

RESUMEN REALIZADO POR LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS HUMANOS.

Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el inglés y el francés, en los que se publican las sentencias, decisiones y cualquier otra documentación.

RESUMEN – SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (21/05/2026)

Demanda n.º 1508/24

Caso Nogales de la Morena c. España

Decisión completa:

<https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-237455>

Sobre alegada vulneración del artículo 1 del Protocolo n.º 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho a la propiedad privada). La demandante, nacional española, alegó la vulneración del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio, por la negativa de las autoridades españolas a acordar la reversión de unos terrenos expropiados a sus padres en los años setenta en el marco del proyecto urbanístico ACTUR Tres Cantos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección V, formación en comité) inadmite: margen de apreciación estatal, el Convenio no impone a los Estados la obligación de reconocer derecho de reversión en todo caso; si existe tal derecho, pueden ser objeto de protección en circunstancias. No se dan las condiciones legales en este caso para la existencia de legítimas expectativas del demandante, ya que la *causa expropriandi* (creación de un área urbana integrada) ha de considerarse cumplida, por lo que no constituye «bien» en el sentido del artículo 1 del Protocolo n.º 1.

HECHOS

Los terrenos pertenecientes a los padres de la demandante fueron expropiados en virtud del Decreto 1321/1971, dictado al amparo del Decreto Legislativo 7/1970, con el fin de ejecutar un plan urgente de desarrollo urbanístico para paliar la escasez de vivienda

en Madrid (§ 2). Dicho plan preveía la creación de una nueva población o ciudad (Tres Cantos) estructurada en dos zonas (este y oeste), con viviendas, infraestructuras, equipamientos públicos y espacios verdes (§§ 2 y 16).

Los padres de la demandante eran propietarios de parcelas situadas en los sectores 2E (zona este) y 3B (zona oeste). En virtud de la orden de expropiación de 29 de noviembre de 1971, se expropiaron aproximadamente 149.000 m², abonándose la correspondiente indemnización, sin que la expropiación ni su cuantía fuesen impugnadas en su momento por los familiares de la demandante (§ 3).

Tras la expropiación, los terrenos de Tres Cantos fueron objeto de diversos instrumentos de planeamiento. Aunque se aprobaron planes parciales entre 1973 y 1980, el correspondiente al sector 3B solo obtuvo aprobación inicial en 1979 y nunca fue definitivamente aprobado (§ 4).

Ante las dificultades del planeamiento parcial, en 1986 se aprobó un plan general unitario para todo el ámbito ACTUR, vigente hasta 2003, que reclasificó los terrenos y redujo la edificabilidad, destinando amplias zonas (incluido el sector 3B) a espacios abiertos y zonas verdes (§ 5).

Con la creación del municipio de Tres Cantos (1991) y el Plan General de 2003, los terrenos expropiados quedaron definitivamente clasificados como suelo urbano, integrados en áreas homogéneas destinadas a parque urbano (zonas 6.5 y 6.6, sector 3B) y a instalaciones deportivas comunitarias (zona 6.2, sector 2E) (§ 6).

En 2018, la demandante, en representación de la comunidad hereditaria, solicitó al Ayuntamiento de Tres Cantos la reversión de los terrenos expropiados, al amparo del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, alegando que la finalidad expropiatoria no se había cumplido (§ 7).

Ante la desestimación por silencio administrativo, interpuso recurso contencioso-administrativo, sosteniendo que los terrenos no habían sido urbanizados ni integrados en la ciudad y que el sector 3B permanecía, tras más de cincuenta años, en estado prácticamente rural (§ 8).

El juzgado de lo contencioso-administrativo que conoció en primera instancia desestimó el recurso por prescripción (§ 9). Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), en sentencia de 21 de diciembre de 2021, revocó dicha decisión procesal, examinó el fondo del asunto y rechazó la reversión al considerar cumplida la *causa expropriandi* (§ 10).

Ha de referirse que la demandante fundaba su petición en una sentencia previa del mismo TSJM que accedió a la reversión de terrenos vecinos en la misma zona, sentencia que, como argumentó el mismo tribunal en la resolución del recurso, es aislada y contradicha por otras posteriores (§ 10).

Precisamente, la sentencia del TSJM de la que deriva el procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), apoyándose en la jurisprudencia

del Tribunal Supremo (STS de 25 de septiembre de 2007), razonó que la valoración debía realizarse respecto del proyecto urbanístico global, y no de cada parcela aisladamente. Consideró acreditado que el conjunto del proyecto urbanístico ACTUR había dado lugar a una ciudad plenamente funcional, y que los terrenos litigiosos habían pasado a formar parte del sistema urbano como parques, zonas deportivas y espacios complementarios y auxiliares de las áreas residenciales, donde se habían ejecutado actuaciones, de acuerdo con los informes municipales: adecentamiento de senderos, acondicionamiento de un aparcamiento al aire libre, demolición de construcciones ilegales, vía para bicicletas... (§ 10).

Los recursos de casación y de nulidad fueron inadmitidos por el Tribunal Supremo (en adelante, TS) en 2022, y el recurso de amparo fue inadmitido por el Tribunal Constitucional en 2023 (§ 12).

CRITERIO DEL TRIBUNAL

Marco normativo

El Tribunal recoge como marco normativo principal:

- El artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que reconoce el derecho de reversión cuando la obra o servicio que motivó la expropiación no se ejecuta o desaparece la finalidad pública (§ 15).
- El Decreto Legislativo 7/1970, que definía la finalidad de los ACTUR como la creación de áreas urbanas integradas, no limitadas a la edificación de viviendas, sino comprensivas de equipamientos, servicios, zonas verdes y actividades productivas (§ 16).
- La normativa urbanística que integra los espacios verdes, deportivos y de recreo dentro del concepto de suelo urbano (§ 17).
- La doctrina constitucional (en relación con la Ley del Suelo del 2008), que niega la reversión en el caso de expropiaciones como la presente (para desarrollo y creación de núcleos urbanos) cuando subsiste el objetivo urbanístico general, aunque se modifique el uso concreto inicialmente previsto (§ 18).

Causas de inadmisibilidad

El Tribunal declara innecesario pronunciarse sobre las excepciones procesales planteadas por el Reino de España (extemporaneidad y agotamiento de recursos), al considerar que la demanda resulta en todo caso inadmisibile por razones materiales (§ 21).

Sobre el fondo

Tras referir someramente las alegaciones de la demandante (§ 20) y las observaciones del Estado (§ 19), el Tribunal expone los principios generales y los aplica al caso concreto.

El Tribunal recuerda que toda injerencia en el derecho al respeto de los bienes debe perseguir un fin legítimo de interés público, gozando los Estados de un amplio margen de apreciación en materia de políticas sociales y económicas, precisamente por la mejor posición que tienen las autoridades nacionales para conocer y evaluar las circunstancias internas; todo ello, salvo que la valoración realizada por las autoridades nacionales llegue a ser irrazonable (§ 22).

Asimismo, subraya que el Convenio no impone a los Estados la obligación de reconocer un derecho de restitución (reversión, en nuestro caso) tras una expropiación (el Reino de España argumentó que el de reversión es un derecho de construcción legal, al que únicamente se puede acceder reuniendo determinados requisitos establecidos en la ley), aunque, si existe tal derecho de restitución o reversión en el derecho interno, puede constituir un interés patrimonial protegido en determinadas circunstancias por el sistema del Convenio y el Protocolo n.º 1 (§ 22).

No puede hablarse de «expectativa legítima a la reversión» cuando existe una controversia razonable sobre la interpretación del derecho interno y los tribunales nacionales rechazan la pretensión del interesado fundadamente (§ 22).

En el caso concreto, el Tribunal constata que los terrenos fueron expropiados con la finalidad de crear un área urbana integrada, finalidad que no fue cuestionada en el momento de la expropiación (§ 23). Los sucesivos instrumentos de planeamiento orientaron progresivamente dichos terrenos hacia usos de espacio abierto, recreativo, ambiental y deportivo, todos ellos compatibles con el concepto de suelo urbano (§§ 23 y 17).

Siguiendo su propia doctrina y la de los tribunales internos, el Tribunal considera que la situación de los terrenos no debe analizarse de forma aislada, sino en el contexto del conjunto de terrenos expropiados para el mismo proyecto urbanístico (§ 24). Comparte el enfoque del TSJM (que, a su vez, se basó en el TS), conforme al cual, aunque no se hayan construido viviendas en las parcelas concretas, la finalidad expropiatoria se ha cumplido al haber sido integrados los terrenos en el sistema urbano de la ciudad como parques, zonas deportivas y equipamientos complementarios o auxiliares (§ 24).

El Tribunal destaca que las conclusiones de los órganos judiciales internos se apoyaron en informes técnicos y periciales y no pueden calificarse de arbitrarias ni manifiestamente irrazonables (§ 24).

A diferencia de otros precedentes en la doctrina del Tribunal, en los que se apreció el incumplimiento de la finalidad expropiatoria, no se acredita aquí que las autoridades adquiriesen los terrenos sin una intención real de desarrollar el proyecto ni que éste se abandonase en modo alguno; por lo tanto, no se cumplieron los requisitos que la ley establecía para que «naciese» el derecho de reversión en este caso (§ 24).

Como consecuencia de todo ello, el Tribunal concluye que la demandante no podía albergar ninguna expectativa legítima de reversión, dado que los terrenos fueron efectivamente destinados a una finalidad pública y dicha finalidad, como se demostró en

la vía interna y como se ha acreditado ahora con la documentación aportada al Tribunal en este proceso) se ha cumplido (§ 25), por lo cual, la pretensión de reversión de la demandante no constituye en este supuesto un «bien» o «posesión» protegido por el artículo 1 del Protocolo n.º 1 (§ 26).

En el fallo, dictado por unanimidad, el Tribunal declara inadmisibile la demanda por incompatibilidad *ratione materiae* con el Convenio (y su Protocolo n.º 1), en aplicación del artículo 35 §§ 3 a) y 4 del Convenio (§ 27).