

La expropiación forzosa en España: problemas de ejecución, conservación ambiental y la insuficiente protección de los derechos del expropiado

Índice

1. Introducción

1.1 Objetivos y alcance del trabajo

1.2 Estructura del trabajo

2. Marco Normativo de la Expropiación Forzosa en el Dominio Público Marítimo-Terrestre

2.1 La Ley de Costas y el concepto de dominio público marítimo-terrestre

2.2 Relación entre la Ley de Expropiación Forzosa y la Ley de Costas

2.2.1 Aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa en el contexto costero

2.2.2 Principios de expropiación específicos en zonas de costa

2.3 Procedimiento y límites de la expropiación según la Ley de Costas

2.4 El papel de la legislación ambiental en la protección del dominio público marítimo-terrestre

3. Desafíos en la Ejecución de Expropiaciones bajo la Ley de Costas y la Ley de Expropiación Forzosa

3.1 Identificación y delimitación del dominio público marítimo-terrestre

3.2 Problemas en la declaración de utilidad pública y su articulación con la Ley de Expropiación Forzosa

3.3 Falta de claridad en la delimitación y su impacto en el proceso de expropiación

3.4 Impacto de la delimitación costera en los derechos de los propietarios

3.5 Análisis de jurisprudencia relevante

- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio
- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1971
- Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2024
- Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2023, de 20 de septiembre de 2023

4. Protección de los Derechos de los Propietarios en las Expropiaciones de Zonas Costeras

4.1 Derechos afectados por la Ley de Costas y su conexión con la Ley de Expropiación Forzosa

4.1.1 Derecho a la propiedad y sus limitaciones en zonas de costa

4.1.2 Derechos de uso y aprovechamiento de terrenos costeros

4.2 Problemas específicos de la compensación en terrenos de dominio público

4.2.1 Valoración económica de terrenos costeros bajo ambas leyes

4.2.2 Demoras en el pago de indemnizaciones

4.3 Brechas en la protección de los propietarios y sus consecuencias

5. Impacto Socioeconómico y Ambiental de las Expropiaciones en el Ámbito Costero

5.1 Efecto de la expropiación en las comunidades costeras

5.2 Consecuencias para la economía local y el turismo

5.3 Efecto en la conservación ambiental y el desarrollo sostenible

- 5.3.1 Relación entre expropiación y protección ecológica de las costas
- 5.3.2 Expropiaciones como herramienta para la regeneración ambiental
- 5.3.3 Conflictos entre desarrollo económico, derechos de propiedad y sostenibilidad

6. Análisis Comparativo: Expropiación de Costas en Otros Países del Mediterráneo

6.1 Ejemplos de regulación de dominio público costero en países vecinos con el mismo sistema jurídico

6.2 Comparación de garantías ofrecidas a los propietarios

6.3 Enfoques internacionales de conservación y sostenibilidad en la gestión del litoral

6.4 Prácticas que podrían aplicarse en España

7. Propuestas de Reforma para una Expropiación Justa y Sostenible en la Costa

7.1 Mejora en los mecanismos de compensación y valoración económica en el marco de ambas leyes

7.2 Reformas legales en la delimitación del dominio público

7.3 Propuestas para una expropiación más justa en el contexto de la Ley de Costas y la Ley de Expropiación Forzosa

7.4 Incorporación de criterios de sostenibilidad y conservación ambiental en el proceso expropiatorio

7.4.1 Expropiación y restauración ecológica: un nuevo paradigma

7.4.2 Incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en la expropiación costera

7.5 Actualización de la Ley de Expropiación Forzosa para alinearla con la Constitución Española

7.5.1 Justificación de la reforma: una ley anterior a la Constitución de 1978

7.5.2 Propuestas específicas para garantizar una expropiación más justa, con mayor protección para el expropiado y adaptada a los derechos fundamentales recogidos en la Constitución

8. Conclusiones

Introducción

En España, la expropiación forzosa se erige como un instrumento fundamental que otorga a la Administración Pública la potestad de adquirir, ante la obligación de atender necesidades de utilidad pública o satisfacer el interés general, bienes de propiedad privada. Sin embargo, su aplicación conlleva una serie de desafíos significativos en distintos ámbitos, particularmente en el contexto del dominio público marítimo-terrestre. De acuerdo con los datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en España actualmente existen más de 10.000 kilómetros de bienes de dominio público marítimo-terrestre, de ahí la importancia de su protección y delimitación para garantizar su conservación y uso público (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, n.d.).

Con esta finalidad, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece el carácter inalienable e imprescriptible del régimen jurídico que regula el dominio público marítimo-terrestre (Ley 22/1988, de Costas). Pero, plantea a su vez una serie de interrogantes en lo que a la seguridad jurídica de los propietarios afectados concierne. Asimismo, dada la extensión de bienes de este tipo existentes en la actualidad, la magnitud de los retos en su delimitación se multiplica. También, al coexistir esta normativa con la Ley 17/1954, de 16 de diciembre, sobre Expropiación Forzosa, se generan una serie de dificultades prácticas cuando se ejecutan los procedimientos expropiatorios; en concreto, cabe hacer referencia a aspectos como la identificación concreta de los bienes que se ven afectados, su consecuente valoración económica y la concesión de indemnizaciones justas (Ley 17/1954, de Expropiación Forzosa).

España, como Estado democrático y de derecho, presta una particular importancia al derecho de propiedad, ya que queda reconocido en el artículo 33 de su Constitución. Independientemente de que no se trate de un derecho absoluto, puede quedar sujeto a una serie de límites en función del interés general (Constitución Española, 1978). Por ello, la importancia del presente estudio radica en analizar cómo la restricción impuesta mediante el mecanismo de expropiación forzosa debe garantizar el equilibrio imprescindible entre el interés público y los derechos individuales. En la última década, numerosos litigios cuyo objeto fue la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, así como aquellos en los que se aplicaban normativas restrictivas, han revelado la urgente necesidad de revisar la adecuación de los procedimientos expropiatorios en aras de garantizar el respeto de los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad, establecidos en el artículo 9.3. de la Constitución Española (Constitución Española, 1978).

Sin embargo, estas problemáticas que ponen en conexión la expropiación forzosa con el ámbito costero no son una novedad. Desde que la Ley de Costas entró en vigor en 1988, los conflictos en lo que a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre se han intensificado, particularmente en ciertas Comunidades Autónomas de la costa española como la Comunidad Valenciana y Andalucía (Ley 22/1988, de Costas). Las tensiones que han

surgido a raíz de la interacción entre esta normativa post-constitucional y la Ley de Expropiación Forzosa pre-constitucional revelan una multitud de problemas como la falta de claridad en los procedimientos, la adecuación en la valoración de los bienes o la transparencia en la gestión llevada a cabo por la Administración. Asimismo, el reciente impacto que está produciendo el cambio climático, con efectos como el incremento del nivel del mar o la erosión de las costas, ha elevado las tensiones, exigiendo por su parte a las autoridades administrativas una mayor atención a las demandas de aquellos ciudadanos que se ven afectados (IPCC, 2019).

En la actualidad, numerosas organizaciones, como Greenpeace o Amnistía Internacional, están haciendo eco de este problema, remarcando la falta de efectividad de los mecanismos de comunicación entre la Administración y aquellos ciudadanos que son propietarios y se ven afectados. Ello agrava la sensación de indefensión de los ciudadanos, particularmente en un momento donde la erosión de la zona costera impacta tanto a la propiedad privada como a la sostenibilidad del medioambiente y, por consiguiente, a la economía local. Por ello, las organizaciones previamente mencionadas demandan tanto una más transparencia como una mayor accesibilidad durante los procedimientos.

Ante esta situación descrita, considero imprescindible llevar a cabo una reforma integral del marco normativo de la expropiación forzosa con el objetivo de lograr un equilibrio entre la utilidad pública y la protección de los derechos del ciudadano. El fin último es lograr un diálogo inclusivo entre los actores afectados, desde la Administración Pública hasta los propietarios y las organizaciones civiles, para avanzar a un sistema que priorice la transparencia, la equidad y la adaptación a los retos actuales.

- **1.1 Objetivos y alcance del trabajo**

El presente trabajo tiene como objetivo principal ahondar en la problemática detrás de la ejecución del procedimiento de expropiación forzosa en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre, haciendo un análisis de los desafíos a los que se enfrentan los propietarios afectados, por un lado, y la Administración Pública, por el otro. Para ello, es preciso evaluar la congruencia y efectividad del marco normativo vigente, así como identificar posibles campos de mejora que logren una mayor protección de los derechos.

Por ello, uno de los pilares de este estudio radica en analizar la relación existente entre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, de ahora en adelante Ley de Costas, y la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, Ley de Expropiación Forzosa. En concreto, se examinarán aquellas disposiciones legales de particular relevancia al regir en la expropiación de zonas costeras y se evaluará el impacto que tienen en la práctica. **Se anticipa** que uno de los principales desafíos al llevar a cabo las expropiaciones es la delimitación de aquello que se considera dominio público marítimo-terrestre, generando inseguridad jurídica y consecuentes conflictos entre las partes implicadas. De igual forma, se abordarán las

problemáticas que surgen a raíz de la declaración de utilidad pública y con la estimación económica del valor de los terrenos expropiados, ambos aspectos estrechamente vinculados a la equidad del proceso expropiatorio.

En segundo lugar, este estudio tiene como objetivo determinar el alcance de legislación actual en lo que a la protección de los derechos de los propietarios respecta, especialmente en la recepción de una compensación justa, conforme a la obligación de salvaguardar los principios constitucionales de la propiedad privada. Con este fin, se procederá a examinar sentencias de especial trascendencia dictadas tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, las cuales se han enfocado en definir los límites de la actividad expropiatoria en la zona costera y, por consiguiente, sentar precedentes en dicha materia. Asimismo, no se puede pasar por alto el impacto socioeconómico que las expropiaciones han tenido en las comunidades con zonas costeras, debiendo considerar también parte del estudio los factores relativos a la economía local, el turismo y el desarrollo sostenible del medioambiente.

Por último, si bien el alcance del presente trabajo se limita a la evaluación de la legislación española vigente y su efecto en el procedimiento expropiatorio desarrollado en zonas costeras, también contará con un breve estudio del impacto que la reciente preocupación por la protección del medio ambiente y los recursos naturales está teniendo. Se considerarán aspectos como la compatibilidad entre las políticas de conservación ambiental y la normativa costera así como la necesidad de cambio en este ámbito debido a las preocupaciones por el desarrollo sostenible y el equilibrio ecológico. Con ello, se busca identificar propuestas de reforma en España que permitan optimizar el procedimiento expropiatorio y garantizar el respecto de los derechos de los expropiados conforme a los principios constitucionales y ambientales.

- **1.2 Metodología**

La metodología que guiará este trabajo integra una combinación de enfoques teóricos y jurisprudenciales procurando su adaptación a la realidad cambiante. Para comenzar, procederé a realizar un análisis exhaustivo de la normativa vigente en el territorio español, con mayor atención en la Ley de Costas, la Ley de Expropiación Forzosa y los principios constitucionales que protegen el derecho a la propiedad privada y el medio ambiente. Ello irá acompañado del estudio de la doctrina jurídica y bibliografía relevante, como fuentes complementarias que me permitirán entender las bases teóricas y prácticas del procedimiento expropiatorio en las zonas costeras.

A continuación, procederé a estudiar aquellas sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, así como de otros tribunales internacionales como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que considero de relevancia dado el precedente que en la materia expropiatoria han sentado. Con este análisis

de la jurisprudencia, el trabajo contará con la perspectiva jurídica adoptada por los tribunales, es decir, con los criterios interpretativos utilizados por estos.

Del mismo modo, en el trabajo se incluirá el análisis de casos reales en los que se han expropiado zonas de dominio público marítimo-terrestre, haciendo un especial énfasis en las características comunes de los conflictos que han surgido en la delimitación de aquello considerado dominio público, la consecuente declaración de su utilidad y la estimación del valor de los terrenos expropiados. Ello me permitirá conocer los principales problemas en torno al proceso expropiatorio y cómo impactan a los propietario de los terrenos y sus derechos sobre ellos.

Por otro lado, dada la relevancia que la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible están teniendo en el discurso político actual, considero preciso estudiar cómo debe evolucionar el proceso expropiatorio para adaptarse a un mundo en constante cambio. Con este fin, estudiaré el impacto de las políticas públicas medioambientales, teniendo en cuenta su interés por preservar los ecosistemas de las zonas costeras, la importancia del cambio climático y las restricciones que la política medioambiental impone. También, al analizar lo anterior, se tendrá en cuenta el impacto social y económico que han tenido las expropiaciones en las zonas con costa.

Para concluir, una vez estudiados los resultados obtenidos en el detallado análisis, procederé a elaborar una serie de propuestas de cambio con la finalidad de mejorar la legislación, lograr un proceso con todas garantías de justicia, equidad y respeto con los derechos fundamentales y adaptarla a un mundo cambiante donde el interés público ha ampliado sus horizontes. Con esta metodología se pretende obtener un análisis desde una óptica crítica e integral con una correcta fundamentación jurídica y enfocado en los desafíos actuales.

- **1.3 Estructura del trabajo**

La estructura del trabajo se compone de siete capítulos en los que se analizará progresivamente el régimen jurídico de la expropiación forzosa del dominio público marítimo-terrestre en España, la problemática que trae consigo su ejecución, el impacto que produce en los derechos de aquellos ciudadanos afectados y en la conservación medioambiental, terminando con las propuestas de reforma que, a mi parecer, mejorarán el sistema actual.

En la primera parte, se introduce la expropiación forzosa en España y su marco normativo vigente, con un detallado estudio de la base teórica y jurídica de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. A continuación, el estudio continuará con el análisis de la problemática que surge al aplicar la mencionada normativa, centrándose en lo relacionado con la delimitación de aquello que se

considera dominio público y en los criterios que la Administración sigue para justificar la utilidad pública de los terrenos expropiados en zonas costeras. En este sentido, se estudiará la normativa y la interpretación realizada de la misma a fin de examinar la inseguridad jurídica que de ello deriva, incluyendo un examen jurisprudencial de la materia dada su influencia en la evolución del derecho expropiatorio en nuestro país.

En la segunda parte, el trabajo se adentrará en el estudio de cómo afectan las expropiaciones a los propietarios, analizando cuestiones como la adecuación de la valoración económica que se realiza, la compensación económica y las dificultades que sufren los afectados en la protección de sus derechos. Además, dado el papel gestor que juega el Estado en esta materia y las consecuencias socioeconómicas y ambientales que de estos procesos se derivan, se realizará un examen de ello.

Para terminar, este trabajo contará con una serie de propuestas de reforma que se centrarán en encontrar un equilibrio entre la importancia de preservar el litoral y la adecuada protección de los derechos de los afectados. En este apartado, se realizan sugerencias enfocadas en la inclusión de criterios de sostenibilidad en los procedimientos así como la modernización de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa con el fin de lograr su armonización con los principios constitucionales y que los afectados reciban un tratamiento justo en un proceso transparente. De esta forma, se llegará a una reflexión que expondrá los desafíos pendiente y la necesidad de alcanzar soluciones que combinen la protección del medioambiente y los derechos de los propietarios de zonas costeras.

Marco Normativo de la Expropiación Forzosa en el Dominio Público Marítimo-Terrestre

- 2.1 La Ley de Costas y el concepto de dominio público marítimo-terrestre

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas recoge principalmente la regulación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) en el territorio español; siendo la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral su reforma más significativa. Ambas leyes tiene como objetivo, recogido en sus correspondientes Preámbulos, la salvaguarda, conservación y uso razonable del litoral, garantizando el desarrollo sostenible del ecosistema costero así como su uso público (García Roca, 2019). A través de la Ley de Costas se determinan las competencias que las diferentes administraciones públicas tendrán en los referente a la vigilancia, conservación y restauración de las zonas costeras, estableciendo así el marco integral de su gestión. También, con la finalidad de asegurar el desarrollo sostenible y evitar ocupaciones ilegales, establece una serie de principios en torno a la planificación y ordenación de la zona costera. En lo que a la reforma introducida en 2013 se refiere, esta buscó la conciliación entre la protección del medioambiente y las actividades de carácter

económico que se venían desarrollando en la costa. Ello se logró mediante la introducción de un régimen de concesión de autorizaciones más flexible mientras se mantenía la prevalencia del interés público (Noticias Jurídicas, 2013).¹

La Constitución Española hace referencia al dominio público marítimo-terrestre en su artículo 132, estableciendo a su vez su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable y asegurando su preservación con fines de interés general. Sin embargo, será la Ley de Costas en sus artículos 3 y 4 la encargada de establecer el alcance de este concepto, puesto que especifica que el dominio público marítimo-terrestre, de ahora en adelante DPMT, incluye “*la ribera del mar, las playas, dunas, marismas, acantilados, zonas inundables y terrenos ganados al mar de forma natural o artificial*” (Fernández Egea, 2020). Del mismo modo, se considerará que forma parte de este dominio “*las aguas interiores, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental*”. Sin embargo, es preciso recordar que con la reforma introducida en 2013 se exige que la gestión y uso del DPMT responda a principio de sostenibilidad y respete el equilibrio ecológico, al tiempo que limita su privatización y prohíbe aquellos usos que comprometan su integridad. Con ello, se completa un riguroso marco normativo que busca garantizar el disfrute del litoral y prevenir su deterioro.

En concreto, cuando se hace referencia al dominio público marítimo terrestre, se alude a una serie de bienes de uso público que no pueden ser enajenados en favor de particulares y que cuentan con limitaciones en lo referente a su aprovechamiento. Sin embargo, la Ley de Costas posibilita la otorgación de concesiones y autorizaciones a particulares que busquen darle un uso compatible con la naturaleza de su dominio y que respeten los principios medioambientales (López Ramón, 2020).

Por lo tanto, la delimitación de aquello que se considera DPMT se realiza a través de un procedimiento regulado en el artículo 12 de la Ley de Costas. Este se conoce como desline y dicho artículo establece cuales son los límites entre propiedad privada y dominio público (Jiménez Blanco, 2018).

En cuanto a los principios rectores que se establecen en la Ley de Costas, cabe destacar la prevalencia del interés general, la salvaguarda del medio ambiente y la garantía de libre acceso y disfrute del litoral (Pérez de los Cobos, 2021). Para su cumplimiento, se han incluido una serie de disposiciones encargadas de la gestión sostenible de las zonas costeras y de evitar su deterioro o sobreexplotación.

¹ Noticias Jurídicas. (2013). *Resumen de urgencia de la Ley 2/2013, de protección del litoral y de reforma de la Ley de Costas*. Recuperado de <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/2878-resumen-de-urgencia-de-la-ley-2-2013-de-proteccion-del-litoral-y-de-reforma-de-la-ley-de-costas/>