

# EL PATRIMONIO CULTURAL Y LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: LAS CAUSAS DE EXPROPIAR

JAVIER BARCELONA LLOP  
Universidad de Cantabria

## *Cómo citar/Citation*

Barcelona Llop, J. (2019).

El patrimonio cultural y la expropiación forzosa: las causas de expropiar.

*Revista de Administración Pública*, 209, 93-144.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.209.03>

## **Resumen**

El texto vigente de la Ley de Expropiación Forzosa regula el procedimiento especial para la expropiación de bienes de valor artístico e histórico, pero la determinación de las causas que justifican el ejercicio de la potestad figura en la legislación de patrimonio cultural, que atribuye a la Administración competente la función de concretarlas en cada caso. El presente estudio analiza cuáles son en la actualidad, tanto en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 como en las leyes autonómicas.

## **Palabras clave**

*Causa expropriandi*; expropiación forzosa; patrimonio cultural.

**Abstract**

The current text of the Expropriation Act regulates the special procedure for the expropriation of goods of artistic and historical value, but the determination of the causes that justify the exercise of power is contained in the cultural heritage legislation, which is attributed to the Administration competent to specify them in each case. The present study analyzes what are currently such causes of expropriation, both in the Spanish Historical Heritage Act of 1985 and in the regional law.

**Keywords**

*Causa expropriandi*; Expropriation; cultural heritage.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. DECLARACIÓN GENÉRICA POR LEY Y CONCRECIÓN CASO POR CASO MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO. III. RECONDUCCIÓN A LA UNIDAD DE LAS DIVERSAS CAUSAS DE EXPROPIAR LEGALMENTE PREVISTAS. IV. LA CRISTALIZACIÓN NORMATIVA DE LAS CAUSAS DE EXPROPIAR EN EL ÁMBITO DEL PATRIMONIO CULTURAL. V. EXPROPIACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE CONSERVACIÓN, CUSTODIA Y MANTENIMIENTO. 1. ¿Qué bienes pueden expropiarse por esta causa? 2. Expropiación por el incumplimiento de la función social de la propiedad. 3. El principio de proporcionalidad. VI. EXPROPIACIÓN POR PELIGRO DE DESTRUCCIÓN O DETERIORO DEL BIEN, O POR USO INCOMPATIBLE CON SUS VALORES. VII. EXPROPIACIÓN DE INMUEBLES QUE IMPIDEN O PERTURBAN LA CONTEMPLACIÓN DE BIENES AFECTADOS POR UNA DECLARACIÓN DE INTERÉS CULTURAL O DEN LUGAR A RIESGOS PARA LOS MISMOS. VIII. EXPROPIACIÓN PARA LA INSTALACIÓN Y AMPLIACIÓN DE MUSEOS, ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS. IX. LEYES AUTONÓMICAS.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Entre los *procedimientos especiales* regulados en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (en adelante, LEF) y en su Reglamento de 1957 (en lo sucesivo, REF), figura el relativo a la expropiación de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico. La *especialidad* más aparente de este procedimiento *especial* estriba en que el justiprecio lo fija en vía administrativa una comisión de académicos en lugar del jurado de expropiación, pero el ejercicio de esta potestad en el sector del patrimonio cultural se distingue también por la tipificación legal de unas causas de expropiar características, que en la actualidad figuran recogidas en la legislación del ramo, tanto en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 (en adelante, LPHE) como en las leyes autonómicas<sup>1</sup>. Ello no constituye novedad alguna, pues en el derecho español ha

---

<sup>1</sup> Las leyes autonómicas de patrimonio histórico o cultural se citarán en lo sucesivo indicando únicamente el nombre de la comunidad correspondiente (por ejemplo, Ley de Aragón). El listado es el siguiente, ordenado cronológicamente. Ley 7/1990, de Patrimonio Cultural del País Vasco; Ley 9/1993, de Patrimonio Cultural de Cataluña; Ley 4/1998, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Valenciana; Ley 11/1998, de Patrimonio Cultural de Cantabria; Ley 12/1998, de Patrimonio Histórico de Illes Balears; Ley 3/1999, de Patrimonio Cultural de Aragón; Ley 4/1999, de Patrimonio

sido moneda corriente que las normas reguladoras del patrimonio histórico, artístico o cultural tipifiquen causas de expropiar particulares, algunas de ellas endémicas de este sector del ordenamiento y todas directamente relacionadas con la función social de los bienes.

El propósito del presente estudio es analizar las causas de expropiar previstas en la legislación de patrimonio cultural. Se trata de un objeto formalmente muy acotado pero materialmente expansivo puesto que de manera casi continua conecta con cuestiones que pertenecen a la disciplina general de la expropiación forzosa y/o al régimen jurídico de los bienes que forman parte del patrimonio cultural, así como, aunque en medida algo menor, con las singularidades que presenta el ejercicio de la potestad cuando recae sobre la propiedad cultural. Con la finalidad de evitar que las dimensiones del trabajo sobrepasen el límite de lo razonable, he procurado no salirme de la senda estrictamente amojonada por las causas de expropiar que registran las leyes de patrimonio histórico, artístico o cultural y hacer caso omiso de las numerosas llamadas que se oyen al pasar por ella, siempre muy atrayentes<sup>2</sup>.

---

Histórico de Canarias; Ley 2/1999, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; Ley 1/2001, del Patrimonio Cultural de Asturias; Ley 12/2002, de Patrimonio Cultural de Castilla y León; Ley Foral 14/2005, de Patrimonio Cultural de Navarra; Ley 7/2004, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; Ley 4/2007, de Patrimonio Cultural de la Región de Murcia; Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía; Ley 4/2013, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha; Ley 3/2013, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; Ley 5/2016, de Patrimonio Cultural de Galicia. La proliferación de leyes autonómicas reguladoras de los bienes culturales es un hecho incontestable, así como que muchas de ellas, por no decir todas, aspiran a establecer un régimen jurídico lo más acabado posible; a ello contribuyen también las reguladoras de los llamados *patrimonios especiales*, a algunas de las cuales también habremos de referirnos.

<sup>2</sup> Aunque su proximidad con el tema es patente, eludimos por la razón señalada lo relativo al derecho de reversión, sobre el que da pie a ciertas consideraciones la STS de 18 de diciembre de 1990 (RJ 10047), que rechaza la reversión solicitada por el Obispado de Córdoba en relación con los bienes expropiados para la ejecución de las excavaciones necesarias para el total descubrimiento y conservación del Palacio de los Califas. Es interesante la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Kanaginis contra Grecia*, de 27 de octubre de 2016 (demanda 27662/09), que resuelve una demanda relativa a la reversión de un terreno expropiado con la finalidad de ejecutar intervenciones arqueológicas que no se llevaron a efecto, pero el objeto del litigio no era la reversión en sí, sino el montante de la indemnización que el expropiado tenía que abonar al Estado para recuperar el bien.

## II. DECLARACIÓN GENÉRICA POR LEY Y CONCRECIÓN CASO POR CASO MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO

Entre las diversas formas de declarar la causa de expropiar que contempla la LEF, una de ellas domina en la legislación de patrimonio cultural: una norma legal registra genéricamente la *causa expropriandi*, que es caso por caso reconocida por la Administración titular de la potestad<sup>3</sup>. Así es hoy y así era ya en el ordenamiento precedente, como el Tribunal Supremo tuvo ocasión de aclarar en el asunto de la expropiación de varios inmuebles adosados a la muralla de Montblanch (Tarragona), en el que el abogado del Estado sostuvo que la Ley de patrimonio histórico entonces vigente (la de 13 de mayo de 1933) declaraba la utilidad pública y que la Administración se limitaba a aplicarla sin más, motivo por el que el demandante no podía combatir en sede contencioso-administrativa la declaración en sí al venir establecida en una norma con rango legal. La STS de 1 de marzo de 1978 (RJ 739) desmontó sin contemplaciones el argumento explicando que el mecanismo consistía en el reconocimiento singular mediante un acto administrativo de una causa de expropiar genéricamente prevista en la ley<sup>4</sup>.

Lo que la sentencia no admitió es que el acto administrativo pudiera impugnarse de forma autónoma o separada pues, dijo, «salvo los casos excepcionales de haberse cometido por la Administración algún vicio de nulidad de pleno derecho, radical y absoluta [...], la Resolución que declare la utilidad

---

<sup>3</sup> Normalmente, la autonómica, sin perjuicio de las atribuciones del Estado conforme a lo dispuesto en el art. 6, b) LPHE. En cuanto a los ayuntamientos, el art. 37.3 LPHE les reconoce potestad expropiatoria en ciertos casos muy concretos, pero previa notificación del propósito de ejercerla a la Administración competente, que tendrá prioridad. En términos generales, las leyes autonómicas no son más generosas con las atribuciones municipales en este concreto punto, si bien los repertorios jurisprudenciales muestran que las expropiaciones acometidas por ayuntamientos son algo más frecuentes de lo que en principio cabría esperar a la vista de la forma en que las leyes perfilan su competencia.

<sup>4</sup> Aunque sea ese esquema al que por lo común obedecen las leyes de patrimonio cultural, no cabe descartar que la *causa expropriandi* se declare de una forma distinta a la prescrita en ellas. En aras de la mencionada contención no vamos a detenernos en este punto, pero cabe recordar que, en el caso del expediente expropiatorio incoado para la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas, el Tribunal Supremo ha aceptado la validez de una declaración implícita en virtud de un plan o proyecto de obras a pesar de que la Ley de Navegación Aérea de 1960 contempla de forma idéntica a la nuestra la declaración de la causa de expropiar; véase la STS de 21 de mayo de 2002 (recurso 80/1998).

pública —al igual que la de necesidad de la ocupación— está excluida de la impugnabilidad directa e independiente del proceso contencioso-administrativo, conforme al principio de concentración de impugnaciones establecido en el art. 126 de la L. Ex. For. que remite a la finalización del expediente de expropiación o a la de cualquiera de sus piezas para el ejercicio de las acciones respectivas, momentos en los cuales podrá el actor formular las pretensiones atinentes a sus derechos». La misma tesis figura en la STS de 27 de octubre de 1976 (RJ 4405), también sobre la expropiación de inmuebles adosados a la muralla de Montblanch, y en la STS de 22 de marzo de 1979 (RJ 929), relativa a la declaración de utilidad pública de las obras y servicios necesarios para llevar a cabo la revalorización y conservación del monumento histórico-artístico llamado *Casa de la Canonja* en Barcelona.

El principio de concentración de impugnaciones está hoy completamente olvidado pues la STS de 3 de diciembre de 1998 (recurso 4173/1994) dice que el art. 24.1 de la Constitución lo ha hecho desaparecer. Y en la doctrina, García de Enterría y Fernández Rodríguez afirman, desde la 3.ª edición del tomo II de su obra en común (1991), que el acuerdo administrativo que reconoce en cada caso la causa de expropiar legalmente contemplada de forma genérica es susceptible de impugnación jurisdiccional y que «[a]hí, justamente ahí, debe comenzar la garantía judicial»<sup>5</sup>. El planteamiento es plenamente consecuente con la fisonomía de la operación, pues si la Administración aplica la ley en un supuesto dado el acto de aplicación ha de poder ser objeto de control judicial autónomo.

Ahora bien, no cabe desconocer que la declaración de la causa de expropiar precede al inicio del procedimiento conducente a la privación de la propiedad, procedimiento que da comienzo con el acuerdo de necesidad de ocupación al que la doctrina atribuye, fundadamente, la condición de acto expropiatorio propiamente dicho<sup>6</sup>. En ese marco, el Tribunal Supremo afir-

<sup>5</sup> E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (1991), *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, vol. II, 3.ª ed. (pág. 229); lo mismo en la 15.ª edición (2017), Civitas Thomson Reuters (pág. 264). Un planteamiento similar en, por ejemplo, F. García Gómez de Mercado (2000), *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Comares (págs. 68-69); V. Escuin Palop (2002), «Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva Ley de expropiación forzosa», *Cuadernos de Derecho Público*, 17 (pág. 131); G. Fernández Farreres (2018), *Sistema de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters Civitas, tomo II (pág. 306).

<sup>6</sup> D. Utrilla Fernández-Bermejo (2015), *Expropiación forzosa y beneficiario privado. Una reconstrucción sistemática*, Marcial Pons (págs. 52-61); J. L. Martínez López-Muñiz (2018), «El acto administrativo expropiatorio», *Revista de Administración Pública*, 206 (págs. 11-35).

ma que el acuerdo de declaración de utilidad pública no debe ser notificado, pues, indican las sentencias de 12 de marzo de 1993 (recurso 1860/1990) y de 9 de febrero de 1999 (recurso 5510/1994), en esta fase «no existen interesados a los que haya de hacerse notificación alguna»; pero también dice el Tribunal Supremo, ahora en la Sentencia de 28 de febrero de 2011 (recurso 1040/2007), que «[l]os afectados por las declaraciones de utilidad pública impugnadas gozan, sin duda, del derecho a la tutela judicial efectiva y, por eso, la declaración de utilidad pública no es acto de trámite y ha sido enjuiciada con plenitud en esta vía jurisdiccional contencioso-administrativa». Ambos argumentos se compaginan muy difícilmente, pues si no existen «interesados a los que haya de hacerse notificación alguna» no se advierte cómo los afectados pueden beneficiarse del derecho a la tutela judicial efectiva y obtener un enjuiciamiento pleno de la declaración de la causa de expropiar. Es sabido que los expropiados pueden hacer valer cualquier infracción, incluidas las atinentes a la declaración de la causa, con motivo de la impugnación del acuerdo sobre el justiprecio<sup>7</sup>, pero hablamos del control judicial autónomo del acuerdo que nos ocupa, pues es en relación con él, recordemos nuevamente a García de Enterría y Fernández Rodríguez, cuando debe comenzar la garantía judicial.

Sin pretensión alguna de ofrecer una respuesta válida con carácter general, ciertos asuntos de los que se han ocupado los tribunales de lo contencioso-administrativo indican cuál es la que procede en nuestro ámbito. La STS de 27 de marzo de 2007 (recurso 282/2005), la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 9 de abril de 2002 (recurso 844/2000) y la STSJ de Castilla y León (Burgos) 390/2007, de 7 de septiembre (recurso 259/2005) se pronuncian, respectivamente, sobre la causa de la expropiación necesaria para la ampliación del Archivo de la Guerra Civil Española en Salamanca, para la conservación, mantenimiento y utilización compatible con sus valores de la Zona Arqueológica de *Baelo Claudia* (Cádiz) y para la ampliación del Museo de Arte Contemporáneo «Esteban Vicente» en Segovia. En los tres casos, la declaración de la causa de expropiar se hizo indicando los inmuebles de necesaria ocupación, pero sin acordar esta. Es decir, se mantuvo la separación entre la fase previa al procedimiento expropiatorio y el inicio del mismo, pero en aquel momento preliminar quedaron ya señalados y perfectamente identificados los bienes

<sup>7</sup> Por ejemplo, la STSJ de Madrid 122/2017, de 2 de marzo (recurso 157/2014), estima el recurso interpuesto frente al acuerdo de justiprecio de un inmueble que figuraba en las normas subsidiarias del Ayuntamiento madrileño de Meco bajo el régimen de protección de los bienes de interés cultural, declarando la Sala la nulidad del expediente entero por inexistencia de la causa de expropiar.

sobre los que iba a recaer la privación<sup>8</sup>. En tales condiciones, es una evidencia que existen interesados en la declaración de la causa de expropiar que, como dice la citada STS de 28 de febrero de 2011, «gozan, sin duda, del derecho a la tutela judicial efectiva».

En estos casos, y en otros similares que puedan darse, la fase de declaración de la *causa expropriandi* sigue siendo formalmente anterior al comienzo del procedimiento, pero no es posible mantener la tesis de que por tal razón no hay interesados, porque los hay, con nombres y apellidos. Dado esto, es lícito preguntarnos si cabe seguir afirmando que no es necesario notificarles nada, o que no tienen que ser oídos antes del dictado de un acuerdo que, mírese como se mire, les afecta directamente, aun cuando el acto expropiatorio no haya sido formalizado. Y es en estos casos, y en otros similares, cuando el control de la causa de expropiar debe suponer, como hemos visto que dicen García de Enterría y Fernández Rodríguez, el comienzo de la garantía judicial.

Abordando ahora un aspecto distinto de la cuestión, recordemos que, a juicio del Tribunal Supremo, «la determinación de aquellas causas de utilidad pública o de interés social que puedan legitimar la expropiación pertenece en principio al ámbito de la discrecionalidad de la Administración competente», motivo por el que la fiscalización jurisdiccional no puede «proyectarse, en cuanto al aspecto sustantivo de la determinación de la «causa expropriandi» se refiere, al núcleo de oportunidad de la declaración» (STS de 31 de marzo de 1998, recurso 6350/1993). Tales aseveraciones pueden ser de recibo si atendemos únicamente a los conceptos legales y constitucionales de utilidad pública e interés social, cuya elasticidad está más que probada al margen de que sea posible conferir a cada uno de ellos un significado más o menos discernible, como puso de manifiesto Eduardo García de Enterría muy poco después de la aprobación de la LEP<sup>9</sup>. Pero en nuestro caso no es factible hablar

---

<sup>8</sup> En el caso del Archivo de la Guerra Civil, la Sentencia del Tribunal Supremo deja muy claro que la necesidad de ocupación fue declarada por un acto distinto al recurrido; tan distinto que fue objeto de impugnación separada y dio lugar a un proceso que terminó con la STSJ de Castilla y León (Valladolid) 70/2011, de 18 de enero (recurso 2255/2005), que lo anuló. La consulta de los acuerdos que declaran la causa de expropiar en los otros dos asuntos mencionados permite comprobar que ninguno de ellos resolvió sobre la necesidad de ocupación; véanse el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 76, de 4 de julio de 2000, págs. 10368-10370, y el *Boletín Oficial de Castilla y León*, 37, de 23 de febrero de 2005, págs. 3772-3773.

<sup>9</sup> E. García de Enterría (1984), *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas (págs. 57-62); recuérdese que esta obra es una reedición facsimilar de la publicada en 1956 por el Instituto de Estudios Políticos. Aproximaciones más modernas en, por ejemplo, E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (2017: 262-263);



de discrecionalidad administrativa, sino de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados.

Para llegar a la conclusión apuntada no es necesario adscribirse a planteamiento teórico alguno sobre las potestades discrecionales o los conceptos jurídicos indeterminados<sup>10</sup>, bastando con aproximarse al modo en que el legislador diseña las causas de expropiar en la normativa de patrimonio cultural. Lejos de utilizar expresiones susceptibles de generar polémicas acerca de si debe ultimar su interpretación jurídica el órgano administrativo o puede hacerlo también el juez, o de apelar a conceptos cuya exégesis requiere la realización de sofisticados juicios técnicos, las leyes acuñan causas de expropiar cuya interpretación no deja mucho margen: impedir o perturbar la contemplación de inmuebles de interés cultural, incumplimiento de las obligaciones de conservación, custodia y mantenimiento, peligro de destrucción o deterioro de los bienes culturales, instalación y ampliación de archivos, museos o bibliotecas, etc. A diferencia de lo que hace en otras ocasiones<sup>11</sup>, el legislador predetermina con precisión suficiente las causas de expropiar, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa está en plenas condiciones de apreciar si la Administración ha aplicado de forma correcta el concepto legal que describe la causa legitimadora de la privación.

Cabe que nos preguntemos, por último, si, dándose una de las causas de expropiar legalmente previstas, la Administración cuenta con libertad para decidir si actúa la potestad o no. En nuestro ordenamiento, la cuestión de la eventual obligación administrativa de expropiar se presenta en el ámbito

---

L. Y. Montañés Castillo (2017), «La expropiación: concepto, elementos y procedimiento», en M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (dirs.), *Derecho Administrativo*, tomo III, Tecnos (pág. 270); G. Fernández Farreres (2018: 297-300); J. A. Santamaría Pastor (2018), *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, tomo I, 5.ª ed. (págs. 402-403). Con todo, no falta quien considera que la práctica intercambiabilidad de los conceptos de utilidad pública y de interés social y la inexistencia de criterios claros de distinción determinan que la dualidad sea superflua e innecesaria; así, S. Muñoz Machado (2011), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Iustel, vol. IV (pág. 852).

<sup>10</sup> Una síntesis en N. Ruiz Palazuelos (2019), «A vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados y su control judicial», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 196 (págs. 142-166).

<sup>11</sup> Como, por ejemplo, en el art. 4 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, conforme al cual «[l]as actividades encaminadas a la consecución de los fines de esta ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados».

urbanístico, así como en el cubierto por alguna disposición especial, destacándose en ese marco el derecho de los interesados a ser expropiados si se dan las condiciones y circunstancias legalmente establecidas<sup>12</sup>. Y es de señalar que la misma idea se advierte en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien ha indicado que del art. 1 del Primer Protocolo Adicional, no se sigue derecho alguno a ser expropiado salvo que el ordenamiento nacional prevea la privación sin otorgar margen alguno a la Administración para decidir al respecto<sup>13</sup>.

Las leyes de patrimonio cultural no establecen que la Administración esté obligada a expropiar en ningún caso y algunas resoluciones judiciales, como las SsTSJ de Canarias (Las Palmas) 172/2011, de 2 de diciembre (recurso 385/2009), y de Baleares 46/2006, de 11 de enero (recurso 280/2001), han rechazado terminantemente las pretensiones de quienes aspiraban a que sus bienes fueran expropiados<sup>14</sup>. Estas dos sentencias resuelven correctamente a la vista del criterio jurídico presente en este ámbito normativo, que coincide con

<sup>12</sup> En relación con la llamada *expropiación por ministerio de la ley* prevista en la legislación urbanística, véanse, por ejemplo, las SsTS de 13 de septiembre de 2013 (recurso 7102/2010) y 457/2018, de 20 de marzo (recurso 159/2017), o la Sentencia de la Audiencia Nacional 412/2016, de 24 de octubre (recurso 113/2016); y a propósito de lo dispuesto en la Ley 91/1978, del Parque Nacional de Doñana, la STS de 24 de febrero de 2003 (recurso 9512/1998).

<sup>13</sup> Sentencia *Kutlu y otros contra Turquía*, de 13 de diciembre de 2016 (demanda 51861/11), §§ 58-60. A ello cabe añadir que la Sentencia *Potomska y Potomski contra Polonia*, de 29 de marzo de 2011 (demanda 33949/05), resuelve que los interesados deben disponer de medios eficaces para combatir la negativa de la Administración a expropiar su finca, que habían adquirido del propio Estado y que no pudieron destinar a lo que pretendían pues, tiempo después de la compraventa, fue clasificada por albergar un cementerio que databa del siglo XIX y era una de las escasas muestras de la antigua cultura judía en la Pomerania polaca.

<sup>14</sup> En el primer caso, la pretensión se apoyaba en que el inmueble había sido declarado bien de interés cultural, circunstancia que, según la Ley de Canarias, legitima la expropiación. El segundo era más complejo; los interesados habían adquirido un bien culturalmente valioso con el compromiso de rehabilitarlo, pero no pudieron ejecutar las obras que habían proyectado pues no eran compatibles con la protección del patrimonio arqueológico, aunque otras sí podían serlo. En este asunto, los interesados apoyaron su pretensión en la STS de 8 de mayo de 1990 (RJ 4904), que reconoció el derecho de los demandantes a ser expropiados más de veinte años después de que fuera declarada la utilidad pública de la revalorización del yacimiento arqueológico del teatro romano de Tarragona. El precedente, sin embargo, no era realmente tal, pues las circunstancias del caso eran muy distintas y, sobre todo, se daba la circunstancia de que en el supuesto del teatro romano de Tarragona los propietarios del solar vieron

el expuesto con carácter general por la STS de 6 de febrero de 2014 (recurso 2202/2011): el particular no ostenta «un derecho a que la Administración le expropie sus bienes, lo que determina que ni puede exigir que inicie un procedimiento expropiatorio, salvo en los casos excepcionales en los que una ley así lo dispone»<sup>15</sup>.

Asumiendo que es así, es posible, no obstante, apuntar lo siguiente. Como vamos a exponer acto seguido, todas las causas de expropiar en el ámbito del patrimonio cultural están vinculadas al derecho cívico a acceder a la cultura, independientemente de que algunas de ellas se dirijan de forma inmediata a la protección de los bienes. Desde esta perspectiva —que no es, quiero recalcarlo, la de los derechos del propietario—, podemos formular la pregunta de si la expropiación no puede venir obligada en algún caso por la garantía del derecho constitucional a acceder a la cultura o por el mandato constitucional a los poderes públicos de garantizar la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico; esto es, si el art. 44 de la Constitución, el art. 46 o incluso ambos no pueden llegar a abonar la necesidad jurídica de acometer la expropiación forzosa en un supuesto dado. Dejamos el argumento aquí, a la espera de mejor ocasión para desarrollarlo.

### III. RECONDUCCIÓN A LA UNIDAD DE LAS DIVERSAS CAUSAS DE EXPROPIAR LEGALMENTE PREVISTAS

Comprobaremos más adelante que las causas de expropiar tipificadas en la legislación de patrimonio cultural son y han sido diversas; ello no impide, sin embargo, que todas puedan reconducirse a una causa común de la que son especificaciones.

De la jurisprudencia del TEDH se sigue que la protección del patrimonio cultural es una legítima causa de expropiar de calidad no menor a la de otras de gran raigambre, como la ejecución de obras públicas o la consecución

---

frustradas sus aspiraciones de edificar 32 viviendas, para lo que contaban con licencia otorgada antes de que fuera declarada la utilidad pública de la expropiación.

<sup>15</sup> La sentencia añade que tampoco se puede exigir «que continúe el procedimiento iniciado salvo que haya surgido un derecho subjetivo». Esta alusión debemos conectarla con los supuestos en los que la jurisprudencia admite que la Administración desista de un procedimiento expropiatorio ya iniciado, hipótesis que en el sector del patrimonio cultural es analizada en las SsTS de 23 de marzo de 1993 (recurso 6285/1990), sobre la expropiación del Palacio de Aguirre o de Balmar, acometida por el Ayuntamiento guipuzcoano de Deba, y de 16 de octubre de 2003 (recurso 323/1999), relativa a la expropiación por el Ayuntamiento de Oviedo del Conjunto Histórico de Olloniego.

de fines sociales<sup>16</sup>. En línea con el criterio general que mantiene acerca del margen de apreciación nacional en la selección de la causa de las privaciones patrimoniales, el Tribunal reconoce a los Estados una cierta libertad<sup>17</sup>, pero ello no obsta a que la defensa y la tutela de los bienes culturales constituya, en el marco del Convenio, una causa con potencia suficiente para justificar injerencias expropiatorias. Junto a ella, el TEDH se ha referido también al acceso público a los bienes culturales y al interés de la colectividad en disfrutar de los mismos. Es verdad que este argumento no parece tan vigoroso como el anterior y que más bien figura como refuerzo de la idea de que la protección del patrimonio cultural justifica intromisiones en el derecho de propiedad, pero ha sido formulado<sup>18</sup>. Es precisamente el que quiero destacar ahora.

En un estudio muy conocido, Massimo Severo Giannini concibe los bienes culturales como bienes de fruición universal y estima que los poderes del Estado sobre los mismos se dirigen a permitirla, independientemente de la medida de la fruición e incluso aunque haya bienes culturales de los que nadie disfruta, pues «lo que jurídicamente interesa, de hecho, es la posibilidad de fruición universal, no la fruición efectiva»<sup>19</sup>. Entre nosotros, Eduardo García de Enterría ha escrito que «cuando la exigencia de la tutela de la fruición colectiva impone al propietario un uso patrimonial *contra naturam iuris*, referida

<sup>16</sup> Referencias en J. Barcelona Llop (2015), «El patrimonio cultural material en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública*, 198 (págs. 139-141).

<sup>17</sup> Lo que determina que el control jurisdiccional internacional de este concreto aspecto sea más bien laxo o poco incisivo. Para una visión general del tema, J. Barcelona Llop (2013), *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (págs. 103-123). Un ejemplo de aplicación del criterio señalado al ámbito del patrimonio cultural en la Sentencia *Ipseftel contra Turquía*, de 26 de mayo de 2015 (demanda 18638/2005). En el caso *Fener Rum Patrikigli contra Turquía* (Sentencia de 8 de julio de 2008, demanda 14340/05), el Tribunal no pasa de mostrar ciertas dudas acerca de que la protección de los bienes culturales fuera la razón de ser de la medida cuestionada, pero el mero hecho de exponerlas acredita que fue sensible a la cuestión.

<sup>18</sup> Al hilo del retracto del cuadro *Le jardinier*, de Vincent van Gogh, en *Beyeler contra Italia* (Sentencia de 5 de enero de 2009, Gran Sala, demanda 33202/96, § 113), a propósito de la moratoria que afectaba a la restitución de un inmueble histórico-artístico en *Debelianovi contra Bulgaria* (Sentencia de 29 de marzo de 2007, demanda 61951/00, § 54), y en el caso del tanteo ejercido por el Ministerio de Cultura sobre el lienzo *La Condesa de Chinchón*, obra de Francisco de Goya, en *Rúspoli Morenés contra España* (Sentencia de 28 de junio de 2011, demanda 28979/00, § 42).

<sup>19</sup> M. S. Giannini (2005), «Los bienes culturales», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 9 (págs. 35-37). Recuérdese que este importante trabajo se publicó en 1976.

esa naturaleza al derecho de propiedad en el sentido económico-pertenencial, entonces esto hay que deshacerlo y la manera de llevarlo a cabo es poniendo en marcha el mecanismo expropiatorio»<sup>20</sup>. Si encadenamos ambas opiniones, la expropiación forzosa sería un instrumento que los poderes públicos pueden utilizar para garantizar, en caso necesario, la fruición colectiva, el fin social del patrimonio cultural. Considero que es así, independientemente de que esa finalidad genérica se bifurque en causas más concretas, que guardan con ella la misma relación que las ramas con el tronco, por grandes y frondosas que sean.

Desde mi punto de vista, la protección jurídica del patrimonio cultural está al servicio de la función social que los bienes están llamados a satisfacer, que no es sino servir al derecho de todos a acceder a la cultura, que hoy reconoce el art. 44 de la Constitución. Por ello, y aunque el precepto constitucional de más lustre sobre el patrimonio cultural sea el art. 46, no es posible subestimar el componente subjetivo que aporta el derecho a acceder a la cultura, cuya conexión con el derecho a participar en la vida cultural que reconoce el art. 15.1, a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es evidente<sup>21</sup>. Derecho a acceder a la cultura, derecho a participar en la vida cultural, derecho, en suma, a la fruición del patrimonio cultural (la *fruición colectiva*, según Giannini), que va ganando identidad en las normas internacionales<sup>22</sup> y cuya efectividad reclama una acción positiva del Estado, como ha sido puesto de relieve al más alto nivel<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> E. García de Enterría (1983), «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39 (pág. 584).

<sup>21</sup> Sobre este derecho, la *Observación General*, nº 21, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009), que puede consultarse en el volumen *Derechos culturales. Documentos básicos de Naciones Unidas*, Unesco Etxea, 2010 (págs. 9-26). Recuérdese que la propia Declaración Universal de Derechos Humanos habla del derecho de toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad y a gozar de las artes (art. 27.1).

<sup>22</sup> Valgan como muestra dos referencias. El art. 2.10 de la Convención de la Unesco sobre la protección del patrimonio cultural subacuático (París, 2 de noviembre de 2001), ratificada por España (BOE de 5 de marzo de 2009); y los arts. 1 y 4 de la Convención marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad (Faro, 27 de octubre de 2005, firmada por España en 2018, pero no ratificada).

<sup>23</sup> Véase el *Informe sobre el derecho de acceso al patrimonio cultural y su disfrute*, de la experta independiente en la esfera de los derechos culturales designada por el Consejo de Derechos Humanos (Farida Shaheed), distribuido el 21 de marzo de 2011 en el curso del 17º período de sesiones del Consejo (A/HRC/17/38), págs. 18 y 19 para el aspecto señalado. Con carácter más general, la citada *Observación*, nº 21, del Comité

En el orden interno, la STC 122/2014, de 17 de julio, ha dicho que «la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas, en particular por las que integran ese grupo social cuyo esfuerzo colectivo está reflejado en tales bienes, siendo este fin último el que por otra parte justifica las medidas que se adopten para impedir su destrucción o deterioro». La sentencia se pronuncia de tal modo en relación con el régimen legal de visita pública a los inmuebles clasificados, pero la idea de «la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural» no se consume en tal supuesto, sino que atraviesa el régimen jurídico del patrimonio cultural entero. Así es si hemos de hacer caso a las solemnes palabras con que concluye la exposición de motivos de la LPHE, que constituyen una guía hermenéutica de sus disposiciones<sup>24</sup>.

En este contexto, la expropiación forzosa adquiere pleno sentido constitucional en tanto que enlaza con el derecho al disfrute de los bienes culturales, al que se subordina el mandato de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural que constitucionalmente recae sobre los poderes públicos<sup>25</sup>. Partiendo de la base de que entre la función de los poderes públicos respecto de los bienes culturales y un derecho ciudadano existe un vínculo que se traduce en medidas diversas y de naturaleza dispar<sup>26</sup>,

---

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reseña igualmente las obligaciones positivas de los Estados para hacer efectivo el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (§§ 51-54).

<sup>24</sup> A menudo recordadas, son las siguientes: «[e]n consecuencia, y como objetivo último, la Ley no busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos».

<sup>25</sup> Cfr. G. Rolla (1989), «Bienes culturales y Constitución», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2 (pág. 165).

<sup>26</sup> Se refiere con carácter general a esta perspectiva, J. García Fernández (2008), *Estudios sobre el Derecho del patrimonio histórico*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España (págs. 115 y 118).

la expropiación forzosa se explica en él, hallándose ahí la piedra angular del régimen expropiatorio, la razón última que justifica y legitima la privación de la propiedad, sea de bienes que forman parte del patrimonio cultural, sea de bienes que no lo hacen pero que son necesarios para satisfacer el mismo fin institucional. Puede decirse que la expropiación forzosa es, en el sector del patrimonio cultural, un instrumento al servicio de la función prestacional de los poderes públicos exigida por la efectividad del derecho de acceso a la cultura<sup>27</sup>.

Esto es así incluso en las expropiaciones que tienen por objeto facilitar la ejecución de intervenciones arqueológicas, expropiaciones que en el marco de la vigente legislación de patrimonio cultural están legitimadas cuando sea necesario proteger la integridad del espacio y de los bienes que alberga. En tal caso, los terrenos no se expropián solo para que los investigadores obtengan la información que encierran los restos y el contexto en que se encuentran; esta fase es, desde luego, imprescindible y la que justifica de entrada la expropiación, si es que la misma se acomete por aquella causa, pero después emerge la transmisión del conocimiento obtenido, no solo a la comunidad científica sino a la sociedad en general<sup>28</sup>. Ello porque la Arqueología es una disciplina científica que contribuye al incremento del conocimiento del pasado y, por ende, a la difusión social del mismo<sup>29</sup>.

Y es también así cuando la privación de la propiedad se justifica en primer término en la necesidad de proteger los bienes frente al deterioro o los peligros que provienen de usos inadecuados u otras situaciones. En tales casos, lo urgente es garantizar la indemnidad del patrimonio cultural, pero este objetivo no es un fin que se agote en sí mismo, sino que se explica en la necesidad de garantizar la fruición colectiva y el derecho a acceder a la cultura.

Que todas las causas de expropiar acaben remitiendo a ese designio institucional sugiere que, de los dos conceptos que abstractamente engloban los

---

<sup>27</sup> Acerca de la dimensión prestacional del art. 44 de la Constitución, véanse las consideraciones de J. Prieto de Pedro (1996), «Artículo 44.1. Derecho a la cultura», en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales-EDERSA, tomo IV (págs. 210-216).

<sup>28</sup> Se refiere a este aspecto de la arqueología, vinculándolo con la expropiación forzosa, el art. 51.4 de la Ley de Galicia, conforme al cual «se considerará como causa justificativa de interés social a los efectos de la expropiación la promoción por parte de la Administración pública de actuaciones destinadas a la puesta en valor del patrimonio arqueológico con el objeto de facilitar su visita pública y disfrute por la sociedad».

<sup>29</sup> Sobre este eje gira el estudio interdisciplinar de J. Barcelona Llop y M. Cisneros Cunchillos (2016), *Vestigios y palabras. Arqueología y Derecho del patrimonio arqueológico*, Ed. Universidad de Cantabria.

finés de la expropiación, el que mejor cuadra es el de interés social<sup>30</sup>. Pero hay casos que escapan aparentemente a la regla, como sucede con la construcción o ampliación de bibliotecas que se plasma en la ejecución de una obra pública. En este supuesto parece más apropiado hablar de una causa de utilidad pública que de una causa de interés social y, de hecho, las leyes se expresan a veces así; con todo, también ahora sobresale la idea que estamos defendiendo, pues la construcción o ampliación de bibliotecas públicas, o de museos o instituciones similares, está indiscutiblemente al servicio de la difusión de la cultura y del derecho a acceder a ella.

#### IV. LA CRISTALIZACIÓN NORMATIVA DE LAS CAUSAS DE EXPROPIAR EN EL ÁMBITO DEL PATRIMONIO CULTURAL

Al regular el llamado *tesoro oculto*, el art. 351 del Código Civil dispuso en el párrafo tercero que el Estado podía adquirir por su justo precio los efectos descubiertos que fueren interesantes para las ciencias o las artes. No todo hallazgo merecedor de la calificación jurídica de *tesoro oculto* podía ser *interesante para las ciencias o las artes*, pero en caso de que lo fuera, el precepto habilitaba al Estado para adquirirlo por vía expropiatoria<sup>31</sup>. Hay que reconocer que esa

<sup>30</sup> Según J. M.<sup>a</sup> Caballero González (1995), «La expropiación forzosa en el patrimonio histórico español», *La Ley. Revista jurídica española de legislación, jurisprudencia y bibliografía*, vol. I (pág. 957), «[e]l interés cultural de los bienes conduce a su interés social». Comparto la idea de que las causas de expropiar se reconducen al concepto de interés social, pero no por el interés cultural de los bienes en sí, sino porque son objeto de fruición colectiva.

<sup>31</sup> Una previsión idéntica figuraba en el art. 395 del Proyecto de Código Civil de 1851, señalando García Goyena que conectaba con lo dispuesto en el art. 392 (privación de la propiedad por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización), así como que «la adquisición procede aquí de un favor especial de la ley que habría podido adjudicar el tesoro, como *res nullius*, por entero al Estado, y el particular generalmente ganará más percibiendo su justo precio»; F. García Goyena (1974), *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil Español*, Zaragoza (reimpresión de la edición de 1852, al cuidado de la Cátedra de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza), vol. I (pág. 209). La doctrina conviene en que el tercer párrafo del art. 351 contenía una habilitación para la expropiación forzosa. Cfr. S. Álvarez Gendín y C. Martín Retortillo (1928), *Algo sobre la expropiación forzosa. Su concepto jurídico. Nuevas orientaciones*, Reus (págs. 110-111 y 217-218); E. Casado Iglesias (1984), *Estudios de Derecho administrativo*, vol. II (pág. 120); V. L. Montés Penadés (1990), «Artículos 351 y 352», en M. Albaladejo (dir.), *Comentarios al Código Civil y compilaciones forales*, Ed. Revista de Derecho Privado-EDERSA, tomo V, vol.



norma contempló una privación de la propiedad que no encajaba en el molde de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, en la que la potestad giraba en torno a la noción de obras de utilidad pública y se circunscribía a la propiedad inmueble. Aunque un autor tan renombrado como el aragonés Fermín Abella había apuntado antes de la aprobación del Código Civil que del art. 10 de la Constitución de 1876 podía deducirse que la expropiación de bienes muebles era posible, citando al efecto los «objetos de arte o de mérito artístico reconocido [...], ya para evitar su desaparición, ya para un servicio extraordinario, o con otros objetos parecidos, cuya oportunidad o conveniencia aparezcan evidentes por encima de consideraciones y respetos de índole puramente privada»<sup>32</sup>, el contexto normativo general era el señalado.

La Ley de Excavaciones de 7 de julio de 1911 introdujo en el ordenamiento regulador de los bienes culturales el lenguaje de matriz expropiatoria al prever que, mediante *expediente de utilidad pública*, el Estado adquiriera ruinas y antigüedades, así como propiedades particulares con el propósito de realizar excavaciones. La causa de expropiar estaba clara en el caso de la ejecución de excavaciones, si bien la Comisión Permanente del Consejo de Estado aclaró enseguida que si esa era la finalidad perseguida bastaba con acudir a la ocupación temporal<sup>33</sup>; en cuanto a la adquisición de ruinas y antigüedades, la Ley de 1911 nada precisaba acerca de la finalidad de la privación, que parece que debería conectarse con la condición de ser los bienes interesantes para las ciencias o las artes, en el sentido que la expresión tenía en el párrafo tercero del art. 351 del Código Civil.

El ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Excavaciones estaba muy acotado y la potestad se contemplaba exclusivamente por relación al mismo, pero disposiciones posteriores extendieron la posibilidad de acudir a ella a

---

1 (pág. 271); J. L. Moreu Ballonga (2011), «Artículo 351» en A. Cañizares Laso *et al.* (dirs.), *Código Civil comentado*, Civitas Thomson Reuters, vol. I (págs. 1430-1431); P. J. Femenía López (2013), «Artículo 351», en R. Bercovitz Rodríguez-Cano (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Tirant lo Blanch, tomo II (pág. 2939).

<sup>32</sup> F. Abella (1882), *Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, Imprenta E. de la Riva (pág. 229). El precepto constitucional citado por el autor decía que «nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización». Comparando este precepto con los concordantes de las constituciones anteriores desde la de 1837, no parece haber razón para pensar que de él podía deducirse que los bienes muebles eran susceptibles de expropiación mientras que de los precedentes no.

<sup>33</sup> El Dictamen está publicado en la *Gaceta de Madrid*, 129, de 9 de mayo de 1914 (págs. 323-325).

propósito de otros bienes y por razones distintas a las previstas en la legislación expropiatoria general, que, como hemos dicho, se centraba en la ejecución de obras públicas. En rigor, con la Ley de 7 de julio de 1911 da propiamente comienzo el trayecto de la expropiación forzosa en la normativa de patrimonio cultural que desemboca en la situación normativa presente. Veámoslo de manera telegráfica<sup>34</sup>.

El Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, relativo al tesoro artístico y arqueológico nacional y aplicable al «conjunto de bienes muebles e inmuebles que deben ser conservados para la Nación por razones de arte y cultura» (art. 1), dispuso lo siguiente:

- a) La Administración podía elegir entre expropiar o ejecutar directamente las obras en caso de incumplimiento de la orden de reparar o consolidar los edificios y ruinas «declarados pertenecientes al Tesoro artístico nacional» indebidamente conservados, amenazados de desaparición total o parcial o en los que se pretendiere realizar obras que pudieran alterar su belleza o desnaturalizar su aspecto característico (art. 12).
- b) Conforme al mismo precepto, el Estado podía expropiar por causa de utilidad pública los edificios que impidieran la contemplación o dañaran «a un monumento del Tesoro artístico nacional, los adosados a murallas, castillos, torreones, etc., así como los rústicos o urbanos enclavados en recintos del Estado que pertenezcan al Tesoro artístico nacional».
- c) El art. 13 permitía al Estado optar entre expropiar o intervenir en las obras de transformación y reforma propuestas por el propietario cuando la conservación de los monumentos histórico-artísticos fuera «manifiestamente onerosa para el dueño» o cuando, en razón de obras de urbanización, el monumento adquiriese «un valor superior al suyo original

---

<sup>34</sup> Aunque nos limitamos al recordatorio de lo dispuesto en las normas reguladoras del patrimonio cultural, cabe mencionar que el art. 103 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 17 de julio de 1924 estableció que «[p]odrá llegarse por los Ayuntamientos a la expropiación forzosa de aquellos monumentos artísticos e históricos que sus propietarios deseen derribar, abonando tan sólo en este caso el valor del terreno y el de las edificaciones, sin sobreprecio alguno por la condición de artístico o histórico». O que el art. 54 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 señaló que «[e]n el caso de que los propietarios de inmuebles no realizaren las obras de adaptación requeridas por planes, normas o proyectos de carácter histórico o artístico, podrá expropiarse total o parcialmente el edificio o solo su fachada»; exactamente lo mismo en el art. 66 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976. Sobre este precepto, las sucintas consideraciones de J. González Pérez y P. González Salinas (1988), *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas (5.ª ed.), tomo I (págs. 727-729).

y como consecuencia de ello se alegase por el propietario la pérdida que supondría para sus intereses la conservación de aquel en la forma actual y pretendiendo su transformación para obtener mayor lucro».

En vigor hasta su derogación por la LPHE (al igual que la Ley de 1911 y el Decreto Ley de 1926), la importante Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico, incorporó varias previsiones sobre nuestro tema, quizá espoléada por la circunstancia nada menor de que el art. 45 de la Constitución de 1931 había dispuesto que el Estado podía decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para la defensa de la riqueza artística e histórica del país<sup>35</sup>. De hecho, se advierte en la ley una voluntad ampliatoria de las causas de expropiar.

- a) Tras afirmar solemnemente el deber de los propietarios y poseedores de monumentos histórico-artísticos de realizar las obras de consolidación y conservación que determine la Junta Superior del Tesoro Artístico, el art. 24 añade que «[e]n casos justificados, la Junta podrá conceder un auxilio o un adelanto o incoar expediente de expropiación».
- b) Conforme a los arts. 26 y 34, se podían expropiar los edificios declarados monumentos histórico-artísticos cuando el propietario hiciera de ellos uso indebido o estuvieran en peligro de destrucción o deterioro, así como los edificios y propiedades que impidieran la contemplación de un monumento histórico-artístico o fueren causa de riesgo o de cualquier perjuicio para este, y «todo lo que destruya o aminore la belleza o la seguridad de los conjuntos histórico-artísticos».
- c) Y según el art. 65, podían ser expropiados los edificios o terrenos que lindaran con museos nacionales, cuando lo aconsejaren «medidas de seguridad o el desarrollo normal de sus instalaciones».

Todavía antes de la aprobación de la LEF, el Decreto de 16 de abril de 1936, dictado en desarrollo de la Ley de 1933, añadió a las causas de expropiar previstas en ella la no realización por el propietario o usuario de las obras imprescindibles de consolidación en un monumento histórico artístico que hubieran sido señaladas por la Junta Superior del Tesoro Artístico. Con todo, la expropiación no era la consecuencia inexorable, pues el art. 23 brindaba a la Dirección General de Bellas Artes la posibilidad de adoptar otras medidas

---

<sup>35</sup> El art. 43 del Proyecto de Constitución no contemplaba la expropiación, cuya referencia se introdujo en el debate parlamentario. Cfr. J. M. Alegre Ávila (1994), *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Ministerio de Cultura, vol. I (págs. 93-100).

(ejecución directa de las obras, costearlas total o parcialmente si el interesado justificaba la carencia de recursos o, en el mismo caso, conceder un anticipo reintegrable con la garantía del monumento).

Tal era el estado normativo de la cuestión cuando la Ley de Expropiación Forzosa acoge en su articulado un procedimiento especial para la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico; de él dice la exposición de motivos, en referencia conjunta con el de las expropiaciones por la Administración militar, que «su inclusión en tal concepto de procedimientos especiales responde exclusivamente al ya razonado criterio de moderar en lo posible la dispersión de las normas legales y reglamentarias que regulan la expropiación». Propósito sin duda muy loable, pero que en nuestro caso no parece enteramente satisfecho. Esto se debe a que la LEF únicamente contempla una causa de expropiar (art. 82: edificios y terrenos que impidan la contemplación de monumentos histórico-artísticos, constituyan causa de riesgo o de cualquier perjuicio y cuantos puedan destruir o aminorar la belleza o seguridad de los conjuntos de interés histórico-artístico), subsistiendo las demás previstas en la legislación sectorial vigente. Por tal razón, la Ley de Excavaciones de 1911 siguió siendo invocada en declaraciones de utilidad pública dictadas muchos años después<sup>36</sup>, e incluso sentencias pronunciadas en el último tercio del siglo XX razonaron a la vista de lo dispuesto en la Ley de 1933 en punto a la expropiación de los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de monumentos histórico-artísticos o causen riesgos o perjuicios para los mismos, a pesar de que esta causa sí se incorporó al régimen de la LEF, como acabamos de decir<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Valga la referencia al Decreto 973/1972, de 24 de marzo (*BOE* de 19 de abril), relativo a la expropiación de los terrenos enclavados en la zona arqueológica de Toscanos en Torre del Mar (Málaga); al Decreto 749/1975, de 6 marzo (*BOE* de 10 de abril), sobre expropiación de un solar, propiedad de las Madres Josefinas, cuya adquisición se considera de «grandísimo interés» para completar el recinto arqueológico del anfiteatro y teatro romanos de Mérida; o al Real Decreto 2647/1983, de 29 de julio (*BOE* de 11 de octubre), por el que se declara de utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa, la realización de excavaciones en el yacimiento arqueológico de «Castillejo», en el término municipal de Córdoba.

<sup>37</sup> Véanse las SsTS de 27 de octubre de 1976 (RJ 4405) y 1 de marzo de 1978 (RJ 739), ambas sobre la expropiación de inmuebles adosados a la muralla de Montblanch (Tarragona), la STS de 27 de septiembre de 1978 (RJ 2885) acerca de la utilidad pública de la manzana en que estaba enclavado el *Templo de Diana* (Mérida) y la STS de 22 de marzo de 1979 (RJ 929), relativa a la expropiación de los derechos arrendaticios constituidos sobre la *Pía Almoína* y la *Casa de la Canonja*, en Barcelona; en este mismo asunto, la Ley de 1933 es traída a colación por la Sentencia de la Audiencia Territorial

Además, la LEF no impidió que la normativa sobre patrimonio cultural siguiera contemplando supuestos expropiatorios.

En primer lugar, la Ley de 22 de diciembre de 1955 (posterior en un año y unos días a la de expropiación forzosa) modificó ligeramente la de 13 de mayo de 1933. En razón de ello, el art. 26 de esta pasó a regular con algún detalle las prohibiciones y régimen de utilización de los monumentos histórico-artísticos, manteniéndose en el precepto la posibilidad de expropiarlos en caso de uso indebido o peligro de destrucción o deterioro, ya prevista en la redacción originaria. La disposición transitoria de la Ley de 1955 señaló que las «utilizaciones incompatibles existentes al tiempo de promulgarse esta Ley habrán de ser sometidas a expropiación forzosa en cuanto a las situaciones consolidadas», pudiendo solicitar los propietarios el ejercicio de la potestad cuando el destino incompatible «esté vinculado con derechos de terceros».

En la regulación del comercio y exportación de obras de arte y de carácter histórico, el Decreto de 27 de enero de 1956, por el que se modificaron dos arts. del de 12 de junio de 1953, introdujo la posibilidad de expropiar los bienes cuya exportación fuera solicitada y respecto de los cuales quedara sin efecto el derecho de tanteo por no conformarse el vendedor con el justiprecio fijado por la Administración tras que esta estimara que el valor declarado no se correspondía con el verdadero<sup>38</sup>.

Y, en fin, la Ley 26/1972, de 21 de junio, habilitó al Estado para expropiar los bienes que formaran parte del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, independientemente del ejercicio de los derechos de adquisición preferente (art. 13).

A la vista de lo anterior, cabe afirmar que a partir de la Ley de 1911 se ha ido formando en la normativa de patrimonio cultural un nutrido arsenal de causas de expropiar y también que la previsión de las privaciones parece consustancial al régimen jurídico de estos bienes, independientemente de épocas y orientaciones políticas. Esto se confirma al apreciar que las disposiciones

---

de Barcelona de 27 de junio de 1988, cuyos fundamentos acepta la del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1990 (RJ 9029).

<sup>38</sup> Recuerda J. L. Álvarez que, aunque no contenía norma alguna relativa a la expropiación, el Decreto de 12 de junio de 1953 fue declarado vigente por el de 23 de diciembre de 1955, por el que se determinaron las disposiciones sobre expropiación forzosa que deben estimarse vigentes con arreglo a la disposición final tercera de la LEF. El autor alberga reservas acerca de la legalidad del Decreto de 1956 en ciertos aspectos, pero da a entender que no se plantean dudas acerca de su valor complementario de la LEF en punto a la previsión del ejercicio de la potestad; J. L. Álvarez Álvarez (1975), *La transmisión de obras de arte*, Ed. Revista de Derecho Privado (págs. 233-234).

legales anteriores son en buena medida asumidas por el ordenamiento vigente, que no se muestra proclive a modificar mucho las cosas. Nos aplicamos a partir de ahora a la exposición del mismo siguiendo lo dispuesto en la LPHE<sup>39</sup>, con una mención final a ciertas singularidades que se advierten en las leyes autonómicas, que no desdibujan las líneas maestras del modelo trazado por el legislador estatal<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Queda fuera de examen el supuesto previsto en el art. 33 LPHE, que configura la declaración de valor hecha por el solicitante de una autorización de exportación como una oferta irrevocable de venta a favor de la Administración, quien dispone de seis meses para aceptarla si no permite la salida del bien. F. López Ramón afirma que se trata de una «expropiación especial [...] conforme a una causa de utilidad pública implícitamente valorada en la misma Ley y de acuerdo con un sistema específico de fijación del justiprecio» [F. López Ramón (1992), «La movilidad del patrimonio histórico español en la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 75 (pág. 367)]; mientras que L. Martín Rebollo entiende que se trata de un derecho de adquisición preferente, de claro matiz expropiatorio e independiente de la existencia o no de un negocio transmisivo [L. Martín Rebollo (1994), *El comercio del arte y la Unión Europea*, Civitas (pág. 45)]. A mi juicio, si la inexistencia de un negocio transmisivo abona que no podamos hablar de un derecho de adquisición preferente, también se puede discutir acerca de si la medida es una manifestación, siquiera peculiar, de la potestad expropiatoria. No vamos a detenernos en la cuestión, pues la legislación vigente suministra tanto material para el estudio que nos podemos permitir el lujo de prescindir de un supuesto tan dudoso.

<sup>40</sup> Aun en nota a pie de página, puede ser interesante recordar cómo contemplaba la expropiación forzosa el proyecto de ley sobre la regulación con carácter general de la defensa del Patrimonio Histórico-Artístico Español de 1981 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, I, Legislatura, Serie A, 207-I, págs. 1441 ss.). El art. 20 aludía a la privación de los inmuebles clasificados cuando corrieran peligro de destrucción o estuvieran destinados a un uso incompatible con su valor y significación históricos o artísticos; el mismo precepto habilitaba la expropiación de los inmuebles que perjudicaran la contemplación de los clasificados o fueran causa de riesgo o perjuicio para los mismos. El art. 31 declaraba la utilidad pública de los terrenos calificados como zona arqueológica, si bien contemplaba que no procediera la expropiación si el propietario se comprometía a custodiar y excavar los terrenos, bajo la supervisión y el control de los órganos competentes para la ejecución de la ley. Y, en fin, el art. 33, e) habilitaba la expropiación de los bienes muebles clasificados si corrían peligro de deterioro o destrucción, «debiendo probarse en todo caso la negligencia de los propietarios o poseedores o su incapacidad para conservarlos». En los tres supuestos, el proyecto de ley se remitía expresamente al procedimiento especial previsto en la LEF. Podemos señalar que la regulación del proyecto de 1981 difiere sensiblemente de la de la LPHE.

## V. EXPROPIACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE CONSERVACIÓN, CUSTODIA Y MANTENIMIENTO

### 1. ¿QUÉ BIENES PUEDEN EXPROPIARSE POR ESTA CAUSA?

El art. 36 LPHE contiene importantes precisiones atinentes a los deberes que recaen sobre los propietarios o poseedores de bienes culturales<sup>41</sup>. El parangón institucional entre ellos y los previstos en la legislación urbanística en relación con los inmuebles es visible, pero la función social del patrimonio cultural les confiere una fisonomía específica y más exigente que trasciende del marco característico del urbanismo formado por los conceptos tradicionales de seguridad, salubridad y ornato público<sup>42</sup>.

El apdo. 1 establece que los propietarios de los bienes integrantes del patrimonio histórico español o, en su caso, los titulares de derechos reales o los poseedores, deben conservarlos, mantenerlos y custodiarlos. Estas obligaciones van referidas a todos los bienes que integran dicho patrimonio, que no necesariamente han de haber sido objeto de una previa clasificación, pues del art. 1 de la ley se deduce que la declaración de interés cultural o la inclusión en el Inventario de Bienes Muebles únicamente procederá respecto de los «bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español».

El apdo. 2 alude específicamente a los bienes declarados de interés cultural y a los inventariados, cuya utilización subordina «a que no se pongan en peligro los valores que aconsejen su conservación», a la par que determina que cualquier cambio de uso debe ser autorizado por los órganos competentes para la ejecución de la ley.

El apdo. 3 contempla la adopción de medidas diversas (ejecución subsidiaria, concesión de anticipos reintegrables, ejecución directa de las obras por la Administración, depósito de bienes muebles), en caso de no realización de «las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1», pero solo a propósito de los bienes declarados de interés cultural o inventariados, no de todos los bienes integrantes del patrimonio histórico español.

---

<sup>41</sup> Aproximaciones de conjunto a tales deberes legales en M.<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez (1992), *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas-Universidad de Oviedo (págs. 263-280); J. Bermúdez Sánchez (2014), «La conservación de los bienes culturales: deber de los propietarios y condiciones de restauración», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 291 (págs. 173-186).

<sup>42</sup> Cfr. M.<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez (1992: 271-272); M.<sup>a</sup> J. García García (2000), *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi (págs. 84-94).

Por último, el apdo. 4 dispone que «[e]l incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente».

Adicionalmente, el art. 52 LPHE habilita la expropiación de los bienes pertenecientes al patrimonio documental y bibliográfico en caso de incumplimiento de los deberes de conservación, protección, destino y mantenimiento en lugares adecuados, estén o no incluidos en la sección especial del Inventario General de bienes muebles a que se refiere el art. 53 de la misma ley.

De modo que la expropiación por incumplimiento de los deberes legales de mantenimiento, conservación y custodia se contempla en relación con los bienes declarados de interés cultural, por un lado, y con todos los pertenecientes al patrimonio documental y bibliográfico, por otro.

La exigencia de que el bien esté declarado de interés cultural aporta seguridad y certeza al comportar que la expropiación únicamente será posible por el incumplimiento de los deberes legales si media un acto administrativo de clasificación o el bien tiene la condición de interés cultural por ministerio de la ley<sup>43</sup>. Tratándose de bienes pertenecientes al patrimonio documental o bibliográfico, tal exigencia no está formulada, pero la delimitación legal de los mismos facilita la identificación de los documentos, obras, bibliotecas y colecciones que pueden ser objeto de expropiación llegado el caso. La duda que el régimen plantea es si cabe la expropiación desde el momento en que se incoa el expediente para la declaración de bien de interés cultural o si únicamente es posible una vez que el mismo ha concluido. Dado que la incoación determina «la aplicación provisional del régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural» (art. 11.1 LPHE) y que la finalidad de la privación está inmediatamente vinculada con la tutela de los bienes, hay que admitir la aplicación de la potestad por esta causa desde el momento en que se incoa el expediente<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> De la de la STSJ de Madrid 122/2017, de 2 de marzo (recurso 157/2014), se desprende que la clasificación debe provenir de alguno de los instrumentos específicamente previstos en la legislación del ramo, sin que sea suficiente con que el bien figure en las normas subsidiarias bajo el rubro de protección de bienes de interés cultural; en razón de ello afirma la Sala que la causa invocada por la Administración expropiante no es real, sino inexistente, lo que lleva aparejada la nulidad del expediente expropiatorio.

<sup>44</sup> A ello no cabría oponer el argumento pragmático de que, practicada la privación, puede producirse la caducidad del expediente de declaración de interés cultural, con la consiguiente desaparición de la causa de expropiar y el surgimiento de las consecuencias ordinariamente anudadas a tal circunstancia. Este es un riesgo que la Administración puede conjurar ultimando el procedimiento de declaración de interés



Como regla general, las leyes autonómicas supeditan la expropiación por incumplimiento de los deberes legales de conservación y mantenimiento a que el bien esté incluido en alguna categoría específica de protección, por lo que el factor de certeza y seguridad que ello proporciona es también visible en ellas. Se suscitan, no obstante, ciertas dudas a la vista de las leyes de Cantabria y de Extremadura. Ambas habilitan la expropiación por la causa que comentamos a propósito de los bienes integrantes del patrimonio cultural autonómico, pero la primera indica que no es indispensable la inclusión del bien en alguna de las categorías de protección (art. 14) y la segunda reconoce explícitamente que forman parte de dicho patrimonio bienes no clasificados «respecto de los que se presume un valor cultural expectante o latente que les hace dignos de otorgarles una protección en garantía de su propia preservación» (art. 21.1)<sup>45</sup>. Habría que hacer un esfuerzo por interpretar esas disposiciones en el sentido de que la expropiación únicamente procede por incumplimiento de los deberes legales de conservación y mantenimiento si el bien está formalmente identificado como perteneciente al patrimonio cultural, independientemente de la categoría en que se aloje, que puede corresponderse con alguna de las previstas en la legislación estatal o ser rigurosamente autóctona.

Esto porque, siendo razonable que, en términos estrictamente culturales, se conciba que el patrimonio está formado por bienes que atesoran ciertos valores y que merced a ello presentan un interés, cuando se trata de vincular

---

cultural dentro de los plazos legalmente establecidos. Además, tanto ahora como en otros supuestos en los que la ley vincula la expropiación a que un bien haya sido previamente clasificado, la desaparición de la causa de expropiar es una eventualidad con la que siempre se puede contar, pues el acto de clasificación es susceptible de anulación jurisdiccional por motivos diversos.

<sup>45</sup> La referencia legal al *valor cultural expectante* evoca las consideraciones de C. Barrero, quien habla de un valor cultural «expectante» o «presunto» que justifica que ciertos bienes sean objeto de medidas de protección legalmente establecidas aun cuando no hayan sido declarados formalmente, ello a partir de la idea de que no existe completa correspondencia o adecuación entre el patrimonio cultural como realidad formal y el mundo de lo fáctico, de modo que no todos los bienes que son portadores de valores dignos de protección han sido formalmente incluidos en aquel, motivo por el que la legislación atiende a ellos en atención a los fines de conservación de tales valores; cfr. C. Barrero Rodríguez (1990), *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Instituto García Oviedo-Civitas, (págs. 611-615). El adjetivo *presunto* figura asimismo en algunas leyes autonómicas, que hablan del patrimonio arqueológico «no conocido o presunto» (art. 94.1 de la Ley de Cantabria), o «desconocido o presunto» (art. 56.2 de la Ley de La Rioja); obviamente, el significado de la palabra ninguna relación guarda en estos casos con el que le asigna Barrero.

consecuencias jurídicas concretas a la pertenencia de un bien al patrimonio cultural la seguridad aconseja manejar un concepto formalmente acotado<sup>46</sup>. De hecho, el legislador estatal acoge una noción de patrimonio cultural no reducida a los bienes declarados de interés cultural e inventariados, pero no se apoya en ella a efectos tan importantes como la prohibición de exportación definitiva, el pago de las deudas tributarias o las exenciones fiscales; es decir, parte implícitamente de la idea de que una cosa es el concepto cultural y otra el concepto al que asignar determinadas consecuencias de régimen jurídico, más preciso y acotado que aquel<sup>47</sup>.

Desde luego, no cabe excluir que bienes no clasificados posean un valor histórico, artístico o cultural difícilmente contestable<sup>48</sup>, pero asignar conse-

---

<sup>46</sup> Sobre este punto, en términos generales, L. Martín Rebollo (1994: 143-144); M.<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez (2001), «Régimen de los bienes muebles», en L. A. Pomed Sánchez (dir.), *Estudios sobre la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés*, Cortes de Aragón (págs. 143-144); F. López Ramón (2003), «Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural», en S. de Dios, J. Infante, R. Robledo y E. Torijano (coords.), *Historia de la propiedad. Patrimonio cultural*, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores (págs. 525-547); J. Barcelona Llop (2015), «Patrimonio cultural», en J. V. González García (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3.<sup>a</sup> ed. (págs. 1593-1594).

<sup>47</sup> Aunque el legislador contempla que se pueda impedir el derribo y suspender cualquier clase de obra en un inmueble no declarado de interés cultural, pero en el que concurra alguno de los valores del art. 1 LPHE, indica que en el plazo de treinta días hábiles ha de resolverse en favor de la continuación de la obra o intervención o procederse a incoar la declaración de interés cultural (art. 37.2 LPHE). Por lo demás, y aunque a efectos exclusivamente competenciales, el Tribunal Constitucional ha extraído ciertas consecuencias del hecho de estar el bien clasificado o no. El art. 10.5 de la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, hizo una referencia a actuaciones en los inmuebles declarados de interés cultural *o sujetos a cualquier otro régimen de protección*; la STC 143/2017, de 14 de diciembre, considera que esa previsión excede de las competencias legislativas del Estado en materia de defensa del patrimonio cultural frente a la expoliación, por cuanto esta competencia «no se proyecta sobre los bienes que por ser portadores de valores de menor relevancia no han sido declarados de interés cultural aun cuando sean objeto de otra protección, incluida su catalogación en los planes urbanísticos».

<sup>48</sup> Así, por ejemplo, se entiende que la Sentencia de la Sala 1.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo 305/2000, de 30 de marzo (recurso 1869/1996), considere incluidos dentro del ámbito de aplicación del art. 28.3 LPHE (imprescriptibilidad de los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural) unos azulejos datados en el siglo XVIII; o que si un particular ofrece al Ministerio de Defensa una espada de la que dice es la *Tizona* del Cid Campeador, la Administración adopte medidas en orden a la protección del

cuencias jurídicas concretas que se traducen en obligaciones legales y posibilidades de expropiación sin que medie la previa constatación formal de la pertenencia del bien al patrimonio cultural o histórico-artístico encierra el peligro de la inseguridad. Es conocido que en el ámbito penal la comisión del delito de daños a los bienes de valor histórico, artístico, científico, artístico, cultural o monumental y de daños o expolio a yacimientos arqueológicos no requiere que preceda la declaración de interés cultural de los bienes<sup>49</sup>, por lo que en la aplicación del derecho punitivo por excelencia el concepto amplio o indeterminado de patrimonio cultural es operativo. Pero nos concierne la interpretación que conviene a los tipos penales; únicamente nos interesa poner de manifiesto que partir de ese concepto para habilitar el ejercicio de la potestad expropiatoria es fuente de incertidumbre.

## 2. EXPROPIACIÓN POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La LEF regula un procedimiento especial para la expropiación forzosa por el incumplimiento de la función social de la propiedad vinculado a que «se haya declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva» (art. 71). El régimen descansa sobre puntales precisos: la obligación normativamente establecida de adoptar ciertos comportamientos, la intimación legal de que en caso de

---

arma si, aun cuando no consta que perteneciera al famoso caudillo, se acredita que fue manufacturada en el siglo XI, con algunos retoques del XV (véase la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de diciembre de 2002, recurso 463/2001). De igual modo, la jurisprudencia considera que el valor histórico o artístico de una edificación o construcción debe computar a efectos de la determinación del justiprecio, aunque el inmueble no haya sido objeto de una declaración administrativa formal y por ello no sea competente para señalar la indemnización la comisión de académicos prevista en el art. 78 LEF; por ejemplo, SsTS de 22 de marzo de 1993 (recurso 6438/1990) y de 2 de marzo de 1996 (recurso 1665/1995), STSJ de Cataluña 931/2011, de 29 de diciembre (recurso 530/2008).

<sup>49</sup> STC 181/1998, de 17 de septiembre; véase el comentario de A. Yáñez Vega (1999), «Los bienes integrantes del «patrimonio histórico español». A propósito de la Sentencia 181/1998 del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 103 (págs. 459-472). La sentencia razona al hilo de lo dispuesto en el Código Penal de 1973; los arts. 323 y 324 del vigente siguen sin exigir la previa clasificación de los bienes, a diferencia de los arts. 321 y 322, que se refieren a edificios *singularmente protegidos*.

no atenderla se acudirá a la expropiación forzosa, el señalamiento de un plazo para realizar la específica función social y la presencia habitual de un beneficiario que se compromete a satisfacer la función social descuidada por el propietario. Parece fuera de duda que la expropiación en caso de inobservancia de los deberes legales de conservación y mantenimiento que la legislación de patrimonio cultural establece encaja sin estridencias en el tipo genérico de la expropiación forzosa por el incumplimiento de la función social de la propiedad. Esto no significa que haya de articularse a través del cauce previsto en la LEF para esta modalidad expropiatoria, pero las normas que la disciplinan pueden ser utilizadas, si preciso fuere, para complementar o integrar lo dispuesto en la regulación de la expropiación que nos ocupa<sup>50</sup>.

Desde luego, el vínculo entre el régimen jurídico del patrimonio cultural de titularidad privada y la noción de función social de la propiedad es sólido. Aparte de que de la jurisprudencia del TEDH se deduce que tal función constituye un elemento a valorar en el análisis de las injerencias que afectan a los bienes culturales<sup>51</sup>, nuestro ordenamiento está atravesado por esa idea, que constituye uno de los fundamentos conceptuales de las diversas medidas afectantes a la propiedad de los bienes históricos o artísticos que las Administraciones públicas están legitimadas para adoptar<sup>52</sup>. Función social que, al hilo de lo dispuesto en el art. 4 LPHE, la STC 17/1991, de 31 de

<sup>50</sup> Y salvar así las eventuales carencias que algún autor advierte en la regulación del art. 36 LPHE, como D. Carmona del Barco (2011), «La expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico», en T. Cobo Olvera (dir.), *Los procedimientos administrativos expropiatorios*, Bosch (pág. 489). Al margen de nuestro tema, sobre el encaje de lo dispuesto en la legislación sectorial en el procedimiento expropiatorio por incumplimiento de la función social previsto en la LEF, J. M. Díaz Lema (2014), «Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 291 (págs. 100-101).

<sup>51</sup> Aunque el tribunal no ha desarrollado el argumento, no lo ha omitido en el marco de demandas que cuestionaban la adecuación al Convenio de medidas adoptadas con vistas a la protección del patrimonio cultural. Cfr. *Potomska y Potomski contra Polonia*, Sentencia de 29 de marzo de 2011 (demanda 33949/05), § 67; *Albert Fürst von Thurn und Taxis contra Alemania*, Decisión de 14 de mayo de 2013 (demanda 26367/10), § 23.

<sup>52</sup> La LPHE alude únicamente en dos ocasiones a la función social del patrimonio cultural; una al hilo del concepto legal de expoliación (art. 4) y otra con motivo del diseño (por llamarlo de alguna manera) de las competencias municipales en la materia (art. 7). Pero la escasez de referencias no impide considerar que la norma entera está imbuida por esa idea, bien patente en su exposición de motivos en los términos que hemos recordado algo más atrás.

enero, vincula con el «destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes» y que, en el contexto de la discusión competencial a la que la sentencia obedece —la posible utilización del concepto de expoliación para dar cobertura a medidas que extralimiten las atribuciones del Estado—, viene «determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico propio y no por otro arbitrariamente asignado, aunque sea análogo».

En el marco del concepto de *expoliación* que resulta de la sentencia citada, otras resoluciones del Tribunal Constitucional se han referido a la función social del patrimonio cultural. Así, la Sentencia 122/2014, de 17 de julio, la relaciona con el régimen de la autorización para la remoción o desplazamiento de un bien de interés cultural, con las segregaciones parcelarias de monumentos y jardines históricos y con la disciplina de las visitas a los inmuebles clasificados; y si es así, ¿cómo no van a mantener la misma relación los deberes legales cuya infracción legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria en los casos que estamos comentando? Si, como se ha escrito acertadamente, «conservar significa mantenimiento del bien en estado tal que sirva para el cumplimiento de su función social»<sup>53</sup>, es lógico que la frustración de este objetivo habilite la privación, puesto que la función social de los bienes queda en entredicho.

Es habitual que la doctrina utilice el concepto de *expropiación sanción* al hablar de la expropiación por el incumplimiento de la función social de la propiedad<sup>54</sup>, terminología que algunos autores emplean para referirse a las privaciones justificadas en la causa que nos ocupa<sup>55</sup>. No obstante, dista de estar cancelada la discusión acerca de si estas expropiaciones son medidas sancionadoras o no. Es este un debate en el que no terciamos<sup>56</sup>, pero hemos de

<sup>53</sup> M.<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez (1992: 274).

<sup>54</sup> Cfr. E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (2017: 365); L. Martín Rebollo (2018), *Manual de las leyes administrativas*, Thomson Reuters Aranzadi, 2.<sup>a</sup> ed. (pág. 1133); M. Fernando Pablo (2011), «Expropiaciones urbanísticas. Valoración de inmuebles», en T. Quintana López (dir.), *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch (pág. 383).

<sup>55</sup> R. Martín Mateo (1966), «La propiedad monumental», *Revista de Administración Pública*, 49 (pág. 92); E. Roca Roca (1976), *El patrimonio artístico y cultural*, Instituto de Estudios de Administración Local (pág. 61); C. Barrero Rodríguez (1990: 498); J. M. Alegre Ávila (1994: tomo II, págs. 108-109).

<sup>56</sup> Información al respecto en M. Domínguez Martín (2005), «Expropiaciones urbanísticas. Las expropiaciones por incumplimiento de deberes urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 221 (págs. 130-132); A. Huergo Lora (2007), *Las sanciones administrativas*, Iustel (págs. 305-314); V. Escuin Palop (2008: 780-781); J. M.<sup>a</sup> Baño León (2009), *Derecho urbanístico común*, Iustel (págs. 422-423); J. M. Cam-

señalar que, partiendo de la base de que lo que se expropia es el bien declarado de interés cultural, si se considera que la medida es sancionadora solo podrá acudir a ella si el incumplimiento de los deberes legales de conservación y mantenimiento es imputable al propietario, no a los poseedores sobre los que dichos deberes recaen igualmente. A lo sumo, cabría admitir que la tolerancia del propietario ante el comportamiento indolente y antijurídico del poseedor determina su responsabilidad, pero muy poco más.

Esto no plantea problemas desde la perspectiva de la protección de los bienes porque la expropiación forzosa no es la única medida legalmente prevista. Al margen de las sanciones administrativas, cuya procedencia respecto de los poseedores es incuestionable, el legislador dispone medidas que han de servir para resolver el problema más acuciante —esto es, que la inobservancia de los deberes legales comprometa la integridad del patrimonio cultural y la función social del mismo—; así, el art. 36.3 LPHE habla de ordenar, previo requerimiento, la ejecución subsidiaria de las actuaciones necesarias, de conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable, de realizar de modo directo las obras o, de modo excepcional, de ordenar el depósito de los bienes muebles en centros públicos en tanto no desaparezcan las causas que originaron dicha necesidad. Es decir, la expropiación forzosa no es la única solución legalmente habilitada; no se puede afirmar, por ello, que haya que acudir inexorablemente a la misma en caso de incumplimiento de los deberes legales de mantenimiento y conservación. Hay donde elegir.

---

pos Daroca y F. Vivas Puig (2010), *Justiprecio y expropiación forzosa. Valoraciones, tratamiento procesal, sustantivo y tributario*, Bosch (págs. 653-654, 657); J. M. Rufo Acemel (2011), «La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad», en T. Cobo Olvera (dir.), *Los procedimientos administrativos expropiatorios*, Bosch (págs. 394-395); J. M. Díaz Lema (2014: 90-101); D. Utrilla Fernández-Bermejo (2015: 235-236); J. González Pérez (2015), en la obra colectiva, por él mismo dirigida, *Comentarios a la Ley de Suelo*, Civitas Thomson Reuters, 3.<sup>a</sup> ed. (pág. 1011). En principio, el Tribunal Constitucional se inclina por la respuesta negativa, pero al hilo de lo dispuesto en el art. 36.3 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 (art. 49.5 del texto refundido de 2015), que permite minorar el contenido económico del derecho de propiedad en los supuestos de incumplimiento de la función social, la Sentencia 148/2012, de 5 de julio, habla de *la sanción* consistente en la reducción del valor del terreno expropiado por incumplimiento del deber de edificar o de la previsión legal de dicha reducción *a modo de sanción*. De todos modos, si, como Miguel Casino ha puesto de relieve, el Tribunal Constitucional no siempre sigue un criterio claro acerca de lo que es una sanción o no lo es, cabe pensar que las expresiones de la Sentencia 148/2012 no son necesariamente concluyentes; cfr. M. Casino Rubio (2018), *El concepto constitucional de sanción administrativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pero precisamente porque hay donde elegir, también si se estima que la medida no tiene carácter sancionador la expropiación debe reservarse a los casos de inobservancia de los deberes legales imputables al propietario. Insisto en que esto puede afirmarse porque el legislador arbitra distintas medidas, dirigidas todas ellas a lograr el fin público; en estas condiciones, restringir la reacción expropiatoria a los supuestos de incumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento imputable al propietario parece lo más razonable, en términos de principio y consista o no la privación en una sanción administrativa.

### 3. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Acabamos de decir que el art. 36.3 LPHE prevé medidas diversas; la pregunta que suscita esta circunstancia es la siguiente: si el incumplimiento de los deberes legales de conservación y mantenimiento es imputable al propietario del bien, ¿puede acudirse a la expropiación forzosa en primer término o ha de haberse apurado antes alguna de las posibilidades que la ley contempla? El art. 36 LPHE nada indica al respecto, pero la lógica del principio de proporcionalidad sugiere que si alguna de las medidas legalmente habilitadas permite conseguir que los deberes de conservación y mantenimiento se cumplan, deberá acudirse a ella; esto es, no habría que contemplar la privación de la propiedad cultural como una respuesta inexorable ni siquiera cuando quien desobedece el mandato legal es el propietario del bien.

En materia expropiatoria, el principio de proporcionalidad ha sido utilizado por el Tribunal Constitucional a propósito de una ley autonómica cuya inconstitucionalidad fue declarada por infringirlo (STC 48/2005, de 3 de marzo), pero cuenta con aplicaciones mucho más cotidianas de las que se sigue que, supuesto que la injerencia en el derecho de propiedad cuenta con causa suficiente, si una medida menos gravosa que la privación (como la ocupación temporal o la imposición de una servidumbre de acueducto) permite la obtención del fin perseguido ha de acudirse a la ella<sup>57</sup>. El nervio teórico de ese criterio jurisprudencial puede ser invocado en nuestro caso sin particulares dificultades, de donde se sigue que si alguna de las medidas previstas en el

---

<sup>57</sup> Así, en relación con la procedencia de la ocupación temporal en lugar de la expropiación, la STS de 5 de octubre de 2015 (recurso 513/2014); y a propósito de la servidumbre de acueducto, las SsTS de 19 de junio de 2012 (recurso 3405/2009), de 26 de junio de 2012 (recurso 3362/2009) y de 23 de octubre de 2012 (recurso 3366/2009). En relación con el segundo grupo de sentencias, véanse las consideraciones de T. R. Fernández Rodríguez (2013), «Uso y abuso de la potestad expropiatoria en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, 192 (págs. 263-265).

art. 36.3 LPHE permite satisfacer la finalidad pública, deberá ser la que se utilice<sup>58</sup>.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004 (recurso 1647/2000) obedece a este planteamiento. En ella se alude a la expropiación forzosa en los términos siguientes: «medida coercitiva de carácter policial», «remedio último y extremo frente al incumplimiento por el propietario de su deber de conservar, mantener y custodiar». Creo un tanto excesivo hablar de la expropiación forzosa en términos de «medida coercitiva de carácter policial», pero la idea que transmite la sentencia es correcta: el art. 36 LPHE contempla diferentes modos de reacción, de los cuales el expropiatorio constituye el último recurso, idea de la que se sigue que la privación no procede si otras medidas menos drásticas permiten alcanzar satisfactoriamente el fin legítimo perseguido. Por eso, la sentencia reprocha a la Administración que acudiera en primer y directo lugar a la potestad expropiatoria. En una línea similar, la STSJ de Extremadura 1988/2001, de 30 de noviembre (recurso 1607/1998), parte inequívocamente de que el art. 36 LPHE «confiere a las Administraciones públicas diversas soluciones» ante el incumplimiento de los deberes legales de las que la más gravosa es la expropiación.

## VI. EXPROPIACIÓN POR PELIGRO DE DESTRUCCIÓN O DETERIORO DEL BIEN, O POR USO INCOMPATIBLE CON SUS VALORES

El art. 37.3 LPHE dispone que «[s]erá causa justificativa de interés social para la expropiación por la Administración competente de los bienes afecta-

---

<sup>58</sup> Cuestión diferente es la de la selección de esas otras medidas habida cuenta de la dispar naturaleza de las mismas (obviamente, la concesión de una ayuda con carácter de anticipo reintegrable no es equiparable a la ejecución subsidiaria), pero este aspecto es marginal a nuestros efectos. Lo importante es destacar que si es posible utilizar con eficacia alguna de las otras técnicas legalmente previstas, el principio de proporcionalidad reclama que se haga. Lo mismo cabe decir a propósito de la expropiación de los bienes del patrimonio documental y bibliográfico, habilitada en el art. 52.2 LPHE. Con la vista puesta en el ordenamiento urbanístico, J. M. Díaz Lema (2014: 74-75, 96 ss.) observa que el principio de proporcionalidad tiene que presidir la selección de las medidas de reacción frente al incumplimiento de los deberes legales, puesto que no parece razonable «emparejar automáticamente deberes básicos y supuestos de expropiación por incumplimiento»; que el autor se incline en favor de la idea de que la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad tiene un fuerte componente sancionador —punto sobre el que ya hemos dicho que no nos pronunciamos— no obsta para que su argumento deba ser acogido.



dos por una declaración de interés cultural el peligro de destrucción o deterioro, o un uso incompatible con sus valores».

Si la causa de expropiar que hemos analizado en el epígrafe precedente se habilita en relación con los bienes declarados de interés cultural, la que nos ocupa en este momento se habilita a propósito de los bienes *afectados por una declaración de interés cultural*, terminología que plantea inevitablemente la pregunta de si el legislador acota ahora de modo distinto el objeto de la potestad. En la doctrina, Juan Manuel Alegre Ávila sostiene que el ámbito al que puede extenderse la expropiación prevista en el art. 37.3 LPHE es amplio: el bien declarado de interés cultural y el entorno afectado por la declaración (art. 11.2 LPHE)<sup>59</sup>, interpretación que parece coherente con el lenguaje utilizado por el legislador, quien si hubiera querido restringir la privación a los bienes declarados de interés cultural propiamente dichos podría haberlo hecho constar expresamente, siquiera se ha advertido también de la poca claridad de la ley en este aspecto<sup>60</sup>.

No hemos de profundizar en este interesante problema, que conecta con el régimen de los entornos de los bienes de interés cultural y la propia naturaleza jurídica de tales espacios<sup>61</sup>, pero podemos apuntar que la necesidad de expropiar inmuebles sitos en el entorno del declarado de interés cultural por peligro de destrucción o deterioro solo parece que pueda darse si la situación repercute negativamente sobre el segundo y los valores que han justificado su inclusión en la categoría de protección. Dicho sea de paso, es digno de mencionar que, salvo error u omisión por mi parte, las leyes autonómicas no emplean una expresión similar a la que figura en la estatal, aunque algunas aludan al *entorno* de los bienes a los efectos de la aplicación de la causa de expropiar a la que nos referiremos algo más adelante.

Entre esta causa de expropiar y la prevista en el art. 36.4 LPHE media una diferencia: ahora no se trata de meros incumplimientos de deberes legales, sino de una situación objetivamente más grave, pues hay peligro de destrucción o deterioro o un uso claramente incompatible con los valores del bien declarado de interés cultural. A esta habrá podido llegarse por razones diversas, entre ellas el incumplimiento de los deberes legales de conservación, pero cuáles sean en cada caso es irrelevante pues la clave se encuentra en que exista un peligro semejante o un uso de la naturaleza señalada. La expropiación forzosa que habilita el art. 37.3 LPHE está exclusivamente en función de

<sup>59</sup> J. M. Alegre Ávila (1994: tomo II, pág. 109).

<sup>60</sup> M.<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez (1994), *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons (pág. 97).

<sup>61</sup> Véase M.<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez (1994: 84-101); E. Hernández Torres (2018), *Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad*, Reus (págs. 140-149).

una situación de hecho que reclama la respuesta más enérgica posible, pues se trata de proteger bienes sobre los que se ciernen amenazas objetivas (peligro de destrucción o deterioro) o están sometidos a unos usos incompatibles con sus valores, usos que son por sí mismos acreditativos de una amenaza cierta. Por eso, ahora no entra en juego el principio de proporcionalidad, que tiene sentido cuando medidas de diferente cariz permiten alcanzar el fin legítimo; el art. 37.3 LPHE contempla una situación de crisis, no otra cosa. Como es lógico, la cuestión jurídicamente más significativa gira en torno a la identificación de cuándo tal situación se produce<sup>62</sup>.

La primera hipótesis en la que cabe pensar es la ruina del inmueble de interés cultural.

No nos interesa en el presente momento el régimen de la ruina de los inmuebles clasificados<sup>63</sup>, pero sí traer a la vista que la STS de 28 de marzo de 1988 (RJ 1730) dice que si la Administración considera que el bien en estado ruinoso debe subsistir está a su alcance expropiarlo, citando al efecto lo dispuesto en el art. 26 de la Ley de 13 de mayo de 1933, conforme al cual el Estado podía «expropiar los edificios declarados monumentos histórico-artísticos» cuando el propietario hiciera «de ellos un uso indebido» y cuando estuvieran «en peligro de destrucción o deterioro»<sup>64</sup>. Siendo evidente el paralelismo entre lo dispuesto en ese precepto y el art. 37.3 LPHE en el punto que ahora comentamos, de la Sentencia deducimos que cabe sostener que la

<sup>62</sup> Se plantea nuevamente la cuestión de si la mera incoación del expediente de declaración de interés cultural habilita la expropiación forzosa, que a mi entender debe responderse afirmativamente por las razones expuestas con anterioridad. Si se estima que la expropiación puede recaer sobre bienes sitos en el entorno del declarado de interés cultural, cabe imaginar que llegue a darse algún problema si el expediente de incoación contempla una *zona afectada* (art. 16.1 LPHE) que no coincide con el entorno delimitado de forma definitiva. ¿Qué sucede si a raíz de la incoación del expediente se inicia un procedimiento expropiatorio respecto de un inmueble sito en la zona afectada pero que luego queda fuera del entorno de protección?

<sup>63</sup> Véase al respecto, extensamente, J. M.<sup>a</sup> Abad Licerias (2000), *La situación de ruina y demolición de los inmuebles del patrimonio histórico*, Ed. Montecorvo; además, J. M. Alegre Ávila (1994: tomo II, págs. 170-198), M.<sup>a</sup> J. García García (2000: 94-104).

<sup>64</sup> Véase también la STS de 19 de mayo de 1984 (RJ 2785), que desestima el recurso interpuesto frente al decreto que declara la utilidad pública de la expropiación del antiguo palacio de los condes de Altamira en Sevilla para evitar su desaparición, «cuidar de su conservación y destinarlo a un uso que esté en consonancia con su categoría monumental», concretamente, para instalar en el mismo el Conservatorio Superior de Música de Sevilla. El Tribunal Supremo indica que el hecho de encontrarse el inmueble en estado de ruina abunda en la adecuación a derecho del acuerdo impugnado, teniendo en cuenta que la recurrente había sido requerida para que lo restaurara e hizo caso omiso del requerimiento.

situación de ruina habilita el ejercicio de la potestad expropiatoria<sup>65</sup>; es más, como señalaremos algo más adelante, no son escasas las leyes autonómicas que contemplan esta causa de expropiar.

La aplicación jurisprudencial de la previsión que nos ocupa muestra que el art. 37.3 LPHE se ha invocado con éxito en supuestos distintos. Veamos dos ejemplos.

i) La STSJ Aragón 149/1998, de 1 de abril (recursos 290 y 440/1995), afirma que «[i]ndudablemente, el hallazgo de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico legitima el instituto expropiatorio, según lo dispuesto por el citado art. 37.3 Ley 16/1985, de 25 junio» y afirma que, mediante el acto impugnado, la Administración autonómica ha acordado la urgente ocupación de las fincas en que se encuentra el yacimiento «La Malena», declarado Zona Arqueológica, por el peligro de destrucción o deterioro de los bienes que lo integran a causa del destino habitual de las fincas a cultivo agrícola.

Eso es lo que dice la sentencia, pero el Decreto autonómico por el que se declaró la urgente ocupación se limita a invocar el art. 37.3 LPHE y a afirmar que la privación se fundamenta en él, sin explicar o señalar qué peligro se cernía sobre el yacimiento o qué usos se estaban realizando que fueran incompatibles con sus valores. Es decir, la Administración acudió a un precepto legal referido a ciertas y muy concretas causas de expropiar sin especificar o aclarar su concurrencia en el caso; el acto recurrido no invocó peligro alguno de destrucción o deterioro de los bienes arqueológicos, como tampoco lo hizo el Decreto del Gobierno de Aragón 31/1992, de 17 de marzo, que había declarado bien de interés cultural el yacimiento<sup>66</sup>. En rigor, la única razón que la Administración exteriorizó fue la siguiente: «la suma importancia del Bien de Interés Cultural en cuestión». Razón que puede ser de mucho peso, pero que no guarda relación directa con el art. 37.3 LPHE, que no ampara expropiaciones sino cuando existe peligro de deterioro o destrucción de los bienes o un uso incompatible con sus valores<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> La expropiación es, lógicamente, una posibilidad, pues existen otros medios de conseguir la conservación del inmueble, partiendo de la base de que ha cesado el deber de conservación a cargo del propietario; cfr. J. M. Alegre Ávila (1994: tomo II, 191-192).

<sup>66</sup> El primero de los decretos citados es el 12/1995, de 26 de enero, de la Diputación General de Aragón, publicado en el *Boletín Oficial de Aragón*, 17, 10 de febrero de 1995, pág. 423. El segundo se publicó en el *BOE*, 117, de 15 de mayo de 1992, pág. 16663.

<sup>67</sup> La posterior STSJ de Aragón 66/2000, de 28 de enero de 2000 (recurso 500/96), reitera los argumentos de la reseñada.

Hay que decir en descargo de la sentencia del TSJ de Aragón que, como ella misma recuerda, la del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1997 (recurso 12797/1991) había dicho que «el hallazgo de bienes declarados de interés cultural o de valor artístico, histórico o arqueológico legitimaría el instituto expropiatorio, según lo dispuesto por el citado artículo 37.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio». Pero esta afirmación, así expuesta, es errónea<sup>68</sup>. El precepto no legitima expropiaciones a causa del hallazgo de bienes de interés arqueológico. Desde luego, la expropiación de las fincas afectadas puede ser conveniente e incluso muy aconsejable, pero la causa de expropiar prevista en el artículo 37.3 no la cubre salvo que existan los riesgos que contempla. Si los hay, la Administración debe exteriorizarlos y los órganos de la jurisdicción han de poder enjuiciar la adecuación a derecho del criterio administrativo; si no los hay y la expropiación se considera conveniente, será preciso acudir a las reglas generales de la LEF en punto a la declaración de la causa de expropiar.

ii) En el caso del yacimiento de *La Malena*, la Sala de Zaragoza aplica de forma discutible lo dispuesto en el art. 37.3 LPHE y también se muestra descendiente con la motivación del acto administrativo, pues la afirmación acerca de «la suma importancia del Bien de Interés Cultural en cuestión» dista de satisfacer los requisitos que razonablemente cabe exigir a un acuerdo que aplica la causa de expropiar prevista en el precepto que comentamos.

El tema de la motivación vuelve a aparecer en el caso de la expropiación urgente de la finca rústica en que se halla el yacimiento arqueológico llamado «El Convento», sito en Mallén (Zaragoza) y declarado bien de interés cultural. El acuerdo invocó el artículo 37.3 LPHE, sin mayores especificaciones, indicando que la urgencia se justificaba, nuevamente, en «la suma importancia del Bien de Interés Cultural en cuestión».

La STS de 19 de enero de 1999 (recurso 5127/1994) asume que la resolución administrativa estaba motivada, pues «el decreto expropiatorio ha utilizado la técnica procesal —perfectamente legítima por cuanto permite conocer las razones del proceder de la Administración— que se conoce con la expresión «motivación aliunde», o por remisión al material obrante en autos». Indica al respecto que en el expediente administrativo consta «la descripción del objeto expropiado y de las razones por las que las circunstancias en que se

<sup>68</sup> En realidad, el Tribunal Supremo la vierte para argumentar que si no existe certeza en punto a la existencia de vestigios —certeza, no mera presunción científica—, procede acudir a la ocupación temporal y no a la expropiación forzosa a los efectos de la ejecución de excavaciones y prospecciones. En razón de ello, cabe quizá considerar que el Tribunal Superior de Justicia saca de contexto la afirmación del Supremo.

hallaba el mismo en ese momento no eran precisamente las óptimas para su adecuada conservación».

Desde luego, la *motivación in aliunde* cuenta con el aval del Tribunal Supremo<sup>69</sup> e incluso ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional en un sector tan sensible como el sancionador administrativo «siempre que queden debidamente exteriorizados los elementos de juicio sobre los que se basa la decisión y su fundamentación jurídica resulte una aplicación no irracional, arbitraria o manifiestamente errónea de la legalidad» (STC 140/2009, de 15 de junio), pero produce el *daño colateral* de privar al lector de la jurisprudencia de preciosos elementos de juicio. De la STS de 19 de enero de 1999 no extraemos dato alguno que nos permita conocer si concurrían las razones que, según el art. 37.3 LPHE, justifican la privación expropiatoria; únicamente sabemos que del expediente administrativo se infiere que las circunstancias en que se hallaba el yacimiento «no eran precisamente las más óptimas para su adecuada conservación»<sup>70</sup>.

En los dos asuntos reseñados, la jurisdicción contencioso-administrativa no censuró que la Administración hubiera acudido al procedimiento de la expropiación urgente, extremo que en ambos fue objeto de debate procesal. Esto sugiere que seguramente existían razones de peligro de destrucción o deterioro de los yacimientos y que, en consecuencia, la causa de expropiar prevista en el art. 37.3 LPHE pudo estar bien aplicada; cabe pensar que un peligro semejante legitima el procedimiento de urgencia y que si el empleo del mismo no mereció reproche judicial es porque el peligro existía, pero no contamos con argumentos claros a este respecto ni podemos contrastar la hipótesis. En cambio, la STS de 8 de abril de 1992 (recurso 2/1990) suministra más información en el caso de la expropiación de una casa palacio en grave peligro de deterioro de los valores que aconsejaban su conservación; en este supuesto, la utilización del procedimiento expropiatorio de urgencia sí se vincula claramente con la situación crítica del inmueble, y por ende con la causa de expropiar prevista en el art. 37.3 LPHE.

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, SsTS de 9 de julio de 2010 (RJ 6133) y de 20 de julio de 2010 (RJ 6510), que tienen a la vista el art. 89.5 de la Ley 30/1992, con cuyo tenor se corresponde el del art. 88.6 LPAC: «[l]a aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma».

<sup>70</sup> Contrasta con la sentencia referida el argumento que figura en la del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2005 (recurso 1413/2001), cuyo ponente es el mismo (el magistrado Francisco González Navarro). En esta se dice, al hilo de la expropiación del Dolmen de Toriñuelo, que se anula por ser suficiente con la ocupación temporal, que las razones que avalan la expropiación «deben constar en la declaración misma, y no meramente en el expediente».

## VII. EXPROPIACIÓN DE INMUEBLES QUE IMPIDEN O PERTURBAN LA CONTEMPLACIÓN DE BIENES AFECTADOS POR UNA DECLARACIÓN DE INTERÉS CULTURAL O DEN LUGAR A RIESGOS PARA LOS MISMOS

Dentro de la regulación del procedimiento especial para la expropiación de bienes culturales, el art. 82 LEF señala que se aplicará el general a las expropiaciones de edificios y terrenos que impidan la contemplación de monumentos histórico-artísticos, constituyan causa de riesgo o de cualquier perjuicio para los mismos y de cuantos puedan destruir o aminorar la belleza o seguridad de los conjuntos histórico-artísticos. Que estas expropiaciones sigan el procedimiento general se explica en que su objeto no es un bien cultural, sino edificios y terrenos que no tienen tal condición, siquiera la razón de la privación expropiatoria esté directamente relacionada con la tutela de bienes culturales<sup>71</sup>.

El precepto, que contiene la única causa de expropiar que la LEF tipifica, sigue la senda abierta por disposiciones anteriores ya mencionadas y encuentra continuidad en el art. 37.3 LPHE, conforme al cual la Administración competente podrá expropiar por causa de interés social «los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural o den lugar a riesgos para los mismos»<sup>72</sup>. Este artículo exige que el inmueble en cuyo beneficio se lleva a cabo la expropiación esté afectado por una declaración de interés cultural, por lo que nuevamente se

---

<sup>71</sup> Se ha dicho que esta regulación «produce una “extensión” física de la *causa expropriandi*, de tal manera que el objeto expropiado no es sobre el que recae la calificación de bien de interés cultural, sino que su desaparición permite la conservación o contemplación del bien protegible» [J. M. Campos Daroca y F. Vivas Puig (2010: 675)]. No hay *extensión física* de causa de expropiar alguna, sino especificación de un fin justificativo de la privación expropiatoria; diría que estos autores confunden el objeto de la privación con la finalidad de la misma. En la doctrina, se habla, a propósito del supuesto, de expropiaciones cautelares o tutelares; respectivamente, R. Martín Mateo (1966: 92), E. Roca Roca (1976: 61-62).

<sup>72</sup> La experiencia enseña que objetivos semejantes se han tratado de conseguir por vías distintas a la expropiatoria cuando se ha considerado necesario actuar sobre bienes públicos con el propósito de garantizar la conservación y contemplación de un inmueble cultural. Véase la STS 375/2018, de 7 de marzo (recurso 3037/2015), que anula el acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha por el que se decreta la ampliación del perímetro de protección del Palacio del Infantado en Guadalajara, incluyendo en la declaración de bien de interés cultural los cuarteles de San Carlos y San Fernando, afectados a la defensa nacional.

plantea la cuestión de cuáles pueden ser aquellos cuya defensa o tutela habilita la privación. ¿Exclusivamente los declarados como bienes de interés cultural o también los ubicados en el entorno afectado por la declaración? En principio, la respuesta parece que ha de ser la misma, pero ahora se puede dudar de que la contemplación de los bienes del entorno o incluso los riesgos para ellos justifiquen el ejercicio de la potestad expropiatoria. ¿Tiene sentido expropiar un edificio que impide o perturba la contemplación de un inmueble sito en el entorno de un bien de interés cultural? Entiendo que no, salvo que la situación incida directa y negativamente sobre el inmueble clasificado.

Algunas leyes autonómicas indican que los inmuebles susceptibles de expropiación son los situados en el entorno del declarado de interés cultural que perturban la contemplación de este o generan riesgos para él, lo que parece bastante más razonable<sup>73</sup>; otras permiten alcanzar la misma conclusión al aludir a la contemplación o indemnidad de los inmuebles clasificados<sup>74</sup>. Estas previsiones cancelan las dudas interpretativas que suscita el precepto estatal, además de coincidir con el criterio expuesto en el art. 82 de la Ley de Expropiación Forzosa, que a su vez entronca con lo que dispusieron la Ley de 13 de mayo de 1933 y el Decreto Ley de 9 de agosto de 1926.

En cualquier caso, la clasificación es un requisito insoslayable, motivo por el que la STSJ de Valencia 657/2003, de 20 de mayo (recurso 10/2000), señala que el precepto no habilita la expropiación del edificio de acceso a las criptas de la Santa Iglesia Catedral Basílica de Segorbe, pues no se había producido la declaración de bien de interés cultural del templo cuando se dicta el acuerdo de necesidad de ocupación<sup>75</sup>. En el caso, el expediente de declaración

---

<sup>73</sup> Es muy claro el art. 51.2 de la Ley de Galicia: «[p]odrán expropiarse por causa de interés social los inmuebles situados en el entorno de protección de los bienes de interés cultural que atenten contra su armonía ambiental, perturben su contemplación o impliquen un riesgo para su conservación». En un sentido similar, y al regular y definir el entorno de los monumentos, el art. 38.4 de la Ley de Extremadura dispone que «[p]odrán expropiarse y proceder a su derribo, los inmuebles y elementos que impidan o perturben la contemplación de los monumentos o den lugar a riesgos para los mismos». También el art. 23 de la Ley de La Rioja, cuya rúbrica es, precisamente, «[e]xpropiación forzosa de inmuebles situados en el entorno de bienes culturales, históricos y artísticos»; o, en fin, el art. 40 de la Ley de Navarra

<sup>74</sup> Por ejemplo, arts. 38 de la Ley de Cataluña, 18.2 de la Ley de Andalucía, 45.6 de la Ley de Cantabria, 34.1, c) de la Ley de Castilla-La Mancha, 49.2 de la Ley de Canarias o 29.2 de la Ley de Castilla y León.

<sup>75</sup> Además, la sentencia descarta que, frente a lo que pretendía el Ayuntamiento de Segorbe, la expropiación forzosa pudiera ampararse en el art. 16 LPHE, que se refiere a la suspensión de licencias de parcelación, edificación o demolición a raíz de la incoa-

se había incoado casi tres años y medio antes de dictarse dicho acuerdo, pero no había concluido. La sentencia no hace ninguna indicación al respecto, pero es probable que hubiera caducado dado el plazo transcurrido desde la incoación. Por lo demás, y por las razones ya señaladas antes, para la aplicación de esta causa de expropiar basta con la incoación del expediente de declaración de bien de interés cultural, que determina la aplicación provisional del régimen de protección previsto para los bienes ya declarados (art. 11.1 LPHE).

Dicho lo anterior, hagamos algunas indicaciones acerca de estas causas de expropiar, a las que ciertas leyes autonómicas añaden otras que no introducen modificación sustancial alguna, pues se reconducen fácilmente a las señaladas en la ley estatal<sup>76</sup>.

a) La finalidad de la expropiación de los inmuebles que impiden o perturban la contemplación de los afectados por una declaración de interés cultural está íntimamente relacionada con la idea de *fruición colectiva* a la que nos hemos referido más atrás. Todas las causas de expropiar lo están, pero en pocos casos como este el vínculo es tan patente y directo; ya no se trata de que la ciudadanía acceda al patrimonio cultural entrando a un museo o acercándose de propio al Serrablo oscense para visitar las aisladas iglesias que salpican el territorio, sino de que pueda disfrutar del patrimonio cultural sin estorbos visuales mientras pasea por el casco urbano.

La previsión legal es añeja y encomiable, pero cabe preguntarse por la frecuencia con la que se aplica. De hecho, es incontrovertible que abundan las construcciones cuyo efecto es pernicioso para el disfrute visual de inmuebles declarados de interés cultural y que subsisten sin mayores contratiempos. En 1977, J. L. Álvarez Álvarez hizo notar que esta causa de expropiar no venía acompañada de disposiciones urbanísticas que prohibieran edificar en las proximidades de los inmuebles clasificados, lo que posibilitaba que fueran «muchos los monumentos civiles y religiosos que se encuentran asfixiados por

---

ción del expediente de declaración de interés cultural; ello, dice la Sala, en ningún caso «comprende la posibilidad de expropiación que, como ha quedado expuesto, exige la declaración como Bien de Interés Cultural».

<sup>76</sup> Así, el art. 23 de la Ley de La Rioja tipifica las siguientes causas de interés social, que completan las previstas en la legislación estatal: la realización de mejoras de acceso a los bienes pertenecientes al patrimonio cultural, la dignificación de su entorno, la mejora de las condiciones de su disfrute público y las necesidades de suelo para la realización de obras destinadas a la conservación de tales bienes; el art. 51.3 de la Ley de Galicia habla de las mejoras en los accesos a los bienes de interés cultural, de la dignificación de su entorno y, en general, de «la mejora de las condiciones para su valorización y función social».



edificios, adosados o no, sin valor alguno, que impiden su contemplación»<sup>77</sup>. No hemos de entrar aquí en el problema ni en cuál puede ser la orientación en este punto del derecho urbanístico más moderno, pero sí está a nuestro alcance registrar que, siendo la situación la que es, tratar de resolverla por vía expropiatoria no es tarea sencilla, motivo por el que se comprende que la aplicación de esta causa de expropiar haya sido rigurosamente excepcional, al menos a la vista de la información que suministra la jurisprudencia<sup>78</sup>.

b) La causa de expropiar cifrada en que los bienes generan riesgos para los afectados por una declaración de interés cultural es, en términos objetivos, de constatación relativamente fácil.

Parece evidente que el riesgo ha de estar acreditado, si bien la STS de 28 de enero de 2009 (recurso 5174/1994) precisa, al hilo de la expropiación de un quiosco ubicado en los Jardines del Partal, en el recinto monumental de la Alhambra y el Generalife, que no es necesario que se haya llegado a producir un daño efectivo. El tribunal señala que el art. 37 LPHE «establece como suficiente la mera existencia de un riesgo potencial de deterioro, todo ello de conformidad con el artículo 46 de la Constitución, puesto que la garantía de conservación del patrimonio, que en el mismo se impone como deber a los poderes públicos, exige que se adopten las actuaciones necesarias encaminadas a eliminar situaciones de riesgo que de concretarse en un daño efectivo pudieran incluso resultar irreversibles»<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> J. L. Álvarez Álvarez (1977), «Las limitaciones del dominio por causa del patrimonio histórico-artístico», *Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, Moneda y Crédito (págs. 75-76). Tiempo después, del propio J. L. Álvarez Álvarez (1989), *Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Civitas (pág. 340).

<sup>78</sup> En alguna ocasión lejana, la Administración ha expropiado fincas «para embellecer la vista del Castillo» existente en el lugar (la Plaza de La Cava de Coria), declarado monumento nacional, pero se trata de un caso aislado en el conjunto de la jurisprudencia examinada; al asunto se refiere la STS de 30 de mayo de 1974 (RJ 2478), que, no obstante, no versa sobre la expropiación en sí. En un caso muy posterior, la liberación del espacio próximo a un inmueble de interés cultural se ha hecho reclasificando el suelo tras la inclusión de aquel en el catálogo autonómico del patrimonio histórico, lo que pudo hacerse sin generar consecuencias indemnizatorias dado que los recurrentes no habían patrimonializado ningún derecho; STSJ de Extremadura 43/2018, de 25 de enero (recurso 631/2015).

<sup>79</sup> «Es claro, dice la Sentencia, que la cuestión queda reducida a si se ha acreditado debidamente la existencia de peligro de deterioro para el bien que se trata de proteger, derivado de la existencia en el ámbito de los Jardines del Partal de un quiosco de alimentación y bebidas.» Y frente a la tesis de la sentencia de instancia, según la cual «no existen vestigios que puedan advenir, confirmándola, la presencia de suciedad,

Pero si no es necesario que el riesgo se haya materializado en la producción de daños específicos, ha de ser posible concretarlo de algún modo, pues no puede tratarse de una situación rigurosamente abstracta. Así lo deducimos de la STS de 12 de diciembre de 2014 (recurso 1491/2012), que no se refiere a esta causa de expropiar sino a otra que en realidad es próxima a ella: la eliminación de los usos incompatibles u otras circunstancias que atenten contra los valores o seguridad de los bienes catalogados, prevista en la Ley de Andalucía. En la LPHE la incompatibilidad de los usos con los valores de los bienes declarados de interés cultural legitima la expropiación de estos, pero el art. 18.2 de la citada ley autonómica establece esa causa de expropiar en relación con bienes no pertenecientes al patrimonio cultural.

El litigio trae causa de la declaración de interés social de la expropiación de algunas de las parcelas no edificadas sitas en el perímetro de protección del Conjunto Arqueológico de Medina Azahara (o *Madinat al-Zahra*), que había sido ampliado; la expropiación afectaba a las fincas que presentaban «mayor grado de tensión urbanística», por lo que no todas las ubicadas dentro de dicho perímetro quedaron sometidas a la potestad. Inicialmente, la STSJ de Andalucía (Sevilla) 14/2012, de 9 de enero (recurso 1240/2008), consideró que la actuación administrativa era correcta, pero el Tribunal Supremo sostiene lo contrario<sup>80</sup>. Dice en su sentencia que la declaración de interés social exige especificar los «usos incompatibles con la protección de la que goza el

---

vertido incontrolado de plásticos, lanzamiento de vidrios y envases», afirma que «la existencia de establecimiento de comidas y bebidas de la naturaleza del que nos ocupa en el ámbito de los Jardines del Partal implica por la propia naturaleza de las cosas, en cuanto potencial y real generador de residuos que pueden ser vertidos de manera incontrolada por los usuarios por más diligencia y cuidado que ponga quien explota el citado local, un riesgo evidente de deterioro del entorno, riesgo que como hemos dicho no necesita se concrete en un daño real para que la Administración pueda hacer uso de las facultades expropiatorias que le otorga el artículo 37 de la Ley del Patrimonio Histórico Español». Por ello, al exigir dicha sentencia «que la necesidad de que se concrete la efectividad de vertido incontrolado de plásticos, lanzamiento de vidrios y envases, suciedad, etc., es decir la transformación del peligro potencial a que se refiere la ley en el daño real, va más allá de los términos establecidos en los preceptos de la legislación ordinaria y constitucional invocada».

<sup>80</sup> Según la sentencia recurrida, «ampliado el ámbito del BIC, y constatado el peligro para el monumento y su entorno de esas parcelaciones ilegales, va de suyo la necesidad de adquirir la propiedad del suelo incluido en el BIC, o al menos de aquel que por su situación actual, usos y explotación, pueda poner en peligro como ya se dijo la conservación y disfrute del BIC». En términos similares se había pronunciado también la Sentencia de la Sala de Sevilla 1084/2011, de 21 de octubre (recurso 1627/2008).

BIC» y que ello es «imprescindible para legitimar la intervención expropiatoria»; a partir de ahí, considera que tales usos no se han especificado y que la ilegalidad de las urbanizaciones —no legalizables— no es motivo que, *per se*, justifique la expropiación por esta causa, lo que le lleva a apreciar «una palmaria ausencia de motivación justificativa de la declaración de interés social, que conduce a tildar de arbitraria (por esa ausencia de motivación «ad hoc») la decisión adoptada por el Decreto recurrido, con infracción de los arts. 54 de la Ley 30/92 y 9 y 33 CE, procediendo, con estimación del recurso contencioso-administrativo, su anulación».

Si en este caso la jurisdicción reputa insuficientemente motivada la resolución que declara la causa de expropiar, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 9 de abril de 2002 (recurso 844/2000) encuentra justificadas las razones que respaldan la expropiación de una parcela en beneficio de la protección de la Zona Arqueológica de *Baelo Claudia* (Cádiz), dando por acreditado que la finca repercutía negativamente sobre la conservación del bien e incluso imposibilitaba «la investigación científica y la puesta en valor y disfrute por el público del yacimiento». Entiende, por ello, que el supuesto se incardina «sin género de duda» en el art. 37.3 LPHE, dado «que concurre un evidente peligro de destrucción o deterioro de los bienes afectados por una declaración de interés cultural, además de un uso incompatible con sus valores».

## VIII. EXPROPIACIÓN PARA LA INSTALACIÓN Y AMPLIACIÓN DE MUSEOS, ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

El art. 64 LPHE establece que los «edificios en que estén instalados Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad pública, así como los edificios en que vayan a instalarse, podrán ser declarados de utilidad pública a los fines de su expropiación. Esta declaración podrá extenderse a los edificios o terrenos contiguos cuando así lo requieran razones de seguridad para la adecuada conservación de los inmuebles o de los bienes que contengan»<sup>81</sup>. La privación de bienes destinados a ser sede de archivos, bibliotecas o museos y de los edificios o terrenos contiguos requiere que no existan edificios de titularidad pública

---

<sup>81</sup> Me parece evidente que el tenor de la disposición remite a un acuerdo por el que se declare la causa de expropiar, motivo por el que no reputo acertado que el precepto contenga «un auténtico supuesto de declaración de utilidad pública implícita», como se sostiene en la obra colectiva, a cargo de la Abogacía General del Estado (2007), *Manual de expropiación forzosa*, Thomson Aranzadi (p. 364, por nota).

disponibles e idóneos para el fin de que se trata<sup>82</sup>, resultando de la operación un inmueble sujeto al régimen protector legalmente establecido para los declarados de interés cultural (art. 60.1 LPHE).

Varias leyes autonómicas contienen previsiones similares, a veces en alusión exclusiva a la instalación de tales servicios, a veces contemplando la ampliación o mejora de los existentes, a veces señalando que podrán expropiarse terrenos o edificios contiguos por razones de seguridad, conservación, acceso u otras. Se observa que algunas hablan de utilidad pública y otras de interés social, lo que parece indicar que los legisladores no distinguen con claridad entre una causa y la otra<sup>83</sup>. Además, y comenzando por la LPHE, no es extraño que se afirme la utilidad pública (o el interés social) de los edificios o bienes susceptibles de expropiación, lo que no es muy preciso pues la *causa expropriandi* remite al fin de la privación, no al objeto de la misma; sobre los bienes gira el acuerdo de necesidad de ocupación, mientras que la declaración de la causa de expropiar identifica el fin legitimador del ejercicio de la potestad en un caso concreto. Ni siquiera cuando la declaración de la causa de expropiar y la necesidad de ocupación aparecen formalmente de forma conjunta cabe la confusión entre el objeto y la función de una y otra.

Precisamente porque la declaración de la causa de expropiar y la necesidad de ocupación se pueden y deben distinguir, la STS de 27 de marzo de 2007 (recurso 282/2005) desestima el recurso interpuesto frente al acuerdo del Consejo de Ministros que declaró la utilidad pública de la ampliación del Archivo General de la Guerra Civil Española de Salamanca y la necesidad de ocupación del Palacio de Orellana, que la propiedad quería destinar a casa museo abierta al público. Tras ciertas consideraciones doctrinales sobre la expropiación forzosa orientadas a marcar las distancias entre la declaración de la causa de expropiar y el acuerdo de necesidad de ocupación, la sentencia precisa que el acto impugnado se limita a lo primero y señala que el triple juicio de proporcionalidad aplicado por la STC 48/2005, de 3 de marzo, que había sido invocada por la parte demandante, viene referido a la necesidad de ocu-

<sup>82</sup> En un caso no exactamente idéntico pero equivalente en lo sustancial —la instalación de la Casa de Cultura de Cudillero— la STS de 30 de diciembre de 1991 (recurso 3011/1989) anula la declaración de necesidad de ocupación de un edificio porque existía otro de propiedad municipal «perfectamente idóneo, y en paridad de circunstancias, para la finalidad cultural de utilidad pública perseguida».

<sup>83</sup> Interés social: País Vasco (art. 21.2), Cataluña (art. 64.1), Cantabria (art. 45.4), Asturias (art. 39.2). Utilidad pública: Extremadura (art. 72), Castilla y León (art. 29.3), La Rioja (art. 75), Castilla La Mancha (art. 59). Por lo expuesto más atrás, considero que, aun cuando la privación se justifique en la ejecución de una obra pública, es mejor hablar de interés social, pues, en definitiva, se trata de facilitar el acceso a la cultura.

pación, no a la declaración de la *causa expropriandi*. Aunque el razonamiento jurisprudencial es a veces algo confuso, queda claro que el Tribunal Supremo considera que la declaración de la causa de expropiar encuentra perfecto acomodo en el art. 64 LPHE<sup>84</sup>.

También la STSJ de Castilla y León (Burgos) 390/2007, de 7 de septiembre (recurso 259/2005), distingue netamente entre la declaración de utilidad pública a los efectos de la ampliación del Museo de Arte Contemporáneo Esteban Vicente de Segovia y el acuerdo de necesidad de ocupación del Palacio de Enrique IV. Como en el caso anterior, la declaración de la causa de expropiar se hace indicando el inmueble que se precisa para su cumplimiento, pero la necesidad de ocupación se dicta después. Esta circunstancia permite a la Sala, de igual modo que en el litigio sobre el Palacio de Orellana, analizar por separado ambos acuerdos; en relación con el primero, la desestimación del recurso obedece a que no se aprecia arbitrariedad y a que las alegaciones de la demandante acerca de que no fuera necesaria la ampliación del museo respondían a una mera creencia subjetiva carente de toda prueba, frente a las razones aducidas por la Administración (necesidades de espacio para salas de exposiciones, biblioteca, almacén de obras de colección permanente, taller de restauración y otros fines característicos de un museo).

## IX. LEYES AUTONÓMICAS

Dado que, según consolidada jurisprudencia constitucional, las comunidades autónomas pueden definir legalmente causas de expropiar en los ámbitos materiales de su competencia y que el del patrimonio cultural lo es, no ha de extrañar que las leyes aprobadas por ellas contemplen supues-

---

<sup>84</sup> En ese mismo asunto, el acuerdo de necesidad de ocupación también fue impugnado y anulado por la STSJ de Castilla y León (Valladolid) 70/2011, de 18 de enero (recurso 2255/2005). Apelando, ahora sí con éxito para los recurrentes, a la citada STC 48/2005, la Sala considera que no «cabe estimar que se haya justificado de manera suficiente y razonable la decisión de ocupar el Palacio de Orellana, o mejor, que se hayan explicado de manera satisfactoria los motivos por los que éste es más idóneo o adecuado para materializar la *causa expropriandi* que aquellos otros edificios propuestos por los demandantes». Una vez firme esa sentencia, la del TSJ de Castilla y León (Valladolid) 2817/2011, de 2 de diciembre (recurso 174/2007), inadmite por pérdida sobrevenida del objeto procesal los recursos que tanto la Administración del Estado como la propiedad habían interpuesto contra el acuerdo de la comisión de académicos que señaló en vía administrativa el justiprecio del Palacio de Orellana.

tos expropiatorios no previstos en la legislación estatal. Ya hemos aludido a alguno, pero podemos añadir otros, con pretensiones meramente ejemplificativas.

- A) Hay leyes que acogen una causa de expropiar tan genérica y evanescente como la defensa y protección de los bienes calificados<sup>85</sup>. Parece lógico suponer que no está llamada a aplicarse si no concurre una razón específica, por lo general ya tipificada (incumplimiento de obligaciones, riesgo, etc.), por lo que su previsión no tiene, en realidad, demasiado sentido.
- B) Otras leyes disponen que la pura y simple declaración de interés cultural permite la expropiación del bien afectado, sin mayores precisiones<sup>86</sup>; o, según señala el art. 10.1 de la Ley de Murcia, la incorporación de cualquier bien al patrimonio cultural autonómico. Es inevitable preguntarse por cuál puede ser la operatividad real de estas previsiones legales que amplifican sobremanera la posibilidad de expropiar, pero acerca de cuya aplicación en la realidad es lícito dudar. En términos formales, es claro que, en la medida en que las leyes así lo contemplan, la declaración de interés cultural permite, *per se*, la privación singular del bien; pero ¿va a llevarse a cabo en alguna ocasión si no concurren otros elementos que justifiquen objetivamente el ejercicio de la potestad? Y yendo a lo más importante: ¿cuál será la causa de utilidad pública o de interés social que avale la expropiación forzosa? ¿Se puede sostener que en tales conceptos encaja sin estridencias la mera declaración de bien de interés cultural o la incorporación de cualquier bien al patrimonio cultural autonómico?

Estas previsiones suscitan grandes reparos desde el punto de vista del significado institucional de la *causa expropriandi* y de su función en la dinámica de la expropiación forzosa. Si se considera que la privación

<sup>85</sup> Por ejemplo, art. 21.1 de la Ley del País Vasco; art. 2.2 de la Ley de Aragón; art. 39.1 de la Ley de Asturias. En cierto modo, esta regulación tan moderna recuerda a lo que decía el art. 7 del Real Decreto Ley de 1926: «[s]erá causa de utilidad pública la conservación, protección y custodia de los monumentos arquitectónicos que forman parte del Tesoro histórico-artístico de la Nación, así como la defensa del carácter típico y tradicional de pueblos y ciudades que por su importancia lo merezcan».

<sup>86</sup> Así, el art. 39 de la Ley de Aragón señala que la declaración de bien de interés cultural será causa de interés social, a efectos de la expropiación forzosa de todos los bienes afectados, incluido su entorno; o el art. 49.1 de la Ley de Canarias: la declaración de bien de interés cultural conlleva implícita la declaración de utilidad pública e interés social a efectos de su expropiación.

imperativa de la propiedad privada ha de estar causalmente justificada, que la expropiación forzosa no es simplemente un modo de adquirir bienes a título oneroso, sino una potestad cuyo ejercicio debe obedecer en cada caso al logro de una finalidad concreta o singularizada de utilidad pública o interés social, no pueden compartirse tales pronunciamientos legales<sup>87</sup>.

- C) Varias leyes autonómicas disponen que pueden expropiarse los inmuebles y construcciones que perturben la armonía ambiental o comprometan las características ambientales y de disfrute de los bienes del patrimonio cultural<sup>88</sup>.

Esta causa de expropiar se recoge junto a la que habilita la privación de los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los clasificados, ya comentada. Guarda con ella cierto parentesco, pero admite aplicaciones en supuestos distintos; piénsese en un inmueble que, aunque no estorba la vista del declarado de interés cultural, desentona estéticamente en el contexto. El problema que suscita esta causa de expropiar es el de su apreciación misma, pues puede suceder que difieran los juicios acerca de si un inmueble o construcción afea el entorno y perturba la armonía ambiental o estética del bien cultural. Se trata de una dificultad que puede llegar a plantearse y con la que conviene contar.

- D) Si, como hemos visto, la LPHE no contempla expresamente la situación de ruina del inmueble como causa de expropiación, las leyes de las comunidades autónomas lo hacen, aunque no de forma idéntica. Así, la de Cataluña dispone que «la situación de peligro o ruina inminente de un inmueble de interés nacional» es causa de interés social de su expropiación (art. 67.4), otras establecen que la incoación del expediente de declaración de ruina de un inmueble clasificado o la simple denuncia de la situación de ruina inminente habilitan la privación por causa de utilidad pública<sup>89</sup>, otras se refieren tanto a la declaración del estado ruinoso como

<sup>87</sup> Distinto es que la declaración de interés cultural lleve aparejadas determinaciones específicas que el propietario debe cumplir (por ejemplo, retirar elementos o partes incompatibles con el mérito del inmueble) y que la expropiación se prevea en caso de incumplimiento de las mismas. Tal sería la hipótesis a la que aluden los arts. 12 de la Ley del País Vasco y 18.2 de la de Asturias.

<sup>88</sup> Hablan de inmuebles que atenten contra la *armonía ambiental*, los arts. 38 de la Ley de Cataluña, 51.2 de la Ley de Galicia, 39.1 de la Ley de Asturias, 34 de la Ley de Castilla-La Mancha, 33.2 de la Ley de Baleares o 29.2 de la Ley de Castilla y León; lo hacen de comprometer, perturbar o aminorar las *características ambientales y de disfrute* los arts. 45.6 de la Ley de Cantabria o 49.2 de la de Canarias.

<sup>89</sup> Arts. 36.7 de la Ley del País Vasco, 34.4 de la Ley de Asturias.

a la incoación del expediente<sup>90</sup>, a la declaración exclusivamente<sup>91</sup> o a la incoación, también exclusivamente<sup>92</sup>.

Esa disparidad textual permite advertir que la causa de expropiar es operativa en momentos temporales y procedimentales distintos, si bien parece lógico postular que si se quiere identificar la situación de ruina como *causa expropriandi* específica o autónoma, debería requerirse su constatación a través del procedimiento previsto al efecto, toda vez que en fases anteriores la causa consistente en evitar el peligro de destrucción o deterioro habilita ya la privación, por lo que no es necesario crear una nueva *causa expropriandi*.

En relación parcial con este tema, las leyes de La Rioja y de Asturias contemplan una hipótesis particular. Ambas dicen lo mismo en sus arts. 74.2 y 64.3, respectivamente: cuando se produzca estado de ruina o manifiesto abandono por un período superior a diez años de elementos de interés etnográfico que hayan sido objeto de protección, el Ayuntamiento correspondiente tendrá la facultad de proceder a su expropiación, facultad de la que también dispondrá la comunidad autónoma si los bienes han sido declarados de interés cultural u objeto de otra clasificación.

Una vez que la LPHE aísla normativamente el patrimonio etnográfico, dispensando por vez primera en España una atención jurídica singularizada a este conjunto patrimonial (arts. 46 y 47)<sup>93</sup>, las leyes autonómicas han seguido el mismo camino, independientemente de que algunas prefieran hablar de *patrimonio etnológico*, lo que no tiene repercusiones jurídicas visibles. En lo que a los bienes etnográficos de naturaleza material se refiere, la individualización normativa señalada no añade ninguna particularidad de régimen jurídico, pues, como dice el art. 47 LPHE, se rigen por lo previsto con carácter general para los bienes muebles e inmuebles, criterio que, sin perjuicio de introducir ciertas precisiones en relación con algunos de ellos en particular, adoptan igualmente las leyes de las comunidades autónomas. En este contexto, cabe preguntarse por la funcionalidad real de la causa de expropiar, pues no añade nada a

<sup>90</sup> Arts. 58.5 de la Ley de Cantabria, 45. 4 de la Ley de La Rioja, 35.2 de la Ley de Murcia.

<sup>91</sup> Art. 58.6 de la Ley de Canarias.

<sup>92</sup> Arts. 21.2 de la Ley de Valencia, 35.5 de la Ley de Extremadura.

<sup>93</sup> Desde luego, la legislación anterior ya contenía referencias, incluso importantes, a lo que la LPHE denomina *patrimonio etnográfico*, pero es mérito de la misma el haberlo individualizado normativamente. Sobre los antecedentes y la regulación de la Ley estatal, J. L. Álvarez Álvarez (1989: 804-823). Véase, igualmente, J. M. Alegre Ávila (2012), «El patrimonio etnológico: un patrimonio cultural sin régimen jurídico», *Revista PH*, 82 (págs. 83-89).



lo que se deduce ya de las disposiciones que aluden al incumplimiento de los deberes legales de conservación o al peligro de destrucción o deterioro, salvo que se entienda que la situación de *manifesto abandono* legitima la privación sin necesidad de que el bien sufra un detrimento significativo.

- E) Cuando el art. 76 LEF diseña el ámbito objetivo de aplicación del procedimiento especial para la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico cuida de señalar que la potestad puede ejercerse tanto sobre bienes muebles como inmuebles. También de la LPHE se sigue que la expropiación no se reserva para la adquisición imperativa de bienes inmobiliarios y diversas leyes autonómicas son todavía más explícitas, pues incluso singularizan causas de expropiar para los bienes muebles. Así, por ejemplo, las siguientes.
- El art. 39.3 de la Ley de Asturias dispone que «[e]l establecimiento de las condiciones adecuadas para el estudio por los investigadores y el disfrute público de los bienes muebles declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, así como la protección y defensa de sus valores culturales, serán causa de interés social, o en su caso de utilidad pública, a efectos de expropiación de los mismos» en los cuatro supuestos que indica y que no es preciso recordar aquí.
  - Según el art. 24.1 de la Ley del País Vasco 7/2006, de Museos: «[e]l incumplimiento por parte de quienes sean titulares de las obligaciones de protección, mantenimiento, custodia y conservación de los museos y colecciones y de sus fondos, así como el cambio de uso sin autorización expresa del Gobierno Vasco cuando ponga en peligro de deterioro, pérdida o destrucción los fondos que contienen, será causa de interés social para su expropiación».
  - Conforme al art. 51 de la Ley de Andalucía 8/2007, de Museos y Colecciones Museográficas: «[s]e considerarán de interés social, a efectos de su expropiación forzosa, los bienes que deban integrarse en los fondos de los museos y colecciones museográficas de titularidad o gestión autonómica».
  - Establece el art. 52 de la Ley de Andalucía 8/2007, de Museos y Colecciones Museográficas, que «[e]l incumplimiento grave o muy grave por las personas titulares de los museos y colecciones museográficas de los deberes establecidos sobre la conservación, mantenimiento y custodia, así como el cambio del uso de los bienes de la institución sin autorización de la Consejería competente en materia de museos, facultará a la Administración de la Junta de Andalucía para la expropiación total o parcial de los bienes por causa de interés social».

- El art. 40.4 de la Ley de Murcia 5/1996, de Museos, señala que «[e]l incumplimiento, por parte de los titulares de museos, de las obligaciones establecidas sobre conservación, mantenimiento y custodia, así como el cambio de uso sin autorización de la Administración autonómica, cuando pongan en peligro de deterioro, pérdida o destrucción los fondos que contienen, será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural o incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español».
  - Conforme al art. 34 de la Ley de Baleares 4/2003, de Museos, el incumplimiento por parte de los titulares de los museos de los deberes establecidos sobre conservación, mantenimiento y custodia, así como el cambio del uso sin autorización de la administración competente, cuando ponga en peligro de deterioro, pérdida o destrucción los fondos que contienen, será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes de interés cultural y de los bienes catalogados.
  - Y, en fin, el art. 16 de la Ley de Madrid, 9/1999, de Museos, sanciona que el incumplimiento por parte de los titulares de las obligaciones de protección, mantenimiento, custodia y conservación de los museos y colecciones y de sus fondos, así como el cambio de uso sin autorización expresa de la Administración autonómica, será causa de interés social para su expropiación.
- F) Un supuesto ciertamente peculiar de expropiación forzosa relacionado con el patrimonio cultural figura en la Ley de Galicia al hilo de la regulación de los llamados *Caminos de Santiago*, formados por rutas de peregrinación de largo recorrido reconocidas documentalmente y cuyo conjunto «está constituido por vías de dominio y uso público, sus elementos funcionales y el territorio que lo define». Conforme a esta ley, tienen la consideración de bien de interés cultural aquellas rutas que la Unesco incluya en la Lista del Patrimonio Mundial, teniendo las demás «la consideración de bienes catalogados, con la categoría de territorios históricos», sin perjuicio de que puedan ser declaradas bien de interés cultural (arts. 74 y 75)<sup>94</sup>.
- Pues bien, y sin entrar en mayores detalles, debemos mencionar que «[l]a aprobación de la delimitación de los Caminos de Santiago llevará implí-

<sup>94</sup> Aun anterior a la ley referida, la literatura sobre el régimen jurídico del Camino de Santiago es relativamente extensa. Valga la remisión a la síntesis de J. L. Carro Fernández-Valmayor (2014), «Algunas reflexiones sobre la protección jurídica del Camino de Santiago», en J. R. Fernández Torres, J. Prieto de Pedro y J. M. Trayter Jiménez (coords.), *El Camino de Santiago y otros itinerarios*. Liber Amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota, Tirant lo Blanch (págs. 763-778).

cita la declaración de interés social y la de necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos para los fines de expropiación forzosa, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres tanto de los tramos necesarios para la funcionalidad de la traza como de los bienes localizados en su ámbito delimitado necesarios para la conservación, protección o servicio del Camino» (art. 80.1). Esto es, la delimitación comporta la expropiación, medida que debemos conectar con que los Caminos están constituidos por vías de dominio y uso público, por lo que si de la delimitación se sigue que tramos de las vías son de propiedad privada será precisa su expropiación, que en cambio no será preceptiva en relación con otros elementos.

El precepto citado contempla, además, que puedan «arbitrarse procedimientos de reordenación de la propiedad o de expropiación forzosa con el objetivo de establecer paulatinamente accesos a parcelas y viviendas que eviten la utilización de tramos de los Caminos por el tráfico rodado», y dispone que el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones legalmente previstas *implica la declaración de interés social para aplicarle, en su caso, la expropiación forzosa*.

Esta última previsión suscita un telegráfico comentario. Consideraciones sintácticas aparte (*para aplicarle, en su caso, la expropiación forzosa, ¿a quién o a qué?*), llama la atención en la medida en que parece dar por supuesto que el mero incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones lleva implícita la declaración de la causa de expropiar, lo que a todas luces no puede ser. En el mejor de los casos, tal incumplimiento podrá dar lugar a la expropiación, pero debidamente acordada por los órganos administrativos competentes<sup>95</sup>.

- G) Indiquemos, por último, que la LPHE no contempla la declaración implícita de la causa de expropiar y que, como regla, las leyes autonómicas tampoco, lo que no deja de ser digno de elogio en términos institucionales y de principio<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> La citada Ley de Galicia deroga expresamente la Ley 3/1996, de protección de los Caminos de Santiago; en esta no figuraba una previsión similar. Su art. 15 establecía que «[e]l incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones previstas en la presente Ley para las zonas laterales de protección del Camino implicará la declaración de interés social a los efectos de aplicación de la expropiación forzosa a los bienes a que se refiere el artículo anterior», es decir, a los bienes existentes en las zonas laterales de protección.

<sup>96</sup> La crítica a la frecuencia con que se acude a las declaraciones implícitas, con las repercusiones que esto puede tener sobre la posición jurídica del ciudadano, está muy extendida doctrinalmente y por completo justificada. Por ejemplo, E. García de Enterría

Pero hay excepciones, comenzando por el art. 80.1 de la Ley de Galicia, que acabamos de mencionar, y continuando por los arts. 45.5 y 49.1 de las leyes de Cantabria y Canarias, respectivamente. Según el primero, «la declaración de Bien de Interés Cultural conlleva implícita la declaración de utilidad pública e interés social de la expropiación de los bienes incluidos en ella»; según el segundo, «[l]a declaración de bien de interés cultural conlleva implícita la declaración de utilidad pública e interés social a efectos de su expropiación»<sup>97</sup>.

Dejando al margen que sea discutible que la declaración de bien de interés cultural habilite una privación si no existen razones concretas que la avalen, llama la atención que se contemple la declaración implícita de la *causa expropriandi* en un sector en el que la tendencia claramente perceptible es la contraria. La Ley de Galicia no se conforma con ello y afirma también la declaración implícita de la necesidad de ocupación, lo que no tiene ninguna justificación salvo que la delimitación de los Caminos de Santiago incorpore, como reclama el art. 17.2 LEF, una descripción material detallada de los bienes y derechos que se reputan necesarios. Las otras dos leyes no van tan lejos, por lo que si las disposiciones mencionadas llegan a aplicarse alguna vez no podrá hurtarse el dictado del acuerdo de necesidad de ocupación, que es el acto expropiatorio propiamente dicho.

---

y T. R. Fernández Rodríguez (2017: 264-265); V. Escuín Palop (2002: 120-129); F. Pons Cánovas (2004), *La incidencia de las intervenciones administrativas en el derecho de propiedad. Perspectivas actuales*, Marcial Pons (págs. 131-136).

<sup>97</sup> También el art. 31.2 de la Ley 3/2002, de Archivos de Cantabria, establece que se considera implícita la declaración de utilidad pública por el transcurso del plazo para la subsanación de las deficiencias que pongan en peligro los bienes del patrimonio documental sin que las mismas se hayan remediado. En el mismo sentido, el art. 25.2 de la Ley 4/1994, de Archivos y Patrimonio Documental de La Rioja.