
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

RESUMEN

Se analizan las principales novedades que a lo largo del año 2025 se han producido en materia de bienes públicos y en materia de expropiación forzosa.

Palabras clave: bienes públicos; expropiación forzosa.

Local public goods and expropriation

ABSTRACT

The paper analyses the main new developments that have taken place during the year 2025 in the field of public property and in the field of expropriation.

Keywords: public goods; expropriation.

* Fecha de finalización del trabajo: 18 de marzo de 2026.

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 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 en el año 2025 destacan diversos trabajos. ARANA GARCÍA (2025), describe la utilización por parte de las Administraciones públicas de la legislación de patrimonio histórico para la protección de bienes del dominio público hidráulico. El análisis se realiza sobre el caso concreto de la declaración como Bien de Interés Cultural bajo la modalidad de zona patrimonial según la legislación de patrimonio histórico de Andalucía, del Valle del Río Darro, eje vertebrador para la declaración de todo el Valle por el que transcurre hasta su desembocadura en el río Genil, como un bien protegible por sus valores culturales e históricos. IGLESIAS SEVILLANO (2025) plantea una tesis controvertida. A su juicio, la devolución al tráfico jurídico de la titularidad de los bienes públicos, incluso de los demaniales, no solo es una posibilidad existente en el ordenamiento jurídico, bajo ciertas condiciones, sino que es el fin genuino del dominio público. La vertiente «protectora» del dominio público, no impide en principio el acceso del bien al mercado, salvo si concurren otras circunstancias (*v. gr.*, ambientales) que lo justifiquen proporcionadamente. BAÑO FOS (2025) analiza el cambio que se ha producido en el uso del dominio público viario en los últimos años, en particular, a la luz de la aparición de las plataformas de la supuesta economía colaborativa, incidiendo en la doctrina fijada por el Tribunal Supremo sobre los autobuses turísticos. La conclusión expresa es que los transportes urbanos que hagan un uso intensivo del dominio público pueden calificarse como uso especial del mismo y, por tanto, encontrarse sujetos a un sistema de autorización *ex ante*. Por su parte, ROMERO ALOY (2025) estudia el régimen de ocupación del dominio público viario municipal por parte de las instalaciones falleras en Valencia. A su vez, MEDINA-MONTOYA ELENA (2025) analiza las características principales de los informes regulados en los arts. 117.1, 117.2 y 112.*a*) de la Ley de Costas, destacando su necesidad, procedimiento de emisión, alcance y contenido. El análisis destaca las irregularidades que ha presentado su aplicación práctica. TRIAS PRATS (2025) profundiza sobre el impacto de la Ley de Aguas de 1985 que determinó que todas las clases de aguas, y en especial las subterráneas, quedaran incluidas en el dominio público hidráulico. No obstante, por lo que se refiere a las citadas aguas subterráneas, la Ley de 1985 no comportó una ruptura total con la anterior regulación, en la medida que la misma norma se encargó de establecer mecanismos de transición entre el escenario que había antes y el nuevo que se imponía a partir de entonces. Unos mecanismos, todo

hay que decirlo, que no han tenido el resultado que seguramente esperaba el legislador. ALCAÍN MARTÍNEZ (2025) estudia los distintos títulos jurídicos que permiten el aprovechamiento privado de las aguas, entre los que se encuentran los derivados del régimen transitorio previsto para respetar los derechos adquiridos con anterioridad al 1 de enero de 1986 conforme al Código Civil y la Ley de Aguas de 1879 que admitían la propiedad privada especial de las aguas.

En materia urbanística ESCARTÍN ESCUDÉ (2025a) analiza la consideración de los bienes demaniales como sistemas generales, precisando que corresponderá a los planes urbanísticos la función de identificar, clasificar y calificar, normalmente en los términos prefijados por el legislador sectorial) los sistemas generales de espacios libres, de comunicaciones, de equipamientos comunitarios o de obras de infraestructura general. Y, a pesar de supuesta compatibilidad que se atribuye a los sistemas generales con todas las clasificaciones de suelo existentes (podrán radicar en suelos urbanos, urbanizables e, incluso, en no urbanizables), los condicionantes que impone el legislador sectorial generalmente imponen que los bienes de dominio público calificados como sistemas generales deban ser clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable. Además, analiza las limitaciones al derecho de propiedad derivadas de la colindancia con bienes demaniales, así como la incidencia de las servidumbres administrativas en la calificación de terrenos privados. Igualmente ESCARTÍN ESCUDÉ (2025b), ya con una visión más sectorial, centra su análisis sobre la regulación y gestión urbanística y ambiental de los espacios del dominio público hidráulico. A su vez, NOGUERA DE LA MUELA (2025) estudia la figura de la colaboración público-privada y el reto de la vivienda asequible a través de tres técnicas, las sociedades de economía mixta, el derecho de superficie y las concesiones de dominio público para ampliar el parque público de vivienda, fórmulas de colaboración público-privada.

1.2. Novedades normativas

Durante el año 2025 la actividad normativa en materia de bienes públicos presenta diversas novedades.

1.2.1. Estado y comunidades autónomas

En el ámbito estatal, el *Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras* (BOE de 10 de octubre) define el dominio público viario estatal ocupado o que tienen afectos los elementos funcionales de las carreteras estatales. El *Real Decreto 486/2025, de 17 de junio, por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo* (BOE de 2 de julio), establece el segundo ciclo de planificación constituyendo el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino.

Para ello, aplican un enfoque ecosistémico respecto a la gestión de las actividades humanas, garantizando que la presión conjunta de dichas actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución del buen estado ambiental y que no se comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos de responder a los cambios inducidos por el ser humano, permitiendo a la vez el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios marinos por las generaciones actuales y futuras.

En el ámbito autonómico la *Ley 7/2025, de 22 de diciembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA de 31 de diciembre) establece el régimen jurídico de los bienes demaniales y los bienes patrimoniales de la Junta de Andalucía, de su administración instrumental y de las entidades locales.

1.2.2. Entidades locales

La regulación del espacio público local mediante la instalación de terrazas como supuesto de aprovechamiento espacial o privativo se regula en diversas Ordenanzas: *Ordenanza municipal reguladora del uso privativo por actividades hosteleras de espacios de dominio público o espacios privados de uso público (terrazas) de 27 de junio del 2025 del Ayuntamiento de Ondarroa* (BOB de 30 de junio); *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público mediante la instalación de terrazas de hostelería en la vía pública de Cudillero, de 20 de febrero de 2025, del Ayuntamiento de Cudillero* (BOPA de 26 de febrero). Otras Ordenanzas tienen por objeto la ocupación del dominio público municipal por quioscos, como la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público mediante la instalación de quioscos, de 5 de junio de 2025 del Ayuntamiento de Torredonjimeno* (BOPJ de 24 de junio); o regulan la implantación de huertos en terrenos municipales como la *Ordenanza reguladora del procedimiento de otorgamiento de autorizaciones de dominio público y del régimen jurídico de los huertos municipales de 27 de agosto de 2025, del Ayuntamiento de Cigales* (BOPVA de 3 de septiembre).

Otras Ordenanzas regulan con mayor amplitud la ocupación del dominio público local por cualquier tipo de actividades, y no exclusivamente mediante terrazas, sino también con carpas, escenarios, gradas e instalaciones eventuales, portátiles o desmontables de carácter no permanente análogas, juegos infantiles (sin elementos mecánicos) y atracciones hinchables. Así, la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público municipal y del uso de los inmuebles de titularidad municipal, de 18 de febrero de 2025, del Ayuntamiento de Gandía* (BOPVAL de 27 de febrero); la *Ordenanza Municipal reguladora de la Utilización del Dominio Público del Ayuntamiento de Segovia* (BOPSG de 9 de diciembre); *Ordenanza reguladora de las autorizaciones de ocupación del dominio público municipal del Ayuntamiento de Tomelloso* (BOPCR de 28 de mayo); o la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público, de 23 de diciembre de 2025, Ayuntamiento de Carcaixent* (BOPVAL de 8 de enero de 2026).

También se regula el uso especial de aprovechamiento del dominio público local para la actividad de extracción de madera en la *Ordenanza reguladora del dominio público*

local para las actividades de extracción de madera en los bosques y zonas forestales, de 16 de septiembre de 2025, del Ayuntamiento de Xermade (BOPLU de 20 de septiembre), donde se impone a las empresas madereras la obligación de asumir los costos de reparación de los daños causados a las carreteras, estructuras adyacentes u otros elementos del dominio público local.

1.3. Novedades jurisprudenciales

1.3.1. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia

La *STS de 20 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5141)*, ante la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en la determinación de si el acto de clasificación de una vía pecuaria resulta suficiente para que la Administración pueda ejercer, sin previo deslinde, la potestad de recuperación posesoria para el uso público del bien, fija como doctrina que «el deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades de defensa del dominio público en el caso de las vías pecuarias». Y ello porque «la potestad ejercida por la Administración es la de recuperación posesoria, o *interdictum propium*, cuyo ejercicio legítimo requiere de la previa posesión, sin que sea el momento del examen pormenorizado del alcance de los títulos de propiedad de los colindantes, pues tales cuestiones tienen su lugar propio en la tramitación del procedimiento de deslinde, en el que los colindantes deben ser preceptivamente llamados al expediente y en el que podrán ejercer, en defensa de sus derechos, las acciones administrativas y civiles». Por tanto, «para la recuperación posesoria o *interdictum propium* no es precisa la realización del acto administrativo de deslinde, siendo suficiente el acto de clasificación por ser este el relevante a la hora de definir el demanio. Téngase en cuenta que el acto de clasificación, según la Ley 3/1995, debe venir precedido de informes técnicos, con antecedentes históricos y planos, con un trámite de información pública y audiencia a colindantes y ayuntamientos, lo que determina que la descripción física de la vía pecuaria esté establecida de forma suficiente para que la Administración pueda ejercer las acciones precisas para su defensa sin necesidad de la práctica del deslinde».

La *STS de 19 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5260)*, fija como doctrina respecto del plazo del plazo de prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo o de reparar los daños causados al dominio público hidráulico «tras la nueva redacción dada al art. 1964.2 CC por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de modificación de la LEC..., el nuevo plazo de prescripción de cinco años no se aplicará retroactivamente a las obligaciones nacidas con anterioridad a su entrada en vigor salvo que el ejercicio de la acción para exigir su cumplimiento se hubiera realizado transcurridos cinco años computados desde el 7 de octubre de 2015, fecha de entrada en vigor de la referida ley, ello sin perjuicio, en nuestro caso, de que la Administración adopte las medidas que considere oportunas para reponer

las cosas a su estado anterior atendida la imprescriptibilidad del dominio público hidráulico».

La *STS de 30 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5142)* resuelve una cuestión controvertida. La cuestión que presenta interés casacional objetiva es que se determine, si es ajustada a derecho la constitución de un derecho de superficie sobre un bien de dominio público local que no ha sido desafectado, y en el que caso de que la respuesta sea afirmativa, qué régimen jurídico sería aplicable a la subrogación de un acreedor hipotecario sobre los eventuales derechos que correspondieran al superficiario en el supuesto de extinción del derecho de superficie antes del transcurso de su plazo de duración. Para el Tribunal Supremo «se ha configurado el derecho de superficie con unas notas que son incompatibles con el destino de un terreno o de una parcela al uso o servicio público. La facultad del superficiario de gravar y transmitir el derecho de superficie, y la del propietario del suelo de gravar y transmitir su derecho, entre otras, impedirían o dificultarían, en caso de su ejercicio, el cumplimiento de la finalidad del uso o servicio público del bien. En definitiva, la naturaleza jurídica y los caracteres de los bienes de dominio público que son “inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno”, y cuya posesión puede recuperarse por la entidad local “en cualquier momento” no admiten que sobre ellos pueda constituirse un derecho de superficie, que es transmisible y puede gravarse, salvo, que, previamente a la constitución de ese derecho, se haya producido la alteración de su calificación jurídica, y hayan pasado a ser bienes patrimoniales, según lo dispuesto en el art. 81 LRBRL».

2. EXPROPIACIÓN

2.1. Novedades doctrinales

En el año 2025 las publicaciones más relevantes en materia de expropiación forzosa son las siguientes. CANTOS SALA y MENDILIBAR NAVARRO analizan la SAN de 20 de diciembre de 2024, que declara la nulidad del Proyecto de Trazado de ampliación del *bypass* de Valencia, destacando como se aprecia una doble infracción: la ausencia de un trámite adecuado de información pública que garantizara el derecho de alegación previo a la aprobación del proyecto, y la falta de notificación individualizada de la declaración de urgente ocupación. El artículo pone de relieve la utilización del principio constitucional de intervención mínima en la propiedad privada y la necesidad de coordinar adecuadamente la normativa sectorial de carreteras y la legislación expropiatoria. BELLVÍS ARTÉS y VIDAL IBÁÑEZ presentan el régimen jurídico aplicable para los arrendamientos en los procedimientos de expropiación, con especial atención al caso de los arrendamientos rústicos históricos en la Comunidad Valenciana. Destacan como el arrendatario debe ser considerado parte interesada con derecho a intervenir en el procedimiento y a percibir una indemnización autónoma, tramitada mediante pieza separada de justiprecio. La normativa estatal reconoce expresamente esta posición singular, estableciendo

criterios específicos de valoración y reparto indemnizatorio. Además, destacan como la Ley 3/2013, de Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias, contempla la expropiación como causa de extinción del contrato de arrendamiento y acota la indemnización a percibir por el arrendatario. ORTIZ BALLESTER y DE LA TORRE VERA (2025) analizan la figura de la expropiación rogada o por ministerio de la ley ante los embates realizados por el legislador valenciano, la respuesta dada por la STC 168/2023, de 22 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida DT 11 de la Ley 5/2014, en su redacción original dada por la Ley 13/2016, y en sus posteriores redacciones (tras las modificaciones operadas por las Leyes 27/2018, 9/2019 y 3/2020), así como de la DT 20 del texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, por contradecir los arts. 9.3 y 33 CE, y la posterior modificación normativa. El artículo precisa que la declaración de inconstitucionalidad podría haber conducido a una línea legislativa distinta, más acorde con el carácter tuitivo de la institución, pero la realidad demuestra que no se ha avanzado sustancialmente en su tratamiento, más bien lo contrario. La jurisprudencia, sin embargo, sigue ayudando a poner coto a ciertos excesos y a delimitar cuestiones a las que la literalidad de la norma no llega. BUENDÍA MÉNDEZ (2024) analiza la STC 120/2024, de 8 de octubre, y ello a partir de la configuración sustantiva del derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada. En este contexto, el examen se centra en la sistematización de los distintos mecanismos legislativos para la movilización del parque de vivienda vacía, con especial referencia al estudio de la naturaleza y alcance de la expropiación forzosa parcial consistente en la cesión de uso temporal a favor de la Administración Pública para el destino de la vivienda a su función social mediante el régimen del arrendamiento, y su interacción con las garantías materiales que a los propietarios de vivienda asisten ex art. 33 CE. Por su parte, PONCE SOLÉ (2025) analiza la STC 64/2025, llamada a constituir un «*leading case*» en el ámbito del Derecho administrativo y especialmente del Derecho urbanístico y de la vivienda, al pronunciarse sobre una normativa catalana en materia del uso turístico de la vivienda. El trabajo incorpora un conjunto de reflexiones relativas al impacto de la decisión sobre el concepto del derecho a la ciudad, el uso turístico de las viviendas, la consideración de la licencia urbanística para usar una vivienda con fines turísticos como una vivienda de funcionamiento y por operación y la conexión de la perspectiva del principio de autonomía local con el de buena administración, configurado todo ello como una regulación del derecho de propiedad en atención a su función social respetando su contenido esencial y, por tanto, sin que pueda ser considerada materialmente expropiatoria. RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO cuestiona la escasa adaptación de la regulación de la Expropiación forzosa a los nuevos retos que supone la Administración digital por una parte, y por otra, su adaptación a los principios de transparencia y refuerzo de los derechos de los ciudadanos. Plantea que debe garantizarse una mayor transparencia en la información de los proyectos que conlleven expropiación, y su adaptación a la Administración digital. El proyecto de obras que conlleve expropiación forzosa que se someta a información pública debe estar accesible en la página web de la entidad, con toda la documentación que lo integra, incluidos los respectivos planos, incluidos los planos parcelarios, referencias catastrales y georreferencias. LANZAS MARTÍN (2025) realiza Análisis

el régimen jurídico aplicable a la práctica y cancelación registral de la nota marginal de inicio de un procedimiento de expropiación forzosa y referencia a otras notas marginales practicadas en esta clase de expedición.

2.2. Novedades normativas

El recurso a la expropiación como instrumento se incorpora en diversas normas estatales y autonómicas. En el ámbito estatal, la *Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible* (BOE de 4 de diciembre), en su DF 6.^a modifica la *Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario*, determinado que el art. 6.2 establezca que: «2. La aprobación del correspondiente proyecto básico o el de construcción de líneas ferroviarias, tramos de las mismas, estaciones de transporte de viajeros, terminales de transporte de mercancías o de modificación de las preexistentes que requiera la utilización de nuevos terrenos, supondrá la declaración de utilidad pública o interés social, la necesidad de ocupación y la declaración de urgencia de la misma, a efectos de la expropiación forzosa de aquellos terrenos en los que deba construirse la línea, el tramo, la estación de transporte de viajeros, la terminal de transporte de mercancías o que sean necesarios para modificar las preexistentes, según lo previsto en la legislación expropiatoria. En el caso de que deban ser afectados servicios, instalaciones de servicios, accesos o vías de comunicación, se podrá optar por la expropiación o por la reposición de aquellos. En este último supuesto, la titularidad de esos servicios o vías repuestos así como las responsabilidades y obligaciones derivadas de su funcionamiento, mantenimiento y conservación, corresponderán al titular originario de los mismos». A su vez, la DF 18 modifica la *Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico*, estableciendo el art. 54.1 que: «Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica, así como las infraestructuras eléctricas, incluidos los accesos y extensiones de red, así como los centros de transformación y de seccionamiento, de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso». A su vez, el *Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras* (BOE de 10 de octubre), desarrolla las previsiones de la *Ley 37/2015, de Carreteras*, identificados los documentos (anejos) de expropiación que deben incorporar los Proyectos básicos de trazado, los Proyectos de Construcción, los Documentos finales de obra. Además, se regula detalladamente (art. 44) el trámite de información pública sobre expropiación forzosa, precisándose que una vez aprobado provisionalmente un proyecto de trazado que implique la expropiación de bienes o derechos de terceros, deberá ser sometido al trámite de información pública previsto en los arts. 18 y 19.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, insertando en los correspondientes anuncios la relación de bienes y derechos afectados que se consideren de necesaria ocupación para la ejecución

de las obras. Si no existe un proyecto de trazado previo, la declaración de urgencia podrá realizarse en la aprobación del proyecto de construcción. Finalmente se determina que las alegaciones y observaciones formuladas en este trámite solamente se podrán tener en consideración si versan sobre la citada necesidad de ocupación, para rectificar los posibles errores de la relación de bienes y derechos publicada, u oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de ocupación. Además (art. 53.7) se determina que los terrenos ubicados en la zona de limitación a la edificabilidad deberán quedar reflejados en el instrumento de planeamiento y así se tendrá en cuenta para el cálculo del justiprecio de la eventual expropiación que hubiera de llevarse a cabo en el caso de modificación o ampliación de la carretera. Se regula el procedimiento de expropiación (arts. 56 y ss.), donde la mayor novedad radica en la figura de la expropiación de obras de emergencia permitiéndose que cuando, como consecuencia de la ejecución de una obra declarada de emergencia, resulte necesaria la ocupación permanente de los terrenos ocupados temporalmente, sea posible la expropiación de pleno dominio los terrenos necesarios para su incorporación al dominio público. Su valoración se realizará de acuerdo con las reglas de tasación establecidas en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. La *Ley 8/2025, de 29 de septiembre, por la que se modifican la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea* (BOE de 20 de octubre) determina que Solo dará lugar a la expropiación forzosa la imposición de servidumbres aeronáuticas que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados (art. 52.4).

En el ámbito autonómico, la *Ley 7/2025, de 22 de diciembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA de 31 de diciembre), establece la expropiación como uno de los modos de adquisición de bienes por la administración autonómica (art. 8), pudiendo ser las agencias autonómicas beneficiarios de la misma. Se prevé la posible expropiación de los bienes otorgados en concesión «si estimase que su mantenimiento durante el término de su vigencia legal perjudica el ulterior destino de los bienes o los hace desmerecer considerablemente a efectos de su enajenación» (art. 54.4). La *Ley 4/2025, de 15 de diciembre, de espacios productivos para el fomento de la industria en Andalucía* (BOJA de 23 de diciembre) determina que la declaración de un espacio industrial protegido (art. 36) conlleva la utilidad pública o interés público o social de las actuaciones que deban acometer las Administraciones públicas, para el desarrollo de actividades industriales o servindustriales asentadas o a desarrollar en el espacio industrial protegido, incluyendo la mejora o dotación de infraestructuras y servicios necesarios para el fomento de los ecosistemas industriales locales. Igualmente, se atribuye a los proyectos declarados como proyecto tractor (art. 68), que buscan satisfacer una determinada necesidad del mercado y engloban a aquellos proyectos, iniciativas o actividades industriales o servindustriales que se desarrollan en un ecosistema industrial delimitado sectorial y geográficamente e implican la participación de un amplio grupo de empresas, entidades y personas trabajadoras, así como un relevante impacto industrial y sobre el territorio, la declaración de utilidad

pública o de interés social del proyecto tractor y de sus infraestructuras asociadas y, en su caso, de las necesidades de la industria auxiliar del proyecto tractor, a los efectos expropiatorios, y la prevalencia sobre otras utilidades públicas, así como la necesidad y la urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados y el reconocimiento al sujeto promotor del proyecto de la condición de beneficiario de la expropiación. El *Decreto-ley 8/2025, de 5 de diciembre, de medidas urgentes para acelerar proyectos estratégicos que contribuyan a la transformación económica de las Islas Baleares* (BOIB de 6 de diciembre), determina que las obras de construcción, ampliación, mejora o reforma de infraestructuras o equipamientos públicos promovidos que hayan sido declaradas proyecto de especial interés estratégico (PEIE) autonómico o insular, cuando se encuentren vinculados al ciclo del agua, la declaración como proyecto de especial interés estratégico implica la declaración de utilidad pública a los efectos de los arts. 9 a 11 de la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954. En este caso, debe identificarse la relación de bienes y derechos afectados, y la expropiación puede ser tramitada por el procedimiento de tasación conjunta (art. 27.3). La *Ley de Cantabria 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria* (BOC de 4 de abril) al regular los Proyectos Empresariales Estratégicos de Cantabria (art. 22.3) determina que la declaración de un proyecto como estratégico lleva aparejada la declaración de interés social del proyecto empresarial y de sus infraestructuras asociadas, a los efectos expropiatorios, así como la necesidad y la urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados, reconociéndose al sujeto promotor del proyecto la condición de beneficiario de la expropiación. La *Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo de Cataluña* (DOGC de 31 de diciembre), modifica (art. 19) la Ley 3/2007, de 4 de julio, de la obra pública, determinando que la información pública del proyecto y la audiencia a los interesados sirven para cumplir con la obligación de ofrecer la información de la relación de bienes y derechos afectados que requiere la legislación sobre expropiación forzosa. Igualmente modifica (DA 4.^a) el texto refundido de la Ley de carreteras, aprobado por el Decreto legislativo 2/2009, de 25 de agosto, precisando que la titularidad de la vía del itinerario no motorizado, una vez ejecutada la obra, puede atribuirse a los entes locales, que, en este supuesto, tienen la condición de beneficiarios de la expropiación. A tal fin, puede firmarse el correspondiente convenio con los entes locales. Estas vías también pueden cederse a otras administraciones. La *Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa de Castilla-La Mancha* (DOCM de 17 de julio) regula la figura de los Proyectos Especiales de Vivienda en Entornos Rurales (PEVER), que tienen por objeto facilitar el acceso a la vivienda mediante la ordenación y diseño, para su inmediata ejecución, de actuaciones de uso global residencial. Se desarrollarán en municipios, dotados o no de planeamiento general, en los que concurra una acreditada necesidad de vivienda, que estén incluidos en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación de acuerdo con la normativa vigente en la materia y que cuenten con una población de hasta 5.000 habitantes de derecho, posibilitando su actuación mediante expropiación.

2.3. Novedades jurisprudenciales

2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional

La *STEDH de 18 de noviembre de 2025* (ECLI:CE:ECHR:2025:1118 JUD005300221), donde el Estado denunciado es Serbia, reitera que la aplicabilidad de la protección del art. 1 del Protocolo Adicional núm. 1 del CEDH solo tiene lugar cuando «el objeto de la controversia y las disposiciones sustantivas aplicadas comprendían elementos significativos de Derecho público e involucraban al Estado en su capacidad reguladora (*vid.*, por ejemplo, *Gladysheva c. Rusia*, núm. 7097/10, §§ 57-59, 6 de diciembre de 2011), o cuando las órdenes judiciales en procedimientos entre partes privadas perseguían el interés público (*vid. Zhidov y otros c. Rusia*, núm. 54490/10 y otros tres, §§ 94-95, 16 de octubre de 2018), § 61. Para el TEDH, «un demandante solo puede alegar una violación del art. 1 del Protocolo núm. 1 en la medida en que los hechos o decisiones impugnados se refieran a sus “posesiones” en el sentido de dicha disposición. El concepto de “posesiones” al que se refiere la primera parte del art. 1 del Protocolo núm. 1 tiene un significado autónomo que no se limita a la propiedad de bienes físicos y es independiente de la clasificación formal en el Derecho interno: ciertos otros derechos e intereses que constituyen activos también pueden considerarse “derechos de propiedad” y, por tanto, “posesiones” a los efectos de esta disposición. La cuestión que debe examinarse en cada caso es si las circunstancias del caso, consideradas en su conjunto, confirieron al solicitante un derecho sustantivo protegido por el art. 1 del Protocolo núm. 1 [*vid. Anheuser-Busch Inc. c. Portugal (GC)*, núm. 73049/01, § 63, TEDH 2007-I]», con independencia de cuál sea la regulación interna, § 67. Tras ello, el TEDH reitera su doctrina sobre el derecho de propiedad, precisando que: «El art. 1 del Protocolo núm. 1 contiene tres reglas distintas: la primera regla, establecida en la primera oración del primer párrafo, es de carácter general y enuncia el principio del disfrute pacífico de la propiedad; la segunda regla, contenida en la segunda oración del primer párrafo, abarca la privación de posesiones y la sujeta a ciertas condiciones; la tercera regla, establecida en el segundo párrafo, reconoce que los Estados tienen derecho, entre otras cosas, a controlar el uso de la propiedad de conformidad con el interés general. Estas reglas, sin embargo, no están desconectadas: la segunda y la tercera regla se refieren a casos particulares de injerencia en el derecho al disfrute pacífico de las posesiones y, por tanto, deben interpretarse a la luz del principio establecido en la primera regla [*vid.*, entre muchas otras autoridades, *Bélané Nagy c. Hungría (GC)*, núm. 53080/13, § 72, 13 de diciembre de 2016; *GIEMSrl y otros c. Italia (GC)*, núm. 1828/06 y otros dos, § 289, 28 de junio de 2018; y *Aktiva DOO c. Serbia*, núm. 23079/11, § 76, 19 de enero de 2021]. El Tribunal reitera asimismo que, para que una injerencia sea lícita, debe ir acompañada de suficientes garantías procesales contra la arbitrariedad, incluida la posibilidad de impugnar eficazmente la medida en cuestión (*vid.*, por ejemplo, *Project-Trade doov Croatia*, núm. 1920/14, § 82, 19 de noviembre de 2020), §§ 91 y 92. Por tanto, cualquier injerencia en el derecho de propiedad debe garantizar una oportunidad

razonable de presentar su caso ante las autoridades competentes con el fin de impugnar eficazmente las medidas que interfieren en el derecho de propiedad. Desde esa óptica, el TEDH considera vulnerado el derecho de propiedad al procederse por una empresa pública encargada de ejecutar el proyecto de frente marítimo a la demolición de una valla erigida por el reclamante y ocupar terrenos de los que este venía disfrutando sin título durante más de cincuenta años.

En el ámbito español, la *STC 64/2005, de 13 de marzo*, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 1, 2 y 3; la DT 1.^a, apartado 1.a), y la DT 2.^a; la DF 1.^a, y el anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. El recurso aducía que la DT 2.^a del Decreto-ley 3/2023 infringía las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE). Consideran los recurrentes que, al regular el régimen transitorio de las viviendas de uso turístico existentes a la entrada en vigor de la norma de urgencia, la disposición impugnada viene a acometer una expropiación legislativa del derecho («título habilitante») a ejercer la citada actividad económica —que entienden que constituye un activo de los propietarios, con valor patrimonial y naturaleza transmisible, incurriendo en inconstitucionalidad por no responder a ninguna causa expropiatoria y por no verse acompañada de una indemnización que guarde un equilibrio proporcional con el valor del derecho expropiado; garantías estas que impone el art. 33.3 CE a toda clase de expropiaciones—. Para resolver dicha cuestión el Tribunal Constitucional proyecta su doctrina sobre el concepto y garantías de la expropiación forzosa y su relación con la garantía del contenido esencial del derecho de propiedad [FJ 4.º b) iii)]. En primer lugar reitera la doctrina sobre el contenido esencial del derecho de propiedad en los siguientes términos: «el derecho de propiedad goza de protección en cuanto a su contenido esencial no solo frente al legislador de urgencia (art. 86.1 CE), sino frente a cualquier tipo de intervención legislativa (art. 53.1 CE). En este sentido, hemos declarado que el legislador que delimita el contenido del derecho de propiedad ha de hacerlo respetando siempre su contenido esencial, entendido como el mínimo de utilidad meramente individual que permita la reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho [SSTC 37/1987, FJ 2.º; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.º b); 89/1994, FJ 4.º, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5.º]. La traducción institucional de las exigencias colectivas derivadas de la función social de la propiedad «no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho» y «por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias» [STC 141/2014, FJ 9.º B)]». A continuación, el Tribunal Constitucional pone en relación ese contenido esencial y la posibilidad de incidencia del legislador, ya que «en virtud de lo previsto en el art. 33.3 CE, el legislador puede acometer regulaciones que afecten al contenido esencial del derecho de propiedad, bajo la condición de hacerlo respetando las exigencias previstas

en tal precepto [...] la afección al contenido esencial del derecho de propiedad actúa como criterio definitorio del concepto constitucional de expropiación forzosa frente al legislador que regula derechos patrimoniales con carácter general, con la consecuencia de que la regulación legal que afecte al contenido esencial del derecho de propiedad no necesariamente incurrirá en inconstitucionalidad, sino que será conforme con la Constitución si respeta las garantías expropiatorias del art. 33.3 CE». Consecuentemente, resulta «necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho»; ahora bien, «[e]s obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente» (SSTC 45/2018, de 26 de abril, FJ 3.º, y 204/2004, FJ 5.º, a partir de la formulación inicial de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11). De ahí que la doctrina de este tribunal haya descrito al derecho de propiedad, desde esta perspectiva, «como un derecho subjetivo debilitado; sin embargo, por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, concretado en el art. 33.3 CE por la referencia a los conceptos de utilidad pública o interés social, legitima la expropiación» (STC 111/1983, FJ 8.º). El Tribunal Constitucional recuerda, además, que «estemos ante una intervención de carácter singular o ante una de carácter general, solo existe expropiación allá donde la medida se proyecte sobre situaciones jurídico-patrimoniales consolidadas, esto es, efectivamente incorporadas al patrimonio de su titular, pues la cobertura constitucional del derecho de propiedad privada no se extiende a las meras expectativas de que permanezca invariada una regulación legal patrimonialmente ventajosa o una situación objetiva no incorporada al patrimonio personal de individuos concretos (en este sentido, SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 20; 49/2015, de 5 de marzo, FJ 6.º, y 144/2015, de 22 de junio, FJ 2.º)». Si una medida tiene materialmente carácter expropiatorio, su constitucionalidad requiere respetar las exigencias previstas en el art. 33.3 CE. Por tanto, debe concurrir una causa de utilidad pública o interés social. Ello «constituye un límite al uso de la potestad expropiatoria —es «criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida [...] expropiatoria»—, al tiempo que un elemento integrante del concepto mismo de expropiación forzosa, lo cual es consecuencia de la consideración constitucional de esta última como «instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan solo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines

públicos y sociales» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). Además, debe respetar la garantía indemnizatoria. Con la misma «se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (STC 37/1987, FJ 6.º, seguida de otras muchas). Esa «justa compensación» debe ser entendida, según ha reiterado este tribunal, en términos de razonable equilibrio: «[e]n cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de “justo precio”, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre este y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser estas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, FJ 13; seguida, entre otras, por las SSTC 141/2014, FJ 9.º, y 8/2023, de 22 de febrero, FJ 9.º). Por lo demás, ha de recordarse que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la indemnización expropiatoria (art. 33.3 CE) es solamente una de las manifestaciones, junto con la responsabilidad patrimonial de la administración (art. 106.2 CE), de la garantía patrimonial del ciudadano; garantía constitucional que, por tanto, se despliega no solo en supuestos de expropiación forzosa, sino también en otros supuestos indemnizatorios (por todas, SSTC 61/1997, FJ 33, y 112/2018, de 17 de octubre, FJ 4.º)». Desde esos parámetros, el Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad, puesto que «resulta que la habilitación para el uso turístico se ha ligado en todo caso a: i) la titularidad de la vivienda, siendo inseparable la habilitación concedida del derecho de propiedad sobre la misma, y ii) el régimen urbanístico del suelo sobre el que se erige la vivienda, advirtiéndose ex ante de la imposibilidad de destinar una vivienda a uso turístico si ello resultaba prohibido por la ordenación de usos del sector donde se encontrase. Así las cosas, no cabe entender que la DT 2.ª del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 incida, ni siquiera en el caso de los títulos habilitantes consistentes en autorizaciones o licencias municipales, sobre el contenido de un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda. Se trata de una norma que viene a someter a la nueva regulación las relaciones jurídicas de tracto continuado nacidas con anterioridad a su entrada en vigor y que, al hacerlo, incide sobre una facultad que, según se ha razonado ya, no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda y cuyo grado de estabilidad resulta, además, debilitado por su sumisión normativa *ab initio* a la compatibilidad con el régimen urbanístico de la vivienda de que se trate. Todo ello conduce a rechazar la aducida naturaleza materialmente expropiatoria de la DT 2.ª y, con ello, su alegada inconstitucionalidad por inobservancia de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE)».

A su vez, la STC 25/2025, de 29 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6.2, 7, 10, 11, 12 y 15 y la DT de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015

y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. El Tribunal Constitucional (FJ 4.º) analiza la impugnación del art. 15. El mismo «establece una regla especial de valoración aplicable en el procedimiento de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la vivienda (o “expropiación-sanción” como se denomina por la doctrina a esta institución), en virtud de la cual, en estos casos, el valor de la propiedad se reduce en un 50 por 100. La jurisprudencia constitucional ya se ha pronunciado en otras ocasiones sobre la competencia para establecer el régimen de valoración de los bienes expropiados y ha venido afirmado que el título competencial del art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación de expropiación forzosa, comprende también la competencia estatal para la determinación del justiprecio en cualquier tipo de expropiación». Ya en la temprana STC 37/1987, de 26 de marzo, afirmamos que «es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria —incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria— en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (art. 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica. En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquel y al pago de este. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (FJ 6.º). Con posterioridad, en la STC 61/1997, de 20 de marzo, vinimos a reiterar este criterio al afirmar que «es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18 CE, la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional» (FJ 19). Y, más recientemente, y con cita de las anteriores, hemos insistido en esta interpretación del título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE en la STC 14/2007, de 18 de enero, FJ 3.º Para el Tribunal Constitucional «en los ámbitos sectoriales de competencia de las comunidades autónomas (como es, en este caso, la materia de vivienda ex art. 137 EAC), corresponde al legislador autonómico definir los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* (STC 17/1990, de 7 de

febrero, FJ 10, con cita de la STC 37/1987, FJ 6.º). Ahora bien, este reconocimiento no obsta para que, en el seno de la expropiación, hayan de respetarse las garantías procedimentales establecidas en la ley estatal y, muy singularmente, los criterios para la determinación del valor de los bienes y derechos expropiados, que corresponde establecer, en exclusiva, al legislador estatal en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 CE, con la finalidad de asegurar que los bienes sean evaluados con los mismos criterios en todo el territorio nacional. Por esta razón, no puede compartirse la tesis de que la legislación autonómica de vivienda se ha limitado a recoger la regla de valoración establecida en la legislación estatal. Y ello porque la reducción del 50 por 100 contemplada en el art. 49.3 TRLSRU, al que hace referencia el inciso controvertido, es una regla especial que no está prevista en la legislación estatal para cualquier supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o expropiación-sanción, sino solamente para un caso particular que es el incumplimiento de los deberes establecidos en el TRLSRU y, muy singularmente, el incumplimiento de los deberes urbanísticos vinculados a la ejecución del planeamiento. Pues bien, el inciso previsto en el art. 15.4 de la Ley 4/2016, que ahora nos ocupa, viene a extender esa regla especial de valoración consistente en la reducción en un 50 por 100 del valor de la propiedad a un supuesto distinto —el incumplimiento del deber de ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas— y que poco tiene que ver con el supuesto expropiatorio al que hace referencia el art. 49 TRLSRU. En consecuencia, al extrapolar una regla especial de valoración de los bienes expropiados a otro supuesto de hecho distinto de aquel para el que dicha regla fue concebida por el legislador estatal, el precepto autonómico incurre en una invasión de la competencia para el establecimiento de los criterios para la determinación del justiprecio, de aplicación uniforme en todo el territorio nacional, que tiene constitucionalmente atribuida en exclusiva el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE». Consecuentemente, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias, el inciso «y de que, de conformidad con el art. 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante» del art. 15.4 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, en redacción dada por el art. 15 de la Ley 1/2022.

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

La STS de 12 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2744) aplica un control de proporcionalidad a la utilización de la expropiación forzosa, impidiendo su uso si la Administración o el beneficiario tiene ya a su disposición el terreno objeto de la expropiación. El supuesto objeto de debate es el procedimiento expropiatorio de unos terrenos para la ejecución de un proyecto de construcción de una instalación fotovoltaica y sus infraestructuras de evacuación, siendo beneficiaria una empresa privada sobre la base de una

autorización administrativa previa y autorización administrativa de construcción para el proyecto de la instalación fotovoltaica, cuando dicha empresa ya contaba con un contrato de arrendamiento sobre los terrenos. Como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia se plantea la cuestión de determinar «si la existencia de un contrato de arrendamiento sobre unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica, puede ser obstáculo para declarar la utilidad pública de dicha instalación en ese momento aún no ejecutada, por considerar que dicho contrato es título hábil suficiente para la libre disposición de los terrenos en cuestión». La respuesta que fija el Tribunal Supremo es que: i) «La existencia de un contrato de arrendamiento vigente de unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica no constituye un obstáculo para la declaración, en concreto, de la utilidad pública de la instalación», y ii) «En la relación individualizada de bienes y derechos de necesaria ocupación no pueden incluirse los terrenos arrendados, por ser el contrato de arrendamiento título hábil suficiente para su libre disposición, siempre que ese uso esté pactado en el contrato». Y ello porque: «Es preciso, por tanto, valorar la necesidad de la expropiación, que no resulta de la mera existencia de las instalaciones eléctricas en cuestión y la concurrencia de las condiciones que las mismas deben reunir y que son objeto de control por la Administración a través de la correspondiente autorización, sino que viene determinada por la falta de disponibilidad de los terrenos precisos para tal instalación por parte de la titular de la explotación, que justifica la expropiación como medio de dotar a la entidad beneficiaria de tal disponibilidad y a los exclusivos efectos de la instalación que el legislador califica de utilidad pública, de manera que la expropiación deja de tener justificación cuando el titular de la explotación goza de la disponibilidad de los terrenos en cuestión por un título hábil para el establecimiento y funcionamiento de la instalación eléctrica». La *STS de 21 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5474)* analiza la cuestión de la motivación en la adopción del procedimiento de urgencia en materia expropiatoria. En concreto, se impugnó un Acuerdo del Consejo de Ministros en virtud del cual se declara la tramitación por el procedimiento regulado en el art. 52 de la Ley de expropiación forzosa del procedimiento expropiatorio de los bienes y derechos afectados por el «Proyecto de Construcción del Sistema de Saneamiento de Oeste en Tenerife. Colectores de medianías». El Tribunal Supremo reafirma su doctrina tradicional al señalar que: «La figura de la urgente ocupación (arts. 52 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su reglamento) constituye una excepción al régimen ordinario de la expropiación, permitiendo a la Administración anticipar la toma de posesión de los bienes antes de que se fije el justiprecio. Dado que supone una injerencia más intensa en la propiedad privada que la que se produce en la expropiación ordinaria, su validez está condicionada a la existencia de una motivación suficiente, real y verificable, conforme a los principios constitucionales que rigen la actividad administrativa (arts. 9.3 y 103 CE). Esa exigencia responde a un equilibrio entre la necesidad de eficacia administrativa para realizar obras o servicios públicos y la protección reforzada del expropiado, que ve anticipada la privación de su posesión». Expresamente el Tribunal Supremo requiere una «justificación reforzada porque altera las garantías propias del procedimiento expropiatorio». Y concreta cuál debe ser su alcance: «Esa explicación de razones del carácter urgente de la expropiación debe ir más allá de la mera invocación

del interés general, al ser necesario conectar causalmente la urgencia con la obra o servicio a realizar, de manera que el interés público concernido con la expropiación quedaría gravemente afectado o resultaría imposible de seguirse el procedimiento ordinario. La motivación, además, debe ser individualizada sin que sea aceptable que se formulen con carácter genérico o estereotipado, o bien que se limiten a la mera transcripción del proyecto o que se basen en la mera conveniencia o necesidad de celeridad administrativa». La proyección de esta doctrina al caso concreto conduce al Tribunal Supremo a desestimar el recurso. Y ello porque identifica que la justificación aducida en el Acuerdo del Consejo de Ministros es triple: i) garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la normativa europea sobre protección del agua; ii) reducir la contaminación de las aguas, y iii) optimizar los sistemas de tratamiento y vertido de las aguas residuales recogidas conforme a la normativa, aplicando economías de escala en la inversión y explotación de infraestructuras. El Tribunal Supremo se remite al Plan Hidrológico de Tenerife (PHT) en el que se incluyen los listados de las aglomeraciones urbanas de la isla de Tenerife que incumplían la Directiva 91/271/CEE, y donde se pone de manifiesto el deterioro ambiental y la necesidad de la realización de las infraestructuras para evitar la infracción de la normativa comunitaria sobre el estado de las aguas. Para el Tribunal Supremo, la realidad de dos procedimientos de infracción seguidos contra el Reino de España, y la afirmación del Acuerdo del Consejo de Ministros de que se realiza la obra para asegurar la adecuada depuración de la totalidad del vertido de aguas residuales de los núcleos poblacionales del municipio de Guía de Isora con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la normativa europea sobre protección de agua (Directivas 91/271/CEE y 2006/7/CEE), así como e reducir la contaminación de las aguas, optimizar los sistemas de tratamiento y reutilizar el agua tratada para usos agrícolas, «proporciona a la decisión de urgencia una motivación suficiente, real y verificable, sin que pueda ser calificada de estereotipada, genérica o de mera conveniencia».

Respecto del momento del inicio del expediente expropiatorio en una expropiación por ministerio de la ley, la *STS de 12 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1162)* reitera la doctrina, ante la existencia de una previa sentencia, firme, que ordena la incoación del procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley. Ante la disyuntiva entre fijar el momento de inicio en la fecha de la solicitud de expropiación presentada por el interesado (en realidad un año después de esa fecha) o en la fecha fijada por la sentencia que acuerda la procedencia de la expropiación por ministerio de la ley frente a la decisión de jurado territorial de expropiación que había declarado improcedente la valoración. Y aquí el problema jurídico deriva sobre todo por el cambio normativo del régimen de valoraciones producido entre uno y otro momento. Para el Tribunal Supremo: «La previsión legal del transcurso del plazo de un año desde la solicitud contempla una situación de normalidad que por no ajustarse a la de litis no es de aplicación al caso [...] es el posicionamiento del ayuntamiento, también del Jurado, lo que obliga a que la solicitante de la expropiación tenga que acudir a la vía jurisdiccional». Por ello, y dado que «el art. 21.2. b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 prevé como fecha de referencia valorativa en los procedimientos de expropiación forzosa el momento de

iniciación del expediente de justiprecio individualizado y en que una ya reiterada Jurisprudencia sobre la interpretación de la DT 3.^a, apartado 1, en el que se previene que: «Las reglas de valoración contenidas en esta ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo», puntualiza que la referencia en el texto de la norma a «todos los expedientes» debe entenderse hecha al expediente de justiprecio, ya que el contenido de la norma de cuya aplicación se trata, valorativa y no procedimental, está destinada a ser aplicado para valorar los bienes y derechos expropiados en el momento en que esta se produce, esto es, cuando se inicia el expediente de justiprecio, y no para regular las garantías procesales de su tramitación». A su vez, la *STS de 6 de febrero de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:552)* se pronuncia sobre la valoración de un suelo en situación rural expropiado para la construcción de una base militar. La cuestión relevante es que dichos terrenos previamente habían sido arrendados a la Administración expropiante. El Tribunal Supremo parte de la legislación urbanística autonómica, que considera admisible dicho uso en los terrenos en situación básica de rural. Además, señala que «el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (en adelante, RVLS), incluye en su art. 10.3, dentro de las clases de explotaciones en suelo rural, las “comerciales, industriales, de servicios y otras, cuya actividad requiera instalaciones para su desarrollo que, no estando comprendidas en los apartados 1 y 2 del presente artículo, se destinen, entre otras, a alguna de las siguientes finalidades”, estableciendo así un criterio abierto al respecto, que no excluye que pueda considerarse como explotación en suelo rural a efectos de su valoración expropiatoria la que albergue una base militar». Por ello, y dado que los recurrentes, que arrendaron los terrenos al Ministerio de Defensa, venían percibiendo de este regularmente la renta correspondiente al arrendamiento, «resulta de plena aplicación al caso lo previsto en el art. 36.1.a) TRLS 7/2015 y en el art. 7.1 RVLS, que establecen que la valoración del suelo en situación de rural debe realizarse conforme a la renta real o potencial de la explotación, adoptándose la que sea superior». Desde esos parámetros, el Tribunal Supremo fija como doctrina casacional objetiva que: i) «En la valoración de terrenos en situación básica de suelo rural debe aplicarse indefectiblemente la renta real cuando esta sea la más alta y el desarrollo de la actividad realizada en el momento de valoración del suelo sea compatible con la normativa urbanística de aplicación», y ii) «Cuando se trate de expropiación de terrenos en situación de suelo rural, destinados a la existencia de una base militar compatible con las normas urbanísticas, respecto de los cuales sean arrendadores los expropiados y arrendataria la Administración expropiante, dichos terrenos deben ser valorados —en aplicación de lo dispuesto en el art. 36.1.a) TRLS 7/2015— de acuerdo con la renta real percibida por el arrendamiento cuando precisamente la causa *expropiandi* —o fin que justifica la expropiación— sea garantizar el mantenimiento de la base militar en dichos terrenos».

Respecto del justiprecio expropiatorio, la *STSJ de Madrid de 4 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJM:2025:13628)* reitera que: «La presunción de acierto de la resolución de los jurados de Expropiación constituye un supuesto de verdad interina, es decir, una

presunción provisional que se considera verdadera durante un proceso establecida por la ley por lo que el hecho establecido ha de tenerse por cierto, esto es existe a salvo que se acredite lo contrario suponiendo un supuesto de la inversión de la carga de la prueba establecidas en el art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil aplicable supletoriamente a este jurisdicción conforme a lo dispuesto en la DA 1.^a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y para destruir dicha verdad interina es preciso una prueba suficiente y que valorada judicialmente suponga su destrucción». El sujeto expropiado aporta como prueba un informe «de técnico y no un arquitecto superior debe significarse que sus conclusiones no pueden tener el mismo valor que aquellas que hubiera ofrecido un perito judicialmente designado, puesto que este método designación además de la cualificación técnica ofrece otro elemento, el de la imparcialidad, que acrecienta la confianza del tribunal en sus conclusiones sin perjuicio de la valoración que puede efectuarse respecto de los conocimientos. El informe pericial no valora separadamente el suelo y la construcción, sino que realiza una valoración de la vivienda utilizando el método de comparación». Pero para el TSJ de Madrid: «Evidentemente para que sea válida dicha tasación que precisa que los testigos utilizados sean válidos, y en este caso los técnicos utilizados son absolutamente inválidos puesto que no utiliza el valor de compraventas consumadas sino de meras ofertas de venta».

En materia de reversión expropiatoria, la *STS de 31 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4889)* clarifica la relación existente entre la regulación contenida en la LEF y la establecida en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Dichas regulaciones no son compartimentos estancos aplicables en función de si la expropiación tuvo el carácter de urbanística o no. El Tribunal Supremo parte de la concreción de la cuestión que presente interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consistente «en determinar si los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa resultan de aplicación a las expropiaciones urbanísticas, o si, por el contrario, el marco normativo que regula el ejercicio del derecho de reversión derivado de una expropiación urbanística es el régimen sectorial específico establecido en la legislación del suelo». La respuesta que fija el Tribunal Supremo es terminante: «Los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa son de aplicación a las expropiaciones urbanísticas con carácter supletorio cuando exista una laguna legal en la normativa sectorial urbanística y siempre que la aplicación de la norma general supletoria no resulte incompatible con la naturaleza, fines y regulación específicos establecidos en la normativa sectorial». Esta conclusión se alcanza, para el Tribunal Supremo, porque «puede inferirse del propio Real Decreto Legislativo 7/2015, un orden de aplicación que, en lo que aquí interesa, confiere prioridad, primero, a la regulación del Real Decreto Legislativo 7/2015 en los supuestos que específicamente regula como *lex specialis*, y segundo, con alcance supletorio en defecto de legislación urbanística, a la legislación general de expropiación forzosa». Y ello porque «se impone la sujeción preferente de las expropiaciones urbanísticas a la normativa urbanística, en

atención a su propia especificidad y con carácter supletorio la aplicación de la legislación general de expropiación forzosa para integrar sus lagunas en cuanto no resulte incompatible con la regulación y naturaleza propia de las expropiaciones urbanísticas. Este carácter supletorio se explica en razón a la ordenación integral, sistemática y exhaustiva del instituto expropiatorio contenida en la legislación general de expropiación forzosa». Desde estas premisas, el Tribunal Supremo precisa que si bien «tratándose de expropiaciones para uso dotacional (que es el caso debatido en estos autos: art. 47.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015), la normativa urbanística regula la reversión para el supuesto de alteración del uso que motivó la expropiación en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, excluyéndose cuando el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público [...] pero esta normativa no excluye, ni por el contenido de su regulación ni por su fundamento teleológico que son compatibles, la aplicabilidad de los supuestos que con carácter general no regula en concreto: la existencia de partes sobrantes o la que nos ocupa de inejecución de la obra o servicio/uso que motivó la expropiación». La proyección de esta doctrina casacional resulta de una importancia práctica relevante para las entidades locales. Cuando procede la expropiación para la implantación de usos urbanísticos dotacionales, la reversión queda descartada si antes de la efectiva implantación por un periodo de ocho años de tal dotación, se aprueba un cambio de planeamiento que establece un nuevo y diferente uso dotacional público. Pero ello no excluye que el sujeto expropiado o sus causahabientes pueda solicitar la reversión si transcurre un periodo de tiempo que pueda justificar la inejecución de ese nuevo uso dotacional. En el caso concreto, el Tribunal Supremo reconoce el derecho de reversión por inejecución del art. 54 LEF de unos terrenos que fueron expropiados para uso educativo en 1994 conforme al planeamiento de 1983. Aprobado en 2011 un nuevo plan, este atribuye ahora el uso de equipamiento social. Solicitada la reversión en 2020, dado que el terreno estaba siendo destinado de forma provisional a aparcamiento como consecuencias de las obras del Metro de Málaga, la misma es desestimada. Desestimación que es confirmada por el Juzgado y el Tribunal Superior de Justicia, pero revocada por el Tribunal Supremo ante la inejecución del uso público previsto en el PGOU de 2011.

3. BIBLIOGRAFÍA

- ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: «El derecho de aprovechamiento privado de las aguas», *Revista de Derecho Civil*, núm. 12, 2025, pp. 249-294.
- ARANA GARCÍA, E.: «El ejercicio desviado de los poderes de la administración cultural en España: el caso del Valle del río Darro como Bien de Interés Cultural con la tipología de zona patrimonial», en J. MELGAREJO MORENO, I. LÓPEZ ORTIZ y P. FERNÁNDEZ ARACIL (coords.), *Paisaje, patrimonio y medioambiente*, 2025, pp. 530-553.
- BELLVÍS ARTÉS, C., y VIDAL IBÁÑEZ, S.: «Los derechos del arrendatario en la expropiación: el caso especial de los arrendamientos rústicos históricos en la Comunidad Valenciana», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 197, 2025.

- BAÑO FOS, J. M.^a: «El uso intensivo del dominio público, de los autobuses turísticos a otras modalidades de transporte», *Revista de estudios locales. Cunal*, núm. 280, 2025, pp. 86-91.
- BUENDÍA MÉNDEZ, A.: «Vivienda, función social y cesión de uso obligatoria a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 120/2024, de 8 de octubre», *Revista Vasca de Administración*, núm. 131, 2025, pp. 103-139.
- CANTOS SALA, S., y MENDILIBAR NAVARRO, P.: «La necesaria conciliación de los derechos de los expropiados con el interés público existente en la ejecución de una carretera: análisis de la sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 2024», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, V. M.: «Una aproximación sectorial al planeamiento urbanístico. La ordenación urbanística de los bienes de dominio público», *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 23, 2025a, pp. 146-162.
- «La regulación y gestión urbanística y ambiental de los espacios del dominio público hidráulico y su proyección sobre la salud y la calidad de vida», en M.^a A. ARIAS MARTÍNEZ y P. GAMALLO CARBALLUDE (coords.), y R. O. BUSTILLO BOLADO (dir.), *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*, 2025b, pp. 493-532.
- IGLESIAS SEVILLANO, H.: «El dominio público en los sectores regulados: perspectivas actuales», en G. SÁNCHEZ MEDERO, O. SOTO SAINZ, M.^a J. GARCÍA SOLANA, S. VALMORISCO PIZARRO y G. PASTOR ALBALADEJO (coords.), *Democracia, política y Administración inteligentes en tiempos críticos*, 2025, pp. 385-396.
- LANZAS MARTÍN, E.-P.: «Notas marginales generadas en expedientes de expropiación forzosa, con especial consideración de la de inicio», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 807, 2025, pp. 527-541.
- MEDINA-MONTOYA ELENA, P. C.: «Los informes estatales en materia de costas en relación con el planeamiento urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 377, 2025, pp. 141-182.
- NOGUERA DE LA MUELA, B.: «La colaboración público-privada y el reto de la vivienda asequible: sociedades de economía mixta, derecho de superficie y concesiones de dominio público», en A. LLADÓ MARTÍNEZ (coord.), y J. M. TRAYTER JIMÉNEZ (dir.), *Soluciones a los problemas de la vivienda a través del urbanismo*, 2025, pp. 43-65.
- PONCE SOLÉ, J.: «Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad, o “entorno urbano”, como razón imperiosa de interés general para delimitar el derecho de propiedad sin expropiarlo: la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo, sobre uso turístico de viviendas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 378, 2025, pp. 19-58.
- RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M.^a del C.: «La expropiación forzosa: Su evolución en el marco de los derechos de los ciudadanos y la administración digital», en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.), *La buena administración para la realización de los derechos sociales fundamentales en el Derecho administrativo iberoamericano*, 2025, pp. 423-456.
- ROMERO ALOY, M.^a J.: «La ocupación del dominio público durante la celebración de las Fallas», en J. M.^a MARTÍNEZ OTERO y F. CRESPO HELLÍN (coords.), *Derecho fallero: estudios sobre el régimen jurídico de las Fallas Valencianas*, 2025, pp. 275-309.
- TRIAS PRATS, B.: «Aprovechamiento privado de aguas (subterráneas) públicas: cuarenta años de la Ley de Aguas de 1985», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 376, 2025, pp. 133-173.