
Bienes públicos locales y expropiación forzosa*

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO
Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado a catedrático)
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. Estado y comunidades autónomas. 1.2.2. Entidades locales. 1.3. Novedades jurisprudenciales: 1.3.1. Tribunal Constitucional. 1.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia.—2. EXPROPIACIÓN: 2.1. Novedades doctrinales. 2.2. Novedades normativas. 2.3. Novedades jurisprudenciales: 2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional. 2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional.—3. BIBLIOGRAFÍA.

1. BIENES PÚBLICOS

1.1. Novedades doctrinales

En materia de bienes públicos destacan dos trabajos de DOMÍNGUEZ BLANCO (2024a), que pone de relieve como la práctica totalidad de las comunidades autónomas

* Fecha de finalización del trabajo: 11 de abril de 2024.

coasteras se han inclinado por reforzar la protección del espacio regulado en la LC, estableciendo también la imprescriptibilidad de la acción urbanística, a excepción de Galicia que a través de su normativa urbanística ha pretendido limitar el plazo de reacción contra las edificaciones, construcciones e instalaciones situadas en el ámbito de aplicación de la Ley de Costas, lo que ha ocasionado la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 10, 11 y de la DT 1.^a de la Ley 7/2022, de 27 de diciembre. En segundo lugar, DOMÍNGUEZ BLANCO (2024b) se justifica la competencia municipal para la adopción de medidas de restitución de la legalidad urbanística contra las instalaciones de telecomunicaciones que se pretendan implantar sin título habilitante de naturaleza urbanística o sin ajustarse a sus determinaciones. Los titulares de estas instalaciones pretenden hacer valer su derecho a instalarse sin sujetarse a los controles urbanísticos, amparándose en su carácter de servicio público, en lo que en nuestra opinión es una forzada interpretación de la Ley General de Telecomunicaciones. MIGUEZ MACHO (2024) realiza una reconsideración de la regulación de los usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, examinando fundamentalmente dos supuestos que presentan particularidades: el dominio público portuario y los usos y aprovechamientos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incompatibles con lo previsto por esta. GUIMERA RICO (2024) aborda la naturaleza jurídica de la adjudicación de locales destinados a actividades comerciales en los aeropuertos. Tradicionalmente autorizaciones demaniales, la liberalización del sector trajo consigo la desafectación parcial del dominio público aeroportuario y su gestión mediante contratos de arrendamiento, negocios patrimoniales excluidos de la legislación de contratos públicos. Esto plantea el problema del control del cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, objetividad y concurrencia en la explotación de bienes patrimoniales, problema que la STS 317/2021, de 8 de marzo, resolvió considerándolos contratos de concesión de servicios. Aunque no ha sido reiterada, las dudas que plantea justifican un intento de revisión del régimen aplicable partiendo de la noción de gentrificación comercial del espacio público. El ejercicio de las actividades propias de los aeropuertos se encomienda a los operadores privados, y al gestor le corresponde la tarea de facilitárselo, permitiéndoles el acceso a las instalaciones mediante arrendamientos u otros contratos análogos, de naturaleza esencialmente locativa: negocios patrimoniales, extramuros de las normas sobre contratación pública. En el régimen demanial, la garantía de los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y publicidad en la explotación de los bienes públicos la dan los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones o concesiones. Pero con la desafectación parcial de los aeropuertos, y la remisión a técnicas de Derecho privado, aparece el problema de cómo concretarlos.

1.2. Novedades normativas

Durante el año 2023 la actividad normativa en materia de bienes públicos presenta diversas novedades.

1.2.1. Estado y comunidades autónomas

La *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales* (BOE de 9 de noviembre), determina (art. 4) que los agentes forestales y medioambientales, sin perjuicio de las funciones que se establezcan por las Administraciones públicas de las que dependan y en la regulación específica que les resulte de aplicación, tendrán como funciones básicas, de acuerdo con la legislación vigente, entre otras, bajo las instrucciones y órdenes de sus superiores ejercerán funciones técnicas de apoyo a la gestión en materia forestal, medioambiental, de vigilancia, protección, inspección y colaboración en la gestión de los espacios naturales protegidos, del dominio público y del paisaje. Las funciones correspondientes al dominio público hidráulico y marítimo-terrestre tendrán la consideración de funciones propias de los agentes de la Administración General del Estado, y de aquellas Administraciones que así lo establezcan en su regulación específica.

El *Real Decreto 662/2024, de 9 de julio, por el que se establece el régimen al que ha de estar sometida la instalación de las plantas fotovoltaicas flotantes en los embalses situados en el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, y por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril* (BOE núm. 185, de 1 de agosto) modifica el Real Decreto 849/1986, en concreto en su art. 139 ter, relativo al Otorgamiento de concesión de instalaciones solares fotovoltaicas flotantes en el dominio público hidráulico, donde se dispone que las instalaciones solares fotovoltaicas flotantes en embalses situados en dominio público hidráulico requerirán la obtención previa de concesión administrativa.

Por su parte, el *Decreto 45/2024, de 25 de marzo, por el que se modifica el Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, que regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre del Gobierno de Canarias* (BOC de 3 de abril), incorpora la figura del silencio desestimatorio relativo a las solicitudes de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección.

La *Orden IGD/1533/2024, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el pliego de condiciones particulares para concesiones demaniales de locales en los inmuebles de titularidad del Instituto de las Mujeres para su uso como oficinas de asociaciones de mujeres* (BOE de 20 de enero), dado que entre las funciones del Organismo Autónomo está la de fomentar las relaciones, en el ámbito de sus competencias, con organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal, coadyuvando a la creación de un tejido social que tenga como función impulsar y desarrollar la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres poniendo a su disposición medios y bienes de su pertenencia de forma coordinada, para el logro de sus fines, para lo que el Instituto de las Mujeres, O. A., en cumplimiento de sus fines, pretende llevar a cabo un procedimiento para la concesión demanial a título gratuito de los inmuebles que son bienes de dominio público afectos al Instituto de las Mujeres.

1.2.2. Entidades locales

La *Ordenanza reguladora de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local mediante el estacionamiento de vehículos (OTA)*, de 20 de mayo de 2024, del Ayuntamiento de Deba (BOG de 5 junio de 2024) configura al sistema municipal de estacionamiento regulado como servicio público local, incorporando la exigencia de la obtención de un ticket de aparcamiento en superficie o, para los vecinos de los barrios afectados, de una tarjeta, para autorizar el aparcamiento.

A su vez, la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público con terrazas o veladores y de las normas de funcionamiento consustanciales a la autorización*, de 21 de junio de 2024, del Ayuntamiento de Baeza (BOPJ de 9 de julio de 2024), plasma las competencias locales para regular las actividades e instalaciones de terrazas que se realicen o visualicen desde el dominio público, tengan una incidencia sobre él y sean susceptibles de influir en las características de ornato y diseño de este, a fin de preservar y mejorar el medio urbano de la ciudad de Baeza. La ordenanza se aplica tanto las actividades e instalaciones de nueva implantación como las que se encuentran en funcionamiento, configurando esa ocupación como un uso común especial que requiere la preceptiva autorización, siendo una instalación aneja a un establecimiento de hostelería ubicado en inmueble.

La *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público y espacios abiertos al uso público mediante la instalación de quioscos*, de 8 de enero de 2024, del Ayuntamiento de Málaga (BOPMA de 25 de enero), que considera que la actividad desarrollada en los quioscos supone un uso privativo del dominio público sometida a la correspondiente concesión demanial.

1.3. Novedades jurisprudenciales

1.3.1. Tribunal Constitucional

En la doctrina constitucional se han producido durante 2024 dos sentencias relevantes sobre el dominio público, en este caso, el dominio público marítimo-terrestre. La *STC 68/2024*, de 23 de abril, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, declarando inconstitucionales y, por tanto, nulos el apartado 3 del art. 60 y la expresión «gallegas» del apartado 2 del art. 59.2 y declara no inconstitucional el primer párrafo del apartado 2 del art. 55 siempre que se interprete en los términos establecidos en la letra c) del FJ 11, considerando ajustada al orden constitucional el resto de la normativa autonómica. Lo relevante de la controversia competencial planteada reside en la determinación del contenido y alcance de las competencias concurrentes del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia que se proyectan sobre el litoral. En este punto el TC precisa (FJ 5.º) que «sobre el espacio lito-

ral concurre la competencia autonómica específica de ordenación del litoral y otras propias de la comunidad autónoma en relación con el medio ambiente, espacios naturales protegidos, puertos, pesca, patrimonio histórico artístico, entre otras, junto con algunas competencias del Estado y las facultades que le corresponden al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE)». El razonamiento del TC parte de las siguientes premisas: i) la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio. Esto determina que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración y de coordinación. La condición de dominio público no es un criterio utilizado para delimitar competencias ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten ni le sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad; ii) en la zona marítimo-terrestre, el Estado, como titular del demanio, se encuentra facultado para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público. Pero ahí la competencia que ostenta el Estado es una competencia legislativa que no excluye la competencia legislativa autonómica de ordenación del litoral, que recayendo sobre ese mismo espacio físico le habilita para establecer en cada tramo de costa qué usos son posibles en el dominio público marítimo-terrestre, siempre que al hacerlo no contraríe o desvirtúe las medidas que corresponde definir al Estado en exclusiva y que en la actualidad se encuentran en la ley y reglamento que regulan las costas; iii) respecto de los terrenos colindantes a la zona marítimo terrestre, el Estado ostentan competencias sobre la base del art. 149.1.1 CE para garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios. Esa competencia estatal no excluye la competencia autonómica de ordenación del territorio para condicionar adicionalmente el uso que a esos terrenos colindantes puede darse. Igualmente, el Estado puede establecer limitaciones al uso de los terrenos colindantes sobre la base del art. 149.1.23 CE, dirigidas a la protección de la naturaleza y preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre; iv) la competencia sobre la «gestión» de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral, por lo que su otorgamiento corresponde a las comunidades autónomas. Y ello porque «las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el

régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia en sus estatutos de autonomía».

A su vez, la *STC de 119/2024*, de 25 de septiembre, desestima el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra una Resolución de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por la que se declara la caducidad de una concesión para la ocupación y aprovechamiento del dominio público de las reguladas en la DT 1.^a (compensatorias de una previa propiedad) y declara la titularidad de la competencia para resolver la caducidad de la referida concesión al Gobierno de la Nación. Para llegar a esa conclusión, el TC reitera la doctrina sobre las competencias de ordenación del litoral fijadas en la *STC 68/2024* y ahí, en un giro con una argumentación cuestionable, afirma que «este tribunal ha atribuido a determinados actos singulares y específicos, pese a su carácter concreto, naturaleza normativa al servir de complemento y formar parte integrante del contenido de las normas que establecen el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre». En concreto, el TC, FJ 5.º, afirma que «el otorgamiento y la regulación de las concesiones de la DT 1.^a LC aparecen estrechamente vinculados a la facultad legislativa que compete en exclusiva al Estado de determinar el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE». Esto es, a la finalidad de establecer las medidas que garanticen su integridad física y jurídica y aseguren su libre utilización. Dicha competencia exclusiva se materializó en la aprobación de la Ley de Costas mediante la cual el Estado amplió el dominio público marítimo-terrestre en relación con las previsiones de la precedente Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas y en la que dispuso que «no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre» (art. 9.1 LC). De modo que el Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar las características propias del demanio, impidió la pervivencia de enclaves de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre y compensó por la privación de los mismos a sus titulares con la concesión temporal de un derecho de ocupación y aprovechamiento, sujeto a los usos y aprovechamientos existentes y llamado a extinguirse como garantía última del deslinde producido una vez transcurrido el plazo de treinta años y en su caso de la inicial y posterior prórroga prevista. Es por ello por lo que debemos afirmar que la vigencia de la concesión compensatoria se enmarca por una parte en la competencia exclusiva del Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, que comprende la posibilidad de «adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias», en especial aquellas encaminadas a evitar que la naturaleza de dichos bienes fuera destruida o alterada [*STC 149/1991*, FJ 1.ºC)]. Y, por otra parte, la misma se desvincula de la

concesión *ex novo* de nuevos usos y aprovechamientos asociados a la ordenación del litoral, al no quedar afectada la concesión por las limitaciones y condicionamientos del art. 32 LC, sino que su pervivencia se sujeta únicamente al respeto de los usos y aprovechamientos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y actualmente a las previsiones el apartado 3 del art. 20 de la Ley 7/2021. De este modo, como hemos adelantado, la decisión de caducidad de la concesión no se encuadra en la ordenación del litoral, sino que se enmarca en la competencia exclusiva del Estado de definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, orientada a preservar sus características propias y a evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada. La declaración de caducidad no es, en consecuencia, un acto de ejecución de la normativa sobre la ordenación del litoral competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias y ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado, sino complemento normativo e integrador de los preceptos que determinan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE en la Ley de Costas al poner fin a la excepcionalidad que suponen tales concesiones en relación con la protección del dominio público marítimo-terrestre.

1.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia

La *STSJ de Castilla y León (Sala de Burgos) de 11 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TSJCL:2024:4129)* analiza el alcance de la potestad de ordenanzas en materia de terrazas y veladores y la posibilidad de excluir del régimen general adoptado a determinadas plazas ante la proximidad de bienes del patrimonio histórico-artístico. En concreto, se impugna un precepto de la Ordenanza denominado «Reserva a la implantación de terrazas», que establece que «por razones histórico-artísticas vinculados a la necesidad de preservar la vista más representativa de la catedral perteneciente al imaginario colectivo de la ciudad, se preserva de la instalación de terrazas los siguientes emplazamientos» y señala dos concretas plazas. El TSJ considera, en primer lugar, que «el excluir de la ocupación por terrazas de estas dos plazas, que son bienes de dominio público y cuya finalidad principal de todo bien de dominio público no es la de establecer un uso exclusivo por un particular o un grupo de particulares, suponga en sí mismo perseguir un fin dudoso. Pero menos en el presente supuesto en el que lo que se pretende es proteger la contemplación de la catedral, lógicamente, el entorno de la misma». Ahora bien, el TSJ analiza si al ser una prohibición absoluta podría obtenerse la misma finalidad de conservar una vista panorámica tan icónica como la que se pretende preservar con medidas de restricción no tan absolutas como la que se pretende con la Ordenanza. Y ello queda acreditado respecto de una porción de una de las plazas, siempre y cuando se apliquen el resto de las limitaciones y condiciones de autorización previstos por la Ordenanza. Es decir, ante una exclusión de determinados ámbitos, el TSJ considera que su control no es simplemente negativo, sino que puede ejercer un control positivo y determinar si realmente se produciría una afección visual.

Por lo que respecta a las potestades de la Administración local sobre sus bienes, puede hacerse mención a varias sentencias que inciden sobre la potestad de recuperación de oficio. La *STSJ de Castilla-La Mancha de 20 de diciembre de 2024* (ECLI:ES:TSJCLM:2024:3279) se pronuncia sobre la recuperación de oficio de bienes públicos (un camino vecinal). En concreto, se trataba de un tramo de la antigua vía de FEVE, que transcurría desde Puertollano a San Quintín, que tenía la calificación de bien patrimonial y que el Ministerio de Fomento cedió su derecho sobre el citado bien gratuitamente al Ayuntamiento demandado, a solicitud de este. Una vez recepcionado el bien, se inscribe en el inventario municipal como bien demanial, camino vecinal destinado al senderismo. Para el TSJ, la incorporación al inventario que realizó el Ayuntamiento, debe entenderse que, a estos efectos, alcanza una trascendencia meramente formal, y no constitutiva, al menos respecto de las situaciones posesorias preexistentes a dicha declaración, cuando además, en este caso, y al margen de que la incorporación no fuera objeto de recurso en su día, la consideración del bien como bien de dominio público no fue precedida del procedimiento que regula los art. 81 LBRL y el art. 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. La conclusión es que el ayuntamiento no puede proceder a la recuperación de oficio, porque en ningún momento ha estado en posesión del bien, por lo que debe acudir a la jurisdicción civil a ejercer esa acción. A su vez, la *STSJ de Madrid de 28 de noviembre de 2024* (ECLI:ES:TSJM:2024:14811), ante la recuperación de oficio de un inmueble por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid con desalojo de sus ocupantes, que carecían de título alguno para dicha ocupación (más allá de su alegación de sus circunstancias de vulnerabilidad social) incorpora la consideración de las viviendas de promoción pública construidas por la Agencia como bienes de dominio público, al estar afectas a un servicio público, sin que la finalidad última de su creación —cesión dominical, arrendamiento, etc., a personas particulares— obstativa a la permanencia indefinida en el patrimonio de la Agencia las prive de esta especial naturaleza. Argumento sumamente criticable, salvo que se trata de viviendas dotacionales (construidas sobre suelos dotaciones y por tanto dominio público), dado que si se trata de viviendas construidas sobre terrenos del patrimonio municipal del suelo, que sobre las mismas exista una actividad de fomento para facilitar el acceso a la vivienda (sea en régimen de venta o en régimen de alquiler) no altera el carácter patrimonial de la vivienda, lo que justifica que los actos de disposición o alquiler sean actos jurídico-privados, y no una concesión o autorización demanial. El argumento erróneo del TSJ justifica que la Agencia pueda recuperar la posesión del inmueble en cualquier momento. Por el contrario, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de noviembre de 2024* (ECLI:ES:TSJCV:2024:5432), correctamente califica a una vivienda titularidad de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo como un bien patrimonial, por lo que al llevar ocupada sin título por un sujeto más de un año, dicha Entidad no puede lícitamente acudir a la recuperación de oficio y proceder al desalojo del inmueble previa autorización de entrada del juzgado de lo contencioso.

El análisis más acabado se contiene en la *STSJ de Galicia de 10 de julio de 2024* (ECLI:ES:TSJGAL:2024:5044), donde se precisa que la potestad de recuperación de

oficio requiere que el bien «debe estar perfectamente delimitado y su titularidad no puede resultar discutida». Para ello, se requiere la «existencia de una prueba completa y acabada» por la que se demuestre que concurren los tres requisitos siguientes: 1.º) la acreditación de la efectiva posesión administrativa o uso público del bien; 2.º) que dicho uso haya sido perturbado por la persona física o jurídica contra la que se dirija la acción administrativa, y 3.º) que no ofrezca dudas la realidad física del bien cuya posesión recupera la Administración o, en otras palabras, que no existan dudas acerca de la invasión demanial o imprecisión o vaguedad en la determinación física del bien demanial. Y en el caso concreto, el TSJ precisa que «no cabe discutir el acuerdo de recuperación posesoria de un bien de dominio público cuando con anterioridad se dejó firme el acuerdo de deslinde».

A su vez, y respecto de los bienes patrimoniales, la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 1 de julio de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:4227)* analiza la figura de la donación gratuita de un bien patrimonial. En concreto, se trata de la cesión de un solar, bien patrimonial titularidad del Ayuntamiento, a favor del Estado para la implantación de un edificio donde ubicar los servicios de la Delegación de Hacienda. Transcurridos sesenta y un años, el Estado desafecta el edificio y lo desadscribe. El TSJ analiza el contrato de donación, calificándolo de «donación administrativa, que se singulariza del contrato de donación civil por la causa y finalidad del negocio, en el sentido que la cesión gratuita no responde a un ánimo de liberalidad de la Administración donante, sino a un interés público que constituye un presupuesto habilitante del negocio de cesión. Por tanto, el negocio de donación o cesión gratuita de un inmueble por parte de una Administración no obedece a un ánimo de mera liberalidad, sino a un interés público que constituye la causa o razón de ser del negocio, con la consecuente afectación del bien a dicho fin público, lo que constituye una carga para el donatario en el sentido que cumplir dicho interés público, cuyo incumplimiento puede suponer la revocación o reversión de la donación. Estas cesiones se encuentran reguladas en la normativa administrativa, siéndoles de aplicación supletoria la legislación civil, puesto que el negocio jurídico contiene una donación modal, que se encuentra regulada en los arts. 618 y 623 CC, en tanto que impone al donatario un modo, carga o gravamen que, según expresa la jurisprudencia civil, puede ser cualquier tipo de actuación o conducta, aún no evaluable económicamente, o puede ser un motivo, finalidad, deseo o recomendación o, en definitiva, el cumplimiento de una obligación como determinación accesoria de la voluntad del donante, precisando que, cuando el art. 647 CC, se refiere a la posibilidad de revocación de la donación por el donante por incumplimiento de la carga, emplea la expresión “condiciones” se está refiriendo al modo, no a las condiciones en sentido jurídico preciso». El plazo de treinta años que se establece en el art. 21.4 LPAP, lo es para las adquisiciones a título gratuito en el ámbito de la Administración del Estado, estableciendo, para el caso de donaciones modales, que si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modo de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejen de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público. Este precepto

tiene una regulación coincidente con la del art. 13 RBEL, respecto de las adquisiciones a título gratuito de bienes por Corporaciones Locales, con modalidad de afectación permanente, al establecer que si los bienes se hubieren adquirido bajo condición o modalidad de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido al mismo y aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público. Sin embargo, este plazo mínimo de treinta años tiene un significado distinto en el art. 111 REBL, puesto que juega como límite temporal para la reversión automática del bien en los casos de cesiones finalistas sin plazo determinado. La cuestión entonces para el TSJ estriba en determinar si el modo o condición se extiende temporalmente más allá de los treinta años establecidos en estos preceptos. El TSJ considera aplicable el art. 647 CC, lo permite afirmar que la afectación del bien cedido por un periodo superior a treinta años no juega en todo caso como límite de la reversión, por lo que debemos examinar si en el supuesto aquí examinado, donde el inmueble estuvo afecto a su finalidad por un periodo de sesenta y un años, es un límite para la reversión del bien. Dada que la causa del negocio no es la liberalidad de la Administración cedente, sino el interés público que representa, al afectar el bien a un fin público, en beneficio de los habitantes del término municipal. Dado que no existen razones sobrevenidas de interés público, puesto que la Administración adquirente acuerda la desafectación de los bienes cedidos con la intención expresada de enajenarlos, sin darles un destino que satisfaga un fin público, de lo que resulta la procedencia de la reversión.

2. EXPROPIACIÓN

2.1. Novedades doctrinales

Durante 2024 diversos autores han realizado investigaciones sobre la figura de la expropiación forzosa. DE LA TORRE VERA, SPUCHE CATALUNYA y ABAD GAMERO (2024) analizan el régimen de las energías renovables, cuyo interés público viene *ex lege* recogido, y la aplicación de la figura de la expropiación forzosa para obtener esos terrenos. A estas instalaciones verdes se les presume un «interés público superior» que facilita la solicitud de una declaración de utilidad pública sobre aquellos terrenos ocupados por estos proyectos que no han conseguido alcanzar un acuerdo privado previo con el promotor. A su vez, GONZÁLEZ DEL SANTO FERNÁNDEZ, analiza la posibilidad de expropiación de los aprovechamientos o «derechos urbanísticos» correspondientes a los terrenos incluidos en el ámbito de un instrumento de planeamiento de desarrollo cuando los mismos son propiedad demanial de una Administración pública que no se adhiere a la Junta de Compensación. Por su parte, FERNÁNDEZ TORRES (2024) analiza la STC 168/2023 que declara inconstitucional los preceptos de la legislación valenciana que permitían suspender indefinidamente la figura de la expropiación *ope legis* en materia urbanística. El trabajo expone el significado y alcance de la expropiación

rogada, una garantía de los propietarios que la legislación urbanística de las comunidades autónomas ha ido rodeando de exigencias que dificultan de forma sustancial su acceso a la misma, de forma injustificada y desproporcionada las más de las veces, infringiendo por lo mismo el principio de seguridad jurídica. El TC da un primer paso en la buena dirección para frenar este proceso de devaluación, cuando no de pura y simple degradación. En la misma línea, VERDERA SERVER analiza igualmente la STC 168/2023, que declara inconstitucional la suspensión del inicio del procedimiento de expropiación rogada, sucesivamente prorrogada por el legislador valenciano. El TC mantiene aparentemente su tradicional doctrina sobre la configuración del derecho a la propiedad privada, pero las circunstancias del caso le llevan a declarar esa inconstitucionalidad. El autor sitúa esta decisión en la tesitura de si nos hallamos ante un cambio de tendencia en la postura tradicional del TC, o si persistirá, especialmente para otras materias, como los arrendamientos de vivienda, la inclinación al vaciamiento del derecho de propiedad. ORTIZ BALLESTER (2024) realiza un detallado análisis, doctrinal y jurisprudencial, de uno de los elementos claves de la valoración del suelo rural, el coeficiente de localización como elemento que pretende encauzar el tradicional reconocimiento jurisprudencial de las expectativas urbanísticas derivadas de la mayor o menor proximidad a núcleos de población o vías de comunicación de los terrenos objeto de expropiación. QUIÑONES CABRERA (2024) realiza un análisis práctico de la figura de la reversión expropiatorio por inejecución de la obra o implantación del servicio en el caso de las expropiaciones urgentes, donde desde el primer momento se ha producido la ocupación de los terrenos. Finalmente, GARCÍA CABA analiza un supuesto curioso y cuestionable, la expropiación forzosa realizada por el Ayuntamiento de Huelva de las acciones del Real Club Recreativo de Huelva, SAD. Dicha actuación fue recurrida ante los órganos judiciales por la entidad mercantil titular de las acciones sobre el Club que fue expropiada. En este sentido, si bien la primera sentencia fue favorable a los intereses municipales, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha resuelto que la expropiación del ayuntamiento es nula, al carecer de justa causa, ser irregular y desproporcionada.

2.2. Novedades normativas

El recurso a la expropiación como instrumento se incorpora en diversas normas estatales y autonómicas. El *Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024* (BOE 12 de noviembre de 2024) prevé, art. 74, que entre las medidas de apoyo y cooperación para el restablecimiento de infraestructuras viarias de titularidad de las Administraciones locales, pueden comprenderse todas las fases de planificación, proyecto y ejecución de las actuaciones necesarias, hasta la completa finalización de las mismas, que restituyan los

daños ocasionados por la DANA sobre las infraestructuras viarias, así como de la realización de las expropiaciones, en su caso. Desde esa óptica, se declaran de interés general de la Administración General del Estado todas las actuaciones incluidas en la relación que sea aprobada por el Consejo de Ministros. Asimismo, se declaran de utilidad pública y de urgencia a los efectos previstos en los arts. 9 y 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. La regulación también determina que completada la ejecución de las actuaciones, las obras resultantes una vez se produzca el acta de comprobación material de la inversión y la recepción de las obras por parte del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, la competencia sobre las infraestructuras resultantes recaerá en la Administración local competente atendiendo a la naturaleza de la obra, asumiendo estas su titularidad, puesta en servicio así como la conservación y explotación de las mismas.

La *Ley 5/2024, de 19 diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial de Aragón* (BOA de 31 de diciembre de 2024) determina, art. 44, la calificación de utilidad pública o interés social de las expropiaciones precisas para la ejecución de los proyectos con generación renovable asociada declarados prioritarios que se tramiten y autoricen como un Plan o Proyecto de interés general de Aragón. Entre las instalaciones necesarias podrán incluirse en todo caso las líneas directas, centros de transformación o de seccionamiento, subestaciones u otras instalaciones precisas para su implantación efectiva. Además, el acuerdo por el que se declare el interés general y autonómico y el carácter prioritario podrá incluir, de oficio o a instancia de parte, la declaración de utilidad pública e interés social de las expropiaciones precisas para la ejecución de las inversiones declaradas de interés general, llevando implícita la necesidad de ocupación, siempre que el ámbito del Plan o Proyecto de interés general de Aragón esté determinado en la declaración. Finalmente, se prevé que en dicho acuerdo, o bien en otro posterior, se podrá incluir la declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos que sean indispensables para el fin de la expropiación. En estos supuestos, el acuerdo adoptado deberá incorporar la relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que se consideren de necesaria expropiación u ocupación, propuesta y formulada conforme a lo establecido en la legislación de expropiación forzosa. En el mismo acuerdo podrá declararse la urgencia a los fines de expropiación de forma motivada.

La *Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de simplificación administrativa* (DOCV de 9 de diciembre de 2024), modifica en su art. 119 el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto-legislativo 1/2021, de 18 de junio, en su art. 110 respecto a la expropiación rogada, estableciéndose ahora que «una vez notificado el acuerdo por el jurado provincial de expropiación forzosa es aplicable lo que establece el art. 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, habiendo la Administración competente de abonar el justo precio en el plazo de seis meses. Transcurrido este plazo se devengarán intereses hasta que se produzca el completo pago del justo precio, descontando la demora imputable al jurado provincial de expropiación forzosa».

La Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Administraciones públicas de las Illes Balears (BOIB de 13 de diciembre de 2024), modifica diversas leyes autonómicas. De una parte, modifica la Ley 5/1990, de Carreteras, determinando la urgente ocupación la aprobación de la relación de bienes y derechos incorporada al proyecto de trazado, posibilitando que cuando se trate de una actuación insular o local, la urgencia en la ocupación pueda ser adoptada por el Consejo insular o por el Pleno del ayuntamiento.

2.3. Novedades jurisprudenciales

2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional

La STEDH de 11 de enero de 2024 (ECLI:CE:ECHR:2024:0111JUD005139119), asunto *Wiegandová*, analiza la imposición en Chequia de una servidumbre *ex lege* sobre un terreno y una vivienda que gravaba su derecho de propiedad sin límite temporal ni compensación, lo que supone la restricción del uso de la propiedad hasta el punto de que solo conservaba la propiedad nominal, al no poder usar dicha vivienda. Esa limitación es analizada por el TEDH desde la premisa de que para que una injerencia sea compatible con el art. 1 del Protocolo núm. 1, debe ser lícita, redundar en el interés general y ser proporcionada; es decir, debe lograr un equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de la persona. El TEDH considera que debido a su conocimiento directo de la sociedad y sus necesidades, las autoridades nacionales están, en principio, mejor posicionadas que un juez internacional para decidir qué es «de interés público». De conformidad con el sistema de protección establecido por la Convención, corresponde a las autoridades nacionales realizar la evaluación inicial sobre la existencia de un problema de interés público que justifique la aplicación de medidas en el ámbito del ejercicio del derecho de propiedad. La noción de «interés general» es necesariamente amplia. El Tribunal considera natural que el margen de apreciación disponible para el legislador en la implementación de políticas sociales y económicas, especialmente en el contexto de un cambio de régimen político y económico, sea amplio, y respetará el juicio del legislador sobre qué es «de interés general», a menos que dicho juicio carezca manifiestamente de fundamento razonable. Esta lógica se aplica a cambios tan fundamentales en el sistema de un país como la transición de un régimen totalitario a una forma democrática de gobierno y la reforma de la estructura política, jurídica y económica del Estado, fenómenos que inevitablemente implican la promulgación de una legislación económica y social de gran escala. En el caso concreto, la servidumbre impuesta resulta del proceso de restitución de bienes inmuebles confiscados por el antiguo régimen comunista tenían por objeto regular las relaciones entre dos grupos de titulares de derechos de propiedad protegidos por el art. 1 del Protocolo núm. 1: por un lado, los propietarios originales o sus sucesores legales, a quienes el Estado devolvió los bienes inmuebles en restitución, y, por otro, los

miembros de las cooperativas de vivienda a quienes el antiguo régimen comunista les había dado la oportunidad de construir, a su propio coste, viviendas en los edificios restituidos. En estas circunstancias, el TEDH acepta que la servidumbre sobre la vivienda propiedad del demandante, construida por una cooperativa de construcción, servía y sigue sirviendo no solo a los intereses de la cooperativa de vivienda y sus miembros, sino también a los intereses generales de la sociedad en su conjunto. Dado que la cuestión principal es la falta de compensación por las restricciones permanentes al disfrute de su derecho de propiedad sobre el apartamento derivadas de la servidumbre impugnada, y en particular el hecho de que no le fue posible usarlo ni alquilarlo libremente, el TEDH precisa que, cuando se trata de una medida que controla el uso de la propiedad, la falta de compensación es un factor que debe tenerse en cuenta para determinar si se ha alcanzado un equilibrio justo, no es suficiente en sí misma para constituir una violación del art. 1 del Protocolo núm. 1. El TEDH considera especialmente relevante, a efectos de su análisis de proporcionalidad, que la existencia permanente de la servidumbre era fundamental para preservar los derechos de propiedad adquiridos a cambio de contribuciones pecuniarias de buena fe por parte de particulares: la cooperativa y sus socios. Desde ese planteamiento considera que la demandante no soportaba una carga individual excesiva como consecuencia de que el apartamento que seguía siendo de su propiedad estuviera gravado por la servidumbre.

La *STC 120/2024, de 8 de octubre*, cuyo objeto de impugnación es la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de las Leyes 18/2007, 24/2015 y 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Respecto de la impugnación del art. 10, que responde al establecimiento de una medida dirigida a garantizar la satisfacción de la función social de la propiedad sobre la vivienda, al determina que la Administración autonómica puede acordar la cesión temporal obligatoria de viviendas vacías, para incorporarlas al Fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales durante un plazo de siete años, cuando se cumplan determinadas condiciones, entre ellas, la desatención por el propietario del requerimiento previo que le hubiese dirigido la Administración para que la vivienda fuera ocupada legalmente en el plazo de un mes, que es lo que origina la declaración del incumplimiento de la función social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para la cesión obligatoria. Por lo demás, la cesión se llevará a cabo a través de un procedimiento administrativo contradictorio, en el que ha de acreditarse la concurrencia de todos los requisitos necesarios, así como las condiciones en las que se realizará la cesión, entre ellas, las económicas. Para el TC, esta regulación supone una «previsión similar a la expropiación de las facultades de uso y disfrute que se examinó en el FJ 4.º de la STC 37/1987, para supuestos de incumplimiento de la función social de la tierra, y que este Tribunal consideró que no suponía una infracción del contenido esencial de la propiedad privada». Siguiendo el mismo criterio expuesto en el FJ 8.º de dicha sentencia al analizar la queja dirigida contra el conjunto de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía por vulneración del art. 149.1.8 CE, podemos afirmar una vez más que la delimitación del contenido del derecho de propiedad «no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los

que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la propiedad urbana, cuyas leyes de ordenación están muy lejos de establecer solo, como los recurrentes pretenden, “medidas de policía concretas”, respetando, como regulación ajena, “la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales”, sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio». Y así sucede también, de manera evidente, en el caso de la legislación en materia de vivienda, cuyos objetivos conducen a una regulación de su propiedad que se superpone a la legislación civil propiamente dicha. Así las cosas, «resulta incontestable que, si la Comunidad Autónoma de Cataluña es titular de una competencia específica para legislar en materia de “vivienda”, tal y como se dispone en el art. 137 EAC, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la vivienda y su función social, en el territorio de Cataluña, incluyendo previsiones como la que establece el art. 7.1 de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 10 de la Ley 1/2022».

2.3.2. *Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional*

En cuanto a la tramitación del procedimiento expropiatorio los pronunciamientos más relevantes son los siguientes. La *SAN de 20 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:7095)* afirma, en relación al trámite de Información Pública del Proyecto de Trazado de una carretera estatal a efectos expropiatorios de las fincas afectadas que el mismo no puede ser realizado de forma extemporánea. Partiendo de la regulación del art. 21 LEF que exige la notificación del acuerdo de necesidad de ocupación a los sujetos afectados, con el fin de que puedan defenderse del mismo, si el proyecto de trazado (que lleva implícita la declaración de necesidad de ocupación) no es sometido a un trámite de información pública antes de su aprobación que permita que los expropiados tengan la oportunidad de plantear a la Administración alternativas que eviten o minoren la afectación a sus bienes y derechos, tal derecho es vulnerado. Y no resulta válida la posterior subsanación de este trámite, una vez aprobado definitivamente el proyecto de trazado.

La determinación de la indemnización expropiatoria ha sido objeto de diversos pronunciamientos significativos. Cuando existen recursos minerales en el subsuelo de la parcela expropiada calificados como bienes de la Sección A) por la Ley 22/1973, de Minas, la *STSJ de Castilla y León (Sala de Valladolid) de 20 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCL:2024:5078)*, siguiendo la doctrina del TS, reconoce el derecho del propietario del terreno a incrementar el justiprecio del terreno aun cuando su explotación minera no se haya solicitado. Al respecto, recuerda que si los recursos no estuvieran en explotación, para lo que tenía derecho preferente el propietario (bien porque no solicitó la autorización o porque posteriormente la explotación está abandonada), se consideraba que ese derecho de preferencia debe incrementar el valor de los terrenos

mediante una «compensación económica [...] cuando la expropiación afecte al derecho potencial o posibilidad de explotación minera que se ha de calcular en función de un porcentaje —entre el 10 y el 30 por 100— del valor potencial de los beneficios netos de la explotación, en función de las circunstancias del caso», porcentaje que se acoge partiendo de que la eventual explotación de estos recursos mineros son incompatibles con el rendimiento agrícola de los terrenos. No existe así una valoración diferenciada entre el suelo y el aprovechamiento de los recursos. Por el contrario, cuando en los terrenos expropiados existiera ya una explotación concreta de estos recursos mineros por el propietario —o por quien este lo cediera—, el objeto de la expropiación es el terreno con esa explotación ya en plena actividad y lo que debe ser indemnizado es su cese; es decir, el justiprecio ha de calcularse en función de los perjuicios que comporta la extinción de la explotación, incluso haciendo exclusión de su consideración como suelo con destino agrícola, con el que es incompatible la explotación minera.

La *STSJ de Canarias (Sala de Las Palmas) de 21 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJICAN:2024:3149)*, ante la fijación de la indemnización en una actuación constitutiva de vía de hecho (se ocuparon unos terrenos para ejecutar un sistema general viario sin proceder previamente a su expropiación y sin que fuese procedente la entrega gratuita y obligatoria de tales terrenos por el propietario a través de algún procedimiento de equidistribución) considera procedente la valoración de esta circunstancia en la determinación del justiprecio. Y ello aunque el recurso contencioso-administrativo frente a la vía de hecho hubiese sido desestimado cuando la acción es ejercitada tras una ocupación prolongada en el tiempo. En tal supuesto, el TSJ de Canarias otorga una indemnización adicional del 25 por 100 del justiprecio.

Cuando la expropiación se proyecta sobre bienes de valor artístico, histórico y arqueológico la determinación del valor corresponde, no al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa o la Comisión autonómica de valoraciones, sino a una Comisión compuesta por tres académicos, conforme estipula el art. 78 LEF. La *STS de 22 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:4192)* resuelve la cuestión de interés casacional objetivo atinente quién corresponde la obligación del pago de los intereses de demora en el supuesto de retraso en la fijación del justiprecio por parte de la Comisión. Para el TS mientras que el Jurado Provincial de Expropiación es un órgano constituido con carácter permanente y adscrito a la Administración General del Estado, no ocurre lo mismo con la Comisión que se constituye al amparo del art. 78, que se conforma *ad hoc* y con diferente configuración en cada caso a instancia de la Administración expropiante, por lo que no puede aplicarse sin matices la jurisprudencia sobre la imputación de los intereses de demora al Jurado. En este tipo de expropiaciones, es la Administración expropiante la que, ante la discrepancia en la determinación del justiprecio, activa el nombramiento de la Comisión para que efectúe una tasación concreta, extinguiéndose en el mismo momento en que cumple el encargo recibido. Esta Comisión carece de adscripción orgánica alguna, a diferencia del Jurado Provincial de Expropiación. La Comisión no reúne las condiciones para ser considerada «órgano administrativo» de acuerdo con el art. 5 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, al no reunir las condiciones que ahí se estable-

cen, pues no se integra en ninguna Administración Pública, carece de dependencia jerárquica y de dotación presupuestaria para su puesta en marcha y funcionamiento, aunque la ley atribuya a sus decisiones la consideración de acto administrativo a los efectos de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, aunque todos los miembros de la Comisión del art. 78 LEF han de ser académicos, cada uno de ellos tiene un origen diferente en cuanto a su designación. El académico-presidente lo es por el Instituto de España, otro por la Administración del Estado (Ministerio de Cultura) y el tercero por el expropiado. El impulso de su nombramiento corresponde, lógicamente, a la Administración expropiante. La conclusión para el TS es evidente: «La conclusión de lo expuesto es que esta singular Comisión, constituida ex profeso para una tasación concreta, actuó por cuenta y encargo del ayuntamiento, en un procedimiento que él tramitaba y del que asumía toda la responsabilidad, sin que el hecho de que las designaciones de estos académicos se hayan hecho desde diversas instancias para garantizar su imparcialidad, justifique la exención de responsabilidad de quien dirige y promueve el procedimiento expropiatorio».

Respecto de la figura de la «retasación urbanística» contemplada en el art. 47.2.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la *STS de 6 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5589)* reitera la doctrina respecto a la aplicación a expropiaciones realizadas y consumadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, ya que ello supondría «una aplicación retroactiva del TRLS, lo que resulta prohibido por el art. 3.2 CC, pues no hay una disposición transitoria sobre el supuesto de la retasación que así lo permitiera. No procediendo, por tanto, una aplicación retroactiva del TRLS 2008 en su art. 34.2.b) la pretensión de retasación formulada a su amparo, no puede aceptarse, ni cabe dar valor positivo a un silencio respecto a una pretensión que no tiene cobertura legal». Y ello incluso aunque con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007 se produjera una modificación puntual del PGOU que alterara los usos o la edificabilidad de dichos terrenos pues, en tales casos, esa modificación debe entenderse efectuada en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, conforme a lo dispuesto en el art. 47.2.b) del TRLS 2015. Para el TS, «de no entenderse así, quedaría abierta injustificada e ilimitadamente la posibilidad de efectuar nuevas retasaciones, a pesar de que el procedimiento expropiatorio original hubiera quedado consumado y agotado antes de la entrada en vigor de la LS 2007».

En cuanto a la figura de la expropiación por ministerio de la ley tras la verificación de una ocupación directa y el transcurso del plazo para la entrega de los terrenos lucrativos correspondientes sin que esta haya sido llevada a cabo, la *STS de 4 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5452)* concreta cuál debe ser el objeto de valoración. La cuestión que reviste interés casacional objetivo es si el expediente de justiprecio al que se refiere el segundo párrafo del art. 48.e) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, debe tener por objeto los terrenos destinados a dotaciones públicas ocupados por la Administración o los terrenos de valor equivalente que se debieron adjudicar a su

propietario por el instrumento de planeamiento. La respuesta del TS parte de la consideración de la ocupación directa como «un medio de obtención de terrenos dotacionales por la Administración, alternativo a la expropiación, pero sin que se determine un justiprecio que deba abonarse al expropiado con la suscripción del acta de ocupación, sino que al propietario se le reconoce un aprovechamiento urbanístico, el correspondiente a la propiedad del suelo ocupado, para su materialización en una unidad de ejecución excedentaria de aprovechamiento donde obtendrá terrenos de valor equivalente. Mediante la ocupación directa, la Administración adquiere, de modo inmediato, la propiedad de los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para dotaciones, sin necesidad de indemnizar previamente al propietario de aquellos, dejando para un momento posterior, la efectiva patrimonialización por el propietario de los derechos urbanísticos afectos a la finca objeto de ocupación». Si transcurre el plazo de cuatro años desde la fecha de la ocupación directa sin que se haya aprobado definitivamente el instrumento urbanístico que sirva para adjudicar al propietario de los terrenos ocupados el aprovechamiento urbanístico reconocido, el propietario podrá poner directamente en marcha el procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la ley. Al respecto, el TS precisa que «la valoración sobre la improcedencia de la expropiación por ministerio de la ley la debe realizar la Administración interponiendo el correspondiente recurso contra la resolución decisoria del justiprecio por el jurado provincial de expropiación forzosa, sin que la oposición al requerimiento de advertencia impida la incoación del expediente por ministerio de la ley». Sentadas estas premisas, el TS reconoce que el art. 48.º) TRLSRU no determina cuál debe ser el objeto concreto de valoración a la hora de fijar el justiprecio en el supuesto de operar la institución de la expropiación rogada. Pero dado que el propietario del terreno ocupado, desde la formalización del acta de ocupación en la que entrega la posesión y propiedad de los terrenos a la Administración, ya no es titular de una propiedad tangible, por tener reconocido un derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución distinta a la localización física de su antigua propiedad. Por ello, transcurrido el plazo establecido, el propietario o a quien haya transmitido su derecho de aprovechamiento urbanístico podrá efectuar, como hemos indicado, requerimiento a la Administración para que inicie el procedimiento de expropiación del aprovechamiento urbanístico, por ser este el objeto de su titularidad dominical al haberse adjudicado como medio de pago, no así el terreno ocupado ya transmitido a la Administración con la formalización del acta de ocupación directa. El expropiado al presentar su hoja de aprecio debe acreditar fehacientemente la propiedad del bien o derecho sobre el que se solicita la expropiación rogada y, en este supuesto, la acreditación solo será factible con relación a la reserva de aprovechamiento adquirida. Ese es el objeto de valoración en este supuesto.

3. BIBLIOGRAFÍA

DE LA TORRE VERA, J.; SPUCHE CATALUNYA, A., y ABAD GAMERO, S.: «La utilidad pública y el interés público en la instalación de renovables», *Práctica Urbanística*, núm. 190, 2024.

- DOMÍNGUEZ BLANCO, J. M.^a: «La imprescriptibilidad en la Ley de Costas: la sentencia del Tribunal Constitucional 76/2024, de 8 de mayo», *Práctica Urbanística*, núm. 189, 2024a.
- «La competencia municipal para la adopción de medidas de restitución de la legalidad urbanística contra instalaciones de telecomunicaciones», *Práctica Urbanística*, núm. 188, 2024b.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «Un primer freno indispensable a la injustificable devaluación de la expropiación rogada (a propósito de la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.
- GARCÍA CABA, M. M.^a: «Expropiación forzosa y fútbol. El caso del Recreativo de Huelva: una actuación administrativa irregular, desproporcionada y sin justa causa», *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 85, 2024.
- GUIMERÁ RICO, J. J.: «La adjudicación de espacios comerciales en los aeropuertos: a propósito de los alquileres de AENA», *Revista de Administración Pública*, núm. 223, 2024, pp. 225-250.
- GONZÁLEZ DEL SANTO FERNÁNDEZ, R.: «Expropiación de aprovechamientos urbanísticos de bienes de dominio público, con referencia específica a Asturias», *Práctica Urbanística*, núm. 189, 2024.
- MIGUEZ MACHO, L.: «Usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbre de protección», *Revista de Administración Pública*, núm. 224, 2024, pp. 33-61.
- ORTIZ BALLESTER, J.: «La valoración de suelo rural: el coeficiente de localización», *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024.
- QUINONES CABRERA, P. M.: «Aristas prácticas y vigencia del derecho de reversión en la expropiación forzosa por la vía de urgencia para el supuesto de inejecución de obras o implantación de servicios», *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2004.
- VERDERA SERVER, R.: «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 44, 2024, pp. 91-123.

