



**Universidad
Europea**

ESCUELA DE POSTGRADO

**TRABAJO FIN DE MASTER – MASTER UNIVERSITARIO EN
ABOGACÍA (HABILITANTE)**

**LAS RESERVAS DE APROVECHAMIENTO
Y SU EXPROPIACIÓN ROGADA.
EL CASO DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA.**

Autora del TFM:

Carmen Lario Gómez

UNIVERSIDAD EUROPEA DE VALENCIA

2021/2022

Tutor del TFM:

D. Carlos Morales Ruiz

ÍNDICE

I. LA PROPIEDAD Y EL INTERÉS GENERAL	5
1. Concepto histórico de propiedad y su subordinación al interés general.....	5
1.1 La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea	5
1.2 Convenio Europeo de Derechos Humanos	6
1.3 El Código Civil	8
1.4 La Constitución Española	9
2. La reserva de aprovechamiento y el desarrollo urbano	16
2.1 El contenido estatutario de la propiedad del suelo: el Texto Refundido de la Ley del Suelo	16
2.2 La figura de la expropiación	20
2.3 Las dotaciones públicas	26
2.4 La expropiación por ministerio de la Ley o expropiación rogada	29
II. LA EXPROPIACIÓN ROGADA: EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA	36
1. Régimen legal de la expropiación rogada de las reservas de aprovechamiento en la Comunidad Valenciana.....	36
2. La moratoria a la expropiación rogada	37
III. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MORATORIA.....	41
IV. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN CRÍTICA	47
V. BIBLIOGRAFÍA.....	49

LAS RESERVAS DE APROVECHAMIENTO Y SU EXPROPIACIÓN ROGADA. EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Hipótesis: La expropiación forzosa se define como el procedimiento legal a través del cual se transmiten los derechos patrimoniales del expropiado a la Administración Pública mediante la justa indemnización para preservar el interés general cuando este choca con los intereses privados. El artículo (“**art.**”) 1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (“**LEF**”) define, en su apartado 1 la expropiación forzosa como “*cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio*”. El objeto de la expropiación forzosa son los derechos o intereses patrimoniales legítimos.

El art. 33.3 de la Constitución Española (“**CE**”) dispone 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*”. El ámbito garantista del instituto de la expropiación forzosa se construye en torno a tres ejes principales (1) el cumplimiento de un fin público o social, (2) el establecimiento de un equilibrio compensatorio y (3) la reserva de norma legal.

La regulación sobre expropiación forzosa es competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución Española (“**CE**”). En cuanto a las reservas de aprovechamiento, son competencia estatal, y por medio del Real Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Por su parte, el régimen competencial en materia de urbanismo y ordenación del territorio es más complejo. El juego de las competencias estatales a que se refieren las reglas 1 y 18 del art. 149.1 de la CE sobre sectores especiales de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el Derecho supletorio del Estado o la sucesión de leyes estatales y autonómicas en el tiempo son causa de la conflictividad que ha experimentado la cuestión urbanística.

La sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo dejó muy claro que, en base al artículo 149.3 de la CE, el Estado no está habilitado para crear una ley en materia urbanística ya que el derecho estatal es supletorio al derecho de las Comunidades Autónomas en materia

de urbanismo dado que éstas han asumido la competencia exclusiva en la materia a través de sus respectivos estatutos de autonomía. Tras la sentencia, el marco competencial estableció que el Estado tiene competencia en materia de régimen urbanístico de la propiedad del suelo, valoraciones y expropiaciones en base al art. 149.1.1 CE, 149.1.8 CE y 149.1.18 CE.

La ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los diversos problemas que la utilización del medio físico suscita.

El trabajo tiene por objeto analizar una cuestión que ha suscitado controversia en los últimos años en la Comunidad Valenciana hasta el punto de que se ha elevado una cuestión de inconstitucionalidad por parte de nuestro Tribunal Superior de Justicia. El trabajo se desarrolla sobre dos institutos jurídicos: propiedad y expropiación; para así cuestionarse la constitucionalidad de la moratoria que en materia de expropiaciones rogadas ha sido aprobada en sucesivas ocasiones por la Comunidad Valenciana.

El trabajo se compone de un análisis sobre el contenido del concepto de propiedad y la figura de la expropiación. También analizaremos los conceptos de dotaciones públicas, reservas de aprovechamiento y expropiación rogada o por ministerio de la Ley. Una vez sentados estos conceptos, estudiaremos las moratorias introducidas en la legislación urbanística valenciana por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, en último término, por el Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania.

Estas normas impiden, a día de hoy, instar la expropiación rogada de suelos y reservas de aprovechamiento que devienen, temporalmente, de imposible patrimonialización. Por ello, finalmente haremos un análisis sobre la constitucionalidad de estas moratorias.

I. LA PROPIEDAD Y EL INTERÉS GENERAL

1. Concepto histórico de propiedad y su subordinación al interés general

1.1 La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea

El art. 17 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (“**Carta**”) establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.”

2. Se protege la propiedad intelectual.”

Los textos internacionales reconocen los derechos humanos como un estándar mínimo de protección, es por ello que deben ser respetados por los ordenamientos jurídicos nacionales. El contenido esencial del art. 17 de la Carta se corresponde con lo previsto en el art. 1 del Protocolo Adicional nº1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (“**Protocolo nº1**”) que más adelante se analizará.

La redacción del art.17 de la Carta es coherente con su art. 52.3: *“este derecho tiene el mismo sentido y alcance que el garantizado en el CEDH, no pudiendo sobrepasarse las limitaciones previstas en este último”*.

El concepto de propiedad es amplio. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“**TJUE**”) ha incluido dentro del derecho de propiedad, los rendimientos del trabajo de un arrendatario y las inversiones en él realizadas (sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de julio de 1989, Wachauf, recurso 5/88) o los derechos derivados de un contrato de leasing sobre una aeronave (sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de julio de 1996, Bosphorus, recurso 84/95).

El art. 17 de la Carta garantiza el derecho a disponer libremente de los bienes siempre y cuando no interfiera con las limitaciones que por motivos de utilidad pública o interés general pudieran existir.

El derecho de propiedad no tiene carácter absoluto. Sus límites han sido establecidos por la jurisprudencia del TJUE que considera en su Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de julio de 2003 (asunto Brooker Aquaculture e Hydro Seafood, asuntos acumulados 20/00 y 64/00) que este derecho no constituye *“prerrogativas absolutas, sino que*

debe tomarse en consideración atendiendo a su función dentro de la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de tales derechos, en particular en el ámbito de una organización común de mercados, siempre que dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, una intención desmesurada e intolerable que lesione la propia esencia de esos derechos”.

La Carta de derechos fundamentales de la UE reconoce el derecho de propiedad pero reconoce, igualmente, que su límite se halla en su función social. La Carta prevé expresamente que los poderes públicos podrán privar del derecho de propiedad a los ciudadanos por “causa de utilidad pública”, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización.

1.2 Convenio Europeo de Derechos Humanos

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos “CEDH”) se firmó en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.

El CEDH no incluía el derecho de propiedad en su versión original, pero su protección a nivel europeo no tardó en asegurarse mediante la firma del Protocolo nº1 al CEDH el 20 de marzo de 1954, que entró en vigor el 18 de mayo de 1954.

España se adhirió al CEDH el 24 de noviembre de 1977 que entró en vigor el 4 de octubre de 1979. El Protocolo Adicional fue firmado el 23 de febrero de 1978 pero no se ratificó hasta el 27 de noviembre de 1990.

El art. 1 del Protocolo nº1 es el único de carácter exclusivamente económico en el sistema del Convenio:

“Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas.”

En un primer momento, surgieron dudas sobre si recogía auténticamente un derecho de propiedad. El TEDH resolvió de manera favorable la cuestión en su Sentencia del caso Marckx contra Bélgica de 13 de junio de 1979 en su demanda nº6833/1974. La sentencia sienta

precedente en cuanto que concluye que el Protocolo nº1, en su art. primero engloba el derecho de propiedad. No obstante también marca la importancia de la jurisprudencia del TEDH, la cual ha otorgado un amplio significado a un precepto escueto y poco tratado: el derecho de propiedad.

Este tratado es importante ya que ha sido ratificado por nuestro país integrándose en nuestro derecho interno vía el art.96.1 CE y 1.5 del Código Civil (“CC”). En este sentido, debe recordarse que los tratados son canon de interpretación del ordenamiento jurídico “*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*” (art. 10.2 CE).

La concepción de la propiedad que subyace en el art. 1 del Protocolo nº1 forma parte de un conjunto constitucional común a muchos Estados europeos, que en nuestro caso se materializa en el art. 33 de la Constitución Española.

En relación con la expropiación, el art. 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, establece expresamente, a diferencia del art. 1 del Protocolo nº1, la exigencia de pago de una justa indemnización por la pérdida de propiedad en un tiempo razonable.

La interpretación del art.17 de la Carta va ligada al significado jurisprudencial que se ha ido dando a lo largo de los años del art. 1 del Protocolo nº1. La Carta se remite al CEDH que determina el alcance y contenido de los derechos recogidos en ambos instrumentos. Por ello, la interpretación sobre el alcance del derecho de propiedad y la expropiación es el mismo. El art. 5.3 de la Carta dispone:

«En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa».

Las normas citadas adoptan como criterio de conciliación entre los intereses públicos y privados la relación de proporcionalidad, que resulta más neutro, de modo que la función social habría quedado sustituida por el interés general y la utilidad pública.

Una hipótesis que explica todo ello es la necesidad de dar una respuesta al reto de conjugar en los tratados de muy diferentes tradiciones y realidades constitucionales nacionales. No

obstante, ello ha dado lugar a cierto debate en los sistemas que reconocen e incluyen la cláusula de la función social de la propiedad.

1.3 El Código Civil

El CC regula el derecho de propiedad en el Título II del Libro II, desde los artículos 348 a 391, bajo la rúbrica “De la propiedad”. El primero de sus artículos, el 348, dispone que: *“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla”*.

Seguidamente, el art. 349 CC establece que: *“Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado”*.

El CC prevé que el derecho de propiedad sea definido por el legislador como un derecho de configuración legal y prevé que el Estado pueda privar al ciudadano de su derecho (1) por causa de utilidad pública y (2) previo pago de una indemnización razonable. En este sentido, el art. 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa establece como condición *“**indispensable**, la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”*. Por su parte, el art. 10 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que: *“La declaración de utilidad pública e interés social a que se refiere el artículo noveno de la Ley llevará consigo la autorización para expropiar los bienes o derechos necesarios para la realización de las obras o el establecimiento de los servicios”*.

El interés social como causa necesaria, indispensable y legitimadora de la expropiación debe ser declarada expresamente en cada caso concreto. La declaración de utilidad pública y sus requisitos son importantes a la hora de asegurar que no se incide de manera injustificada en el derecho de propiedad.

El concepto de propiedad privada en nuestro país muestra una clara influencia de los comentaristas de la Escuela de la exégesis francesa. De igual manera, se ha nutrido por los *iura utendi, fruendi et abutendi*¹.

¹ Derecho de servirse de la cosa, derecho de obtener frutos y rentas, y derecho de disposición de la cosa.

El art. 544 del Código Civil napoleónico consideraba la propiedad como “*el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y en los reglamentos*”. A resultas de esta concepción, el art. 348 del código civil italiano, de 1865 concebía la propiedad como “*el derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*”. No obstante, el código civil italiano de 1942, en su art.832, consideraba que la propiedad otorga a su titular los derechos de gozar y disponer de la cosa de un modo pleno y exclusivo “*dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico*”. A su vez, el art. 1.305 del código civil portugués establece como límites al goce y disfrute del propietario a “*la ley y la observancia de las restricciones en ella impuestas*”.

El art. 348 CC muestra que la propiedad es un derecho subjetivo, y, junto con la seguridad individual y la libertad personal, conforman los tres derechos fundamentales sobre los cuales se basan las revoluciones burguesas del siglo XVIII, así como el orden burgués post-revolucionario.

Montés Penadés² define el dominio tal y como se concebía en el siglo XIX: “*pleno y absoluto en su estado natural*”, por lo que nada lo limita ni lo oprime. Esta concepción social de la propiedad se materializa en el art.1.1 CE, el cual dispone que “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*”

1.4 La Constitución Española

La propiedad privada está amparada por la Constitución de manera que la misma no se puede entender fuera del contexto constitucional.

El derecho a la propiedad privada, reconocido en el art. de la Constitución, es uno de los pilares sobre los que reposa la llamada constitución económica. El art. 33 CE dispone lo siguiente:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*
- 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*

² MONTES PENADÉS, Vicente Luis. Artículo 350. *vLex* [en línea] [consultado el 18 de agosto de 2022]. Disponible en: <https://vlex.es/vid/articulo-350-229830>

3. 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.”

El apartado primero reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. El apartado segundo establece que la función social de tales derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes por lo que se establece que la propiedad es un derecho de configuración legal y que puede ser delimitado y moldeado por las leyes. El tercer apartado habilita al Estado a expropiar respetando ciertas garantías. Señala que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sin mediar causa justificada de utilidad pública o interés social y sin que medie indemnización.

El derecho de propiedad es un derecho del ciudadano que no se eleva a la categoría de derecho fundamental. Por ello, su violación no podrá ser objeto de recurso de amparo en virtud del art. 53.2 CE. Su tutela está encomendada a la jurisdicción ordinaria.

El apartado segundo del art. 33 debe interpretarse de forma conjunta con el art. 128 CE:

“1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.”

El art. 33.2 y 33.3 CE recogen un derecho subjetivo que puede ser expropiado por el Estado cuando media causa de utilidad pública, mientras que el art.128.1 CE contempla que toda la que riqueza del país se subordina a dicha interés general reforzando la idea de la limitación del derecho de propiedad.

El art.14 de la Ley Fundamental de Bonn expresa esta idea de la siguiente forma: *"La propiedad obliga y su uso debe servir al mismo tiempo al bienestar general"*. No obstante, el art. 128.1 va más allá de la propiedad privada y amplía lo dispuesto en el art. 33 CE, puesto que considera que todos los bienes, independientemente de su titularidad, están subordinados al interés general.

La lectura conjunta de ambos preceptos demuestra que, garantizándose a los particulares expropiados el derecho de percibir una indemnización (que se presenta como un medio de equivalencia económica del bien expropiado), la expropiación es una figura jurídica que se

configura como una “*técnica de conversión de derechos*”.³ Esto es así ya que el derecho de propiedad sobre un bien concreto se transforma en el derecho de propiedad sobre su equivalente económico.

El art.128.2 CE rompe radicalmente con el principio de subsidiariedad que regía en la economía hasta la aprobación de la Constitución de 1978. Tal principio justificaba la iniciativa pública en aquellos supuestos en los que la ausencia de la iniciativa privada permitiera sostener que la intervención del Estado era lícita y apropiada. De esta forma, la actividad económica se veía reservada a la iniciativa particular y la intervención del Estado quedaba reservada a los casos en los cuales no existiera iniciativa privada, ya que en tal supuesto quedaría sin fundamento el perjuicio hacia el Estado que, con su intervención vendría a colmar una necesidad que la iniciativa privada no es capaz de satisfacer.

El art. 128.2 CE reconoce la legitimidad de la acción pública, sin necesidad de que el Estado ostente títulos habilitantes y sin necesidad de iniciativa privada. No obstante, la intervención de los poderes públicos y de sus Administraciones en la actividad económica solamente será lícita cuando quede justificada por la satisfacción de los intereses generales a los que debe servir.⁴

Tras la aprobación de la Constitución, la propiedad privada ya no gira en torno al art. 348 CC, sino al art. 33 CE que la subordina al interés general. Ello ha supuesto que la abstracción y ambigüedad que podía suscitar el art. 348 CC quede solucionado por la explícita mención y análisis de la función social de la propiedad, de la concepción del límite expropiatorio como garantía y como causa o consecuencia del ordenamiento jurídico ante una determinada inercia del propietario.

La propiedad es, según nuestra Constitución, un derecho y solamente caben en su ejercicio las limitaciones basadas en su función social y con arreglo a lo establecido en normas con rango de Ley que sólo puede dictar el legislador estatal ya que es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.1 y 149.1.18 CE). El Tribunal Constitucional (“TC”) adopta una interpretación del art. 33 CE puramente social y ello porque el art. 1 C.E refleja que España es un “Estado social”, por lo que el legislador tiene la facultad de negar el derecho de propiedad por razones

³ Javier de Ahumada Ramos, F. (febrero de 2003). *El ejercicio de la propiedad expropiatoria*. VLex. <https://vlex.es/vid/ejercicio-potestad-expropiatoria-176566>

⁴ Moreno Fernández-Santa Cruz, M., Moret, V. y Rastrollo, A. (diciembre de 2003). *Sinopsis artículo 128 CE*. Constitución Española [.https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=128&tipo=2](https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=128&tipo=2)

de utilidad pública. La utilidad individual y la función social definen el contenido de la propiedad sobre cada categoría.

La garantía del art.53.1 CE relativa al respeto por el legislador del contenido esencial de todos los derechos incluidos en el Capítulo 2 del Título I se extiende al derecho a la propiedad privada. Pese no tener este precepto un carácter fundamental, el legislador está obligado a conocer el contenido esencial del derecho de propiedad. La Sentencia del TC 11/1981, de 8 de abril, concretó sus límites. La sentencia sentó dos vías de aproximación al concepto del contenido esencial, para ello hay que partir de (i) la naturaleza jurídica o el modo de concebir cada derecho en las convicciones generalmente admitidas y (ii) la teoría de los intereses jurídicamente protegidos.

La Sentencia dispone que serán parte del contenido esencial *“aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito (...) referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales”*. El Tribunal añade igualmente que *“se vulneraría el contenido esencial si el ejercicio del derecho se ve obstaculizado por limitaciones que lo dificultan más allá de lo razonable o al propio derecho se le priva de la necesaria protección o directamente lo hacen impracticable”*. El desconocimiento del contenido esencial de un derecho no tiene por qué pasar por su supresión total, basta una obstaculización irrazonable o desproporcionada.

Nuestro TC juzga la propiedad desde el prisma de la función social. El Tribunal autoriza al legislador la facultad de inferir y negar el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general, conjugándolo con las limitaciones que impone el art. 33 CE. Así lo explica en la Sentencia 154/2015, de 9 de julio de 2015 que analiza la constitucionalidad de los artículos 12 y 13 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo sobre los derechos de tanteo y retracto en viviendas de protección pública:

“Los preceptos señalados limitan derechos, que en Andalucía atribuía el ordenamiento jurídico a los titulares de vivienda protegida para transmitir estas sin que la Administración pudiera adquirirlas forzosamente con preferencia sobre otros. La nueva regulación ha delimitado de este modo, restringiéndola, la libertad con que contaban estos titulares de viviendas protegidas para elegir comprador o adquirente, gravándoles, además, con nuevas obligaciones de comunicación destinadas a asegurar que la Junta de Andalucía pueda ejercer sus derechos de adquisición preferente. Dicho de otro modo, el legislador andaluz ha cambiado la posición jurídica de una serie de

titulares de vivienda protegida al variar el contenido estatutario de su derecho de propiedad.

(...) No por ello este derecho queda desprovisto de las garantías reconocidas en el artículo 33 CE, sin perjuicio de lo que después se dirá. (...) en el marco del Estado social (art. 1.1 CE), el legislador está autorizado a negar pura y simplemente el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general -con los límites que impone el artículo 33.3 CE- o, sin llegar hasta este extremo, a restringirlo para ajustar su contenido a los más variados objetivos colectivos (arts. 33.2 y 128.1 CE) (...) la Constitución reconoce el derecho a la propiedad como un 'haz de facultades individuales', pero también como 'un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad' (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). El legislador puede de este modo articular la función social de la propiedad imponiendo cargas o extrayendo facultades del haz que él mismo ha asegurado previamente.

(...) En este caso, el sometimiento del titular de viviendas protegidas a derechos de adquisición preferente responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas. La limitación coadyuva a este objetivo porque sirve a la evitación del fraude en las transacciones (el cobro de sobreprecios en 'negro') y a la generación de bolsas de vivienda protegida de titularidad pública.

La limitación señalada se ampara de este modo en razones que, por lo demás, son particularmente poderosas al entroncar con un pilar constitucional: el compromiso de los poderes públicos por la promoción de las condiciones que aseguren la efectividad de la integración en la vida social (art. 9.2 CE), en general, y con el mandato constitucional de protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes... ”⁵

La sentencia 170/1989, de 19 de octubre ha determinado que este contenido esencial “*debe incluir la necesaria referencia a la función social*”, que será parte indisociable del mismo.

El contenido esencial de los derechos constitucionales supone un límite a la libertad configuradora del legislador.

En lo relativo al contenido esencial de la propiedad privada del suelo, la doctrina mayoritaria considera que el contenido esencial de la propiedad contiene las tradicionales facultades de goce y disposición, si bien, le compete al legislador de informar sobre las facultades de las mismas mediante su papel social que desempeña. La facultad de goce y disfrute tendrá que verse conjugada con las diferentes clases de bienes.

⁵ Navas, J. I. (s. f.). *La propiedad en la Constitución Española*. Bienvenidos a la revista El Notario del Siglo XXI. <https://www.elnotario.es/practica-juridica/9033-la-propiedad-en-la-constitucion-espanola#:~:text=La%20propiedad%20es%20según%20nuestra,arreglo%20a%20lo%20establecido%20legalmente.&text=Nuestro%20Tribunal%20Constitucional%20acoge%20una%20interpretación%20de%20este%20precepto%20netamente%20social>

Según Barnés Vázquez⁶ es importante matizar el alcance del derecho de la propiedad privada, el cual no es absoluto. Es el legislador quien mantiene la competencia para elegir el tipo de suelo, aprovechamiento o explotación según las características del propio bien, así como de donde se encuentre ubicado el mismo, ya que la Constitución no es garantista en cuanto a un tipo concreto del goce. Hay posturas diferentes al respecto. Martínez López-Muñoz⁷ discrepa de Barnés Vázquez, apoyando que la garantía constitucional incluye todo el poder de goce y disposición que alcance cada tipo de bien, por su propia naturaleza y será la ley quien determinará los límites oportunos, por la propia función social del derecho de propiedad sobre él. Para Barnés Vázquez, que el poder público tenga el poder de determinar íntegramente el tipo de goce y tipo de disposición, supone privar al propietario del imprescindible y necesario ámbito de la libertad.

La Sentencia del TC 111/1983, de 2 de diciembre sienta un precedente importante. La Sentencia tilda la propiedad como un derecho subjetivo debilitado, pues “*cede para convertirse en un equivalente económico*” en virtud del art. 33.3 CE. El Tribunal Constitucional considera que, en lo que respecta el contenido esencial de la propiedad privada, este contenido debe ser analizado desde la “*recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable*”.

Es igualmente interesante lo deliberado por el TC en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo. En ella, se define el contenido esencial del derecho de propiedad privada y se reconoce la intrínseca unión de la utilidad pública y función social. El Tribunal Constitucional considera que una medida que supone una restricción total de la propiedad sería inconstitucional únicamente “*si la privase de todo contenido útil (...) sin una indemnización adecuada*”, es decir, sin que la privación de las facultades de goce o disposición afecte *per se* al contenido esencial.

Agudo González⁸ está en contra de esta postura del TC. Su crítica apunta que el TC considera (sentencias 37/1987, de 26 de marzo y en la sentencia 170/1989 de 19 de octubre) que el derecho de propiedad no se ve atacado, y, por tanto, seguirá siendo reconocible el derecho de

⁶ Javier, B. V. (1987). *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*..

⁷ Martínez López- Muñoz, J. L. (1992). *Derecho de propiedad y proyecto de la Ley de reforma de la Ley del Suelo*.

⁸ Rev (Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria: o la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada, 2011).

propiedad cuando haya una mínima rentabilidad derivada de la apropiación, sin perjuicio de que se vean suprimidas las facultades más típicas y objetivamente necesarias para satisfacer el interés jurídico protegido por el derecho de propiedad. En este sentido, parece que el TC se olvida de que la rentabilidad ha de ser actual y efectiva. La rentabilidad potencial se puede manifestar con la disposición voluntaria, pero en realidad viene constreñida por la gravedad de los obstáculos que se desligan del ejercicio de las facultades propias del derecho, o incluso, mediante el juego de la garantía indemnizatoria de la expropiación.

Esto conlleva admitir que el contenido esencial del derecho se reduce a la mera posibilidad de su transmisión, que es más coactiva que voluntaria por las circunstancias limitativas de su ejercicio. Con ello, el TC permite al legislador la facultad de dejar provisto de facultades al derecho de propiedad, de tal manera que llegaría un punto en el que el mismo sería completamente estéril, pues el propietario de un suelo quedaría falto del ejercicio de un derecho que, según el art. 33 de nuestra Constitución, le es propio. La solución a la carencia, o vulneración, más extrema del derecho a la propiedad privada por parte de la Administración pasa por una compensación económica como consecuencia de su privación.

Rey Martínez⁹ considera que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia del derecho de propiedad privada viene “*marcada por un intenso signo devaluador de la garantía dominical*”. El contenido esencial de la propiedad del suelo dice Serrano Alberca¹⁰, engloba “*las facultades de disposición y de goce que se traduce en todas las facultades potenciales de goce*” tales como cultivar, cazar, el derecho al desarrollo forestal, edificar, etc., actividades que son, en definitiva, inherentes al uso y disfrute del derecho de la propiedad del suelo. Por último, citaremos brevemente la doctrina de Lobato Gómez¹¹. La propiedad inmobiliaria incluye en su contenido más esencial el derecho a edificar. No obstante, es con el Plan General de Ordenación Urbana (“**PGOU**”) cuando este se hace posible la materialización concreta del aprovechamiento urbanístico. Para Lobato Gómez, el Plan se encarga de definir, delimitar y concretar el dónde, cómo, cuándo y cuánto puede el dueño de un suelo materializar el aprovechamiento urbanístico que corresponde al mismo, ejercitando el derecho que le compete como propietario.

Todas estas posturas son importantes para el estudio que estamos llevando a cabo. Estas limitaciones se concretan en el perjuicio que supone para los propietarios del suelo la

⁹ Rey Martínez, Fernando (1994). *La propiedad privada en la Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado.

¹⁰ José Manuel, S. A. (1995). *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*. Thomson.

¹¹ Miguel, L. G. (1989). *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*. Montecorvo.

exposición de los mismos a su afección por un uso público, sumado a la incertidumbre de no saber cuándo la Administración procederá a su expropiación. Es importante tener presente que los propietarios de un suelo urbano, con independencia de su calificación, tienen derecho al aprovechamiento urbanístico.

Desde el punto de vista del interés público, la expropiación constituye una herramienta de la cual los poderes públicos pueden y deben utilizar para lograr sus fines, a pesar de que ello suponga la privación a particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública.

El derecho de propiedad ha pasado de entenderse como un derecho individual y personal a un derecho una institución jurídica objetiva, gravada de limitaciones impuestas por la función social a la que se encuentra supeditada. El contenido esencial del derecho de propiedad privada no puede analizarse desde la perspectiva de los intereses individuales. Tiene que conjugarse con la función social, la cual subyace a la propia naturaleza del derecho. La concepción del derecho de propiedad privada la cual está sujeta a la función del interés social debilita el propio derecho de propiedad.

La injerencia en el contenido del derecho de propiedad por parte de las Administraciones queda supeditada a la declaración de utilidad pública del bien objeto de expropiación. Sin este requisito, las Administraciones no pueden adquirir vía expropiación forzosa los bienes de los particulares.

2. La reserva de aprovechamiento y el desarrollo urbano

2.1 El contenido estatutario de la propiedad del suelo: el Texto Refundido de la Ley del Suelo

La reserva de aprovechamiento¹² es la reserva del derecho del propietario, a materializar el aprovechamiento urbanístico que le corresponde por la finca expropiada en otra futura parcela. El derecho de propiedad del suelo no es un derecho ilimitado¹³, es un derecho intervenido y de configuración legal. El aprovechamiento urbanístico representa la facultad de edificación

¹² Muñoz Machado, S. (abril de 2016). *Definición de reserva de aprovechamiento - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. [https://dpej.rae.es/lema/reserva-de-
aprovechamiento#:~:text=Adm.,expropiada%20en%20otra%20futura%20parcela](https://dpej.rae.es/lema/reserva-de-aprovechamiento#:~:text=Adm.,expropiada%20en%20otra%20futura%20parcela).

¹³ Clasificación del suelo. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAA AUNDCxMztlUOuLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAP4IP6DUAAAA=WKE

que se contempla y que es admitida por los planes de ordenación¹⁴. Lo que caracteriza el aprovechamiento urbanístico es la ponderación de la edificabilidad, usos e intensidad de los usos que el planeamiento urbanístico le asigne al suelo.

El Plan establece cuánto se puede edificar y qué usos se le puede dar a una parcela. Es el Plan el que establece los límites de superficie construida y los requisitos legales que debe cumplir la propiedad para hacer valer esos derechos. El esquema parece simple: todo propietario puede edificar y hacer uso de su propiedad dentro de las limitaciones que establece el planeamiento territorial y urbanístico, previo cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley y que se concretan en el planeamiento.

El derecho de propiedad del suelo desempeña una función estatutaria, compuesto por un conjunto de derechos y obligaciones. El territorio español está adscrito a una de las clases de suelo que prevé el Derecho urbanístico autonómico, sin contravenir con lo que el legislador estatal determina.

El art. 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (“**TRLSU**”), bajo la rúbrica “deberes y cargas” establece dos obligaciones imperativas (i) deber de uso, esto es, hacer uso del suelo de forma que sea “*compatible con lo establecido en la ordenación territorial y urbanística*” y (ii) deber de conservación y adecuación en el sentido de conservar el suelo en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato legalmente establecidas y adecuarlos hasta donde alcance ese deber de conservación¹⁵.

El art. 15.1 del TRLSU no se refiere a la propiedad del suelo, alude expresamente a los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, incluyendo por lo tanto el uso del suelo y del subsuelo. Prueba de ello es el art. 12.2 del TRLSU: “*Las facultades del propietario alcanzan al suelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público*”.

El art. 21 TRLSU distingue dos situaciones básicas del suelo, estas son: suelo rural o suelo urbanizado:

¹⁴ Aprovechamiento urbanístico. *vLex* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://vlex.es/vid/aprovechamiento-urbanistico-757034853>

¹⁵ Palomar, A. (2013). *Contenido del derecho de propiedad del suelo: Obligaciones*. *vLex*. <https://vlex.es/vid/contenido-derecho-propiedad-suelo-851347491>

“2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”.

Dependiendo de la calificación que se le dé al suelo en cuestión, el TRLSU concederá al mismo un tratamiento distinto. La calificación del suelo está pensada para regular lo que se puede hacer en el mismo y solo cumpliendo con los requisitos que establece el TRLSU en el art. 21, se podrá hablar de suelo rural o suelo urbanizado.

En función del tipo de suelo al que nos enfrentemos, se aplicará un determinado régimen legal u otro, lo cual conlleva la posibilidad de desarrollo de los usos expresamente contemplados en el propio planeamiento. Partiendo de la idea de la base de que hay dos situaciones básicas, los derechos y obligaciones difieren en cada situación. El art. 12 TRLSU dispone que el

derecho de propiedad del suelo comprende *“las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento”*. Como norma general, tanto en suelo rural como urbano, el derecho de propiedad engloba *“alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio.”* (art.12.2 TRLSU)

En función del tipo del suelo ante el cual nos encontremos, las facultades varían. De esta forma, el art. 13 TRLSU considera que ante un suelo en situación rural, *“el derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.”*

En cambio, ante un suelo urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen las mismas que en el art. 13.2 a),b) y d), así como otras facultades tales como completar la urbanización de los terrenos para que cumplan los requisitos y condiciones establecidos para su edificación, edificar sobre unidad apta para ello y realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización o de dotación de un régimen de justa distribución de beneficios y cargas cuando proceda, y obtener en su caso, la autorización para realizar actuaciones sobre el medio urbano.

Tal y como dispone el art. 15 TRLSU, el derecho de propiedad de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones comprende el deber de dedicarlos a los usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística, así como su conservación en las condiciones legales y realizar todas aquellas obras que la Administración ordene.

El suelo dotacional es aquel que, por su calificación sirve de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad. En ocasiones la Administración está interesada en la obtención de una dotación pública cuyo aprovechamiento le interesa transferir, pero no puede aplicarse en ese momento. La transferencia de aprovechamiento adopta la forma de acuerdo, que suscriben la Administración y el particular. En virtud de este acuerdo, la Administración adquiere un suelo

destinado a dotación pública, o que, por otro motivo le interesa obtener, evitando recurrir al mecanismo de la expropiación forzosa y en todo caso prescindiendo del abono de un justiprecio en dinero. Como beneficio, el propietario puede materializar el aprovechamiento urbanístico del terreno cedido en una parcela distinta. De esta forma, la Administración obtiene por cesión, el terreno del propietario, del que se desprende el aprovechamiento que retiene el propietario, a efectos de que sea transferido cuando las condiciones lo permitan. No obstante, la reserva de aprovechamiento es una medida de pago que se puede conjugar con la expropiación forzosa. De este modo, la reserva de aprovechamiento y su posterior transferencia generado por una finca expropiada puede suponer el pago en especie del justiprecio.

Parece claro que hay una íntima conexión entre el contenido esencial del derecho de propiedad y la función social que desempeña su contenido. No obstante, esto no debe inducir a confundir su contenido esencial y su función social, porque la función social no puede blanquear el contenido esencial y viceversa.

2.2 La figura de la expropiación

La expropiación forzosa constituye una de las potestades típicas de la Administración pública. Se manifiesta en el máximo poder de limitación, pues consiste en la privación singular de un derecho o interés patrimonial de un particular para servir al interés general:

*“La atribución única de la potestad de expropiar a las entidades administrativas territoriales no puede estar más justificada. Sólo ellas representan los fines generales y abstractos de la Administración que entran inevitablemente en juego en el ejercicio de la potestad de expropiar. Las personificaciones institucionales o no territoriales de la Administración tienen un carácter organizativo puramente instrumental, para la eficacia en la gestión de servicios singulares y la especialidad concreta de su competencia funcional no justifica, antes, por el contrario, atribuirles un poder jurídico de tal gravedad”.*¹⁶

Al igual que el art. 33 CE, los artículos 1.1 y 9 LEP exigen como requisito previo a la expropiación la necesidad de utilidad pública o interés social. El art. 1 de la establece:

“1. Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles, 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

¹⁶ ENTERRÍA, Eduardo. *Los principios de la nueva ley de Expropiación Forzosa*. Civitas (1 de enero de 1984) ISBN: 8473982886

o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.”

Por su parte, el art. 9 exige “*para proceder a la expropiación forzosa, será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.*”

Para proceder a la expropiación forzosa, es requisito fundamental la causa *expropiandi*, que es el fin de utilidad pública o interés social. Es el objeto que justifica en el caso concreto el ejercicio de la potestad expropiatoria de la Administración. La causa *expropiandi* es condición necesaria para que la expropiación sea válida, ya que la expropiación queda ligada a que por una parte el beneficiario de la misma (Administración o un particular) cumpla con los trámites objeto de la expropiación, así lo dispone la Sentencia de 9 de marzo de 1993¹⁷ y la Sentencia de 29 de marzo de 2006¹⁸.

El art. 42.1 del TRLSU permite expropiar para ejecutar la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Esta potestad se deberá ejercer conforme a lo dispuesto en la LEF y en el propio TRLSU.

La simple aprobación de los instrumentos urbanísticos lleva aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes cuando tales instrumentos habiliten para su ejecución. Tanto en la Constitución, como en el TRLSU, como en la LEF, el presupuesto habilitante para la expropiación forzosa es la declaración de utilidad pública, la cual tal y como señala el art.42.2 del TRLSU, se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios.

El Tribunal Constitucional recuerda en su sentencia 116/2019 de 16 de octubre de 2019, (rec. 2056/2019) que si bien en un primer momento el instrumento expropiatorio estaba acotado a la mera adquisición forzosa de inmuebles en razón de la ejecución de obras o establecimientos de servicios públicos, ello ha ido ampliándose hasta transformarse en un instrumento de conformación del modo social de los bienes siempre y cuando se mantenga un justo equilibrio entre el derecho de propiedad y las exigencias del interés general.

¹⁷ La expropiación rogada o por ministerio de la ley. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbENCEDIAARNLS0sztlUouLM_DxblwNDSwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAR6Qn3DUAAAA=WKE

¹⁸ vLex. vLex [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

<https://app.vlex.com/#vid/427620682>

Resulta interesante igualmente la Sentencia 37/1987 del Tribunal Constitucional de 26 de marzo (rec. 685/84) pues se establece que la figura de la expropiación forzosa no es una institución unitaria que queda constitucionalmente ligada a fines previamente tasados dentro de los que en principio pudieran englobarse categorías genéricas de “utilidad pública” o “interés social” ya que son conceptos que evolucionan en función de lo que la utilidad pública o el interés social reclama de acuerdo con la dimensión social de la propiedad privada y con los principios constitucionales establecidos.

Por su gran trascendencia, y por atentar contra el derecho de propiedad privada del art. 33.3 CE, la figura de la expropiación se construye como una excepción motivada ya que se puede equiparar con cualquier privación coactiva de derechos o bienes. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2010 (Rec. 5143/2006) razona en su fundamento jurídico quinto que:

“La expropiación, conforme tuvo ocasión de expresar esta Sala en sentencia de 24 de febrero de 2003, dictada en el recurso nº 9512/1998, no es imperativa para la Administración. Se decía en aquella sentencia y procede reiterar ahora, que “... en términos generales, la expropiación, según resulta de lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución, constituye en esencia una limitación del derecho de propiedad y en tal sentido se condiciona la privación de los bienes y derechos a la existencia de causa jurídica -de utilidad pública o interés social- y al abono de la correspondiente indemnización, por lo que tal privación singular de bienes y derechos tiene el carácter de forzosa para el particular al que se sujeta a tal decisión que, en principio, constituye un gravamen para el mismo y no lo es para la Administración a la que ni obligan ni condicionan los intereses privados en orden al ejercicio de la facultad expropiatoria”.

Desde el punto de vista de las titularidades a las que afecta, el negocio jurídico que aparece con la expropiación forzosa es de carácter bilateral de tipo contractual¹⁹, traslativo²⁰,

¹⁹ Sí se prevén en el borrador (art. 28) las consecuencias sobre la declaración de necesidad de ocupación que tienen las modificaciones derivadas del replanteo o la modificación contractual (art. 28 a), que consisten en la necesidad de elaborar una relación adicional, sometida a información pública antes de su aprobación: es decir, la aprobación de lo que podríamos llamar una «resolución adicional de necesidad de ocupación».

²⁰ *se acumulaba la condición de ley singular en el doble aspecto de medida expropiatoria concreta y de ordenación específica, y es precisamente este último aspecto, en cuanto posible recorte de las garantías comunes, el que exige una justificación excepcional, pero es evidente que dicho carácter no puede darse en una ley autonómica por razón del reparto de competencias, ni se da, por supuesto, en el caso ahora tratado, donde ni el efecto traslativo se produce ex lege, ni existe una modulación particular de la fijación del justiprecio o del procedimiento contenido en la LEF».*

oneroso²¹, conmutativo²², causal²³ y sometido al Derecho administrativo²⁴. La consecuencia de la expropiación es el cambio de titularidad civil de unos bienes y derechos, que una vez transferida la propiedad, acceden al Registro de la Propiedad y a otros registros públicos tanto de carácter jurídico como administrativo.

El expropiante, en virtud del art. 2.1 de la LEF solo podrá ser las Administraciones Públicas (Administración general del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios).

El beneficiario de la expropiación será aquél que representa el interés público o social para cuya realización se le faculta el ejercicio de la potestad expropiatoria, de forma que adquiera el bien o derecho expropiado art. 3 Reglamento de Expropiación Forzosa (“REF”).

Es fácilmente deducible que, de manera general, la figura del beneficiario suele coincidir con la del expropiante. Sin embargo, las entidades y concesionarios a los que se les reconozca esta condición también podrán ostentar la calidad de beneficiarios desde la entrada en vigor de la LEF.

El sujeto expropiado es aquel que ostenta ya sea la titularidad del derecho objeto de expropiación (titularidad dominical) ya sea quienes sean titulares de un derecho real sobre el

²¹ La jurisprudencia de otros Tribunales Superiores mantiene idéntico criterio; así la STSJ Andalucía de 30.01.2009, rec. 1267/05 y STSJ Madrid 25.11.2008, rec. 792/2006, sin que el RDL 03/2004 cambie esta situación, al ser considerada la expropiación como una transmisión onerosa que genera un incremento patrimonial (art. 33 RDL 0372004 y 38 del reglamento)". En igual sentido, STS de 29/4/2013 (Roj: STS 2118/2013

²² "Los intereses vienen a representar una compensación por la demora en la fijación y pago del justiprecio - art. 56 de la L.E.F.- , pero no son parte del justiprecio, pues mientras éste tiene una naturaleza conmutativa del bien o derecho expropiado, el interés representa una indemnización en la dicción del art. 56 de la Ley que se impone a la Administración o beneficiario de la expropiación, en razón de la demora en la determinación y pago del justiprecio; por ello la jurisprudencia de nuestra Sala no lo viene considerando como parte integrante del justiprecio, sino como un crédito accesorio del mismo que se devenga por ministerio de la ley" (STS 26/10/1993).

²³ Pero se desarrollan y matizan las exigencias consagradas por los revolucionarios franceses, en cuanto, de un lado, no se exige ahora que la indemnización sea previa, y, de otro, a los requisitos de que la expropiación responda a una causa de necesidad pública y de que dicha necesidad ha de ser legalmente constatada, se une ahora, siguiendo la tradición de la legislación administrativa precedente sobre la materia, la exigencia de que la privación de bienes y derechos en que la expropiación consiste se produzca de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

²⁴ Si, como sostenemos, el expropiante es el Estado, en su condición de persona jurídica única (y lo mismo la Comunidad Autónoma), la garantía de la autonomía institucional de esos Poderes superiores distintos de los Poderes ejecutivos, de esas Instituciones constitucionales o estatutarias, exigirá tan sólo que se reconozca que, cuando haya de expropiarse por causa de utilidad pública en beneficio de necesidades de esos Poderes e Instituciones, la potestad expropiatoria del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva pueda ejercerse a través de la Administración de apoyo correspondiente, sin que entonces sean competentes los órganos de las Administraciones Generales del Estado o de las Comunidades Autónomas anteriormente mencionados.

objeto expropiado (un derecho arrendaticio, por ejemplo) o ya sea quienes sean titulares de intereses económicos directos sobre el objeto expropiado (art. 3 REF).

El art. 149.1.18 CE otorga al Estado con carácter exclusivo, la legislación sobre expropiación forzosa. Esta atribución exclusivamente al Estado de la legislación sobre la expropiación *in totum* responde a la concepción de la expropiación como una institución garante de los intereses económicos privados y por la necesidad de garantizar una regulación uniforme de esta institución en todo el territorio español lo que es coherente con la atribución al Estado de la competencia para garantizar “*las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art. 149.1.1 CE).

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 29 de septiembre de 2014 (Rec. 5924/2011) manifiesta tal postura:

“La competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa, reconocida por el artículo 149.1.8.º de la Constitución, impide, y así se dice en sentencia de 22 de enero de 2008 (recurso de casación 9123/2004) siguiendo la de 27 de enero de 2001 (recurso de casación 3558/96), que para hallar el justiprecio de bienes o derechos expropiados se apliquen normas autonómicas, salvo que éstas se ajusten exactamente a las pautas de valoración del suelo contenidas en las leyes citadas.

Reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sostiene, y así se expresa en la sentencia mencionada de 22 de enero de 2008, con cita de las sentencias del indicado Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987 y 27 de octubre de 1993, que “... la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio (sic) y del procedimiento establecido por la Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el artículo 149.1. 18.º impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio”.

En sintonía con la indiscutible competencia exclusiva que el legislador estatal tiene reconocida en el Texto Constitucional en materia de expropiación forzosa y con el objetivo referenciado en las sentencias citadas de evitar que en el ámbito expropiatorio los bienes y derechos afectados sean evaluados con criterios diferentes en el territorio nacional, el artículo 23 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, prevé en su párrafo primero que “A los efectos de la expropiación, las valoraciones de suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime”.

En esta Sentencia, para resolver el objeto de litigio parte de la base de que la competencia es exclusivamente del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa. Por ello, para fijar un justiprecio de bienes o derechos expropiados no cabe aplicar normas autonómicas a no ser que sean ajustadas exactamente a las pautas de valoración del suelo contenidas en las normas estatales.

El reparto competencial se fijó en la muy importante sentencia 37/1987 cuyo FJ 6ª parte de la premisa de que la expropiación forzosa cumple una doble función: por un lado, es una garantía para los individuos, sobre la que el Estado ostenta competencias exclusiva, y por otro lado es un instrumento a merced de las administraciones públicas, sobre las cuales las Administraciones ostentan grandes competencias.

Por lo tanto, corresponde exclusivamente al Estado legislar sobre:

1. Las variantes de la institución expropiatoria y sus distintos modos de expropiación.
2. El sistema de valoración del justiprecio y la fijación de sus criterios.
3. El procedimiento expropiatorio.

La Sentencia de 227/1988 de 29 de noviembre, el Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico 32 estableció que era competencia de las CCAA la regulación de los aspectos procedimentales sobre aquellas materias en las cuales tengan competencia exclusiva. En lo relativo a procedimientos expropiatorios, la Sentencia 61/1997 se pronuncia en su fundamento jurídico 31 de la siguiente manera:

“el Estado ostenta una competencia general sobre la expropiación forzosa, que no se limita a lo básico (art. 149.1. 18º C.E.) y que comprende la determinación de las garantías expropiatorias. Ahora bien, ello no significa que pueda establecer y predeterminar en detalle todas las garantías que rodean a la institución, sean en más o en menos (aquí claramente en menos), de cualquier especie expropiatoria y en todos los sectores del ordenamiento. Más allá de su competencia para regular la expropiación con carácter general, el legislador estatal ha de considerar los títulos competenciales sectoriales en juego, con los que deberá articularse.

Por ello, cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica, las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales sólo podrán ser establecidas, en su caso, con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales. En otros términos, a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también

de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales.”

Con ello concluimos que las CCAA tienen competencia para la regulación de aspectos procedimentales de la expropiación forzosa en las que ostenten competencia propia con el condicionante de no contravenir las normas estatales y cumplir con los principios básicos dictados por el Estado. Ahora bien, tienen competencia para fijar la *causa expropriandi* en aspectos de su competencia.

2.3 Las dotaciones públicas

Las dotaciones públicas son aquellas áreas libres, equipamientos y zonas de infraestructura, que deben ordenar los planes para destinarse a uso, o servicio, de dominio público.

Las dotaciones tanto públicas como privadas acompañan la vida de los seres humanos desde su nacimiento, en hospitales, hasta el día de su entierro, en cementerios. La relevancia de las dotaciones en la confección y desarrollo de las ciudades es fruto del art. 1.1 de la Constitución española, el cual configura el Estado español como un Estado Social de Derecho.

En la posibilidad de circular por una vía pavimentada, pasear por un parque o acudir a una biblioteca, reside un coste, carga o gravamen en perjuicio de muchos expropiados, que ven sus terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a dotaciones públicas. La calificación de un terreno como dotacional público supone una afección negativa para el propietario del suelo que se ve adscrito a esta finalidad ya que no va a poder patrimonializar su aprovechamiento al tratarse de suelos destinados a un uso público.

Tanto los sistemas generales, que son los elementos que conforman la estructura organizativa territorial del municipio y los sistemas locales, que forman parte de la ordenación pormenorizada de un ámbito del territorio del municipio, ocupan imperativamente un espacio que se corresponde con fincas cuya propiedad puede ser pública, sin embargo, en gran parte de los casos, es de titularidad privada.

La receta tradicional para lograr la obtención de estos terrenos privados con vistas a implementar en ellos servicios o infraestructuras públicas pasaba por la expropiación. En virtud de esta figura, la Administración realiza una “*compraventa forzosa*” de todos aquellos bienes que le eran de interés y que le eran necesarios para ejecutar los sistemas generales.

Si bien la figura de la expropiación forzosa sigue siendo uno de los recursos más usados por la Administración para la obtención de suelos, también se usan diferentes técnicas para llegar

a este mismo fin. Nos encontramos ante el escenario de que la Administración tiene la facultad de obtener suelos destinados a dotaciones públicas vía:

1. Cesión de los propietarios.
2. Transferencias de aprovechamiento.
3. Ocupación directa.
4. Convenio.

Las cesiones suponen una carga urbanística que soportan los propietarios en justa compensación por el beneficio o plusvalía que obtienen gracias a la urbanización. La cesión se ve compensada con la adjudicación de solares que se transforman a través del procedimiento de gestión urbanística.

Las transferencias de aprovechamiento se regulan en el art. 83 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (“**TRLOTUP**”). Sirven como técnica de gestión urbanística, la cual tiene lugar por el acuerdo el cual suscribe la Administración y los propietarios del suelo. En su virtud, la Administración adquiere un suelo (urbano y destinado por el planeamiento a dotación pública), obviando el mecanismo expropiatorio. La transferencia de aprovechamiento es un mecanismo que posibilita el traslado del aprovechamiento tipo no realizable en terrenos propios, a otros que deben servir de soporte a un aprovechamiento superior al tipo. De esta forma, los terrenos propios quedan liberados para el destino al que sirven (destino público) y las Administraciones obtienen unos terrenos que pueden destinar a dotaciones.

La ocupación directa supone que la Administración ocupe un terreno destinado a dotación pública a cambio del derecho del propietario de los mismos a materializar el aprovechamiento que le corresponda en otro ámbito urbanístico. La Administración adjudica al propietario en un futuro proyecto de reparcelación, unos terrenos de valor equivalente al que es ocupado, y, además le paga a éste una indemnización por el tiempo que media entre la fecha efectiva de la ocupación y la adjudicación de los nuevos terrenos en el proyecto de reparcelación.

El convenio urbanístico es el acuerdo celebrado entre la administración y los particulares. Tiene por objeto la modificación o desarrollo del planeamiento o su ejecución, no obstante no pueden contravenir el bien público común, tampoco está por encima de plan de ordenamiento. Los convenios urbanísticos son una técnica potestativa, ya que la Administración puede ejercitar sus poderes mediante actos unilaterales. La reserva de aprovechamiento surge

cuando, en el marco de estos convenios, la Administración compensa la entrega del suelo con el reconocimiento de un derecho a un aprovechamiento urbanístico a materializar en el futuro. Por lo tanto, no existe un único método de obtención de los terrenos necesarios para las dotaciones públicas. La posibilidad de la utilización de uno u otro depende de la clasificación del suelo, del tipo de dotación de que se trate y, sobre todo, de la legislación urbanística aplicable. No todas las Comunidades Autónomas permiten los mismos métodos de obtención, si bien son comunes a todas ellas la figura de la expropiación y la de cesión gratuita.

En la expropiación, la Administración adquiere bienes o derechos en beneficio del interés común a cambio de una indemnización (justiprecio). Por lo tanto, la figura de la expropiación es la forma más sencilla de que la Administración se haga con los suelos necesarios para la ejecución de las dotaciones públicas.

El art. 24 de la LEF y el Tribunal Supremo en la Sentencia de 1 de octubre de 1991 (Rec 1991/6946) entre otras muchas otras, reconocen la posibilidad de llegar a un acuerdo mutuo en cuanto al importe del justiprecio y la modalidad de pago. Para ello, los convenios expropiatorios marcan los pasos para proceder a las transferencias de aprovechamiento. En estos convenios se busca favorecer la transacción entre la Administración expropiante y el particular expropiado.

La reserva de aprovechamiento urbanístico se genera cuando el propietario cede, previo requerimiento de la Administración, un terreno destinado urbanísticamente a un uso dotacional la cual no da lugar de manera directa e inmediata a la adquisición por el cedente de un excedente de aprovechamiento ni al pago de una indemnización. Las reservas de aprovechamiento están reguladas en el art. 84 TRLOTUP, y deben ser expresamente aprobadas por el ayuntamiento o administración expropiante. La reserva de aprovechamiento opera por motivo de cesión gratuita u ocupación directa de terrenos a la administración, lo que concede al cedente la posibilidad de reservarse el aprovechamiento subjetivo de los terrenos para su futura transferencia.

La reserva de aprovechamiento se presenta como una posible técnica de pago en especie del justiprecio expropiatorio, se puede combinar con la fórmula de expropiación forzosa, de modo que la reserva de aprovechamiento y su posterior transferencia del aprovechamiento que genera una finca expropiada supone el pago en especie del justiprecio.

El supuesto típico en el que la reserva de aprovechamiento cobra especial interés es cuando la Administración pretende obtener un suelo dotacional que no está incluido en ninguna unidad

de ejecución, o bien pretende obtenerlo antes de que se haya desarrollado la actuación urbanística y busca una cesión gratuita.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, sentó la alternativa de atribución de reserva de aprovechamiento urbanístico al pago en especie:

“Es claro que, entendido el art. 37 LRSV como garantía del expropiado, la modalidad de pago en terrenos es sólo una de las posibles. En forma alguna opta el art. 37 por una forma de pago en especie típicamente urbanística (terrenos de valor equivalente) impidiendo otras (así, mediante aprovechamientos urbanísticos o derechos de superficie). Con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado sólo es posible el pago en dinero”.

Igualmente, cabe que el convenio expropiatorio sea de naturaleza híbrida, esto significa, que esté entre un convenio expropiatorio y de planeamiento por lo que el pago del justiprecio vía atribución de aprovechamiento urbanístico quedará condicionado a la aprobación del planeamiento de un determinado sector del suelo, al que quedará vinculada la transferencia del aprovechamiento subjetivo del terreno expropiado que ahora está reservado al particular.

El Tribunal Supremo reconoce la edificación como posibilidad a la compensación expropiatoria en numerosas sentencias (las de 29 de marzo de 1984 (Rec. 1984/1448), 21 de octubre de 2002 (Rec. 2002/10688) en las que avala que, ante la imposibilidad de materializar la edificabilidad por impedimentos urbanísticos, existe la posibilidad de instar la ejecución del convenio sustituyendo la compensación en especie por una cantidad líquida.

2.4 La expropiación por ministerio de la Ley o expropiación rogada

La institución de la expropiación rogada no ha recibido el tratamiento doctrinal que merece, si bien supone un aspecto llamativo. Así como la expropiación forzosa ha sido objeto de largo y contundente estudio, la expropiación por ministerio de la ley ha despertado poco interés en la doctrina administrativa, por lo que no hay a día de hoy muchas referencias a la misma en los manuales de derecho urbanístico. A la expropiación rogada se la ha tratado más bien como una anécdota o curiosidad, quizá por ser una excepción al régimen general de la discrecionalidad administrativa a la hora de decidir sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria

La expropiación rogada es una excepción a la regla general. La expropiación se inicia, con carácter general, de oficio mientras que en la expropiación rogada es el propio ciudadano, que

ve sus terrenos o derechos lesionados por una norma que deja su derecho de propiedad vacío de contenido, el que solicita que se incoe el expediente.

En la expropiación por ministerio de la Ley, es el propietario quien solicita a la Administración que le expropie su bien. La expropiación por ministerio de la Ley busca evitar la indefensión de los propietarios que han visto sus terrenos desprovistos de planeamiento urbanístico como consecuencia del planeamiento urbanístico. Mediante la expropiación forzosa, los propietarios fuerzan a la Administración a que les expropie sin que quede así vacío el contenido del derecho de propiedad. Es un arma frente a la inactividad de la Administración a la hora de ejecutar lo dispuesto en el planeamiento urbanístico.

La particularidad de esta institución es justamente esa: nadie solicita a la Administración que lo sancione, que anule la subvención concedida o que le priven de un derecho²⁵ mientras que, en este caso, el ciudadano solicita que le expropien.

La institución de la expropiación por ministerio de la Ley o rogada encuentra su origen en el art. 56 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que disponía que²⁶:

“1. La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare.

2. Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado, el propietario podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los tres meses siguientes y, si no la llevare a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales.”

Como se puede comprobar, el presupuesto que habilita a solicitar la expropiación es la existencia de un Plan que impone servidumbres sobre terrenos que los hace no edificables. Esto es, la actividad normadora del municipio, la provincia o la Comunidad Autónoma

²⁵ Centanaro Aguado, N. (s. f.). *La expropiación forzosa por ministerio de la Ley, Una regulación incompleta y una aplicación problemática.* [T, La Laguna]. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/381/La%20expropiacion%20forzosa%20por%20ministerio%20de%20la%20Ley.%20Una%20regulacion%20incompleta%20y%20una%20aplicacion%20problematica..pdf;jsessionid=90B991D45203C0758B4A28D4208C0359?sequence=1>

²⁶ Trabas de la Administración para conceder la Expropiación Rogada - Guillermo Berzosa. *Guillermo Berzosa* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://abogadoexpropiacion.com/trabas-de-la-administracion-para-conceder-la-expropiacion-rogada/>

provoca que un terreno quede desprovisto de aprovechamiento lesionándose así el derecho a la propiedad privada.

La Ley de 12 de mayo de 1956 no preveía la posibilidad de obligar a la Administración a expropiar sino que facultaba a instarle a ello supone de recobrar el libre ejercicio de las facultades dominicales. La Ley de 1956 no permitía obligar a la Administración a que ejercitase la potestad expropiatoria. Sin embargo, en su preámbulo, se exponía una idea que volverá a estar presente en las siguientes regulaciones: la protección de los intereses legítimos de los propietarios privados del aprovechamiento de sus bienes inmuebles que quedan expuestos de forma indefinida a la amenaza de la expropiación forzosa.

A través de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se introduce, ahora sí, la modalidad de expropiación por ministerio de la Ley. Con la nueva redacción del art. 56 de esta ley, aparece regulada la excepción del régimen general de las expropiaciones urbanísticas. El legislador prevé que, bajo determinadas circunstancias, el propietario podrá obligar a la Administración a expropiar su terreno.

Este precepto pasó a ser el art. 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril de 1976 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Se establece, por tanto, que la modalidad de expropiación constituye una excepción a la regla general según la cual la Administración no está obligada a expropiar. El fundamento primero de la expropiación rogada es el de tratar de evitar, o por lo menos de limitar, la indefensión a los propietarios de terrenos que, debido al planeamiento urbanístico, se quedan de facto sin posibilidad de aprovechamiento lucrativo. La expropiación por ministerio de la ley faculta a los propietarios para forzar a la Administración a que les expropie, consiguiendo que su derecho de propiedad no quede vacío de contenido económico:

El art. 69 dispone que: *“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”*.

La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2018 (rec. 2251/2016) resume la doctrina del Tribunal en lo relativo a la expropiación por ministerio de la ley que prevé el art. 69 de la Ley del Suelo estatal del 1976. La sentencia establece que la expropiación por ministerio de la Ley está sujeta a dos condiciones: (i) que 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 y (ii) que tales terrenos no puedan obtenerse por las cesiones obligatorias impuestas en la normativa urbanística ya que ello eliminaría toda justificación de exigir a la Administración la expropiación de los terrenos que pudieran obtenerse por otro cauce menos gravoso.

El desarrollo de la ordenación urbanística de tal manera que defina el aprovechamiento urbanístico del terreno y las condiciones de ejercicio son condiciones necesarias para que opere la expropiación por ministerio de la ley, ya que como dice la sentencia (rec. 2251/2016) arriba mencionada *“es la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento que ha definido suficientemente el alcance del derecho de propiedad, de ahí que el precepto se refiera al cómputo del plazo de advertencia, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística, y su finalidad es evitar que la inactividad administrativa perjudique o impida la efectividad el derecho del propietario en los términos definidos con carácter eficaz por el planeamiento.”*

Este caso revela la gran importancia que tiene la expropiación rogada. Esta supone una garantía elemental frente a la abusiva posición de la Administración expropiante, ya sea por acción y/o omisión. La modalidad de expropiación rogada es imprescindible en las circunstancias en las que el propietario queda inmerso en un limbo donde sus terrenos son materialmente expulsados del mercado.

La previsión en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y su Ordenación Urbana de 1976 tenía su razón de ser. Las CCAA han ido desligándose de la regulación dada por la Ley del Suelo de 1976 en detrimento de los derechos de los propietarios que veían sus tierras menoscabadas por las expropiaciones que ya son *de facto* gravosas.

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR 92), amplía en su art. 202 la figura de la expropiación por ministerio de la ley, ya que amplía su ámbito de aplicación a la ocupación directa y establece que debe tratarse de los sistemas generales adscritos o de dotaciones locales en suelo urbano no incluidas en unidades de ejecución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 61/1997 de 20 de marzo, declaró inconstitucionales

los cuatro primeros apartados del art. 202 TRLS 92 por considerar insuficientes las competencias del art. 149.1.8ª y 18ª. CE para justificar la regulación estatal de una material que el tribunal consideró que era de carácter estrictamente urbanístico “*la determinación de las técnicas de obtención de los sistemas generales y dotaciones públicas locales incidiendo en la fijación de los plazos de ejecución del planeamiento y la definición de la causa expropiandi*”. Se consideró que el Estado se excedió en sus competencias, invadiendo las propias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo.

A partir de la declaración de inconstitucionalidad del primer apartado de la Disposición derogatoria única del TRLS 92, que vulneraba la supletoriedad del art. 149.3 CE, el TRLS 76 recobró vigencia. De esta manera, se estableció que el art. 69 TRLS 76, que trata la figura de la expropiación por ministerio de la ley, se aplicaría única y exclusivamente de forma supletoria.

Es requisito necesario para instar la expropiación por ministerio de la ley el vencimiento de los plazos administrativos. La pasividad administrativa es causante de un perjuicio al ciudadano, ya que su finca queda amenazada por una expropiación que parece que no llega a concluir. Con la expropiación por ministerio de la ley lo que se busca es otorgar seguridad jurídica al propietario, evitando que el mismo quede indefenso a la espera de que la Administración cumpla con lo dispuesto.

La jurisprudencia del TEDH lo ha analizado. En su Sentencia 27480/02 (Tarnawczyk contra Polonia) de 7 de diciembre de 2010, parte de que unos terrenos propiedad de la demandante fueron calificados como dotacionales públicos pendientes de obtención por la vía de la expropiación, sin establecerse un plazo para ejecutar el planeamiento y prescindiendo de las solicitudes de iniciación del expediente expropiatorio.

El TEDH recuerda en esta sentencia que, si bien se dejan intactas las facultades de goce y disposición sobre los bienes, en la práctica es necesario regular un tipo de compensación pues tal comportamiento reduce enormemente la posibilidad del libre ejercicio del derecho de propiedad. La ausencia de una correcta valoración de los derechos e intereses en juego supone una violación del art. 1 del Protocolo nº1. Además, en esta sentencia el TEDH reconoce que el efectivo ejercicio del derecho amparado por el art.1 del Protocolo nº1 no depende solamente de la obligación del Estado de no interferir, sino que puede dar lugar a obligaciones positivas consistentes en proteger la propiedad. Este principio, añade la sentencia, debería operar con más fuerza (esto es, actuando en tiempo razonable, de forma apropiada y con máxima coherencia) cuando el propio Estado está involucrado en el procedimiento.

En la sentencia del TEDH de Ziya Cevik contra Turquía, de 21 de junio de 2011 (demanda nº19145/2008) la sentencia resuelve el caso de un demandante que en 1963 adquirió en copropiedad un terreno dedicado a viñedos en Ankara. En 1973 el municipio calificó los terrenos como dotacionales públicos sin embargo por falta de recursos no llevó a cabo la expropiación. La futura expropiación fue inscrita en el registro de la propiedad y ello implicó la prohibición de construir en la finca. El propietario instó solicitudes de expropiación, permuta e incluso reclasificación de los terrenos, las cuales fueron todas denegadas por motivos económicos. Según el TEDH se ha producido una injerencia en el derecho de propiedad desde 1973 en los terrenos del demandante, los cuales estaban sujetos por un plan urbanístico a una futura expropiación para la implantación de una dotación pública y treinta años después seguía sin haberse llevado a cabo la expropiación. Dicho de otro modo, treinta años después, el propietario seguía ante la incertidumbre sobre el futuro de su finca. Resalta la sentencia que, ante la falta de la ejecución del planeamiento urbanístico en Turquía, no se prevé ningún recurso indemnizatorio para los administrados afectados.

La sentencia concluye que la previsión de la expropiación vulnera el pleno ejercicio del derecho de propiedad del demandante, causándole efectos perjudiciales. Ante la ausencia de compensación por la limitación del ejercicio del derecho de propiedad, el TEDH considera que el demandante tuvo que soportar una carga desmesurada que rompió el justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguardia del derecho a la propiedad privada. En términos análogos se pronuncia la STEDH Hakan Ari contra Turquía, de 11 de enero de 2011 (demanda nº 13331/2007). No obstante, lo relevante de esta sentencia es que, a la hora de acordar una compensación al propietario, tiene en cuenta todo el periodo de afección, esto es, el interés legal del dinero devengado sobre el valor del terreno al inicio de la afección, desde la aprobación del plan urbanístico y sin descontar ningún periodo del tiempo razonable para la ejecución del planeamiento. De esta misma manera se procedió en la sentencia de Sporrang y Lönnroth contra Suecia de 23 de septiembre de 1982 (demanda nº 7151/1975 y 7152/1975).

Desde la perspectiva constitucional, resulta cuestionable una medida que promueva una desigualdad clara entre propietarios de un suelo urbano edificable y otro dotacional público. Es notoriamente perjudicial para el propietario del suelo que, mediante la calificación de un suelo como dotacional público, se congele o paralice el derecho de materializar el aprovechamiento urbanístico que le es inherente al suelo en cuestión, dejando al propietario como un mero observador a merced de la Administración.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (“TSJCV”) de 9 de enero de 2019 (rec. 750/2015), dispone que, en lo relativo a la Ley 16/2005, urbanística valenciana (LUV), y, más concretamente, en lo que respecta al art 187 bis de esta ley, debe interpretarse conforme al derecho estatal “ *la razón es que no se trata de una norma urbanística en el sentido propio de la palabra, sino que afecta al núcleo del derecho de propiedad cuya competencia es exclusiva del Estado según el art. 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución , es decir, en materia de expropiaciones no pueden existir interpretaciones diversas en las distintas comunidades autónomas. La expropiación por ministerio de la ley supone una garantía frente a la inactividad de las Administraciones públicas en la gestión de los Planes de Ordenación (STS-Sección Sexta de 23 de enero de 2013-rec 572/2010), tiene un marcado carácter tuitivo, pues se trata con esta modalidad de evitar la indefensión de los propietarios que quedan sin aprovechamiento alguno como consecuencia del planeamiento urbanístico*”.

Los propietarios de un suelo no edificable por su calificación urbanística y no susceptible de cesión obligatoria por imposibilidad de equidistribución de beneficios y cargas que deba ser expropiado y ante una inactividad de la Administración durante cinco años en la ejecución del planeamiento desde la entrada en vigor del planeamiento, tenían derecho a instar el inicio del expediente expropiatorio con un plazo de advertencia de dos años. Frente a tal inactividad, se abría plazo para iniciar el expediente por ministerio de la ley una vez el propietario del suelo presentase su hoja de aprecio. Es importante recalcar que el presupuesto de base para que tuviese cabida la expropiación por ministerio de la ley es la inejecución por parte de la Administración.

Recordemos que el art. 33.3 CE dispone 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.*”

El art.128.1 CE dispone que: “*Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*”.

Por lo tanto, la potestad expropiatoria constituye una prerrogativa exorbitante que permite a la Administración privar de manera coactiva del derecho de propiedad a los administrados, ya sean personas privadas, públicas o entes sin personalidad. Se configura como uno de los elementos de mayor reflejo de la posición de privilegio que ostentan las Administraciones públicas como sujeto de Derecho, además de ser uno de los elementos que delimitan el estatuto jurídico básico del derecho de propiedad.

En determinados suelos adscritos a dotaciones, la imposibilidad de justa distribución o equidistribución (entre los beneficios y cargas propias de una reparcelación) y la incertidumbre sobre la fecha de expropiación afectarán al contenido esencial del derecho de propiedad. Por ello, es necesario dotar al ciudadano de un mecanismo jurídico que permita contestar la inactividad de la Administración como garantía del derecho de propiedad.

II. LA EXPROPIACIÓN ROGADA: EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

1. Régimen legal de la expropiación rogada de las reservas de aprovechamiento en la Comunidad Valenciana

La reserva legal de aprovechamiento es una reserva del derecho del propietario inscribible en el Registro de la Propiedad, a materializar el aprovechamiento urbanístico que le corresponde por la finca expropiada en otra futura parcela.

La expropiación por ministerio de la ley consiste en una expropiación instada por la propiedad de un terreno destinado a un fin público, que no cuenta con aprovechamiento lucrativo, una vez pasado el plazo legal sin que la Administración lo haya expropiado.

El art. 69 de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, es una norma de Derecho supletorio que no es de aplicación a muchas Comunidades Autónomas, ya que la mayoría regulan la figura de la expropiación urbanística. Por eso, a día de hoy, la expropiación por ministerio de la Ley es exclusivamente un derecho autonómico.

El régimen legal de la expropiación rogada en la normativa valenciana vigente se encuentra regulado en la LOTUP. El régimen legal expropiatorio se regula en el Título IV de la mencionada ley. El artículo 108 de esta Ley centra en el eje central de las expropiaciones la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes. La ley está pensando en la declaración de utilidad pública tanto para los supuestos de expropiación de terrenos como para las reservas de aprovechamiento. El artículo 110 regula el derecho a la expropiación rogada, dispone en los apartados primero y segundo del citado artículo lo siguiente:

“1. Cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que se lleve a efecto la expropiación de terrenos dotacionales que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria, por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el correspondiente ámbito de actuación, continuo o discontinuo, las personas propietarias podrán anunciar a la administración

competente su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que debe llevarse a cabo por ministerio de la ley si transcurren otros dos años desde dicho anuncio.

- 2. Para solicitar la expropiación rogada, la o el titular de la propiedad deberá justificar la imposibilidad de efectuar la justa distribución de los beneficios y cargas en el marco del plan general. A tal efecto, las personas propietarias podrán presentar sus hojas de aprecio y, transcurridos tres meses sin que la administración competente notifique su aceptación o remita sus hojas de aprecio contradictorias, las y los propietarios podrán recurrir a la intervención del jurado provincial de expropiación forzosa. La valoración se entenderá referida al momento del inicio del expediente de justiprecio por ministerio de la ley”.*

El plazo fijado para instar la expropiación rogada en la Comunidad Valenciana es de dos años tras haber transcurrido un plazo de cinco años sin que la Administración haya procedido a la expropiación. En el caso de los propietarios de reservas de aprovechamiento, el art.110.5 dispone que ellos, previa justificación de la imposibilidad de transferir la reserva, tienen la facultad de solicitar la expropiación y de ejercer tales derechos conforme los apartados 1 y 2 del propio artículo 110, respecto de los terrenos cedidos y en un plazo de 3 años los cuales empiezan a contar desde el día de la reserva.

2. La moratoria a la expropiación rogada

Las moratorias de las expropiaciones en la Comunidad Valenciana surgen como respuesta a la crisis inmobiliaria. “Su razón de existir es la de permitir a los Ayuntamientos salir de la trampa urbanística que ellos mismos crearon²⁷”.

Para entender bien el contexto de la creación de las moratorias es necesario remontarse a la crisis inmobiliaria. Los planes urbanísticos municipales recogían actuaciones por la vía de la expropiación, lo cual les permitía adquirir parcelas a un precio mucho más bajo que los del mercado inmobiliario de aquel entonces.

Tras estallar la burbuja inmobiliaria, la situación cambió radicalmente. En ese momento, muchos Ayuntamientos tuvieron que paralizar las actuaciones urbanísticas previstas en los planes. Ello permitió a los propietarios de las parcelas pendientes de desarrollo exigir a los Ayuntamientos la expropiación prometida una vez transcurridos los 5 años desde su aprobación del PGOU. En igual sentido, los titulares de las reservas de aprovechamiento también se vieron impedidos del ejercicio de la facultad de materializar la citada reserva. Frente a ello, los propietarios de estas reservas pudieron obligar a los Ayuntamientos a instar

²⁷ Consult, A. (19 de abril de 2019). *Nueva ampliación de la moratoria de las expropiaciones rogadas en la comunidad valenciana – urbanística91*. Urbanística91 – Servicios jurídicos y técnicos en urbanismo. <https://urbanistica91.com/doctrina/nueva-ampliacion-de-la-moratoria-de-las-expropiaciones-rogadas-en-la-comunidad-valenciana/>

la expropiación pese a no tratarse bien inmueble sí es un derecho susceptible de avalúo por parte del jurado provincial. De esta manera, los propietarios obligaban a los Ayuntamientos a pagar unos justiprecios por las reservas, ahora sí, superiores al precio medio del mercado inmobiliario. Al tratarse de un momento en el que las arcas municipales no atravesaban un buen momento económico, mediante la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, se introdujo la Disposición undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en virtud de la cual se suspendió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2018 para:

- 1- Poder advertir al Ayuntamiento de su obligación de iniciar la expropiación, y de su presentación de la hoja de aprecio.
- 2- Que los administrados pudieran dirigirse al Jurado de Expropiación, al no contestar al requerimiento anterior por parte de la Administración competente.

Ante la finalización del plazo de la moratoria que obligaba a los Ayuntamientos a liquidar las expropiaciones pendientes, lo cual reducía el techo de gasto en pleno año electoral, se modificó de nuevo la disposición transitoria undécima, ampliando la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2016 mediante el art. 84 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2019.

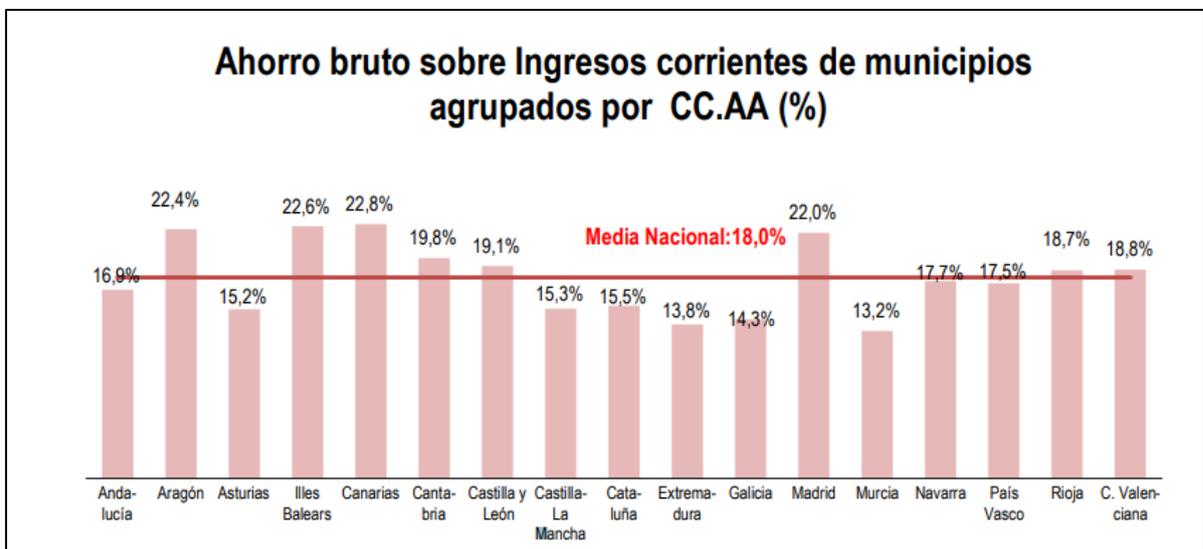
La segunda moratoria urbanística en las expropiaciones rogadas en la Comunidad Valenciana supone, de nuevo, una alteración arbitraria del régimen de las expropiaciones forzadas, con plazos *per se* dilatados, así como del régimen de la propiedad del suelo, ya que, en una parcela a expropiar, el régimen de uso y disfrute, por parte de los propietarios, es inexistente y no tienen por ello, derecho a cobrar intereses por ello. De no haberse introducido esta nueva prórroga, las administraciones locales tendrían que haber liquidado las expropiaciones pendientes.

La tercera, y actual moratoria entró en vigor poco antes de vencer la anterior. En diciembre de 2020 se estableció una nueva prórroga a la Disposición Transitoria Undécima de la Ley 5/2014, con la corrección de errores de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. De esta forma se declaró que:

“Quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2023 los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada prevista en el artículo 104 de la Ley 5/2014, de 25 de

julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, de aquellas parcelas dotacionales que la administración no haya obtenido o que, habiéndolas obtenido y ocupado, lo hubiera hecho mediante cualquier tipo de contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad”.

Estas tres moratorias son copias literales de la modificación legislativa catalana que, a través de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña²⁸, la cual fue levantada en 2017. El pretexto del empobrecimiento ha parecido ser suficiente para poder prorrogar las moratorias en la expropiación por ministerio de la Ley sistemáticamente, pero este argumento no es suficiente ni cierto. Las arcas municipales presentan superávit. El gráfico que mostramos muestra como el ahorro bruto sobre ingresos corrientes en la Comunidad Valenciana fue superior a la media nacional en 2019.



29

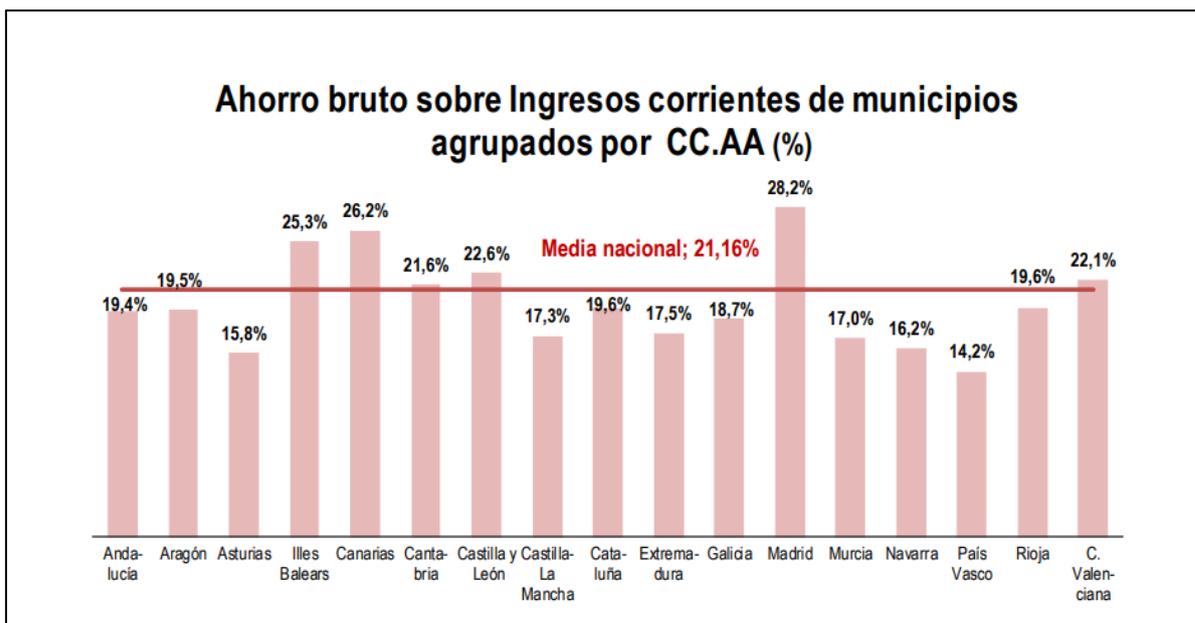
El balance positivo en el ahorro bruto sobre los ingresos corrientes de municipios agrupados se mantiene a lo largo de los años. En 2017, el ahorro bruto de la Comunidad Valenciana fue el 22,1%, siendo la media nacional de 21,6%.

²⁸ A través de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya (TRLUC 1/10), la Generalitat Catalana suspendió hasta el día 31 de diciembre de 2013 la aplicación de los plazos que preveía el art. 114.1 y 114.2 TRLUC 1/10. Con ello se impedía la tramitación de los expedientes expropiatorios por ministerio de la Ley y se suspendían los expedientes que se hallaban en trámite.

La medida fue prorrogada dos años más, mediante leyes de acompañamiento de los presupuestos Generales de Cataluña, esto es, Ley 2/2014 y Ley 3/2015, ambas del Parlament de Catalunya. Finalmente, el último periodo de suspensión concluyó el 31 de diciembre de 2015. Al no aprobarse en 2016 ninguna Ley de presupuestos del Parlament de Catalunya, sino que fueron prorrogados los de 2015, la suspensión de aplicación de los plazos de la Ley se levantó, con vistas a la aprobación de una nueva Ley de acompañamiento de los Presupuestos.

Finalmente, el 31 de marzo de 2017 tuvo lugar la publicación de la Ley 5/2017 de acompañamiento de los Presupuestos Generales de Catalunya. Con ella se puso fin a las moratorias de las expropiaciones, lo cual tuvo como consecuencia la reactivación de la avalancha de expropiaciones que quedaban pendientes en el Jurado.

²⁹ *Haciendas Locales en Cifras* [en línea]. Madrid, 2019 [consultado el 28 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL-en-cifras-2019.pdf>



30

Con ello, queremos demostrar que las arcas municipales disponían, y disponen de dinero suficiente para hacerle frente a las expropiatorias que han paralizado. Sin embargo, diluir el proceso y demorarlo puede ser una estrategia de las Administraciones locales para enriquecerse mientras congelan la posibilidad de instar la expropiación.

Los grandes perjudicados de estas moratorias son los propietarios de los terrenos y reservas de aprovechamiento que ven cómo se dilatan los plazos para instar la expropiación sin mediar compensación por ello. Las ampliaciones de las moratorias de expropiaciones rogadas en la Comunidad Valenciana tienen una clara vocación de restringir al máximo la posibilidad de que el propietario del suelo inicie un expediente de expropiación por ministerio de la ley.

En la Sentencia 388/2021 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de septiembre de 2021, el magistrado Edilberto Narbón emitió un voto particular, cuestionando la constitucionalidad de la moratoria.

El Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra de Ucrania (“**el Decreto Ley 1/2022**”) modificó el art. 110.8 del TRLOTUP que limita, una vez más, la posibilidad de hacer efectivo el derecho a percibir una indemnización por la privación del derecho propiedad:

³⁰ *Haciendas Locales en cifras* [en línea]. Madrid, 2017 [consultado el 28 de septiembre de 2022]. Disponible en: [https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL en cifras 2017.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL%20en%20cifras%202017.pdf)

“8. Cuando se acredite que el ejercicio de la expropiación rogada compromete seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos públicos o de responsabilidad, el ayuntamiento puede declarar motivadamente la imposibilidad material de cumplir lo que prevé este precepto en orden a la materialización de la expropiación de bienes y derechos por ministerio de la ley.

*Esta declaración, para ser eficaz, tiene que acordarse por el pleno del ayuntamiento, con audiencia previa de la persona interesada, y producirse antes de la resolución del jurado provincial de expropiación forzosa. La declaración comporta el derecho de la persona titular a percibir los intereses legales calculados de acuerdo con el justo precio aprobado de los terrenos afectados, **hasta una efectiva adquisición en el plazo máximo de cinco años**”.*

A raíz del Decreto Ley 1/2022, se siguen manteniendo las mismas moratorias que regían previamente la Comunidad Valenciana. Dicho de otra forma, la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2022 no altera las moratorias en el sentido de que las mismas se siguen manteniendo a pesar de la guerra en Ucrania, pero otorga a los Ayuntamientos la posibilidad de prorrogar cinco años más la moratoria en la expropiación rogada cuando se justifique que la estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera se vean amenazadas. Mediante este Decreto Ley, los plazos para instar la moratoria se dilatan aún más. El Decreto Ley está dejando sin contenido el derecho de propiedad, esto significa que el plazo para instar la expropiación rogada quedaría ahora suspendida por un plazo de quince años.

Las tres moratorias que acabamos de analizar suponen una injerencia indebida por parte de la Generalitat Valenciana en el régimen de la propiedad del suelo y en el de expropiaciones, cuya responsabilidad queda reservada exclusivamente al Estado como bien señala el art. 149.1.18 de la CE.

III. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MORATORIA

La moratoria choca frontalmente con el art. 33 CE y viola el art. 17 CEDH el cual dispone que la indemnización se realizará en un tiempo razonable. Más allá de entrar a valorar lo que se entiende por un “tiempo razonable”, lo que sí es cierto es que el plazo de 15 años (que son los años impuestos por la moratoria y por el Decreto Ley 1/2022) se excede en cuanto a lo establecido por la CEDH. El legislador europeo no está pensando en plazos de tiempo tan laxos para la indemnización del propietario que ha visto vulnerado su derecho a la propiedad. La naturaleza del art.17 CEDH es preservar y favorecer el derecho a la propiedad privada y poder proceder a una compensación económica en un breve periodo de tiempo cuando tal derecho se esté menoscabando. El propietario ha sido desposeído de su propiedad pero no ha

sido propiamente expropiado ni puede reclamar la indemnización hasta que las moratorias no cesen. Esta situación no es compatible con las exigencias de certeza y seguridad que lleva aparejado el concepto de *calidad de la ley*, noción que, como nos consta, el TJUE maneja con especial soltura en el ámbito expropiatorio y que, deja la posibilidad a la Administración se beneficie de un comportamiento ilegal y distinto a la expropiación en buena y debida forma. Por otro lado, debe recordarse que la Carta reconoce el derecho a ser compensado en un tiempo razonable.

Resulta de especial interés la Sentencia 388/2021 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de septiembre de 2021. (rec. 205/2019).

En este supuesto, la parte demandante habría cedido al Ayuntamiento de Denia en 2011 una parcela destinada a zona verde y un vial público, a raíz de lo cual el Ayuntamiento constiuyó una reserva a favor de la actora. En la fecha en la que se había realizado la cesión, se encontraba vigente el Texto Refundido del Plan General transitorio de Denia.

El 9 de julio de 2013, la demandante solicitó la expropiación en base al art. 186.4 de la Ley Urbanística Valenciana 16/2005. Ante el silencio del Ayuntamiento, la demandante formuló hoja de aprecio para la expropiación rogada. La Alcaldía dictó resolución el 22 de junio de 2016 desestimando la petición de la reserva señalada *“puesto que, en la fecha de iniciar el expediente de justiprecio por ministerio de la ley, está vigente no sólo el apartado 1º del artículo 104 de la LOTUP, sino también el 2º”*. Recordemos que el apartado 2º del art. 104 de la LOTUP disponía que una vez solicitada la expropiación, el titular de la propiedad debía justificar la imposibilidad de efectuar la justa distribución de los beneficios y cargas en el marco del plan general, por lo que era necesario que acreditase tal condición y solo una vez transcurridos tres meses in que la administración hubiese notificado su aceptación o remitido sus propias hojas de aprecio, los propietarios podrían recurrir la intervención del jurado provincial de expropiación forzosa.

La sentencia 388/2021 desestima las pretensiones de la parte recurrente. La Sala entiende que el escrito de la parte actora de 9 de julio de 2013 era una *“mera advertencia de la intención de solicitar formalmente la expropiación”* y en ningún caso *“suponía la iniciación del expediente de expropiación”*. Para la Sala, no será hasta el 24 de febrero de 2016 cuando la empresa demandante formula hoja de aprecio para la reserva señalada, y en tal fecha ya era de aplicación la LOTUP. La Sentencia entendió que cuando se solicitó la expropiación el 19 de febrero de 2018, era de aplicación la moratoria que introducía la Ley 13/2016, de 29 de

diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Entiende la Sala que en caso de entender la parte demandante que dicho supuesto revestía carácter inconstitucional, debería haberlo alegado en su escrito, pero no se hizo.

Sin embargo, esta Sentencia es sumamente interesante por contar con el voto particular del Magistrado D. Edilberto Narbón, que considera que la LOTUP no sería de aplicación al supuesto. A su parecer,

“la diferencia entre la expropiación rogada y la cesión con reserva de aprovechamiento es que en la primera el titular del suelo sigue siendo propietario hasta el momento de la expropiación; en cambio, en la cesión con reserva de aprovechamiento existen dos momentos. En el primer momento de la cesión, el propietario que permuta el suelo lo hace como titular del mismo, y en contraprestación de una reserva de aprovechamiento. El segundo momento sería aquel en el que una vez transcurridos los plazos marcados por la legislación autonómica existan los siguientes supuestos:

- 1. Que el titular pueda materializar el aprovechamiento en cuyo caso el procedimiento estaría acabado.*
- 2. Que no se pueda materializar el aprovechamiento, en tal caso, aunque el legislador hable de iniciar un proceso de expropiación, inicia un procedimiento de pura valoración.”*

Con esto, el régimen jurídico de la reserva de aprovechamiento coincidiría con el momento de la cesión del suelo a cambio de la reserva de aprovechamiento, con lo cual *“debería haberse estimado el recurso de apelación y, para el caso que se entienda aplicable la LOTUP debería haberse planteado cuestión de inconstitucionalidad contra las Leyes Autonómicas que impiden la valoración y pago del bien adquirido por infracción del art 33.3 de la Constitución y el art. 149.1.18 de la Constitución”*.

En el voto particular se sugiere haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad. Las moratorias entrarían en confrontación con el art. 33.3 CE, el cual dispone 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”*. Además, constituye una intromisión en la competencia del Estado. Como también se explica en el voto particular de D. Edilberto Narbón, esto fue objeto de controversia que terminó clausurando el TC en su Sentencia 183/2013, de 23 de octubre, quien entendió que la reserva de aprovechamiento es un híbrido ya que tiene la naturaleza de la expropiación forzosa, la cual es competencia del Estado, pero por otra parte es una técnica urbanística que son competencia de las Comunidades Autónomas y son ellas las encargadas de regular los *“supuestos y técnicas en cuanto a gestión y los procedimientos para la obtención”*.

Por otra parte, el pasado 8 de julio de este año 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 30 de junio de 2022, ha acordado admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 1096/2022 planteada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento 73/2019, en relación con la disposición transitoria 11 de la Ley 5/2014, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana (“**LOTUP**”), en sus redacciones dadas por la Ley 13/2016, Ley 27/2018, Ley 9/2019 y Ley 3/2020, así como la disposición transitoria 20ª del TRLOTUP.

El escenario que plantea la cuestión de inconstitucionalidad puede suponer un gravísimo quebranto en los presupuestos de las arcas municipales. Si bien la primera moratoria nacía como respuesta al contexto de la crisis económica de 2016, la misma se concebía como una suspensión temporal con fecha límite de diciembre de 2018 lo cual no suponía per se una violación del derecho de propiedad, sino una limitación temporal de su ejercicio.

No obstante, con las siguientes ampliaciones se atenta contra:

1. el principio de seguridad jurídica y de confianza establecido en el art. 9.3 CE,
2. el equilibrio entre las exigencias de interés general y la protección de la propiedad privada
3. el valor jurídico y la eficacia normativa que el auto expone en los Preámbulos de la Ley y que confirma el definitivo abandono de su concepción meramente retórica y programática.

En cuanto a la cuestión de la vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE y sus prórrogas, el auto del Tribunal Superior de Justicia considera que se ha vulnerado tal principio al mantenerse de facto sine die la suspensión de los plazos previstos en el art. 110 del TRLOTUP. La suspensión y sus prórrogas encadenadas transforman una posible expectativa de derecho en un derecho inalcanzable. La Sala valida la constitucionalidad de la primera moratoria (de la Ley 13/2016), así lo confirma el TSJCV en la sentencia nº 59/2020 por tener una duración tasada y determinada desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018. No obstante, las siguientes moratorias se consideran excesivas (la del art. 84 de la Ley 27/2018) que la prorrogaba hasta el 31 de diciembre de 2020 y la de la Ley 3/2020 que la prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2023.

En cuanto a la vulneración del equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguarda de la propiedad privada, el auto del TSJCV recoge la jurisprudencia de las sentencias 55/1996 y 48/2005. Esta última reconoce que: *«Esta doctrina es coincidente, por lo demás, con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que a propósito del derecho a la propiedad privada protegido por el art. 1 del Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, señala que una medida de injerencia en el derecho al respeto de los bienes debe velar por el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (por todas, STEDH Sporrong y Lönnroth contra Suecia, de 23 de septiembre de 1982, § 69). La preocupación por asegurar dicho equilibrio se refleja en la estructura de todo el citado art. 1 del Protocolo adicional (SSTEDH Pincová y Pinc contra República Checa, de 5 de noviembre de 2002, § 52; Wittek contra Alemania, de 12 de diciembre de 2002, § 53; y Forrer-Niedenthal contra Alemania, de 20 de febrero de 2003, § 42). En concreto, para toda medida de privación de propiedad debe existir una proporción razonable entre los medios empleados y el fin perseguido (STEDH Pressos Compañía Naviera, SA y otros contra Bélgica de 20 de noviembre de 1995, § 38; Yagzilar y otros contra Grecia, de 6 de diciembre de 2001, § 40).»*

Por último, la Sala recrimina a la Generalitat Valenciana la ausencia de motivación del Preámbulo de las Leyes de acompañamiento a los Presupuestos que brillaban por la ausencia de un razonamiento lógico que explicasen las verdaderas causas económicas y financieras que estaban detrás de las moratorias. La Sala considera que *«no se aprecia, pues, explicitación concreta de la idoneidad o adecuación de la suspensión acordada o prorrogada, ni de su necesidad para la consecución del fin pretendido, ni se observa argumentación alguna de su carácter ponderado o equilibrado en el sentido de apreciar que de su aplicación se deriven más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes en conflicto.»* Es importante recalcar que, si bien los preámbulos de las Leyes no tienen valor normativo, sirven como criterio de las disposiciones normativas al servicio de la voluntad del legislador, así lo consideran las sentencias 36/1981, de 12 de noviembre, la sentencia 83/2005, de 7 de abril o la Sentencia 222/2006, de 6 de julio.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada contra las tres suspensiones temporales de las expropiaciones por ministerio de la Ley llega, aunque un poco tarde, de manera inevitable y comportará importantes consecuencias financieras y presupuestarias para los Ayuntamientos. En los seis años de moratoria, la crisis inmobiliaria, los sectores de suelo urbanizado existentes

y la gran cantidad de m² de techo por edificar han supuesto una traba en la gestión de los suelos en cuestión.

Frente a ello, la primera solución que propone Jorge Hervás³¹ pasa por obligar a los Ayuntamientos a empezar a adscribir los suelos dotacionales objeto de expropiación voluntaria a los sectores pendientes de desarrollar. Se trataría de hacer modificaciones puntuales de Planes Parciales o Planes de Reforma Interior que servirían a la voluntad de atenuar los efectos del levantamiento de la moratoria, prescindiendo de las necesidades de vivienda o actividad productiva alguna que se pueden dar sobre esos suelos.

La segunda solución, prosigue el autor, sería liberar ciertas redes y dotaciones que obedecen a cálculos aritméticos y matemáticos y que son proporcionales a edificabilidades y tasas de población. Esta solución pasaría por valorar más la calidad de las dotaciones que la cantidad de las mismas.

La tercera opción sería modificar el Reglamento de Valoraciones, dando la posibilidad de que el suelo dotacional existente que forme parte de las Redes Primarias y Secundarias reduzca la edificabilidad media ponderada. De no ser así, la expropiación rogada seguirá siendo un producto financiero con una realidad económica elevadísima y las dotaciones pasarían a ser un negocio objeto de comercialización.

Como ya venimos diciendo, las moratorias suponen una vulneración del régimen de distribución de competencias. El art. 149.1.18 CE señala que corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre legislación sobre expropiación forzosa.

Los grandes perjudicados de esta nueva moratoria son, en consecuencia, los propietarios de los terrenos, que vuelven a ver cómo su ayuntamiento gana otros 3 años más para pagar. Para colmo, según quedó establecido en la primera moratoria en defensa de las arcas públicas, el aplazamiento ni siquiera les genera intereses

³¹ Hervás Más, J. (s. f.). *La cuestión de inconstitucionalidad de 8 de julio de 2022 frente a las moratorias en las expropiaciones rogadas en la Comunidad Valenciana*. <https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNTMwMTI7Wy1KLizPw8WyMDIyMDcyNLkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAABG9Es1AAAAWKE>

IV. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN CRÍTICA

Tras el presente estudio de la problemática acerca de la moratoria de las expropiaciones forzosas en la Comunidad Valenciana, solo podemos mostrar nuestra expectación sobre el devenir de la misma.

La nueva redacción de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre ya no admite la interpretación de la previa Ley 9/2019, de 23 de diciembre. Con esta nueva ley, los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada prevista en el art. 104 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat quedó suspendida hasta el 31 de diciembre de 2023 para las parcelas dotacionales que la administración hubiera obtenido o aquellas que hubiera ocupado y obtenido mediando una contraprestación o reserva de aprovechamiento por la propiedad. Recordemos que los propietarios de terrenos sujetos a expropiación rogada o con reservas de aprovechamiento llevan cinco años sin poder hacer uso del derecho a la expropiación rogada que la Ley les reconoce aunque la Administración haya patrimonializado, previamente, el suelo que estos propietarios cedieron.

Si contamos los cinco años desde la aprobación de los planes urbanísticos, que la normativa valenciana fija para que los propietarios puedan solicitar a las administraciones la expropiación rogada y las sucesivas moratorias que llevan impidiendo a los propietarios instar la expropiación durante cinco años más, nos da un total de diez años. Por si fuera poco, el Decreto Ley 1/2022 otorga ahora la posibilidad a los Ayuntamientos de prorrogar por otros cinco años más la expropiación rogada. Con todo ello estamos hablando de esperar durante un plazo de quince años tan solo para poder instar la expropiación rogada y obtener una justa compensación por la cesión obligatoria de suelo para dotaciones. El artículo 17 de la CEDH habla del derecho a percibir la indemnización en un *plazo razonable*, pues bien, durante estos quince años los propietarios no serán indemnizados. El periodo “razonable” del que habla el art. 17 CEDH ha quedado completamente sobrepasado.

Como hemos analizado durante este trabajo, la moratoria en la expropiación por ministerio de la ley vulnera los derechos de los propietarios. Estas moratorias atentan directamente contra el citado art. 33 de la Constitución. La Administración actúa respaldada de numerosas prerrogativas que la habilitan para incidir en los derechos individuales de los ciudadanos, recortando su libertad, en este caso, se atenta contra la libertad de disponer de un bien. Mientras que la Administración tiene la capacidad de posponer cuantas veces quiera la moratoria, los administrados quedan desprovistos de defensa para hacer valer sus derechos.

Queda ver como se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el TSJCV. Ello demuestra que las tres moratorias que llevamos en la Comunidad Valenciana respecto de las expropiaciones forzosas atentan contra uno de los pilares más básicos de nuestro Estado.

En mi opinión, es probable que las moratorias se declaren inconstitucionales y que ello desate graves consecuencias financieras en los Ayuntamientos. Por nuestra parte, creemos que el Decreto Ley 1/2022 ha servido como peón en esta lucha entre el derecho de propiedad y las prerrogativas de las Administraciones. Con la más que probable declaración de inconstitucionalidad de las moratorias por ministerio de la ley en la Comunidad Valenciana, el Decreto Ley 1/2022 se está adelantando al escenario en el que tales moratorias desaparezcan. De esta manera, el Decreto Ley 1/2022 serviría como salvoconducto para que las Administraciones sigan posponiendo los procesos de expropiaciones, por lo que, el Decreto Ley 1/2022 también debería ser inconstitucional.

Como reflexión adicional, ¿qué pasa con la compensación indemnizatoria por el tiempo en el cual las moratorias se han prolongado? Es evidente que, en el expediente de justiprecio, la Administración va a hacer todo lo posible por eludir y no cuantificar todo el tiempo en el cual los propietarios de los suelos afectados por la moratoria han quedado paralizados. Por eso, los afectados podrían plantearse reclamar a la Administración una compensación económica extra que cuantifique los, de momento, siete años, en los que el suelo objeto de expropiación ha quedado inutilizado.

Los afectados por las moratorias de la expropiación forzosa se han visto desprovistos de herramientas con las cuales hacer frente a esta situación invalidante. Como solución, proponemos que se concedan dos compensaciones económicas distintas.

Por una parte, estaría la cuantía económica que finalmente se perciba a raíz del expediente de justiprecio. Esta cuantía fijaría la valoración de las reservas de aprovechamiento objeto del expediente expropiatorio. No obstante, se tendría que otorgar una compensación económica por los numerosos encadenamientos de la propia moratoria. Por tanto, la segunda cuantía sería una compensación económica por la imposibilidad del administrado de instar a la Administración la expropiación forzosa durante 7 años. Lo que creemos firmemente es que esta paralización debería verse compensada de alguna forma.

V. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Enterría, Eduardo. *Los principios de la nueva ley de Expropiación Forzosa*. Madrid : Civitas, 2006. pág. 248.

Santos, Ricardo, y otros. *Derecho urbanístico. Manual para Abogados y Técnicos*. s.l. : El consultor de los Ayuntamientos, 2005.

TRABAJOS CITADOS

Aguado, Nicole Centanaro y Francisco , Hernández González. 2014. *La expropiación forzosa por ministerio de la Ley, Una regulación incompleta y una aplicación problemática*. La Laguna : s.n., 2014.

Enterría, Eduardo. 2006. *Los principios de la nueva ley de Expropiación Forzosa*. Madrid : Civitas, 2006. pág. 248.

Faus, Manuel. VLex. *Aprovechamiento urbanístico*. [En línea] [Citado el: 27 de 07 de 2022.] <https://vlex.es/vid/aprovechamiento-urbanistico-757034853>.

Hacienda, Ministerio de. 2017. *Haciendas locales en cifras*. 2017.

Santos, Ricardo, y otros. 2005. *Derecho urbanístico. Manual para Abogados y Técnicos*. s.l. : El consultor de los Ayuntamientos, 2005.

LEGISLACIÓN

España. Código Civil. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de julio de 1889.

España. Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015.

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, *Boletín Oficial del Estado*, 14 de mayo de 1956.

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de mayo de 1975.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril de 1976 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de junio de 1976.

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de junio de 1992.

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, *BOE*, 17 de diciembre de 1954.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, *BOE*, 31 de octubre de 2015.

Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, *BOE*, 21 de febrero de 2006

Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, *BOE*, 9 de febrero de 2017

Ley 5/2014, de e 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, *BOE*, 31 de julio de 2014.

Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania, *BOE*, 22 de abril de 2022.

Decreto ley 3/2022, de 11 de febrero, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Illes Balears, *BOE*, 8 de junio de 2022.

WEB

Clasificación del suelo. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDCxMztlLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAP4IP6DUAAAA=WKE

Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos. *C.G.P.J - Poder Judicial* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openCDocument/f4582ac7ec5e5cebdc358c03edff35f94ad96bb2dc83e981>

Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos. *C.G.P.J - Poder Judicial* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/851a290f406cdbfd>

Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat - Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad - Generalitat Valenciana [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551182/168102480/ARTICLE+104.5-DT+11+20190504.pdf/c3be2006-b31e-4e7b-8562-69dc2f785106>

Consult, A. (19 de abril de 2019). *Nueva ampliación de la moratoria de las expropiaciones rogadas en la comunidad valenciana – urbanistica91*. Urbanistica91 – Servicios jurídicos y técnicos en urbanismo. Disponible en: <https://urbanistica91.com/doctrina/nueva-ampliacion-de-la-moratoria-de-las-expropiaciones-rogadas-en-la-comunidad-valenciana/>

Continúa la moratoria de expropiaciones en Valencia – Urbanistica91. *Urbanistica91 – Servicios jurídicos y técnicos en urbanismo* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://urbanistica91.com/doctrina/continua-la-moratoria-de-expropiaciones-en-valencia/>

El ejercicio de la potestad expropiatoria. *vLex* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://vlex.es/vid/ejercicio-potestad-expropiatoria-176566>

EXPANSIÓN. Valencia cierra 2021 con un superávit de 79,5 millones. *EXPANSION* [en línea]. 25 de febrero de 2022 [consultado el 28 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.expansion.com/valencia/2022/02/25/6218ede9e5fdea24708b4634.html>

FAUBELL, Fernando Renau. La expropiación rogada de la Ley del suelo de 1976 pervive en los recursos de casación ante el Supremo. *LinkedIn: Log In or Sign Up* [en línea]. 20 de marzo de 2018 [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/la-expropiación-rogada-de-ley-del-suelo-1976-pervive-en-fernando/?originalSubdomain=es>

FAUBELL, Fernando Renau. ¿La entrada en vigor del nuevo Plan extingue automáticamente los efectos de las licencias incompatibles con él? La sentencia del TS de 10/2/2021. *LinkedIn: Log In or Sign Up* [en línea]. 4 de marzo de 2021 [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/la-entrada-en-vigor-del-nuevo-plan-extingue-los-de-%C3%A9l-renau-faubell/?trackingId=HqGsbv3pSlGIseGEodmXSA==>

Faus, Manuel. VLex. *Aprovechamiento urbanístico*. [En línea] [Citado el: 27 de 07 de 2022.] <https://vlex.es/vid/aprovechamiento-urbanistico-757034853>.

Guiasjuridicas.es - Documento. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA AAEAMtMSbF1jTAAAU sLY3NLtbLUouLM DxbIwNDE0MgARLITKt0yU8OqSxItU1 LzClOBQBAQF-WNQAAAAA==WKE>

Haciendas Locales en cifras [en línea]. Madrid, 2017 [consultado el 28 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL_en_cifras_2017.pdf

Haciendas Locales en Cifras [en línea]. Madrid, 2019 [consultado el 28 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL-en-cifras-2019.pdf>

Hervás Más, J. (22 de julio de 2022) *La Cuestión de inconstitucionalidad de 8 de julio de 2022 frente a las moratorias en las expropiaciones rogadas en la Comunidad Valenciana*. El consultor de la Ley.

<https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAEA MtMSbF1CTEAAmNTMwMTI7Wy1KLizPw8WyMDIyMDcyNLkEBmWqVLfnJIZUGqb VpiTnEqAABG9Es1AAAAWKE>

Javier de Ahumada Ramos, F. (7 de febrero de 2003). *El ejercicio de la propiedad expropiatoria*. VLex. Disponible en: <https://vlex.es/vid/ejercicio-potestad-expropiatoria-176566>

La Cuestión De Inconstitucionalidad - Manual Derecho Constitucional. *Manual Derecho Constitucional* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://manualderechoconstitucional.es/lesson/la-cuestion-de-inconstitucionalidad>

LinkedIn. [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: [https://www.linkedin.com/search/results/content/?keywords=MORATORIA%20URBANISTICA&sid=K:K&update=urn:li:fs_updateV2:\(urn:li:activity:6912711973470093313,BLENDED_SEARCH_FEED,EMPTY,DEFAULT,false\)](https://www.linkedin.com/search/results/content/?keywords=MORATORIA%20URBANISTICA&sid=K:K&update=urn:li:fs_updateV2:(urn:li:activity:6912711973470093313,BLENDED_SEARCH_FEED,EMPTY,DEFAULT,false))

La expropiación rogada o por ministerio de la ley. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

https://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbENC DIAARNLS0sztblUouLM_DxbIwNDSwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAR6Qn3DUAAAA=WKE

Ministerio de Hacienda y Función Pública [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>

Ministerio de Hacienda y Función Pública [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>

Ministerio de Hacienda y Función Pública [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/leydeexpropiacionforzosa.pdf>

Moreno Fernández-Santa Cruz, M., Moret, V. y Rastrollo, A. (diciembre de 2003). *Sinopsis artículo 128 CE*. Constitución Española. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=128&tipo=2>

Muñoz Machado, S. (abril de 2016). *Definición de reserva de aprovechamiento - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/reserva-de-aprovechamiento#:~:text=Adm.,expropiada%20en%20otra%20futura%20parcela.>

Navas, J. I. (s. f.). *La propiedad en la Constitución Española. Bienvenidos a la revista El Notario del Siglo XXI*. Disponible en:

<https://www.elnotario.es/practica-juridica/9033-la-propiedad-en-la-constitucion-espanola#:~:text=La%20propiedad%20es%20según%20nuestra,arreglo%20a%20lo%20establecido%20legalmente.&text=Nuestro%20Tribunal%20Constitucional%20acoge%20una%20interpretación%20de%20este%20precepto%20netamente%20social>

Ortega Cano, F. (2022, 3 de mayo). *Moratoria expropiaciones Valencia*. Emérita Legal | Acercamos el Derecho a la gente.

<https://www.emerita.legal/blog/administrativo/expropiacion/moratoria-expropiaciones-valencia-137094/#:~:text=En%202018,%20poco%20antes%20de,31%20de%20diciembre%20de%202020>

Palomar, A. (2013). *Contenido del derecho de propiedad del suelo: Obligaciones*. vLex. <https://vlex.es/vid/contenido-derecho-propiedad-suelo-851347491>

Plaza, P. (2022, 15 de agosto). *Los ayuntamientos se exponen a gastos millonarios por aplazar expropiaciones pendientes*. Valencia Plaza. <https://valenciaplaza.com/la-batalla-judicial-por-las-expropiaciones-rogadas-expone-a-los-ayuntamientos-a-indemnizaciones-millonarias>

PLAZA, Valencia. El Ayuntamiento de València cerró 2016 con un superávit de 42 millones. *Valencia Plaza* [en línea]. 28 de febrero de 2017 [consultado el 27 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://valenciaplaza.com/el-ayuntamiento-de-valencia-cerro-2016-con-un-superavit-de-42-millones>

Sinopsis artículo 128 - Constitución Española. (s. f.). [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=128&tipo=2>

Restricción de edificabilidad: ¿vinculación singular indemnizable? *El Derecho* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://elderecho.com/restriccion-de-edificabilidad-vinculacion-singular-indemnizable>

Trabas de la Administración para conceder la Expropiación Rogada - Guillermo Berzosa. *Guillermo Berzosa* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://abogadosexpropiacion.com/trabas-de-la-administracion-para-conceder-la-expropiacion-rogada/>

vLex [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://app.vlex.com/#vid/427620682>

Publicado el texto refundido de la Ley de Urbanismo de la Comunitat Valenciana. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAE>

[2OwU7EMAxEv2Z9QUIreCUS9m9rVYrqBBXNzFtREhK4pT27zGUA5ZGHsnPo_mslLeVja0zjnNHq0_VKXemniT04gOoWwx3D9LkSMA7FNO3hwSqRFt0BWq4Yjska_eP9Qj0OaKHKjnK3GQWcGMMTFaM11Cl9XXDxI7JPscO8J3vzOIvyej7tmk1LJSLAObFjxSZYPLjdBbxzhfCbKcrjmTOvjBKeg2MLpVbLPMKIb5Lpedf6v9HV5kldeC438AG2UdkesRA0f31-Qav2lzyGQEAAA==WKE](https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2349/documento/077yasser.pdf?id=1958)

Uría Menéndez [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2349/documento/077yasser.pdf?id=1958>