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 107, 2020, pp. 19-50.
- MORENO GARCÍA, J.: «El régimen jurídico del País Vasco ante las viviendas deshabitadas», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021, pp. 109-136.
- MORENO MOLINA, J. A.: «El conflicto de intereses como causa de extinción *ex lege* de las concesiones demaniales», *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 2021, pp. 216-230.
- MOREU BALLONGA, J. L.: «Expropiación de terreno con yacimiento arqueológico de interés cultural y con premio por el hallazgo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 56, 2021, pp. 255-291.
- ORTIZ BALLESTER, J., y DE LA TORRE VERA, F. J.: «La degradación de la garantía de la expropiación rogada en la normativa urbanística valenciana», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021, pp. 149-178.
- RUIZ LÓPEZ, M. A.: *Las garantías jurídicas tras la expropiación forzosa: estudios sobre reversión expropiatoria y revisión judicial del justiprecio*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021.