



Roj: **STSJ BAL 256/2026 - ECLI:ES:TSJBAL:2026:256**

Id Cendoj: **07040330012026100138**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Palma de Mallorca**

Sección: **1**

Fecha: **18/03/2026**

Nº de Recurso: **83/2022**

Nº de Resolución: **149/2026**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **FERNANDO SOCIAS FUSTER**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.ILLES BALEARS SALA CON/AD

PALMA

SENTENCIA: 00149/2026

PLAÇA DES MERCAT, 12

Teléfono:971712632 **Fax:**DIR3: J00001623

Correo electrónico:tsj.contencioso.palmademallorca@justicia.es

Equipo/usuario: AGG

N.I.G:07040 33 3 2022 0000080

Procedimiento:PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000083 /2022

SobreEXPROPIACION FORZOSA

De D/ña. Rogelio , Jacinta , Salvador

Abogado:, EUGENIA CATALINA MIR BARCELO

Procurador:MARIA DOLORES MONTOJO RIPOLL, MARIA DOLORES MONTOJO RIPOLL , MARIA DOLORES MONTOJO RIPOLL

Contra D/ña.JURADO PROVINCIAL EXPROPIACIONFORZOSA EN ILLES BALEARS, AYUNTAMIENTO DE SANTANYI

Abogado:ABOGADO DEL ESTADO, AGUSTI CERVERO SANCHEZ-CAPILLA

Procurador:, BEATRIZ FERRER MERCADAL

SENTENCIA149/26

En Palma, a 18 de marzo de 2026

PRESIDENTE

D. Fernando Socias Fuster

MAGISTRADAS

D^a Núria Magem Ramos

D^a Esther Virgili Moreno

Esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears ha conocido de los autos Nº 83/2022 dimanantes del recurso contencioso administrativo seguido a instancias de D. Salvador , D. Rogelio y D^a Jacinta y actuando como Administración demandada la General del **ESTADO** y como codemandado el **AYUNTAMIENTO DE SANTANYÍ**.



Constituye el objeto del recurso la Resolución del Jurado Provincial de Expropiación de Baleares de fecha 3 de diciembre de 2021, dictada en el expediente de justiprecio por ministerio de Ley nº 9/2018 y por la que se desestimó el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución nº 4.593, de fecha 11 de junio de 2021, que fijó el justiprecio de 212,91 m2 propiedad de los recurrentes en la suma de 42.962,37 €

La cuantía se fijó en 381.140,34 €

El procedimiento ha seguido los trámites del ordinario.

Ha sido magistrado ponente el Ilmo. Sr. D. Fernando Socias Fuster.

ANTECEDENTES PROCESALES

PRIMERO. Interpuesto el recurso en fecha 10.02.2022, se le dio traslado procesal adecuado, ordenándose reclamar el expediente administrativo.

SEGUNDO. Recibido el expediente administrativo, se puso de manifiesto el mismo en Secretaría a la parte recurrente para que formulara su demanda, lo que así hizo en el plazo legal, alegando los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, suplicando a la Sala que se dictase sentencia estimatoria del mismo, por ser contrario al ordenamiento jurídico, los actos administrativos impugnados, y "declare el derecho de mi representada a que se le fije y abone el justiprecio de los 680 m2 de su propiedad calificados como ELP en el ámbito del PE de Cala Figuera en 10, con imposición de costas a la contraparte si temerariamente se opusiere."

TERCERO. Dado traslado del escrito de la demanda a la representación de la Administración demandada para que contestara, así lo hizo en tiempo y forma oponiéndose a la misma y suplicando se dictara sentencia confirmatoria de los acuerdos recurridos.

CUARTO. No recibido el pleito a prueba y declarada conclusa la discusión escrita, se ordenó traer los autos a la vista, con citación de las partes para sentencia, se señaló para la votación y fallo, el día 17 de marzo de 2026.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Planteamiento de la cuestión litigiosa.

Los recurrentes, en su condición de propietarios de una finca parcialmente calificada como Espacio Libre Público (ELP) y sistema viario en las NNSS de Santanyí de 1985, impugnan el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Illes Balears, por medio del cual en la tramitación del expediente expropiatorio iniciado por ministerio de la Ley, únicamente fija justiprecio en relación a 212,91 m2, negando fijación de justiprecio en relación a otros 680 m2 de la indicada finca. Y no fija justiprecio respecto a estos 680 m2 al considerar que, pese a su calificación ELP, están incluidos en "un ámbito de gestión a desarrollar por un Plan Especial todavía no aprobado y,....podrán ser objeto de cesión obligatoria en virtud de la justa equidistribución de beneficios y cargas que se lleve a cabo en ejecución del ámbito de actuación a desarrollar por el Plan Especial".

Como **antecedentes fácticos** relevantes, importa destacar:

1º) Los recurrentes, en su condición de propietarios de la finca registral nº NUM000, de 1.500 m2, instaron ante el Ayuntamiento de Santanyí el procedimiento de determinación del justiprecio por ministerio legal formulando advertencia de expropiación mediante escrito presentado el 9 de noviembre de 2012, al amparo del entonces vigente artículo 69 del TRLS 1976. Todo ello en relación a tres porciones de suelo clasificado como urbano y que en las NNSS vigentes en el municipio de Santanyí recibían las siguientes calificaciones:

*148 m2 calificada como ELP

*680 m2 calificada como ELP y dentro del ámbito de un Plan especial de protección del paisaje y ordenación de conjuntos arquitectónicos (PE)

*64,91 m2 de viales públicos.

2º) Transcurridos dos años desde la anterior advertencia, mediante escrito de 25.02.2015, presentaron hoja de aprecio al Ayuntamiento, que ascendía a un valor de 1.821.983,25 €, incluido el premio de afección.

3º) Ante el silencio municipal, el 12.04.2018 solicitaron del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Illes Balears (en adelante, el Jurado) la determinación del justiprecio.

4º) El Jurado fija el justiprecio en la cantidad de 42.962,37 € en base a los siguientes parámetros:

4.1.- Estima que el único suelo urbano susceptible de ser valorado al amparo del art. 69 TRLS/76 lo es el destinado a ELP (no afectado por Plan Especial) y el viario: 148m2s ELP + 64,91m2s viario = 212,91 m2s.



4.2.- Considera que el ámbito espacial homogéneo es el establecido en el informe de los técnicos del Jurado, siendo la edificabilidad media de 0,36 m²t (res. unif. aislada) /m²s.

4.3.- Se fija un valor unitario de repercusión de 533,81 €/m².

4.4.- Lo anterior determina un Justiprecio 40.916,54 € que con el 5 % de afección resulta un total de 42.962,37 €

5º) Interpuesto recurso de reposición y desestimado el mismo, se accede a esta vía jurisdiccional.

En la **demandase** pretende que al justiprecio fijado por el Jurado se le añada la cantidad de 381.140,34 € correspondiente a los 680 m² que el Jurado no ha valorado. Para determinar dicha cantidad se acepta el valor unitario de repercusión que ha tomado como referencia el Jurado para las otras superficies para las que sí ha determinado su justiprecio (aquellos 212,91 m² de vial y ELP).

En la demanda se argumenta que los 680 m² de ELP litigiosos no han de quedar excluidos de la expropiación por ministerio de la Ley pues, aunque es cierto que éstos se incluyen del ámbito del "Plan Especial de Protección del paisaje y ordenación de conjuntos arquitectónicos de Cala Figuera", las NNSS no prevén su inclusión en ningún ámbito de gestión en el que dichos terrenos se pudieran obtener por equidistribución con los restantes propietarios de la zona ni que dicho Plan Especial debiera establecer ámbitos de gestión. Se analiza que dicho Plan Especial, tiene por objeto *"la conservación de las edificaciones existentes y la ordenación de las parcelas vacantes con uso residencial unifamiliar que incluya la ordenación volumétrica y obliga a respetar las zonas verdes de los planos de ordenación sin perjuicio de añadir una franja de 6 metros de ancho desde la zona marítimo terrestre"*. Es decir, que el futuro Plan Especial no permite modificar las zonas verdes ya delimitadas por las NNSS y su obtención no lo es mediante la equidistribución. Y, en tales condiciones, no procede sino la expropiación de este ELP de 680 m² y para el que el Plan Especial no puede alterar su adquisición directa por expropiación.

La administración demandada y codemandada **se oponen a la demanda** argumentando, en síntesis:

(i) Que al caso le sería aplicable lo resuelto en la STS 387/2018, de 12 de marzo (rec 2251/2016; ECLI:ES:TS:2018:738) para un supuesto "prácticamente idéntico" y en que se apreció que al estar los terrenos incluidos en el ámbito de un Plan Especial, será éste el que sentará las bases para su posterior concreción del reparto de beneficios y cargas y establecerá los aprovechamientos y cuantas determinaciones sean menester para urbanizar esos terrenos. Y pudiendo fijar la posible equidistribución en el ámbito, se excluye la necesidad de expropiación.

(ii) La porción de la finca registral cuya expropiación solicita la recurrente se ubica en un ámbito de gestión a desarrollar por un Plan Especial todavía no aprobado, en el que está previsto un aprovechamiento lucrativo. Por consiguiente, se trata de unos terrenos que, podrán ser objeto de cesión obligatoria en virtud de la justa distribución de beneficios y cargas que se lleve a cabo en ejecución del ámbito de actuación a desarrollar por el Plan Especial.

SEGUNDO. La discutida inclusión de los terrenos litigiosos en un ámbito, polígono o unidad de actuación susceptible de distribución de beneficios y cargas.

Aunque las premisas jurídicas que motivan el presente recurso no deberían ser objeto de discrepancia, importa dejarlas despejadas.

El art. 69 del RD 1346/76 (TRLR) entonces aplicable disponía que *"1. Cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos, que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente del justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia."*

A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél dirigirse al Jurado provincial de Expropiación, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 31 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa ..."

Y, como recoge la STS 196/2020, de 14 de febrero (ECLI:ES:TS:2020:46) con remisión a otras anteriores:

"Dos son los requisitos para que proceda la expropiación por ministerio de la ley: 1) El suelo ha de ser inedificable; y, 2) No estar adscrito a una ámbito de gestión (polígono, unidad de ejecución, unidad de actuación) que permita su obtención por la Administración en la reparcelación correspondiente que dé derecho al propietario afectado a materializar los derechos edificables en otras parcelas."



En este sentido, se ha pronunciado ya esta Sala, entre otras, en sentencias de 5 de mayo de 2014 (casación 3262/11), y, 6 de mayo de 2016 (casación 3395/14), en la que se dice que la finca estaba incluida en un polígono de actuación urbanística para su gestión, y por ende, no era susceptible de expropiación por ministerio de la ley.

Pero, con especial detalle, la cuestión fue ya abordada en sentencia nº 387/18 (casación 2251/16) en un supuesto similar al aquí examinado:

"La jurisprudencia de esta Sala ha tenido ocasión de examinar con frecuencia el alcance del referido precepto que dispone: "cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o, sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia."

Como señala la sentencia de 22 de marzo de 2013 (rec. 953/10): *"interesa destacar ya desde este primer momento, que el precepto condiciona las expropiaciones por ministerio de la ley a dos condiciones, de una parte, que los terrenos en cuestión no sean edificables por sus propietarios, esto es, que no se les asigne aprovechamiento patrimonializable por estar destinados a dotaciones. En segundo lugar y como premisa de lo anterior, que esos terrenos no puedan obtenerse por las cesiones obligatorias que se impone en la norma urbanística al efectuar la asignación de tales aprovechamientos a los propietarios afectados por la actuación urbanística, sobre la base de la justa distribución de benéficos y cargas."*

En otras palabras, el precepto establece la posibilidad de instar la expropiación por ministerio de la ley cuando, en primer lugar, la ordenación urbanística haya concluido en la asignación a los terrenos de una calificación en virtud de la cual no sean edificables por sus propietarios, refiriéndose a una ordenación que ha entrado en vigor y resulta efectiva en cuanto a la calificación que impida tal edificabilidad en el concreto terreno de que se trate. Y en segundo lugar, que en atención a esa ordenación urbanística los terrenos no formen parte o se integren en un ámbito, polígono o unidad de actuación susceptible de distribución de beneficios y cargas, en cuya virtud puedan ser objeto de cesión obligatoria, en cuanto carecería de justificación exigir a la Administración la expropiación de los terrenos que se pueden obtener por otro título legal menos gravoso para la misma."

Pues bien, en el caso que nos ocupa, no ofrece dudas que se cumple el primero de los requisitos, esto es, que los 680 m2 litigiosos no son edificables al haberlos calificado el plan como ELP.

La discrepancia se centra en el segundo de los requisitos, esto es, que los terrenos no formen parte o se integren en un ámbito, polígono o unidad de actuación susceptible de distribución de beneficios y cargas.

Las administraciones codemandadas interpretan que los terrenos, al estar incluidos dentro de un Plan Especial a desarrollar, ello ya comporta que éste determinará el sistema de gestión, precisando los usos lucrativos y no lucrativos y la correspondiente distribución de beneficios y cargas, incluidas las cesiones que procedan.

En este punto, debe indicarse que la inclusión de los terrenos en un futuro Plan Especial no implica necesariamente que por ello queden incluidos en un ámbito de equidistribución urbanística. Y ello porque el objeto de este Plan Especial puede ser otro distinto.

A modo de ejemplo, las Norma 4.2.2.7 de las NNSS de Santanyí contempla un Plan Especial "de mejora y complementación del alumbrado público" y no por ello debemos concluir que todo el ámbito territorial de este Plan Especial de alumbrado queda sujeto a un sistema de gestión y equidistribución. También se contemplan Planes Especiales para las "playas" (uno para cada playa).

Esta consideración de Planes especiales como instrumentos que no son de gestión urbanística en sentido estricto se desprende del punto 4.2.1 de las NNSS cuando se refiere a "clases de planes especiales" e incluye como inciso final que *"... se podrán formular otros Planes especiales en los supuestos determinados en la Ley del Suelo y el Reglamento de Planeamiento y con las finalidades allí expresadas"*. Esto es, que los que se incluyen en dicha Norma 4.2.1 no necesariamente han de conllevar una ordenación de la equidistribución de beneficios y cargas, como tampoco establecer el modo de obtención de los sistemas generales. Como ocurre cuando ello ya ha quedado establecido por el planeamiento general.

De la Norma 4.2.2.1 de las NNSS de Santanyí se desprende que el Plan Especial que nos ocupa, tiene por objeto la *"protección del carácter ambiental de la zona, con especial incidencia en la conservación de las tipologías de edificación existente ligadas al uso pesquero. Protección de vegetación y paisaje"*. Nada se establece con respecto a la necesidad de una sistema de gestión. Se limita a precisar que *"Se ordenará como espacio libre público, además de los fondos de las calas con las formas y dimensiones indicadas en el plano nº 13, una*



franja de 6 metros de anchura mínima a partir de la línea de deslinde de la Z.M.T. en aquellos tramos libres de edificación."

Pues bien, es el plano nº 13 de las NNSS el que establece el Espacio Libre Público que nos afecta, por lo que dicho ELP ha quedado fijado por las NNSS y no procede del Plan Especial. O lo que es lo mismo, el PE no puede ordenar nada distinto. En este punto, es relevante que dicho ELP delimitado en el plano 13 de las NNSS incluye conjuntamente la parte que está fuera del ámbito del Plan Especial (como los 148 m2 de la finca de los recurrentes que el Jurado sí ha justipreciado) así como la parte que está dentro del ámbito del Plan Especial (como los 680 m2 denegados), lo que evidencia que dicho ELP único no es un sistema local del PE sino un sistema general de las NNSS.

En definitiva, de la ordenación establecida en las NNSS nada permite interpretar que el Plan Especial a elaborar haya de contemplar un mecanismo de gestión para la adquisición de dicho ELP (o la parte del ELP dentro de su delimitación) y menos que dicho sistema de gestión lo sea mediante la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios, con lo que la obtención de dicho ELP dentro de los límites del PE se ha de obtener del mismo modo que el que se encuentra fuera de dichos límites. Esto es, mediante la ejecución directa a través de la expropiación. Como se han obtenido los 148m2 de la misma finca, debidamente justipreciados por el Jurado.

Llegados a este punto, ya advertimos la notable diferencia con el supuesto contemplado en la STS 387/2018, de 12 de marzo (rec 2251/2016; ECLI:ES:TS:2018:738) y que el Jurado toma como referente de su criterio, pues en aquel caso las NNSS contemplaban que el Plan Especial ordenaría la cesión de aprovechamiento, lo que no ocurre en el caso que ahora examinamos. En aquella STS se relata que los terrenos de autos estaban *"incluidos en una actuación sistemática cuyo ámbito está todavía pendiente de desarrollo, porque no se ha redactado el Plan Especial que prevé el PGOU aprobado con prescripciones, no es posible ubicar la concreta localización final de los suelos lucrativos y los suelos no lucrativos previstos en ese ámbito. Plan que obviamente sentará las bases para su posterior concreción del reparto de beneficios y cargas y establecerá los aprovechamientos y cuantas determinaciones sean menester para urbanizar esos terrenos"* así como que *"se trata de unos terrenos que en todo caso podrán ser objeto de cesión obligatoria en virtud de la justa distribución de los beneficios y cargas que se lleve a cabo en ejecución del ámbito de actuación a desarrollar por el Plan Especial"*.

Repetimos que nada de ello ocurre en el supuesto que aquí examinamos.

Como complemento de lo anterior, no deja de ser significativo que, en la tramitación del procedimiento de expropiación por ministerio de la ley, el Ayuntamiento de Santanyí no haya defendido, en ningún momento, que la ejecución del sistema general ELP fijado en las NNSS debía conseguirse mediante su inclusión en una actuación sistemática y que los terrenos podían ser objeto de cesión obligatoria a través de la equidistribución de beneficios y cargas. Esto es, no niega que los terrenos debían ser objeto de obtención directa a través de la expropiación. Fue una iniciativa del Jurado. Pero nada de ello prevé las NNSS.

No existiendo discrepancia en valor unitario de repercusión de 533,81 €/m2 fijado por el Jurado para los mismos terrenos, como tampoco en la superficie, no cabe sino estimar íntegramente el recurso.

TERCERO. Costas procesales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas a la partes codemandadas, al haber desestimado sus pretensiones.

No obstante, de conformidad con el art. 139,5º de la LRJCA, la imposición de costas lo será con el límite de la suma de 3.000 € por todos los conceptos, sin perjuicio de las restantes limitaciones derivadas de la aplicación del art. 139,7º LJCA (art. 139,4º LJAC en la redacción ahora vigente)

FALLAMOS

1º) Estimar el presente recurso contencioso administrativo.

2º) Declarar disconforme a Derecho y anular el acuerdo recurrido en cuanto a la no fijación de justiprecio de los 680 m2 de la finca de los recurrentes y calificados como ELP en el ámbito del PE de Cala Figuera.

3º) Reconocer el derecho de los recurrentes a que se fije y abone el justiprecio de los 680 m2 de su propiedad calificados como ELP en el ámbito del PE de Cala Figuera en 381.140,34 €, con los intereses correspondientes.

4º) Se imponen las costas procesales a las partes codemandadas con el límite de la suma de 3.000 € por todos los conceptos, sin perjuicio de las restantes limitaciones derivadas de la aplicación del art. 139,7º LJCA (art. 139,4º LJAC en la redacción ahora vigente).



Contra la presente sentencia, cabe recurso de casación a preparar ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación de la presente, y para: * el Tribunal Supremo, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea; * la Sección de casación de la Sala de los Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

En la preparación del recurso de casación ante el TS téngase en cuenta Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE nº 162 de 6 de julio de 2016).

PUBLICACION.- Leída y publicada la anterior sentencia por el Magistrado de esta Sala Ilmo. Sr. D. Fernando Socias Fuster que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Letrado de la Administración de Justicia, rubricado.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.