

No procede la declaración de utilidad pública de los terrenos que están arrendados para la instalación de una Planta eléctrica fotovoltaica, si no se procede a la resolución del contrato de arrendamiento

[01/12/2025](#) - [Jurisprudencia](#) - [Tribunal Supremo](#)

Se plantea en el recurso si han de incluirse en el expediente de expropiación iniciado para la ejecución de una Instalación Fotovoltaica, unas fincas que se encontraban arrendadas conforme al contrato firmado entre la expropiada y la beneficiaria de la expropiación, y que tenía como finalidad arrendar las fincas para la construcción de la Planta Fotovoltaica, y si ese arrendamiento es obstáculo para declarar la utilidad pública de la instalación en ese momento aún no ejecutada, por considerar que el contrato es título hábil suficiente para la libre disposición de los terrenos en cuestión.

Iustel

Señala el Tribunal que la existencia de un contrato de arrendamiento vigente de unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica no constituye un obstáculo para la declaración de la utilidad pública de la instalación. Por lo que se refiere a los terrenos arrendados, no pueden incluirse en la relación individualizada de bienes y derechos de necesaria ocupación, por ser el contrato de arrendamiento título hábil suficiente para su libre disposición, siempre que ese uso esté pactado en el contrato.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 5.^a

Sentencia 749/2025, de 12 de junio de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 6459/2022

Ponente Excmo. Sr. MARIA CONSUELO URIS LLORET

En Madrid, a 12 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 6459/2022, interpuesto por Proyecto Núñez de Balboa, S.L., representada por la procuradora D.ª Nuria Munar Serrano y bajo la dirección letrada de D. Ignacio Grangel Vicente, contra la sentencia n.º 198/2023, de 28 de abril, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el procedimiento ordinario núm. 4102/2021.

Ha sido parte recurrida el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Badajoz, representada por el Abogado del Estado, y Natura Mananger, S.L. representada por la procuradora D.ª María Inmaculada Laya Martínez y defendida por la letrada D.ª Adoración Aventín Huguet.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María Consuelo Uris Lloret.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se tramitó el Procedimiento Ordinario núm. 161/2021, promovido por la representación procesal de Natura Manager, S.L. contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Badajoz de 15 de julio de 2020, que fijó el justiprecio de los bienes y derechos de fincas rústicas propiedad Natura Manager S.L. en el término municipal de Usagre para la ejecución del proyecto "Construcción de la Instalación Fotovoltaica denominada "NÚÑEZ DE BALBOA" y sus infraestructuras de evacuación", en el que era beneficiaria "Proyecto Núñez de Balboa, S.L."; el acuerdo fue modificado por estimación parcial del recurso de reposición presentado por la beneficiaria, fijando definitivamente el justiprecio en la cantidad de 3.338.314,92 euros, incluido el premio de afección.

El recurso fue ampliado a la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica de 18 de octubre de 2018, que resolvió:

“Primero. OTORGAR A PROYECTO NÚÑEZ DE BALBOA, S.L. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA de la instalación fotovoltaica Núñez de Balboa, la subestación eléctrica 30/400 kV y la línea aérea a 400 kV para evacuación de energía eléctrica, en los términos municipales de Usagre, Hinojosa del Valle y Bienvenida, en la provincia de Badajoz.

Segundo. OTORGAR A PROYECTO NÚÑEZ DE BALBOA, S.L. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONSTRUCCIÓN de la instalación fotovoltaica Núñez de Balboa, la subestación eléctrica 30/400 kV y la línea aérea a 400 kV para evacuación de energía eléctrica, en los términos municipales de Usagre, Hinojosa del Valle y Bienvenida, en la provincia de Badajoz, con las características definidas en el "Proyecto de Ejecución de una Planta Generadora Fotovoltaica de 500 MW, Proyecto Núñez de Balboa S.L.", fechado en junio de 2016, así como en el proyecto de ejecución de la línea aérea de evacuación de energía eléctrica del parque, de junio de 2016, en las condiciones especiales contenidas en el anexo de la presente resolución.

(...)

Tercero. DECLARAR, EN CONCRETO, LA UTILIDAD PÚBLICA de la instalación que se autoriza a los efectos previstos en el citado Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre”.

La Sala de Extremadura dictó sentencia en fecha 31 de mayo de 2022, cuyo fallo era del tenor literal siguiente:

“ESTIMAR EN PARTE el recurso interpuesto por la procuradora D.^a MARÍA INMACULADA LAYA MARTÍNEZ en nombre y representación de la mercantil NATURA MANANGER, S.L., con la asistencia letrada de D.^a ADORACIÓN ASUNCIÓN AVENTIN HUGUET contra las resoluciones mencionadas en el fundamento de derecho primero de esta resolución, cuyas nulidades declaramos, reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho de la mencionada a ser restituida en la propiedad y posesión de las fincas expropiadas, sin haber lugar a indemnización por los daños y perjuicios causados. Sin costas.

SEGUNDO.- Notificada a las partes dicha resolución, la representación procesal de Proyecto Núñez de Balboa, S.L. interpuso recurso de casación contra la misma ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 6 de septiembre de 2022 y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo con remisión de las actuaciones.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por auto de 14 de diciembre de 2023 acordó que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente cuestión:

“Determinar si la existencia de un contrato de arrendamiento sobre unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica, puede ser obstáculo para declarar la utilidad pública de dicha instalación en ese momento aún no ejecutada, por considerar que dicho contrato es título hábil suficiente para la libre disposición de los terrenos en cuestión.”.

E identificaba como normas que, en principio, debían ser objeto de interpretación las siguientes: los artículos 54, 55 y 56 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y 149.1 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, en relación con los artículos 10 y 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

CUARTO.- La representación procesal de Proyecto Núñez de Balboa, S.L. formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el día 16 de febrero de 2024, en el que solicitó de esta Sala que dicte sentencia “... por la que la case, estimando el presente recurso de casación, anulando la Sentencia impugnada, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia, y desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por NM contra las Resoluciones Impugnadas, confirmándolas, y, en todo caso, declare que no ha lugar al reconocimiento de la situación jurídica individualizada realizada en favor de NM, todo ello con imposición de las costas de la instancia y de la casación a NM.”.

QUINTO.- Por providencia de 15 de abril de 2024 se acordó dar traslado del escrito de interposición a las partes recurridas para que pudieran oponerse, habiendo presentado la Abogacía del Estado escrito manifestando no oponerse al recurso de casación. La representación procesal de Natura Manager, S.L. presente escrito suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria del recurso.

SEXTO.- No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 30 de abril de 2025 se designó nueva magistrada ponente a la Excm. Sra. D.^a. María Consuelo Uris Lloret y se señaló para deliberación, votación y fallo el día 10 de junio de 2025, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

Se dirige el presente recurso de casación contra la sentencia de 31 de mayo de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Natura Manager, S.L. contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Badajoz de 15 de julio de 2020, por el que se fijó el justiprecio de los bienes expropiados a aquella mercantil para la ejecución del proyecto "Construcción de la Instalación Fotovoltaica denominada "Núñez de Balboa" y sus infraestructuras de evacuación", Clave AIE 603 2018, siendo beneficiaria de la expropiación Proyecto Núñez de Balboa, S.L.

Concretamente, se expropiaron a Natura Manager, S.L. las fincas números 1 a 22, ambas inclusive, y números 24 a 26, ambas inclusive, de naturaleza rústica, parcelas 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 25 y 26 del polígono 3; parcela 2 del polígono 43; parcelas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 24 y 26 del polígono 44; y parcela 25 del polígono 45, respectivamente, del término municipal de Usagre (Badajoz), según Catastro. La superficie total era de 5.095.929 m².

Tanto la propiedad como la beneficiaria formularon recurso de reposición, siendo desestimado el de la primera y estimado en parte el de la segunda por acuerdo del Jurado de 27 de enero de 2021, que fijó definitivamente el justiprecio en 3.338.314,92 euros, incluido premio de afección.

El recurso fue ampliado a instancia de la parte actora, a la Resolución de 18 de octubre de 2018 de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica, por la que se otorgó a Proyecto Núñez de Balboa, S.L. autorización administrativa previa y autorización administrativa de construcción para el proyecto de la instalación fotovoltaica Núñez de Balboa, la subestación eléctrica a 30/400 kV y la línea eléctrica a 400 kV para evacuación de energía eléctrica, en los términos municipales de Usagre, Hinojosa del Valle y Bienvenida, en la provincia de Badajoz, y se declaró, en concreto, su utilidad pública. Respecto de esta resolución, se impugnaba únicamente el último pronunciamiento, es decir, la declaración de utilidad pública.

Proyecto Núñez de Balboa, S.L. se personó en los autos como codemandada.

La sentencia de la Sala de Extremadura resuelve, en primer término -rechazándola- la causa de inadmisibilidad del recurso invocada por la codemandada -acto firme y consentido- respecto de esta última resolución.

Respecto de las cuestiones de fondo planteadas, la sentencia argumenta, en relación con la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, lo siguiente:

“TERCERO. - Sentado que cabe impugnar en estos autos la DUP contenida en la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas (en adelante DGPEM), de fecha 18/10/2018, no es baladí comenzar recordando que el artículo 56 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, *regula sus efectos, estableciendo que "1. La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa "*. Esto es, es el comienzo del procedimiento expropiatorio, pues no en vano, la DUP es a *"los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios" (artículo 54.1).*

Y con estos efectos es comprensible que sea imprescindible que la DUP sea solicitada por la empresa promotora (art. 55.1) para lo cual debe acompañar al proyecto de ejecución de la instalación "una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación" (art 55.1).

Esta regulación supone, por tanto, que, si el promotor solicita la declaración de DUP para la "Construcción de la Instalación Fotovoltaica denominada "NÚÑEZ DE BALBOA" y sus infraestructuras de evacuación" y presenta una relación de bienes y derechos con la solicitud, está indicando que los mismos deben ser expropiados para que el proyecto pueda llevarse a cabo.

Y cuando alguien señala una serie de bienes y derechos para ser expropiados es porque considera que existe causa para ello, lo que nos lleva, irremediablemente, a la imprescindible falta de disponibilidad de los terrenos precisos para tal instalación por parte de su titular, pues ello es lo que justifica la expropiación como medio de dotar a la entidad beneficiaria de tal disponibilidad y a los exclusivos efectos de la instalación que el legislador califica de utilidad pública, "de manera que la expropiación deja de tener justificación cuando el titular de la explotación goza de la disponibilidad de los terrenos en cuestión por un título hábil para el establecimiento y funcionamiento de la instalación eléctrica" (STS de 26 de junio de 2007, rec. 4546/2004).

Y es que, como resalta esta sentencia, "conviene señalar al efecto que la propia Ley de Expropiación Forzosa, a propósito de la necesidad de ocupación, señala en su art. 15 *que se concretará a los bienes o adquisición de derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, habiendo señalado la jurisprudencia, en relación con el control judicial, que el mismo se extiende "no sólo a la finalidad de la "causa expropiandi" sino también a la concreción específica de los bienes expropiados que han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación que ha de lograrse con el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada"(S. 30-12-1991). En el mismo sentido y a propósito del juicio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad expropiatoria, incluye el Tribunal Constitucional, en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo, la valoración de la necesidad, "en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia".*

CUARTO. - En el caso que nos ocupa, la promotora, al presentar ante la Dirección General de Política Energética y Minas, el 27/06/2016, la solicitud para conseguir las autorizaciones y la DUP del Proyecto, incluyó varias relaciones de bienes y derechos afectados por él, unos para la construcción de la Planta Fotovoltaica y el resto afectados por la línea de evacuación.

Ello suponía, en cuanto ahora interesa, declarar que era imprescindible iniciar el expediente expropiatorio de esos los bienes y derechos, al carecer de título hábil para disponer de los terrenos precisos para la construcción de la Planta Fotovoltaica.

Pero la realidad es que seguramente no tenía título para poder disponer de los bienes y derechos afectados por la línea de evacuación, pero sí para disponer de los terrenos precisos para la construcción de la planta solar fotovoltaica, cual era, en nuestro caso, el contrato de arrendamiento de fecha 28/01/2016, firmado

escasamente unos meses antes de la solicitud (y con el importante antecedente del primer contrato de fecha 2012), lo que hacía innecesario y, por lo tanto injustificado, el ejercicio de la potestad expropiatoria a tal fin.

Basta comparar la relación de bienes propiedad de NATURA que se contiene en la solicitud de DUP con la contenida en el contrato de arrendamiento para constatar que son las mismas parcelas. Es más, el contrato de arrendamiento tenía por finalidad precisamente arrendar las fincas para la construcción en ellas por el arrendatario de la Planta Fotovoltaica.

Así las cosas, carece de fundamento alguno pedir la expropiación de unas fincas que meses antes nos hemos asegurado su disponibilidad mediante un contrato de arrendamiento por un periodo de 25 años. Es decir, la solicitud de expropiación carecía de causa o justificación para privar del derecho de propiedad.

Compartimos así el planteamiento de la actora cuando defiende que no existía causa alguna para solicitar la DUP respecto de las fincas de la hoy recurrente. Al hacerlo se ha producido un auténtico fraude de ley y un abuso de derecho, pues se persigue un resultado no permitido por el ordenamiento jurídico: conseguir los efectos de la declaración de utilidad pública de un proyecto en relación a fincas sobre las cuales se tienen facultades de uso sin necesidad de recurrir a la ocupación a través de la expropiación forzosa.

Lo expuesto ya sería suficiente para estimar la pretensión principal de la demanda y declarar la nulidad de todo el expediente expropiatorio.

QUINTO. - La situación descrita en la fecha de presentación de la solicitud, el 27/06/2016, se mantiene inalterable cuando se dicta la resolución concediendo la DUP.

En efecto, con fecha 18/10/2018 se dicta resolución concediendo las AUTORIZACIONES y se declara la utilidad pública de la instalación que se autoriza "a los efectos previstos en el citado Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre. Esto es, a los efectos de la expropiación de los bienes y derechos contenidos en la solicitud.

Con esta resolución comienza el expediente expropiatorio (artículo 21 LExF).

Y a esta fecha de 18/10/2018 es indiscutible que la promotora tenía título hábil para comenzar la construcción de la Planta Fotovoltaica en las parcelas de la hoy recurrente sin necesidad de expropiación, puesto que estaba en vigor el contrato firmado el 28 de enero de 2016, sin que fuera obstáculo alguno el que su eficacia estuviera sujeta a la condición suspensiva de haber conseguido todas las licencias y permisos necesarios para ello, entre otras razones porque su cumplimiento debía producirse el 31/12/2018 (cláusula 2.6).

Y de ello era plenamente consciente la promotora, hoy codemandada, llevando a cabo a continuación actos inequívocos en este sentido, como lo es el burofax remitido con fecha 30/10/2018 (y recibido el 06/11/2018) donde, después de informar que el Alcalde de Usagre había concedido licencia urbanística para la ejecución de la construcción de la planta por resolución de fecha 22/06/2018, que disponía de resolución de calificación urbanística por resolución de fecha 02/02/2017 y que se había dictado de la resolución del DGPEM de 18/10/2018, por plenamente cumplida la condición suspensiva, con lo que, en base a lo pactado y al artículo 1113 del CC, *el contrato de arrendamiento era plenamente eficaz y había entrado en vigor con el dictado de la resolución de 18/10/2018 al otorgar la última licencia o permiso administrativo para el inicio de la construcción (Cláusula 2.2).*

Tan consciente era de que el contrato había entrado en vigor que dicho burofax tenía por verdadera finalidad el requerimiento para poder entrar en las fincas a los efectos del inicio de las obras de construcción mediante el otorgamiento del acta de confirmación (cláusula 2.3), señalando para ello el día 07/11/2018.

Ello no obstante, y en planteamiento realmente inconcebible, termina el burofax llamando la atención de que con la resolución de fecha 18/10/2018 "no sólo se ha autorizado la construcción de la instalación, sino que se declara su utilidad a los claros efectos expropiatorios".

Pero no queda ahí el actuar de la promotora. Al mismo tiempo (el mismo día) que remite el burofax anterior, poniendo en conocimiento que ha comenzado la fecha de inicio del contrato de arrendamiento y que va a comenzar la construcción de la Planta. presenta solicitud en el registro general de la Delegación del Gobierno

en Extremadura solicitando "se proceda a convocar las actas previas a la Ocupación que determina el artículo 52 de la LExF", respecto de las fincas que relaciona, entre ellas las de la hoy actora, con el argumento de que no ha conseguido llegar a un acuerdo sobre el justiprecio, ex artículo 151 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, *lo que es realmente sorprendente. El despropósito no tiene nombre.*

Esta petición es atendida por Resolución de la Delegada del Gobierno, de fecha 04/12/2018, convocando a la hoy actora el día 10/01/2019 para levantamiento de actas previas a la ocupación y, si procediera, las de ocupación definitiva de sus fincas expropiadas.

Mientras tanto, con fecha 15/11/2018 la hoy actora, sin perjuicio de cuestionar que se dispusieran de todas las licencias y permisos para poder empezar a construir la Planta y que seguían sin resolverse los claro/oscuros que habían surgido entre las partes sobre el contrato, responde que "la voluntad de nuestro cliente es NO perjudicar la ejecución del proyecto que nos ocupa", para lo cual requiere que se remita borrador/propuesta del acta de confirmación, terminando con la reiteración de "mostrar la absoluta colaboración en relación a la firma del ACTA de CONFORMIDAD".

Con fecha 26/11/2018 se remite el último burofax por la promotora, en el que, pese a haber solicitado la convocatoria de las actas previas a la ocupación a la Delegación del Gobierno, insiste en su firme voluntad de cumplir el contrato de arrendamiento y confía en que ambas partes asuman sus compromisos contractuales, para poder "llevar a efecto el proyecto en los términos acordados".

El día señalado se levantan las actas previas a la ocupación.

En definitiva, lo expuesto constata con palmaria claridad que la promotora ha dispuesto en todo momento de título hábil para poder construir la planta fotovoltaica en las fincas propiedad de la actora sin necesidad de expropiarlas. Y pese a ello ha llevado a cabo todas las actuaciones que dependían de su voluntad para conseguir que se iniciara el procedimiento expropiatorio, cuando no había razón justificativa alguna para ello.

Ello determina la estimación de la pretensión principal de la demanda".

En el fundamento de derecho sexto de la sentencia se examinan las alegaciones del Abogado del Estado en relación con el contrato de arrendamiento:

"Dedicamos unas breves líneas para rechazar el planteamiento de la Abogacía del Estado respecto de la controversia que analizamos, pues parece partir de que el contrato nunca ha entrado en vigor al transcurrir el plazo pactado sin que se hubiera cumplido la condición suspensiva, lo que pudiera justificar haber acudido al expediente expropiatorio.

Pues bien, de entrada, tanto cuando se solicita la declaración de DUP como cuando se otorga es indudable que el contrato estaba plenamente en vigor, con lo que, insistimos, la DUP respecto de las fincas de la actora era completamente innecesaria.

Pero es que, además, a fecha 18/10/2018, todas las licencias y permisos necesarios para la construcción de la Planta estaban concedidos. Las cuestionadas autorizaciones de la CHG y de la Administración autonómica sobre vías pecuarias no afectaban a la construcción de la planta sino a su línea de evacuación, con lo que ninguna trascendencia tenían.

Y en fin, son igualmente insignificante a los efectos que nos ocupan, los problemas surgidos entre las partes durante el periodo transcurrido entre la solicitud de DUP y su otorgamiento respecto del contrato. La realidad es que el contrato estaba plenamente vigente (no consta resuelto en ningún momento), pendiente del cumplimiento de la condición suspensiva que, evidentemente, no dependía de la voluntad de ninguno de los contratantes, y desde luego en modo alguno de la propiedad, cuya voluntad de cumplirlo ha quedado completamente demostrada conforme a lo relatado, sin que en modo alguno pueda considerarse "voluntad incumplidora" por el hecho de no contestar al burofax de fecha 30/10/2018 en el plazo unilateralmente impuesto del 07/11/2018 y hacerlo una semana después en los términos ya expuestos.

Lo hasta aquí razonado hace innecesario entrar a analizar otros argumentos impugnatorios esgrimidos en la

demanda”.

Se valora también la trascendencia en el pleito de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas:

“SÉPTIMO. - Se trae a colación por parte de la Administración demandada la posible trascendencia que pudiera tener en el pleito la existencia de la resolución, de fecha 13/02/2019, de la DGPEM por la que se concede autorización previa y autorización administrativa de construcción para la adenda de modificación de la infraestructura de evacuación de energía eléctrica del proyecto de la instalación fotovoltaica y se declara, en concreto, la utilidad pública de dicha modificación, que, a nuestro juicio, es ninguna, pues no afecta en absoluto a las fincas de la actora y, en cualquier caso, se limita a declarar la utilidad pública de la modificación sin dejar sin efecto, en ningún momento la DUP de la resolución de fecha 18/10/2018. La Sala, en consecuencia, comparte los argumentos que al respecto hace la actora en su escrito de conclusiones contestando al desesperado intento de la Abogacía del Estado de evitar una nulidad del todo el proceso expropiatorio, que es palmaria por ausencia de justificación para haber acudido a la expropiación de las fincas”.

Por último, en el fundamento de derecho octavo se razonan las consecuencias de la nulidad de pleno derecho de la declaración de utilidad pública:

“La consecuencia de la declaración de nulidad de pleno derecho de la DUP respecto de las fincas de la actora, por inexistencia de causa expropriandi que conlleva la nulidad de todo el expediente expropiatorio, es la devolución de las fincas de las que se le ha privado ilegítimamente a la actora y la indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación anulada, en cuanto ha supuesto una privación temporal del bien y en la medida que haya afectado a los derechos de uso, disfrute y disposición sobre las fincas expropiadas.

A este respecto, la actora pretende en el suplico de su demanda, como situación jurídica individualizada: declarar el derecho de la sociedad demandante a la restitución de la propiedad y posesión de las fincas expropiadas, con derecho a percibir la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados, a determinar en fase de ejecución de sentencia.

La Abogacía del Estado en su contestación, sin afirmar en ningún momento que estemos en un supuesto de imposibilidad de devolución in natura, rechaza la indemnización reclamada de contrario "en tanto que en ningún momento se ha probado de contrario que se le haya causado un daño efectivo, ya material ya moral", cuando es doctrina jurisprudencial reiterada la necesidad de su prueba, trayendo a colación la STS n.º 1205/2020 de 28 de septiembre.

En la contestación de la promotora no hemos encontrado mención alguna oponiéndose a la pretensión de la actora de que se le restituya el disfrute de las fincas.

Así las cosas, debemos reconocer el derecho a la devolución in natura, esto es, al reintegro de las fincas libres de la planta fotovoltaica con todas sus instalaciones, que es lo pretendido por la actora. A este respecto recordar, con la STS de 28 de septiembre de 2020, rec. 7099/2018, que *"habrá que analizar cuidadosamente, si así lo solicita el expropiado, si hay real imposibilidad de devolución; pues una cosa es que la devolución sea costosa o provoque trastornos y otra muy distinta que sea imposible material o legalmente, que es lo que el art. 105 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa exige para dejar sin efecto una sentencia cuyo efecto inmediato, si anula la expropiación, es dar lugar a la devolución del bien. Y si trastorno provoca que se levante una obra pública realizada, no lo provoca menos el que el Estado prive ilegalmente a sus ciudadanos de sus bienes y después no se los devuelva pese a que un tribunal así lo declare, y todo ello sin ninguna consecuencia"*.

Nada en autos permite afirmar que estemos en un supuesto de imposibilidad de restitución del bien expropiado.

Respecto de la solicitud de indemnización de daños y perjuicios derivados de la actuación expropiatoria anulada, en cuanto ha supuesto una privación temporal del bien y en la medida que haya afectado a los derechos de uso, disfrute y disposición sobre el bien expropiado, es doctrina jurisprudencial reiterada, que por no ello no precisa cita concreta, la que establece que es preciso justificar que concurren los requisitos

exigidos en los arts. 32 y ss. De la Ley 40/2015.

En el caso enjuiciado no sólo no existe prueba alguna de los mismos, sino que, además, ni siquiera se han relacionado o concretados los mismos, con lo que no cabe diferir a fase de ejecución de sentencia lo que es objeto de la fase declarativa (la prueba de los daños y perjuicios que se entienden irrogados), con lo que no procede la estimación del recurso en este aspecto.

Y ello pese a que en la demanda se interesan dos partidas indemnizatorias concretas (perdida de cosechas y de los olivos en producción en número de 272), pues su reconocimiento se articula con carácter subsidiario para el caso de que se declare la validez del expediente expropiatorio (página 92 de la demanda), lo que no es el caso, con lo que nos vemos constreñidos por lo establecido en el artículo 33.1 LJCA “.

SEGUNDO.- El auto de admisión del recurso.

En el auto de admisión del recurso de casación se considera que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente cuestión:

“Determinar si la existencia de un contrato de arrendamiento sobre unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica, puede ser obstáculo para declarar la utilidad pública de dicha instalación en ese momento aún no ejecutada, por considerar que dicho contrato es título hábil suficiente para la libre disposición de los terrenos en cuestión”.

Y señala como normas que, en principio, han de ser objeto de interpretación los artículos 54, 55 y 56 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y 149.1 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, en relación con los artículos 10 y 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

Se expone en el auto que resulta aconsejable que la Sala emita un nuevo pronunciamiento que reafirme, complemente, matice y, en su caso, corrija o rectifique la doctrina jurisprudencial contenida en la STS de 26 de junio de 2007 [Rec. 4546/2004], en la que se resuelve acerca de la solicitud de declaración de utilidad pública de una instalación eléctrica -eólica- a efectos de expropiación, teniendo en cuenta la disposición de los terrenos por título hábil para tal instalación consistente en un contrato de arrendamiento en virtud del cual el titular de la instalación viene ostentado la posesión legítima de los mismos desde hace varios años. En ese caso la Sala concluyó que *“... era innecesario el ejercicio de la potestad expropiatoria que se pretende, que, por lo tanto, carece de la causa o justificación que legitima la privación del derecho de propiedad y el ejercicio de dicha potestad, según el art. 33 de la Constitución...”*

TERCERO.- El escrito de interposición.

La representación procesal de Proyecto Núñez de Balboa, S.L. expone los antecedentes fácticos que considera de interés en relación con el contrato de arrendamiento suscrito con Natura Manager, S.L., y concluye que en la fecha en que solicitó la expropiación forzosa ni existía acuerdo con dicha mercantil ni la recurrente tenía la libre disposición de los terrenos, por lo que esa solicitud era conforme a derecho, y el procedimiento expropiatorio no se circunscribió a las fincas a las que se refería el contrato de arrendamiento, sino que, incluyendo el proyecto una línea aérea de evacuación de energía, afectó también a otras fincas, totalmente ajenas a ese contrato.

En relación con la sentencia recurrida, alega la infracción del artículo 54.1 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, en relación con el artículo 140.1 del Real Decreto 1955/2000, que declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación. La sentencia obvia que cuando se solicitó y obtuvo la declaración de utilidad pública el fin de utilidad pública no se encontraba realizado, incluso aunque se considerase que existía contrato de arrendamiento, pues dicho fin no podía cumplirse por la conducta obstructiva del arrendador.

La sentencia recurrida se refiere a la STS de 26 de junio de 2007 [Rec. 4546/2004], pero en este supuesto la sociedad solicitante de la declaración de utilidad pública tenía la libre y pacífica disposición de los terrenos, en los que se ubicaban unas instalaciones que se encontraban en funcionamiento desde hacía años cuando se

formuló tal solicitud.

A juicio de la recurrente, la cuestión que subyace en el presente caso, y que requiere la matización de dicho pronunciamiento es, tal como plantea el auto de admisión, si la declaración de utilidad pública por interés general puede condicionarse por la existencia de un arrendamiento, en un caso en que no se ha cumplido uno de los elementos esenciales del contrato como es la libre posesión de los terrenos objeto del arrendamiento. La respuesta ha de ser negativa, pues, en otro caso, se estaría dejando a las vicisitudes en el cumplimiento de un contrato la efectividad del régimen de la declaración de utilidad pública legalmente previsto. Subsidiariamente, podría admitirse la interpretación de que la existencia de un contrato de arrendamiento fuera obstáculo para la aplicación de los artículos 54 a 56 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, sólo cuando el arrendatario estuviera en el uso efectivo y pacífico de los terrenos arrendados en el momento de instar la declaración, lo que se acreditó no sucedía en el caso de autos.

En relación con las consecuencias que se establecen en la sentencia por la declaración de nulidad de la declaración de utilidad pública, alega la recurrente que no se sopesa el interés público que subyace en el mantenimiento del proyecto, al acordar la restitución *in natura* de los bienes expropiados, lo que vulnera el artículo 54.1 de la citada Ley, en relación con el artículo 140.1 del Real Decreto 1955/2000. No existe ninguna referencia en la sentencia a los posibles perjuicios que generaría al sistema eléctrico el desmantelamiento de una planta fotovoltaica de 500 MW (la mayor de Europa en la fecha en que se dictó la sentencia), siendo una instalación que suministra electricidad a más de 250.000 hogares, además de contribuir de modo directo al cumplimiento de los objetivos de lucha contra el cambio climático y descarbonización, garantizando la seguridad del suministro energético.

Añade que la restitución *in natura* no había sido pedida por la parte actora.

La recurrente alega, asimismo, la infracción del artículo 51.1.c) y 69.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en relación con sus artículos 25, 51.1.d) y 69.e), y artículo 46.1 y 28, todo ello en relación con los artículos 24.1 y 9.3 de la Constitución, al rechazar la causa de inadmisibilidad del recurso respecto de la declaración de utilidad pública, pues la ampliación del recurso contencioso administrativo a un acto consentido y firme, siendo el beneficiario de la expropiación un particular que ha realizado importantes inversiones con base en la confianza legítima derivada de la firmeza de dicha declaración, vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva y se opone al principio de seguridad jurídica que impide la impugnación de actos consentidos y firmes.

Alega igualmente la incongruencia de la sentencia, en relación con la vigencia del contrato de arrendamiento, pues, pese a que reconoce la vigencia y validez del contrato de arrendamiento, declara sin embargo que debe restituirse la “posesión” de las fincas expropiadas, cuando, en todo caso, lo congruente sería la restitución sólo de la propiedad, pero no de la posesión. Además, se anula todo el expediente expropiatorio en base a un reconocimiento de una situación arrendaticia previa en vigor que no alcanza a todas las fincas expropiadas, pues algunas de ellas no pertenecían a la demandante.

Continúa alegando que existe una incongruencia *extra petita*, pues mientras la demanda solicita que la restitución de la propiedad y la indemnización de los daños y perjuicios se determinen en ejecución de sentencia, en cambio la sentencia afirma en el comienzo del párrafo quinto del Fundamento Jurídico Octavo que tal solicitud se ha formulado por la actora. Y ello, para sostener que tal devolución *in natura* -no solicitada en rigor por la recurrente- es posible. Se infringe el artículo 104 y el 105.2 de la Ley de la Jurisdicción, en relación con el 24.1 de la Constitución, pues la sentencia (y el auto de subsanación) emite un juicio previo, carente de toda motivación, y sin haber oído a las partes sobre la efectiva posibilidad de ejecución y consiguiente devolución del bien expropiado.

Entiende la recurrente, por último, que la restitución *in natura* es contraria a la doctrina del Tribunal Supremo sobre las consecuencias de la nulidad del expediente expropiatorio. Según consolidada jurisprudencia, cuando se produce una vía de hecho como consecuencia de la declaración de nulidad de un expediente expropiatorio y el proyecto que motivó la expropiación ya está construido, no cabe la restitución *in natura*, siendo la consecuencia la indemnización monetaria, con independencia de lo que solicite la parte actora. Cita las sentencias de esta Sala Tercera que considera de aplicación.

Por todo lo razonado, solicita la recurrente que se estime el recurso de casación, se case la sentencia

recurrida y, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia, desestime el recurso contencioso-administrativo, “y, en todo caso, declare que no ha lugar al reconocimiento de la situación jurídica individualizada realizada en favor de NM”.

Interesa, igualmente, que se impongan a la parte recurrida las costas procesales de la instancia y de la casación.

CUARTO.- El escrito de oposición.

El Abogado del Estado no se opone al recurso de casación. Por el contrario, presentó también escrito de preparación de recurso de casación contra la sentencia, y se tuvo por preparado el recurso por auto de la Sala de Extremadura de 6 de septiembre de 2022 -la misma resolución que tuvo por preparado el de Proyecto Núñez de Balboa, S.L.- si bien se declaró desierto el recurso respecto de la Administración del Estado al no haberse presentado en plazo escrito de personación por el Abogado del Estado.

La representación procesal de Natura Manager, S.L. en su escrito de oposición expone los antecedentes de las cuestiones debatidas en los autos, y, respecto a los hechos alegados por la recurrente, señala que no es un resumen fiel de los que han sido probados en la sentencia, sino que resulta más parecido a un escrito de contestación o incluso de interposición de recurso de apelación, que al contenido propio de un recurso como el que ocupa a este Alto Tribunal, y cita varios ejemplos del escrito de interposición del recurso en este sentido.

Entiende que no concurren las infracciones que se alegan respecto a la sentencia, pues el Tribunal de instancia, haciendo uso de la competencia que le atribuye el artículo 4.1 LJCA sobre conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales pertenecientes al orden civil, considera que existía una relación arrendaticia con plenos efectos entre la entidad demandante y la entidad promotora, por lo que esta disponía ya de los terrenos y no estaba justificada la expropiación. Y todo ello, sin perjuicio de no pronunciarse la sentencia sobre otros motivos de impugnación deducidos oportunamente en la demanda, por considerar que la primera cuestión tratada y admitida (la relativa a la nulidad de la declaración de utilidad pública) ya resultaba suficiente para estimar el recurso y anular la expropiación impugnada.

Respecto a la alegación de que la declaración de utilidad pública se puede/debe obtener en todo caso, aun cuando exista contrato de arrendamiento, no puede admitirse, pues ello dejaría al arbitrio del beneficiario la decisión de expropiar o arrendar, a modo de “patente de corso” frente al derecho de propiedad; en contra de la jurisprudencia señalada por el tribunal ‘a quo’, entre otras la STS de 26 de junio de 2007.

Respecto a la restitución *in natura*, alega que deriva de la directa aplicación del artículo 349.2 del Código Civil y del artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues si la expropiación ha sido anulada por carecer de la utilidad pública del artículo 54.1 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, como “causa expropiand”, la orden de restitución *in natura* no podrá ser nunca contraria a dicho precepto legal, por evidente inaplicación del mismo al caso.

Por último, no concurre el supuesto de incongruencia *extra petita* denunciado, por cuanto la actora solicitó expresamente en el apartado A.3 del *petitum* de la demanda la reintegración de la propiedad y posesión de las fincas expropiadas como pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada del artículo 31.2 de la Ley Jurisdiccional, que al haber sido estimada se contiene expresamente en el fallo de la sentencia como efecto propio derivado del artículo 71.1 b) de la citada Ley. Tampoco son de aplicación en este caso las sentencias que cita la recurrente de sustitución de la restitución *in natura* por indemnización, ni procedía un incidente de ejecución de sentencia, al haberse acordado en el fallo las consecuencias de la declaración de nulidad de la declaración de utilidad pública.

En todo caso, estas alegaciones son ajenas a la cuestión de interés casacional que se fija en el auto de admisión y a la que se debe dar respuesta por esta Sala Tercera.

Solicita, por todo ello, que se desestime el recurso, y, en caso de que sea casada la sentencia recurrida, que, actuando ya como tribunal de instancia, examine todos los motivos de impugnación de la actuación administrativa enjuiciada que fueron aducidos en la demanda y que el tribunal sentenciador no entró a conocer por haber acogido en primer lugar el motivo relativo a la nulidad de la declaración de utilidad

pública.

QUINTO.- Precedentes jurisprudenciales.

En el auto de admisión se pone de manifiesto que esta Sala en la sentencia de 26 de junio de 2007 [Rec. 4546/2004] resolvió acerca de la solicitud de declaración de utilidad pública de una instalación eléctrica -eólica- a efectos de expropiación, teniendo en cuenta la disposición de los terrenos por título hábil para tal instalación, consistente en un contrato de arrendamiento en virtud del cual el titular de la instalación venía ostentado la posesión legítima de aquellos desde hacía varios años.

En la referida sentencia se impugnaba la desestimación presunta del recurso de alzada formulado contra resolución de la Dirección General de Industria y Energía de 10 de abril de 2000, -después ampliado a la desestimación expresa del recurso de alzada por resolución de la Viceconsejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias de 2 de noviembre de 2000-, por la que se denegaba a Plantas Eólicas de Canarias, S.A el reconocimiento de utilidad pública del parque eólico Punta Tenefé de 1125 MW. La denegación se basaba en la no necesidad de ocupación de los terrenos, a través del procedimiento expropiatorio, ya que el titular de la instalación venía ostentado la posesión legítima de los mismos desde hacía varios años, a través de un título de arrendamiento.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, dictó sentencia estimatoria en fecha 2 de mayo de 2003, siendo recurrida en casación por el Gobierno de Canarias y por la entidad Instituto Tecnológico de Canarias, S.A.

La sentencia de esta Sala Tercera de 26 de junio de 2007 resuelve la cuestión de fondo suscitada en los siguientes términos:

“CUARTO. - Se cuestiona en ambos recursos de casación la procedencia de declaración de utilidad pública de las instalaciones de generación de energía eléctrica, parque eólico Punta Tenefé, solicitada por la entidad aquí recurrida y reconocida en la sentencia de instancia y ello, sustancialmente, al considerar que la solicitante ya cuenta con los terrenos en virtud de contrato de arrendamiento, lo que hace innecesaria la expropiación.

Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 48/2005, de 3 de marzo, "la institución de la expropiación forzosa supone "un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la Administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concorra -causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes-" (TC 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3)."

En tal sentido el art. 10 de la Ley de Expropiación Forzosa establece como requisito indispensable al efecto la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, es decir, la determinación de la causa expropiandi, que justifique el sacrificio patrimonial impuesto al administrado. A tal efecto y como señala la sentencia de 16 de julio de 1997 (Rec. 1207/1993), *"la vieja concepción de la causa expropiandi como necesariamente relacionada con la realización de obras o la implantación de servicios de titularidad pública ha dejado paso, en la compleja y cambiante sociedad contemporánea, a una nueva configuración de la potestad expropiatoria -que coexiste con la anterior- como instrumento al servicio de políticas de orden sectorial relacionadas con la consecución de finalidades de interés social de la más variada índole, de las que no cabe excluir, desde luego, las de orden económico, recreativo y turístico."*

En estas circunstancias, la Ley 54/1997, de 24 de noviembre, Reguladora del Sector Eléctrico, que se proyecta sobre las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, consistentes en su generación, transporte, distribución, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico (art. 1), regula en su Título IX la expropiación y servidumbres, estableciendo en su art. 52 que: "Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso."

Se trata de una declaración genérica de utilidad pública de las contempladas en el art. 10 de la LEF, *que como señala dicho precepto precisa de un reconocimiento en cada caso concreto por acuerdo del órgano administrativo competente, y a ello se refiere en art. 53 de la Ley 54/97, cuando establece que: "para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones aludidas en el artículo anterior, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación".* Añade el art. 54 que: "La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa."

Tales preceptos del Título IX son de aplicación general al amparo de lo previsto en el art. 149.1.8.^a y 18.^a de la Constitución, *según establece la disposición final primera, punto 3 de la Ley. De ahí que sus previsiones se recojan en semejantes términos en el art. 8 de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de Regulación del Sector Eléctrico Canario, según el cual: "Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transmisión, transporte y distribución de energía eléctrica en Canarias, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento, al igual que la imposición de las servidumbres de paso de líneas eléctricas. La declaración de utilidad pública, que se tramitará a petición de parte en el caso de autorizaciones y de oficio cuando se trate de licitaciones, llevará implícita la necesidad de ocupación de los bienes o el establecimiento de servidumbre o paso sobre los terrenos precisos, cualquiera que fuere su titularidad o calificación jurídica.*

La resolución del expediente, que se tramitará según la legislación sobre expropiación forzosa y el Código Civil, será acordada por la Consejería del Gobierno canario competente en materia de industria."

Se articula así en tales preceptos un régimen de declaración de utilidad pública de tales instalaciones eléctricas, mediante una declaración general por la Ley, que habrá de concretarse en cada caso mediante resolución del órgano competente, que se dictará previa solicitud de parte, régimen que lleva aparejada la necesidad de ocupación, de ahí que con la solicitud de parte hayan de acompañarse los documentos exigidos al efecto (art. 9 D. 2619/66 y art. 143.3 R.D. 1955/2000), *que se refieren a la justificación y características de la instalación, localización, instituciones y organismos afectados y relación concreta e individualizada de los bienes y derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación; debiéndose tramitar en la forma establecida, con información pública, intervención de entidades y organismos afectados y valorando en la resolución los motivos de oposición y objeciones que se planteen en dichos trámites.*

Es preciso, por lo tanto, valorar la necesidad de la expropiación, que no resulta de la mera existencia de las instalaciones eléctricas en cuestión y la concurrencia de las condiciones que las mismas deben reunir y que son objeto de control por la Administración a través de la correspondiente autorización, sino que viene determinada por la falta de disponibilidad de los terrenos precisos para tal instalación por parte de la titular de la explotación, que justifica la expropiación como medio de dotar a la entidad beneficiaria de tal disponibilidad y a los exclusivos efectos de la instalación que el legislador califica de utilidad pública, de manera que la expropiación deja de tener justificación cuando el titular de la explotación goza de la disponibilidad de los terrenos en cuestión por un título hábil para el establecimiento y funcionamiento de la instalación eléctrica.

Conviene señalar al efecto que la propia Ley de Expropiación Forzosa, a propósito de la necesidad de ocupación, señala en su art. 15 *que se concretará a los bienes o adquisición de derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, habiendo señalado la jurisprudencia, en relación con el control judicial, que el mismo se extiende "no sólo a la finalidad de la "causa expropriandi" sino también a la concreción específica de los bienes expropiados que han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación que ha de lograrse con el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada" (S. 30-12-1991). En el mismo sentido y a propósito del juicio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad expropiatoria, incluye el Tribunal Constitucional, en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo, la valoración de la necesidad, "en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia".*

Pues bien, desde estas consideraciones, se advierte que en este caso la entidad titular de las instalaciones eléctricas, Plantas Eólicas de Canarias, S.A., que solicitó la declaración de utilidad pública en julio de 1998,

no sólo disponía de los terrenos para tales instalaciones sino que las mismas venían funcionando con normalidad desde el año 1992, en virtud de un título hábil para ello como era el arrendamiento de tales terrenos, y si bien es cierto que tal arrendamiento se puso en cuestión por la empresa pública propietaria de los terrenos, hasta el punto de obtener una sentencia de desahucio de 23 de julio de 1998, dictada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de San Bartolomé de Tirajana, *por falta de pago de la renta, no lo es menos que tal sentencia fue revocada en apelación por la Audiencia Provincial de las Palmas en virtud de sentencia de 29 de mayo de 1999, de manera que al momento de dictarse las resoluciones impugnadas en la instancia subsistía el referido arrendamiento, título hábil para que la empresa solicitante disponga de los terrenos precisos para la instalación y funcionamiento de la explotación eléctrica, que de hecho viene funcionando con normalidad, lo que hace innecesario y por lo tanto injustificado el ejercicio de la potestad expropiatoria a tal fin, sin perjuicio de lo que pueda plantearse para el caso de que tal título habilitante se extinga y pueda invocarse la necesidad de obtener la disponibilidad de los terrenos mediante el ejercicio de tal potestad expropiatoria.*

QUINTO.- De acuerdo con tales apreciaciones, ha de llegarse a la estimación del único motivo de casación formulado por la representación procesal del Gobierno de Canarias y el motivo primero del recurso interpuesto por el Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., en cuanto ponen en cuestión la interpretación y aplicación del art. 52 de la Ley 64/97, *reguladora del Sector Eléctrico, efectuada por la Sala de instancia, pues, según se ha expuesto, tal precepto no ampara, en el caso concreto, la declaración de utilidad pública, solicitada a efectos de expropiación, al disponer la empresa solicitante de los terrenos precisos para la instalación y funcionamiento de la explotación eléctrica en cuestión, en virtud de un título hábil para ello, como era el arrendamiento existente, lo que hace innecesario el ejercicio de la potestad expropiatoria que se pretende, que, por lo tanto, carece de la causa o justificación que legitima la privación del derecho de propiedad y el ejercicio de dicha potestad, según el art. 33 de la Constitución y de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia a la que nos hemos referido.*"

A esta sentencia se refiere la de esta Sala Tercera, Sección 6.ª, de 4 de junio de 2013, Rec. 186/2011, en la que, en relación con la expropiación de terrenos para una explotación minera, en la que la titular de la explotación tenía la disponibilidad de los terrenos en virtud de un contrato de arrendamiento, razona lo siguiente:

"TERCERO. Necesidad de ocupación. Disponibilidad de los terrenos necesarios para la explotación minera.

El art. 105 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, que la parte invoca como infringido, dispone que " 1. El titular legal de una concesión de explotación, así como el adjudicatario de una zona de reserva definitiva, tendrá derecho a la expropiación forzosa u ocupación temporal de los terrenos que sean necesarios para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones y servicios.

2. El otorgamiento de una concesión de explotación y la declaración de una zona de reserva definitiva llevarán implícita la declaración de utilidad pública, así como la inclusión de las mismas en el supuesto del apartado 2 art. 108 LEF.

3. La aprobación del proyecto y de los planes inicial y anual a que se refieren los arts. 68 y 70 llevará implícita la declaración de la necesidad de ocupación de los terrenos, si se cumplen las condiciones establecidas en el núm. 2 art. 17 LEF ".

La posibilidad de que el titular de una concesión minera pueda solicitar de la Administración pública competente la iniciación de un procedimiento de expropiación forzosa está condicionada a que los terrenos que pretende ocupar "sean necesarios para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones y servicios", y ello no solo por disponerlo este precepto legal sino también porque de conformidad con el art. 15 de la LEF *la necesidad de ocupación tan solo puede afectar a los bienes y derechos "estrictamente indispensables para el fin de la expropiación". Tanto la Administración expropiante como eventualmente el posterior control judicial deben apreciar si los bienes concretos, cuya expropiación se solicita, son necesarios para la actividad que justifica la expropiación, y si la disponibilidad de estos bienes en relación con la "causa expropiandi" requiere, como remedio último y limitación excepcional a la propiedad, acudir al instituto expropiatorio o si, por el contrario, es posible alcanzar esta misma finalidad por medios menos gravosos. Y así lo ha reconocido la STS de 27 de junio de 2007 (rec. 4546/2004) en la que se afirma " la propia Ley de Expropiación Forzosa, a propósito de la necesidad de ocupación, señala en su art. 15 que se concretará a*

los bienes o adquisición de derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, habiendo señalado la jurisprudencia, en relación con el control judicial, que el mismo se extiende "no sólo a la finalidad de la "causa expropriandi" sino también a la concreción específica de los bienes expropiados que han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación que ha de lograrse con el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada " (S. 30- 12-1991). En el mismo sentido y a propósito del juicio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad expropiatoria, incluye el Tribunal Constitucional, en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo, la valoración de la necesidad, "en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia".

En este caso, la sentencia impugnada considera acreditado que la entidad beneficiaria de la expropiación, titular de la concesión minera, tenía la disponibilidad de los terrenos sobre los que pretendía ejercer su derecho de explotación en virtud de un contrato de arrendamiento suscrito con la propiedad. Esta disponibilidad hacía innecesario utilizar el instituto expropiatorio, pues el ejercicio de la potestad expropiatoria implica ponderar que no exista otra alternativa menos lesiva y con igual eficacia para la consecución del fin pretendido. Y es obvio que en este caso sí existía, ya que el titular de la concesión minera tenía garantizado por un contrato "un derecho real de la explotación de áridos e instalación de maquinaria, sin limitación alguna", lo cual conlleva la posibilidad de ocupar estos bienes para el fin pretendido sin tener que acudir a la expropiación forzosa de los mismos.

Este Tribunal en su sentencia de STS de 27 de junio de 2007 (rec. 4546 / 2004) ya ha considerado que la expropiación no queda amparada por la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación legalmente anudada a la realización de tales obras "al disponer la empresa solicitante de los terrenos precisos para la instalación y funcionamiento de la explotación eléctrica en cuestión, en virtud de un título hábil para ello, como era el arrendamiento existente, lo que hace innecesario el ejercicio de la potestad expropiatoria que se pretende, que, por lo tanto, carece de la causa o justificación que legitima la privación del derecho de propiedad y el ejercicio de dicha potestad, según el art. 33 de la Constitución *y de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia a la que nos hemos referido*".

El hecho de que el contrato suscrito tuviese una duración de cinco años, con prorrogas automáticas por el mismo periodo de duración, y el que la propiedad hubiese manifestado su intención de poner fin a ese contrato ejercitando una acción ante los tribunales civiles, cuyo resultado no se conoce, llevó a la propiedad a intentar conseguir la titularidad de tales terrenos para garantizar de forma definitiva la continuidad de la explotación, pero tal intención no se basa en una necesidad real en el momento en el que se insta el procedimiento expropiatorio, sino en su intención de evitar un hipotético pronunciamiento que le privase de la posibilidad de seguir explotando la concesión minera, lo cual no pasa de ser una mera situación hipotética y futura que no avala el ejercicio actual de la potestad expropiatoria. Caso de producirse esta situación el titular de la concesión minera podrá instar la iniciación de un procedimiento expropiatorio incluyendo, si fuera necesario, la vía de urgencia si la continuidad de la explotación se viese comprometida mientras esté vigente el título concesional que la ampare. Y así lo recuerda también la sentencia de instancia afirmando ".... sin perjuicio de que para el caso de que el título habilitante se extinga o la beneficiaria pierda la disponibilidad de los terrenos precisos por otra causa, pueda invocarse la necesidad de obtener la disponibilidad de los terrenos mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria", y con ello se ha de concluir que, en el presente caso, se carece de la causa o justificación que legitime la privación forzosa del derecho de propiedad y el ejercicio de la potestad expropiatoria..."

La parte recurrente invoca en apoyo de su pretensión la STS, Sala Tercera, de 29 de enero de 2007 (rec. 2461/2004). *Lo cierto es que en dicha sentencia se planteaba si estaba justificado acudir al procedimiento de urgencia con el fin de expropiar unos terrenos que eran necesarios para continuar con una explotación, pues aunque inicialmente estos terrenos estaban a disposición de la beneficiaria de la expropiación en virtud de un contrato de arrendamiento, éste se extinguió. En definitiva, el supuesto allí enjuiciado no guarda relación alguna con el que nos ocupa, antes al contrario, confirma la conclusión ahora alcanzada, pues en aquel supuesto fue la imposibilidad de seguir ocupando unos terrenos por extinción del contrato de arrendamiento lo que se consideró un hecho relevante a los efectos de poder utilizar la potestad expropiatoria por el procedimiento de urgencia para poder continuar con las labores extractivas, mientras que en el caso que nos ocupa lo que justifica la decisión del tribunal de instancia es precisamente el supuesto contrario, esto es, que la entidad beneficiaria no necesita acudir al instituto de la expropiación porque ocupa los terrenos que necesita para continuar con las labores de explotación minera en virtud de un contrato de arrendamiento vigente entre la beneficiaria de la explotación y los propietarios del terreno.*

sin perjuicio de poder acudir en un futuro a la expropiación forzosa, incluso por vía de urgencia, si perdiese la disponibilidad de los terrenos para llevar a efecto la explotación minera autorizada por una concesión en vigor”.

SEXTO.- Artículos 10 y 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, 54, 55 y 56 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico y 149.1 del Real Decreto 1955/200, y otras normas de aplicación al presente supuesto.

El artículo 33.3 de la Constitución establece que “Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

La Ley reguladora del instituto de la expropiación forzosa es la Ley de 16 de diciembre de 1954, que en su artículo 1 dispone:

“Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social..., en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”.

Y en su artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa:

“La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa”.

El artículo 52 regula el procedimiento en caso de declaración de urgencia en la ocupación:

“Excepcionalmente y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. En el expediente que se eleve al Consejo de Ministros deberá figurar, necesariamente, la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación en esta Ley. Esta declaración podrá hacerse en cualquier momento e implicará las siguientes consecuencias:

1.^a Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente, y dará derecho a su ocupación inmediata.

[...]”

La privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales sólo debe producirse en aquellos casos en que sea imprescindible para la ejecución del objeto declarado de utilidad pública, como puede ser la implantación de una instalación fotovoltaica y sus infraestructuras de evacuación, en el caso que nos ocupa.

Así, el artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone:

“Declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros podrán incluirse también entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate”.

En el caso de las instalaciones fotovoltaicas la norma aplicable es la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del

Sector Eléctrico.

En el artículo 53.1, en su redacción vigente, establece:

1. Para la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, líneas directas, así como para infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW, contempladas en la presente ley o modificación de las existentes se requerirá de las siguientes autorizaciones administrativas:

a) Autorización administrativa previa, que se tramitará con el anteproyecto de la instalación como documento técnico y, en su caso, conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y otorgará a la empresa autorizada el derecho a realizar una instalación concreta en determinadas condiciones.

La autorización administrativa de instalaciones de generación no podrá ser otorgada si su titular no ha obtenido previamente los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes.

b) Autorización administrativa de construcción, que permite al titular realizar la construcción de la instalación cumpliendo los requisitos técnicos exigibles.

Para solicitarla, el titular presentará un proyecto de ejecución junto con una declaración responsable que acredite el cumplimiento de la normativa que le sea de aplicación.

Para su resolución se deberán analizar los condicionados exclusivamente técnicos de aquellas Administraciones Públicas, organismos o empresas que presten servicios públicos o de interés económico general, únicamente en lo relativo a bienes y derechos de su propiedad que se encuentren afectados por la instalación.

La tramitación y resolución de autorizaciones definidas en los párrafos a) y b) del apartado 1 del presente artículo podrán efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta.

c) Autorización de explotación, que permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación.

Las acometidas podrán requerir las autorizaciones administrativas previstas en este apartado en los términos que reglamentariamente se establezcan por las Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el caso de instalaciones móviles de la red de transporte o red de distribución que deban implantarse transitoriamente por un periodo inferior a dos años y que se conecten a dichas redes, con carácter previo a la autorización de explotación, requerirán de una autorización administrativa de construcción que recibirá el nombre de autorización de implantación, quedando eximidas de la autorización administrativa previa. La autorización de implantación se regirá por lo dispuesto en el anexo, pudiendo este anexo ser modificado reglamentariamente.

Las autorizaciones administrativas de instalaciones de generación se podrán otorgar por una potencia instalada superior a la capacidad de acceso que figure en el permiso de acceso. La capacidad de acceso será la potencia activa máxima que se le permite verter a la red a una instalación de generación de electricidad. Si las autorizaciones administrativas emitidas afectasen a instalaciones existentes con régimen retributivo específico, las modificaciones de las mismas deberán ser comunicadas para su inscripción en el registro de régimen retributivo específico y la diferenciación a efectos retributivos de la generación derivada de dichas modificaciones”.

En el artículo 54 establece:

“1. Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica, así como las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios

para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso

2. Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando por razones de eficiencia energética, tecnológicas, o medioambientales sea oportuna su sustitución por nuevas instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas”.

En el artículo 55:

“1. Para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones aludidas en el artículo anterior, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo el proyecto de ejecución de la instalación y una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación.

2. La petición se someterá a información pública y se recabará informe de los organismos afectados.

3. Concluida la tramitación, el reconocimiento de la utilidad pública será acordado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, si la autorización de la instalación corresponde al Estado, sin perjuicio de la competencia del Consejo de Ministros en caso de oposición de organismos u otras entidades de derecho público, o por el organismo competente de las Comunidades Autónomas o Ciudades de Ceuta y Melilla en los demás casos”.

Y en el artículo 56:

“1. La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

2. Igualmente, supondrá el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública”.

Por su parte, el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, establece en su artículo 140:

“1. De acuerdo con el artículo 52.1 de la Ley del Sector Eléctrico, se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso.

2. Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando por razones de eficiencia energética, tecnológicas o medioambientales sea oportuna su sustitución por nuevas instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas.

3. Para el reconocimiento en concreto de utilidad pública de estas instalaciones, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación”.

Y el artículo 149 regula los efectos de la declaración de utilidad pública:

“1. La declaración de utilidad pública llevará implícita, la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación, *adquiriendo la empresa solicitante la condición de beneficiario en el expediente expropiatorio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley de Expropiación Forzosa.*

2. Igualmente, llevará implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica, sobre terrenos de dominio, uso o servicio público, o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública.

3. Para la imposición de servidumbre de paso sobre los bienes indicados en el apartado anterior y montes de utilidad pública, no será necesario cumplir lo dispuesto sobre imposición de gravámenes en dichos bienes en las correspondientes Leyes de Patrimonio y de Montes, sin perjuicio de las indemnizaciones correspondientes”.

SÉPTIMO.- Procedimiento de declaración de utilidad pública en el sector eléctrico.

Nuestra sentencia de 22 de marzo de 2010, Rec. 513/2017, examina en su fundamento de derecho segundo el procedimiento de declaración de utilidad pública en el sector eléctrico, en los siguientes términos:

“La declaración de utilidad pública presenta en el ámbito de la regulación eléctrica, tal como argumenta la sociedad actora, una importante divergencia en relación con la regulación general establecida para la expropiación forzosa. En efecto, la Ley de Expropiación forzosa (Ley de 16 de diciembre de 1.954), contempla dos momentos distintos en el procedimiento de expropiación forzosa, la declaración de utilidad pública y la determinación de los bienes a expropiar al objeto de afectarlos a un determinado objetivo o finalidad de interés general. Así, en primer lugar es preciso justificar la utilidad pública que se declara respecto a la actuación, proyecto u obra pública de que se trate (artículos 9 y ss.). En un segundo momento (artículos 15 y ss.), es necesario determinar con absoluta concreción los bienes que necesitan ser afectados al proyecto en consideración y establecer la necesidad de su expropiación, con sujeción a los criterios que reiteradamente menciona la recurrente de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Efectivamente, este iter procedimental y las exigencias imprescindibles para que la expropiación se acomode a los requisitos constitucionales derivados del artículo 33 de la Constitución, *requieren que esta determinación de los bienes se apoye en ese triple juicio que reclama la actora, de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida de expropiación en relación con los concretos bienes a expropiar, a fin de asegurar que se adopte la medida menos restrictiva posible para el derecho constitucional que sufre la limitación, el derecho de propiedad. En definitiva, no se trata sino de aplicar al derecho de propiedad garantizado en el artículo 33 de la Constitución los criterios generales que la jurisprudencia constitucional ha elaborado para admitir la restricción de los derechos reconocidos por la Constitución.*

Pues bien, la regulación del sector eléctrico contiene diversas variantes respecto al anterior esquema procedimental. Por lo pronto, el legislador ha estipulado que las instalaciones eléctricas poseen, ex lege, utilidad pública. Así, el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico *declara de utilidad pública "las instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso"; este precepto es reiterado en el artículo 140 del Real Decreto 1955/2000.*

Tal determinación legal supone que la declaración de utilidad pública no necesita justificar que una línea eléctrica o una central de producción eléctrica sean de utilidad pública, puesto que la Ley ya lo declara ex ante. Ahora bien, ello no vacía de contenido la declaración de utilidad pública que corresponde con carácter ordinario a la Dirección General de Política Energética y Minas y, de forma extraordinaria -cuando otra Administración Pública u organismo público se opone a la declaración (artículo 148 del Real Decreto 1955/2000)-, al Consejo de Ministros: *por el contrario, la declaración de utilidad pública requiere de forma ineludible justificar adecuadamente la necesidad o conveniencia (y, con ello, la utilidad pública) de la concreta instalación eléctrica en tramitación. Y huelga decir que cuando existan intereses públicos contrapuestos (como en el supuesto de autos entre el de la central eléctrica y los intereses públicos de una concesión minera vigente), en esa justificación deberá ponderarse la importancia o relevancia respectiva de unos y otros para poder declarar, en su caso, la utilidad pública prevalente de la instalación eléctrica.*

En segundo lugar y de especial importancia para el caso de autos, la regulación eléctrica determina que la propia declaración de utilidad pública lleva aparejada la necesidad de ocupación efectiva de los bienes afectados, de forma que desaparece la dualidad de fases prevista en la Ley de Expropiación Forzosa antes señalada. Así, frente a lo dispuesto en los artículos 9 y 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, el artículo 54 de la Ley del Sector Eléctrico *establece que la declaración de utilidad pública "llevará implícita en todo caso la*

necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa ", regulación recogida en el artículo 149 del citado Real Decreto 1955/2000.

Pues bien, ciertamente tiene razón la actora en que dicha contracción a un único momento de ambas fases expropiatorias no supone prescindir de las exigencias constitucionales antes señaladas, aunque también es verdad que su plasmación concreta presenta rasgos específicos. Así, justificada la necesidad de la instalación eléctrica -lo que supone, ex lege, su utilidad pública- esta declaración abre paso, también ex lege, a la ocupación de los bienes afectados. En el caso de las instalaciones eléctricas la especificación de los mismos no supone normalmente una gran dificultad, puesto que sólo es preciso tener la ubicación concreta de la instalación para poder determinar tanto los bienes necesarios para la construcción de la línea, central o otra instalación de que se trate como el tipo de ocupación necesario (expropiación, servidumbre, etc.). En definitiva, se quiere decir con ello que los juicios de necesidad y de idoneidad vienen ya prácticamente aparejados a la simple fijación de la ubicación de la instalación, así como que la naturaleza de la restricción al derecho de propiedad deriva muy directamente del tipo de instalación de que se trate. Ahora bien, por lo mismo resulta evidente que la declaración de utilidad pública, que lleva aparejada la ocupación de los bienes afectados, requiere de forma inexcusable tener fijados de forma definitiva dichos bienes, tal como efectivamente requiere de forma expresa la regulación vigente, según vamos a ver.

El desarrollo concreto de lo relativo a la fijación y ocupación de los bienes afectados por la declaración de utilidad pública es efectuado por el referido Real Decreto 1955/2000. El propio artículo 140 *ya citado, en su apartado 3 establece que "para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de estas instalaciones, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considera de necesaria expropiación". Lo cual se desarrolla en el artículo 143.3, que estipula el contenido del documento técnico que preceptivamente debe acompañar a la solicitud de declaración de utilidad pública, y cuyo apartado e) especifica que dicho documento técnico debe incluir "una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos sus aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación, ya sea ésta del pleno dominio de terrenos y/o de servidumbre de paso de energía eléctrica y servicios complementarios en su caso, tales como caminos de acceso u otras instalaciones auxiliares"*.

Estos razonamientos se reiteran en sentencia de nuestra Sala de 23 de marzo de 2010 (Rec. 512/2007).

OCTAVO.- Contrato de arrendamiento, artículos 1543 y 1555 del Código Civil.

Según dispone el primero de los citados preceptos, "En el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto."

Y, entre las obligaciones del arrendador, incluye el artículo 1555 "... usar de la cosa arrendada como un diligente padre de familia, destinándola al uso pactado; y, en defecto de pacto, al que se infiera de la naturaleza de la cosa arrendada según la costumbre de la tierra".

NOVENO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

De acuerdo con lo hasta ahora razonado, teniendo en cuenta la finalidad del instituto de la expropiación forzosa, la normativa específica de aplicación a la declaración de utilidad pública para las instalaciones eléctricas, y el criterio de esta Sala, -mantenido en anteriores sentencias-, se concluye que la respuesta a la cuestión de interés casacional planteada es la siguiente:

"1.º- La existencia de un contrato de arrendamiento vigente de unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica no constituye un obstáculo para la declaración, en concreto, de la utilidad pública de la instalación.

"2.º- En la relación individualizada de bienes y derechos de necesaria ocupación no pueden incluirse los terrenos arrendados, por ser el contrato de arrendamiento título hábil suficiente para su libre disposición, siempre que ese uso esté pactado en el contrato".

DÉCIMO.- Decisión del asunto litigioso.

Como antes se ha expuesto, la sentencia recurrida examina las circunstancias concurrentes en el presente caso, y llega a la conclusión de la inexistencia de causa *expropriandi*, pues el contrato de arrendamiento de que era titular la promotora le habilitaba para poder destinar los terrenos a una instalación fotovoltaica.

Ciertamente, constan en las actuaciones dos contratos de arrendamiento suscritos entre la propiedad y "Proyecto Núñez de Balboa, S.L", de 7 de junio de 2012 y de 28 de enero de 2016, respectivamente, de las fincas que resultaron luego expropiadas. El arrendamiento se pactó para la construcción sobre los terrenos de una planta fotovoltaica. Es decir, ese era el uso pactado. Respecto a la duración del contrato, se preveía un período de 25 años y sucesivas prórrogas, en su caso, hasta alcanzar los 45 años.

Pese a las alegaciones de las partes, no podemos entrar a valorar los distintos elementos de prueba considerados por la sala sentenciadora para llegar a la conclusión de la vigencia del contrato en la fecha en que se presentó la relación individualizada de bienes y derechos de necesaria ocupación. Es lo cierto, en todo caso, que no consta la resolución del contrato, o que la promotora no pudiera entrar en posesión de lo arrendado, siendo ajenas al presente recurso las relaciones existentes entre arrendador y arrendatario y las distintas vicisitudes - al parecer, por motivos económicos- que acaecieron previamente a la expropiación.

Procede, por tanto, examinar las concretas pretensiones de la recurrente.

Como antes se ha expuesto, en relación con los temas debatidos y resueltos por la Sala de Extremadura, son las siguientes:

“100. A juicio de esta parte, la Sala habrá de resolver la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia identificada en el Auto de Admisión en el sentido de considerar que la existencia de un contrato de arrendamiento sobre unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica de interés general, no puede ser obstáculo para declarar la utilidad pública de dicha instalación en ese momento aún no ejecutada, toda vez que no debe dejarse a las vicisitudes de un contrato privado la realización del fin de utilidad pública (por lo que la mera existencia de un contrato de arrendamiento no ha de obstar la declaración de utilidad pública y expropiación en ningún caso).

101. Subsidiariamente, cabría considerar que la existencia de un contrato de arrendamiento únicamente será obstáculo para declarar la utilidad pública de una instalación eléctrica fotovoltaica no ejecutada, cuando el eventual beneficiario de la expropiación tenga la libre, pacífica e indiscutida disposición de los terrenos.

102. A ello se ha de añadir que, como indicábamos en nuestro escrito de preparación, en modo alguno cabe considerar que pueda un Tribunal declarar la nulidad de todo el expediente expropiatorio incluyendo fincas distintas de las de la actora y reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a ser restituida en la propiedad y posesión de las fincas expropiadas, habiendo formulado las partes su total oposición a las pretensiones de la actora, sin ponderar el interés público que subyace en el mantenimiento del proyecto ni tener en cuenta que se trata de un proyecto ya ejecutado y vaciando de contenido la fase de ejecución de la sentencia. Del mismo modo, no cabe considerar vigente un contrato arrendaticio para un pronunciamiento (la anulación de la DUP) y no considerarlo vigente para otro pronunciamiento derivado de aquel (la restitución in natura de la posesión de las fincas arrendadas).

103. Así, esta parte solicita respetuosamente a la Sala que (i) estimando el presente recurso de casación, anule la Sentencia impugnada, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia; y (ii) desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por NM contra las Resoluciones Impugnadas, confirmándolas, y declare que no ha lugar al reconocimiento de la situación jurídica individualizada realizada en favor de NM, todo ello con imposición de las costas de la instancia y del recurso de casación a NM”.

Las dos primeras pretensiones, por lo ya razonado, deben ser desestimadas.

En la cuarta únicamente se concreta el suplico del recurso de casación.

Respecto a la tercera, se denuncia la incongruencia de la sentencia, en cuanto acuerda la restitución *in natura* de la posesión de las fincas, no obstante mantener que existe un contrato de arrendamiento vigente que impide apreciar la causa *expropriandi*. Hace la parte actora otras alegaciones sobre la imposibilidad de

cumplimiento de este pronunciamiento de la sentencia por el interés público inherente a la instalación -ya ejecutada- y por haberse realizado también sobre otros terrenos, no propiedad de la recurrente.

Ciertamente, y en lo que se refiere a este concreto pronunciamiento, observamos que no es congruente -desde el punto de vista material o de derecho sustantivo- con la conclusión primera a la que llega la Sala sentenciadora. Si no procedía la expropiación, pues la recurrente tenía un contrato de arrendamiento en vigor con la propiedad y, por ello, tampoco era necesaria la declaración de utilidad pública de la concreta instalación respecto de los terrenos en cuestión -ya que no era necesaria su ocupación- la consecuencia no puede ser otra que la de mantener la situación existente en la fecha en que se solicitó esa declaración y se incluyeron indebidamente en la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación los terrenos arrendados. Es decir, había un contrato de arrendamiento para la instalación, precisamente, de una planta fotovoltaica, por lo que, no constando que haya sido resuelto, no hay nada que restituir, salvo la titularidad de los terrenos expropiados, que corresponde a la arrendadora.

Y, en su caso, de producirse una resolución del contrato, y, como se razonaba en la sentencia antes citada, podrá la promotora instar la expropiación por la vía de urgencia.

Se añade a lo anterior que una infraestructura de esta entidad, para cuya ejecución se expropiaron numerosas fincas -además de las de la recurrente- no puede ser desmantelada para una restitución *in natura* de unos determinados terrenos. Las autorizaciones se otorgaron para la instalación fotovoltaica Núñez de Balboa, la subestación eléctrica 30/400 kV y la línea aérea a 400 kV para evacuación de energía eléctrica, en los términos municipales de Usagre, Hinojosa del Valle y Bienvenida, en la provincia de Badajoz. Natura Manager, S.L fue la única afectada por la planta y subestación, pero respecto de la línea de evacuación son numerosos los propietarios afectados, tanto entidades públicas como sujetos privados. Así, la sentencia recurrida afirma que Proyecto Núñez de Balboa, S.L. “seguramente no tenía título para poder disponer de los bienes y derechos afectados por la línea de evacuación”.

Procede, por ello, estimar el recurso de casación, y casar la sentencia recurrida en el extremo relativo a la situación jurídica individualizada a favor de la recurrente Natura Manager, S.A., pronunciamiento que debe ser anulado, y, situándonos en la posición del tribunal de instancia, acordar que la restitución sólo procede respecto de la titularidad de las fincas, que corresponde a la citada mercantil, con las correspondientes modificaciones en registros públicos y las compensaciones económicas que procedan, en su caso, entre las partes. Sin que este pronunciamiento suponga prejuzgar, en modo alguno, cuestiones ajenas al presente recurso, como son la exigencia de otras autorizaciones o licencias preceptivas para el mantenimiento y actividad de la instalación.

DECIMOPRIMERO.- Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el artículo 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Establecer la doctrina indicada en el Fundamento Noveno de esta sentencia.

Segundo. Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación núm. 6459/2022, interpuesto por Proyecto Núñez de Balboa, S.L contra la sentencia núm. 326/2022, de 31 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, y, en consecuencia, casar la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho únicamente en cuanto al reconocimiento a favor de Natura Manager S.L, como situación jurídica individualizada, del derecho a ser restituida en la posesión de las fincas expropiadas, pronunciamiento que queda anulado.

Tercero.- Se reconoce a favor de "Natura Manager, S.L." el derecho a la restitución de la propiedad de las fincas indebidamente expropiadas, en los términos previstos en el penúltimo fundamento de derecho de esta

sentencia.

Cuarto. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.