

OPINIÓN

El TC declara inconstitucionales las suspensiones de expropiaciones rogadas en la Comunitat Valenciana: hay solución al problema

Vicente J. García Nebot
Abogado y urbanista

Resumen: La sentencia STC 168/2023, de 22 de noviembre de 2023 ha declarado inconstitucionales las normas urbanísticas valencianas que suspendían la facultad de los propietarios a reclamar la expropiación rogada del suelo calificado como dotacional o de las reservas de aprovechamiento no vinculadas a áreas de reparto. Las actuaciones de dotación incorporados a la gestión del suelo urbano por la vigente Ley de Suelo Estatal (la originaria 8/2007 y el actual Texto Refundido 7/2015), se constituyen como unos instrumentos jurídico-urbanísticos de enorme trascendencia para la solución frente a la avalancha de solicitudes de expropiaciones rogadas y el enorme esfuerzo económico que los ayuntamientos se va a ver obligados a realizar.

Abstract: The verdict of STC 168/2023, of november 22, 2023, has declared unconstitutional the Valencian urban planning regulations that suspended the power of owners to claim the requested expropriation of land classified as endowment or of use reserves not linked to distribution areas. The endowment actions incorporated into the management of urban land by the current State Land Law (the original 8/2007 and the current Revised Text 7/2015), are constituted as legal-urban instruments of enormous importance for the solution to the avalanche of requests for expropriations requested and the enormous economic effort that city councils are going to be forced to make.

I. Introducción

Una sorpresa, aunque esperada por todos: el Tribunal Constitucional, ha dictado la sentencia STC 168/2023, de 22 de noviembre de 2023, sobre la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1096-2022, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana respecto de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, y también respecto de la disposición transitoria vigésima del Texto Refundido de la Ley de

ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio. Y ha declarado inconstitucional toda la normativa aprobada por Les Corts en la que se recogía la suspensión del derecho de los propietarios a exigir la expropiación de sus terrenos a los ayuntamientos.

En nuestra normativa y en la de casi todas las comunidades autónomas existe la posibilidad de que, si un ayuntamiento te califica tus terrenos como suelo dotacional (calle, parque, jardín o equipamiento de cualquier tipo) y no ha tenido la prudencia de vincularlo a alguna área de reparto en la que el propietario pueda materializar su derecho con edificabilidad, es decir, que le toque un solar edificable, el propietario no tiene otra posibilidad más allá que «vender» su solar al ayuntamiento.

En la Comunitat Valenciana se impugnó la redacción inicial que le dio la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (1) (en adelante, Ley 13/2106); y en sus posteriores redacciones tras las modificaciones operadas por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (2) (en adelante, Ley 27/2018), por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (3) (en adelante, Ley 9/2019), y por la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021, redactada conforme a la corrección de errores publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 9002, de 21 de enero de 2021 (4). Asimismo, se suscita cuestión, por conexión o consecuencia, de la disposición transitoria vigésima del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (5).

El Tribunal Constitucional ha puesto por delante el derecho de propiedad a los derechos colectivos de los ciudadanos

Ninguna otra posibilidad más allá que la de «rogarle» a la administración la expropiación. Y eso es así porque, en principio, no hay en el mercado quien compre una zona verde o un solar destinado a colegio o centro de salud según el PGOU.

Por ello, los propietarios, transcurridos cinco años desde que el PGOU les colgó la etiqueta de «aquí no hay negocio» pueden más que rogar, exigir al ayuntamiento que les expropie.

Y aquí es dónde los ayuntamientos deben reaccionar, bien comprando la parcela, bien permutándola, bien expropiándola. En definitiva, gestionando el problema, y para ello la ley les daba un improrrogable plazo de dos años.

Pero esto no es fácil, ni mucho menos. El endiablado sistema de modificación de nuestro planeamiento hace imposible que en dos años un ayuntamiento, y la Generalitat, modifiquen los antiguos planes generales de finales de los 80 y de los 90, con la agilidad mínima para dar a estos propietarios afectados una posibilidad de ser compensados con suelo edificable por su suelo no edificable.

Además, debemos hacer memoria (que se nos olvidan muy pronto las cosas): entre 2008 y 2015 tuvimos una crisis inmobiliaria que paralizó el mundo inmobiliario y el urbanístico. Los ayuntamientos estaban intentando cumplir con la regla de gasto impuesta por los hombres de negro de Europa, con la reducción del déficit de la administración local, y con mil problemas económicos más.

En este punto, algunos especuladores empezaron a comprar suelo dotacional o derechos de aprovechamiento urbanístico porque se sabía que el único negocio inmobiliario que había era obligar a los ayuntamientos a expropiar y

que los jueces daban suculentas indemnizaciones por estos suelos.

Acabados de salir de esta crisis nos metemos en otra, tan grave o peor: la crisis del COVID-19, en la que los ayuntamientos debían destinar todos sus esfuerzos y recursos a cuestiones nada mundanas como la de salvar a la mayoría de la población.

Esa, y únicamente esa, fue la razón de las suspensiones del derecho a la expropiación rogada hasta el 31 de diciembre de 2023.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha puesto por delante el derecho de propiedad a los derechos colectivos de los ciudadanos. E incluso la obligación constitucional de los ayuntamientos de cumplir con la regla de gasto que se estableció mediante reforma constitucional española de 2011 que modificó el artículo 135 de la Constitución española estableciendo en el texto el concepto de estabilidad presupuestaria y que el pago de la deuda pública fuese lo primero a pagar frente a cualquier otro gasto del Estado en los presupuestos generales, sin enmienda o modificación posible.

II. El choque de derechos privados y obligaciones públicas constitucionales

1. La sentencia STC 168/2023

La propia sentencia del Tribunal Constitucional considera que el Derecho a la Expropiación Rogada tiene un marcado carácter tuitivo al servir, como viene reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *«para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico»* (STS 7200/2012, de 5 de noviembre de 2012, FJ 4).

Es decir, como también aclara el propio Tribunal Supremo, *«lo que justifica la expropiación por ministerio de la ley 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 del derecho del propietario en los términos definidos con carácter eficaz por el planeamiento. Expresado en sentido negativo, la institución no tiene por objeto solventar o remediar la posible omisión o retraso de la administración en el ejercicio de sus facultades de ordenación urbanística, que tiene sus propios cauces legales en los términos que contempla la regulación de la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y el régimen de impugnación de los mismos; y menos aún se contempla por el legislador la posibilidad de utilizar la expropiación por ministerio de la ley como una modalidad de penalización de la inactividad administrativa en la ordenación urbanística»* (STS 461/2020, de 14 de febrero de 2020, FJ 1).

Considera la sentencia del Tribunal Constitucional que la suspensión operada por las citadas disposiciones legales cuestionadas supone una vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y del derecho de propiedad (art. 33 CE), porque la prórroga en cadena de la suspensión de los plazos previstos en el art. 104 de la Ley 5/2014 ha producido, según la sentencia, de facto el vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad que, precisamente con la institución de la expropiación rogada se pretende evitar, y motivado por fines no propiamente derivados de la función social a la que ha de servir, dada la ausencia de justificación concreta del porqué la suspensión de plazos. Circunstancia esta que no es en absoluto cierta, puesto que, como ya hemos explicado desde 2008 nos encontramos inmersos en una serie de crisis económicas, inmobiliarias, administrativas y sanitarias que impiden el

cumplimiento efectivo de la ley. Más aun cuando los ayuntamientos, como el resto de las administraciones deben cumplir con lo establecido en la reciente enmienda a la Constitución en su artículo 135.

2. La función social de la propiedad

El derecho a la propiedad privada se incorporó al catálogo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales mediante el Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1952 (6) . Y nuestra Constitución de 1978 lo incluyó en su artículo 33.

La propiedad privada se incluye en el Capítulo Segundo del Título Primero, referente a los derechos y libertades. Pero no se integra en los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1ª, sino que se sitúa entre los «derechos y deberes de los ciudadanos» de la Sección 2ª. Y ello se debe a que la propiedad es considerada como un derecho estatutario (7) y no como derecho individual, cuyo ejemplo lo encontramos en el artículo 348 del Código Civil que la define como «*el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*» (8) .

La Constitución Española reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia (apartado primero), señalando que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes (apartado segundo) y previendo específicamente como garantía 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 (apartado tercero).

La STC 168/2023 supone dos pasos atrás en la concepción estatutaria del derecho de propiedad

Es importante resaltar la «función Social de la propiedad» y la imposibilidad de la «privación de los bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización» como eje central del presente trabajo y que ambos han sido obviados o, a mi entender, malinterpretados.

Y ello es así porque la función social de la propiedad es parte integrante del derecho a la propiedad privada, pero a su vez es una especificación de la cláusula constitucional del Estado social consagrado en el artículo 1.1 CE. Así lo ha puesto de relieve también la STC 37/1987, sosteniendo que «*los intereses generales imponen una delimitación específica al contenido de la propiedad y permiten establecer limitaciones y deberes inherentes a la función social*» (FJ 9).

Con todo, de la mayor importancia en punto a la definición del modelo constitucional de propiedad es el art. 128 CE, elemento clave de la Constitución económica del Estado que establece que «*1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.*»

La justificación de la imposición de límites al derecho de propiedad debe, en todo caso, garantizar: a) el «contenido esencial» en su vertiente subjetiva del derecho como límite absoluto a la conformación filoclimática legal (9) ; y b) el respeto primordialmente de los principios de igualdad y proporcionalidad.

En efecto, la propiedad ha venido evolucionando desde el punto de vista constitucional y legislativo. Pasando de considerarse como el derecho individual y personal a articularse como una institución jurídica objetiva, compleja y cargada de limitaciones impuestas por la función social a la que se encuentra sujeta. Al menos hasta la última

sentencia constitucional STC 168/2023 en la que se obvian los aspectos sociales de este derecho que emana del urbanismo.

El Tribunal Constitucional venía señalando, hasta hoy, que *«la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso y aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de status jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae»* (SSTC 152/2003, de 17 de julio, 204/2004, de 18 de noviembre y 281/2005, de 7 de noviembre, todas ellas con cita de la STC 39/1987, de 26 de marzo). Y una de ellas, sin duda, es la propiedad urbanística. O las limitaciones que el derecho urbanístico impone al derecho de propiedad por su propia función social.

Utilidad individual y función social definen, por tanto, ineludiblemente el contenido de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes. En definitiva, una doble dimensión de la propiedad privada —como derecho individual e institución—, fruto de una profunda transformación en la concepción dominical y que ha afectado de forma singularmente intensa a la propiedad inmobiliaria (STC 141/2014, de 11 de septiembre, con cita de la STC 39/1987).

La STC 168/2023 supone sin duda alguna dos pasos atrás en la concepción estatutaria del derecho de propiedad, especialmente en el ámbito urbanístico.

No olvidemos que en la sentencia STC 61/1997 estableció que el Estado (y las CC.AA. son Estado) puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana en sus líneas más fundamentales, por ejemplo, disociando la propiedad del suelo del derecho de edificar, modelo éste que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo.

Esta línea jurisprudencial fue confirmada en la sentencia 164/2001, que a su vez realizó una nueva operación de legislación negativa sobre la entonces vigente ley del Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, de 13 de abril. Ambas resoluciones han producido un impacto en el Derecho urbanístico ya que vienen a confirmar que la regulación de la propiedad del suelo ha abandonado el ámbito del Derecho Civil. La concepción tradicional de propiedad privada casi desaparece cuando se trata del suelo afectado por un proceso urbanizador. En idéntico sentido las SSTC 14/2007, de 18 de enero y 141/2014, de 11 de septiembre (y STS de 18 de octubre de 2011), que reafirman la configuración estatutaria de la propiedad urbanística en atención a la función social que la propiedad del suelo ha de cumplir. (10)

Sin embargo, la STC 168/2023 supone un cambio cualitativo respecto a esta visión social y estatutaria del derecho de propiedad. Porque no podemos olvidar que el derecho de propiedad urbanístico a un aprovechamiento subjetivo no fue eliminado en ningún momento por el legislador valenciano, sino que, por razones de interés general y obligaciones de índole financiero impuestas por la Unión Europea y nuestra propia Constitución, fueron suspendidas determinadas facultades temporalmente.

Ello es importante a la hora de valorar las consecuencias jurídicas de la eventual suspensión de la facultad de solicitar la expropiación rogada ya que, de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa de 17 de diciembre de 1954, de entre todas las restricciones de la propiedad y otros derechos patrimoniales legítimos, la expropiación forzosa a la que se refiere el apartado tercero de este artículo 33 de la Constitución es la más enérgica y radical, debiendo, en todo caso, ser objeto de indemnización por la Administración expropiante.

Pero en nuestro caso la facultad a solicitar la expropiación rogada del derecho de propiedad urbanística no ha sido incautada sin indemnización, sino que ha sido suspendida por razones de interés general y por un evidente choque

entre el derecho a la propiedad urbanística y las obligaciones impuestas constitucionalmente. Es más, estas propiedades de futuro uso dotacional ni siquiera tienen «expectativas urbanísticas», teniendo que soportar consecuencias meramente fiscales que pueden ser reclamadas a la propia administración por las vías administrativas y contencioso-administrativas correspondientes.

Estas propiedades de futuro uso dotacional ni siquiera tienen «expectativas urbanísticas»

Así lo reconocía reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando, entre otras, en sentencia de 18 de febrero de 1991 y de 10 de febrero de 2000 señaló que *«las llamadas expectativas urbanísticas que la jurisprudencia viene concediendo es uno de los elementos a ponderar en la determinación del justiprecio como forma de obtener el valor de reposición compensatoria del sacrificio patrimonial que para el expropiado supone la privación del bien o derecho a expropiar, siempre que se den los factores para su admisión»*.

En el mismo sentido el Tribunal Constitucional manifestó en su día que *«el titular de un interés patrimonial legítimo debe ser indemnizado por la Administración al haber sido expropiado... (pues) la expropiación forzosa constituye una garantía constitucional reconocida en el artículo 33.3 de la Norma Fundamental, que alcanza tanto a las medidas ablatorias del derecho de propiedad privada en sentido estricto, como a la privación de toda clase de bienes y derechos individuales e incluso de intereses legítimos de contenido patrimonial»* (STC 227/1998 de 29 de noviembre). Es decir, que nada impide compensar al propietario por este tiempo que ha pasado en suspensión, más que justificada, de su facultad de solicitar la expropiación de su propiedad, por ejemplo, con el IBI pagado desde el momento que estuvo en disposición de solicitar la expropiación hasta el momento en que la administración ha necesitado expropiar su bien. Al menos durante este período de crisis o que el municipio pueda cumplir la regla constitucional de gasto.

No olvidemos tampoco que frente a la privación singular que comporta la expropiación, la mera delimitación legal o regulación general del derecho de propiedad no dará lugar a indemnización siempre que respete su contenido esencial (STC 112/2006, de 5 de abril).

Sin embargo, es cierto que los vientos conservadores que barren la Unión Europea y el mundo entero, en los últimos años han hecho que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos esté dando al derecho de propiedad una significación más acorde con el concepto tradicional liberal que con la concepción estatutaria.

En la sentencia de la herencia Sponrrong y Lönröth contra Suecia de 23 septiembre 1982 (11) consideró el Tribunal Europeo que la duración excesiva del procedimiento expropiatorio puede dejar vacío el contenido del derecho de propiedad, principio que ya se estableció en el caso Mandyside de 7 diciembre 1976. En el mismo sentido, por ejemplo, Caso Kurt y Firat contra Turquía, de 21 de abril de 2009. (12)

Aunque la STC 168/2023 reconoce que no nos encontramos en la presente cuestión de inconstitucionalidad ante un problema relacionado con las garantías constitucionales inherentes al procedimiento expropiatorio, dado que la expropiación forzosa aún no ha tenido lugar, y solo se tiene una expectativa de expropiación. Y que, en sentido similar el Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene considerando que cuando el recurrente no ha perdido ni el acceso a su terreno ni su titularidad, ni, en principio, su posibilidad de venta es necesario examinar dichas limitaciones a la luz de la primera regla contenida en el artículo 1 (protección de la propiedad) del Protocolo adicional al CEDH, con arreglo al cual *«[t]oda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes»* (STEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto Sporrong y Lönröth c. Suecia, § 65, y en un supuesto análogo STEDH de 21 de junio de 2011, asunto Ziya

Çevik c. Turquía, § 35 y 36)

Reconoce el TC en su reciente sentencia que el problema constitucional se residencia en la protección que el art. 33 CE confiere a la propiedad inmobiliaria frente al legislador, debiendo determinarse si la suspensión del plazo para iniciar la expropiación rogada, y sus sucesivas prórrogas, ha supuesto de facto un vaciamiento del derecho de propiedad de sus propietarios.

3. La obligación constitucional de las administraciones de mantener su estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad financiera

Como quedó justificado en cada una de las suspensiones de la facultad de solicitar la expropiación rogada, los motivos principales de estas moratorias vinieron dadas por la imposibilidad de ejecutar la expropiación rogada por razones de estabilidad financiera.

Así, existe además una previsión en el art. 104.8 LOTUP según la redacción realizada por la Ley 1/2019 de 5 de febrero, introduce como novedad, la declaración por parte del Ayuntamiento de la imposibilidad de asumir una expropiación por interés de ley, si esta comprometiera seriamente a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El artículo realiza una clara correspondencia con la declaración de la imposibilidad material del cumplimiento sentencias de condena a pago de cantidad líquida prevista en el artículo 105.2 en relación con el artículo 106.4 ambos de la LRJCA.

En estos casos y cuando la ejecución de la sentencia produce un *«trastorno grave a su Hacienda»* se permite su ejecución *«en la forma que sea menos gravosa para aquella»*. La expresión *«grave trastorno»* responde a un concepto jurídico indeterminado que ha venido siendo precisado por la jurisprudencia en el sentido de entender que sólo puede considerarse producido, cuando para el cumplimiento de la sentencia en los plazos previstos en la ley sea necesario desatender necesidades económicas de gran importancia a cargo del ente obligado al cumplimiento o recurrir a procedimientos de financiación cuyo carácter extraordinario pueda provocar un desequilibrio financiero. (Sentencia TSJ Andalucía de 29 de septiembre de 2017. Ponente Perez-Piaya Moreno o la Sentencia del TSJ Murcia de 6 de noviembre de 2016. Ponente Saez Domenech)

Estamos hablando de los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (13), cuyos tres objetivos son: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. Todos ello, fundamentado en los siguientes principios:

a) El Principio de estabilidad presupuestaria. (art. 3 LEPySF) en cuanto a la situación de equilibrio o superávit estructural.

Así pues, según la redacción de este artículo *«1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.»* Entendiendo por tal *«la situación de equilibrio o superávit estructural»* y *«la posición de equilibrio financiero»*.

Y se articulaba en la prohibición de déficit estructural (art 11.2 LEPySF); cumplimiento de la Regla de Gasto (art. 12 LEPySF) y volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas que no podían superar el 60% del

PIB.

Las políticas de gasto publico deben encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación

Todo ello de difícil cumplimiento para los ayuntamientos cuyo planeamiento de los años 80 y 90 dejó amplias zonas destinadas a suelo dotacional estructural, no vinculado a ningún área de reparto específica y, por lo tanto, sujetos a la posibilidad de que los propietarios rogaran la expropiación ya hace muchos años. Y que, de forma sorpresiva a partir de la primera década de este siglo, y coincidiendo con la crisis financiera e inmobiliaria, se convirtió en un auténtico Tsunami de solicitudes a ayuntamientos que no estaban preparados para reaccionar económicamente ante las inmensas solicitudes de indemnización por justiprecio que les estaban llegando a sus intervenciones y tesorerías.

b) El Principio de sostenibilidad financiera. (art. 4 LEPySF) en cuanto a la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Para el cumplimiento de este principio de sostenibilidad financiera, todas estas operaciones se someterán al principio de prudencia financiera.

Las políticas de gasto publico deben encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestario atendiendo a la *«situación económica, a los objetivos de la política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»*.

Pero ¿qué prudencia financiera puede adoptar un ayuntamiento fuertemente endeudado y que no sabe cuál va a ser la resolución definitiva sobre las valoraciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa o, peor aún, el Tribunal Supremo? ¿Qué programación y planificación plurianual puede hacerse cuando los justiprecios declarados por el JPEF o el TS son exorbitantes? Posiblemente solo le cabe una respuesta: litigar con la propiedad hasta que ya no haya más opción.

c) El principio en la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. (art. 7 LEPySF). Es decir, intentar forzar la activación de un procedimiento en un contexto donde se pretende proteger y aliviar la economía municipal no solo supone una contravención de la propia normativa aplicable sino de los principios informadores que rigen este contexto y cuya aplicación de la suspensión de la norma fue con el único fin de salvaguardar y proteger los intereses municipales.

d) Y, finalmente, el cumplimiento del Principio de responsabilidad (art 8) por el que las Administraciones públicas que incumplan las obligaciones contenidas en la ley, así como cuando provoquen o contribuyan a producir incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o convenios internacionales de los que España sea parte asumirán en la parte que les corresponda las responsabilidades que se derive.

Y es que la expropiación rogada prevista en la normativa autonómica valenciana choca de bruces con los anteriores principios constitucionales, sobre todo cuando las cantidades a indemnizar reclamadas son de cuantías que pueden desestabilizar las cuentas públicas por su volumen económico y por el efecto aditivo que ha producido la «moda» de reclamar la expropiación rogada.

El hecho de generarse en algunos municipios un mercado de aprovechamiento urbanístico no materializado y que este solo pueda ser adquirido por el ayuntamiento plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o

económica en todos aquellos municipios que se ven bajo la Espada de Damocles de la Expropiación Rogada. Ello, con el volumen económico que adquiere en relación con la situación económica de las administraciones públicas locales, tiene unas indudables consecuencias políticas generales, al crear el conflicto entre la negativa constitucional a que se rompa la Regla del Gasto, el control Estatal del cumplimiento del equilibrio financiero y, por otro, la obligación de asumir indemnizaciones por los justiprecios rogados.

Por ello, es evidente el choque constitucional que la STC 168/2023 no ha querido ver entre la facultad a la expropiación rogada y la obligación de cumplimiento de todos los anteriores principios y objetivos a los que la Constitución obliga a los ayuntamientos.

III. Una sentencia, en muchos casos, de imposible cumplimiento

1. No se ha vulnerado el derecho de propiedad, sino que se ha limitado temporalmente una facultad de este

La STC 168/2023 ha considerado que no existe el justo equilibrio necesario. Esa relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar con cualquier medida aplicada por el Estado, incluidas medidas que privan a una persona de sus posesiones, el Tribunal Europeo considera también esencial determinar si con la «acción o inacción» de la administración, la persona en cuestión tuvo que soportar una carga desproporcionada y excesiva (STEDH de 29 de marzo de 2011, asunto Potomska y Potomski c. Polonia § 65).

Considera, de forma equivocada a nuestro entender, que no se ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de la protección de los derechos fundamentales del individuo, *«al que se le obliga a soportar una carga excesiva al impedir el legislador durante un período prolongado de tiempo su derecho a instar a la administración a que expropie sus terrenos»*.

Si el plazo para instar la expropiación rogada se fija en el art. 104 del Decreto legislativo 1/2021 en cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que la administración lleve a efecto la expropiación de dichos terrenos, es cierto que los propietarios han debido esperar ahora otros siete años más para instar dicha expropiación. Sin embargo, no es cierto, tal como argumenta la sentencia que las reiteradas suspensiones de la ley se haya *«hecho de forma arbitraria y sin justificación alguna, y ha impedido que los particulares insten las medidas de protección de su derecho de propiedad que cabe legítimamente esperar de la administración: la expropiación de sus terrenos.»*

Y no es cierto porque la suspensión de la facultad de solicitud de la expropiación no priva al propietario en absoluto de su derecho, sólo lo retrasa. Y este retraso puede ser convenientemente indemnizado si se considera que se ha producido algún perjuicio. Pero obligar a la expropiación, en contra del interés general y de la obligación constitucional de las administraciones de mantener su estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad financiera, es un exceso de imposible cumplimiento.

2. La doctrina constitucional sobre la vulneración del principio de seguridad jurídica (ART. 9.3 CE)

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo también suscitó una segunda duda de constitucionalidad en torno al principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE, el cual ha de entenderse como *«la certeza sobre la regulación jurídica aplicable»* (SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5, y 29/2015, de 19 de febrero, FJ 5) así como *«la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho»* (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5).

Es cierto que son *«consustanciales al Estado de Derecho y [...] por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico»*. (STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8).

La facultad de solicitar la expropiación rogada «no conlleva necesariamente que la medida sea inconstitucional»

En el presente supuesto se cuestionó una suspensión que impedía de forma sobrevenida la aplicación del régimen jurídico de la expropiación rogada durante un período determinado de tiempo. Respecto a las modificaciones legislativas, el respeto al principio de confianza legítima, corolario a su vez del principio de seguridad jurídica (STC 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 7), *«no constituye un obstáculo infranqueable para el legislador [...], so pena de incurrir en el riesgo de petrificación del ordenamiento jurídico»* (STC 181/2016, de 20 de octubre, FJ 4). Pero con la suspensión de la facultad de solicitar la expropiación rogada que estaba limitada hasta el 31 de diciembre de 2023, tal como se ha demostrado, nada se ha petrificado, sino que se suspendió por razones evidentes de imposibilidad de los ayuntamientos de asumir nuevas obligaciones económicas no previstas ni previsibles.

Es cierto que se produce la paradoja de que no solo la administración no cumple con su deber de expropiar los terrenos afectados por el planeamiento urbanístico, sino que tampoco permite que los titulares de dichos terrenos puedan instarle a que lleve a cabo dicha expropiación, a la que tienen derecho ante el perjuicio patrimonial que les produce su inactividad. Sin embargo, el único perjuicio que sufre un propietario de suelo dotacional innecesario para la administración es de carácter tributario (el coste del IBI al que se ve obligado a pagar, y consecuencias de este en el resto de tributos).

Reconoce la STC 186/2023 que la suspensión de la facultad de solicitar la expropiación rogada *«no conlleva necesariamente que la medida sea inconstitucional, pues de modo que la injerencia en el ámbito garantizado por el principio de seguridad jurídica podría ser acorde con la Constitución si tuviera un fin legítimo.»*

Discute la sentencia constitucional la forma en que se ha producido la suspensión, considerando que ha incrementado la situación de incertidumbre a la que quedan sujetos los propietarios de los terrenos.

Así, si bien la disposición transitoria undécima introducida por la Ley 13/2016 previó una suspensión inicial del derecho a la expropiación rogada de solo dos años, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018, cuatro días antes de expirar este plazo, la Ley 27/2018 prorroga la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2020, otros dos años más; posteriormente, un día antes de expirar esta prórroga, la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, prorroga la suspensión esta vez tres años más, hasta el 31 de diciembre de 2023, suspensión ahora recogida en la disposición transitoria vigésima del Decreto legislativo 1/2021. En total, se han encadenado dos prórrogas a la suspensión inicial, dando lugar a una suspensión total de siete años.

Pero hoy es evidente que la fecha de 31 de diciembre de 2023 era ya de por sí un punto final. Prueba de ello, es que la tramitación del Anteproyecto de ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (14) no recogía ni la más mínima referencia a una nueva suspensión de la facultad. Por lo tanto, los propietarios ya sabían que no se iba a prorrogar dicha suspensión.

Sin embargo, es cierto que el legislador, aun existiendo casusas de mucho fondo que lo justificaran tal como hemos

visto anteriormente, no expuso claramente cuál era la finalidad que justificaba esta norma y sus sucesivas prórrogas. La Ley 13/2016 añadió la nueva disposición transitoria undécima a la Ley 5/2014, pero ni en su preámbulo, ni en su art. 99, que es el que operó dicha modificación, se exponen, ni expresa ni implícitamente, las razones que expliquen la finalidad de esta suspensión. Tampoco en las leyes que modifican esta norma y establecen sus sucesivas prórrogas, ni en sus preámbulos ni en su parte dispositiva, explican las razones en las que se fundamenta la suspensión de plazos para solicitar y tramitar la expropiación por ministerio de la ley.

Claramente este fue el error más grave que pudo cometer el legislador valenciano, aunque fuera evidente que la situación económica global y las economías de los ayuntamientos aconsejaban la toma de estas medidas excepcionales hasta el 31 de diciembre de 2023.

Sin embargo, hay que recordar que el artículo único y el anexo 67 de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, introdujo un apartado octavo al artículo 104 en el que se regula los supuestos en los que se podrá declarar la imposibilidad de expropiar por ministerio de la ley y para ello es preciso que *«el ejercicio de la expropiación rogada comprometiera seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad»*. Tal como de todos es sabido que las inmensas cantidades reclamadas por los propietarios, y aprobadas por el JPEF, TSJ-CV y TS, son capaces de desestabilizar la economía municipal. Véase por ejemplo la gravísima situación en la que se encuentran las cuentas públicas del Ayuntamiento de Vila-real. (15)

En tales casos, según prevé este precepto, los interesados tienen derecho a percibir los intereses legales conforme al justiprecio aprobado de los terrenos afectados *«hasta una efectiva adquisición en el plazo máximo de cinco años»*.

De esta forma, tras esta modificación, que entró en vigor el 8 de febrero de 2019, la ausencia de justificación respecto a la suspensión de los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada en aplicación de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 (actualmente disposición transitoria vigésima del Texto Refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021) podría resultar más evidente, especialmente cuando el apartado 8 del art. 104 de la Ley 5/2014 (actualmente el apartado 8 del art. 110 del Texto Refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021), permite declarar la imposibilidad de expropiar por ministerio de la ley, únicamente cuando el *«ejercicio de la expropiación rogada comprometiera seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad»*. Esta previsión prevé también una serie de garantías dado que la decisión debe ser motivada y debe adoptarse por el pleno del ayuntamiento, previa audiencia del interesado; adicionalmente dicha declaración comportará el pago de los intereses legales al titular de los terrenos, con una limitación temporal para la efectiva adquisición de estos que se fija en un plazo de cinco años.

En el supuesto de la disposición transitoria vigésima del Texto Refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021 tampoco existe ninguna justificación, ni garantía alguna aparejada, respecto a las injerencias en la seguridad jurídica que la suspensión de los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada provoca. Y el legislador no puso de manifiesto que dichos preceptos tuvieran como objeto salvaguardar otro bien o valor constitucional que se considere merecedor de protección o, en su caso, el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 135 CE.

Por lo tanto, aunque la suspensión estuviera más que justificada por razones económicas, lo que es cierto es que el legislador no lo justificó convenientemente. Por ello, la constitucionalidad de la medida se ha visto comprometida y, procede acatar la declaración de su inconstitucionalidad, como no podría ser de otra manera.

Aunque como ya hemos dicho la coincidencia en el tiempo de la propia sentencia y la finalización del plazo de

suspensión de la norma hace que esta primera solo sea una ratificación de la segunda.

IV. Soluciones alternativas

1. Prevenciones de la norma

a. Las reservas de aprovechamiento surgidas de cesiones de suelo dotacional

El artículo 84 TRLOTUP regula las reservas de aprovechamiento como una de las técnicas de gestión urbanística para la obtención de dotaciones y equipamientos en general que la administración pueda estar interesada en obtener antes de que se produzca la gestión urbanística del suelo y se le adjudique al propietario su correspondiente solar edificable.

Para ello, «con motivo de una cesión gratuita de terrenos a la administración, el o la cedente puede reservarse el aprovechamiento subjetivo de los terrenos para su posterior transferencia. Quien sufrague el justiprecio expropiatorio de un terreno, o renuncie a percibirlo, puede reservarse su correspondiente aprovechamiento.»

Pero aquí surge el mismo problema que ataca la STC: qué hacer con ese aprovechamiento urbanístico reservado si pasan los años y el propietario no puede materializarlo o enajenarlo.

El apartado 2 del artículo 84 establece que *«La reserva de aprovechamiento, una vez aprobada por el ayuntamiento, podrá vincularse al excedente de aprovechamiento municipal que le corresponda a aquel en suelo urbanizable o en actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano.»* Fórmula que realmente está prevista, además de para crear patrimonio municipal del suelo, para ayudar al ayuntamiento a gestionar este tipo de situaciones urbanísticas.

Evidentemente ello exige un acuerdo específico por parte del ayuntamiento, en particular por el órgano con competencias para la gestión urbanística, es decir, quien ostente la alcaldía (16) o el órgano en quien delegue (Junta de Gobierno Local o concejalía delegada) (17) .

Sin embargo, el apartado 4 de este precepto abre una puerta al regular el régimen de prioridad para la cancelación de estas reservas de aprovechamiento derivadas de anteriores cesiones al advertir que si este es *«objeto de una enajenación onerosa a una tercera persona (esta) mantendrá la propiedad del aprovechamiento urbanístico, pero perderá la posibilidad de reclamar la expropiación rogada de este y se reiniciará el cómputo de plazos en los términos del artículo 110.6 de este Texto Refundido.»*

Con ello, la ley nos está diciendo que si aquel que hubiera reservado el aprovechamiento estaba en disposición de reclamar a la administración su expropiación rogada, ello solo debería ser posible si este aprovechamiento reservado no está vinculado originalmente a algún área de reparto o al excedente de aprovechamiento municipal que le corresponda al ayuntamiento en suelo urbanizable, desarrollado o por desarrollar, o en actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano.

Así lo reconoce el apartado 5 del artículo 110 cuando establece que *«Las personas propietarias de las reservas de aprovechamiento, previa justificación de la imposibilidad de transferir la reserva, podrán solicitar la expropiación y ejercer los derechos regulados en los puntos 1 y 2, respecto de los terrenos que cedieron, en el plazo de tres años, contados desde la reserva.»*

Pero en este punto la ley hace un matiz: *«No se considerará a estos efectos imposibilidad para la transferencia de la reserva de aprovechamiento la imposibilidad que derive de circunstancias del mercado inmobiliario. Tampoco concurrirá el derecho a la expropiación rogada de reservas de aprovechamiento urbanístico en el supuesto de que en*

el marco del plan general se prevean mecanismos que posibiliten efectuar la transferencia del aprovechamiento urbanístico reservado». (18)

Lo que ha querido decir el legislador es que, para poder evitar las prácticas especulativas que se han sufrido en los últimos años de paralización del mercado inmobiliario en las que la única opción que tenía un propietario de aprovechamiento reservado era solicitar la expropiación o venderlo a un especulador, es razonable considerar que, si el mercado regulador no existe, ello no debe perjudicar a las arcas municipales. Y solo cuando este se active y se pueda demostrar que el aprovechamiento reservado es imposible materializarlo, se opte por la expropiación rogada.

Sin embargo, no es fácil determinar estas «circunstancias del mercado inmobiliario» sin un informe técnico y económico que fundamente la decisión de no admitir a trámite la expropiación rogada.

Otra fórmula para impedir el procedimiento de expropiación rogada de las reservas de aprovechamiento urbanístico es en el supuesto de que en el marco del plan general se prevean mecanismos que posibiliten efectuar la transferencia del aprovechamiento urbanístico reservado.

Es cierto que no son muchos los ayuntamientos que, en el marco de su planeamiento, determinen estos mecanismos de transferencias de las TAU's ya que sólo se dieron en PGOUs aprobados al amparo de la Ley del Suelo de 1990 y su Texto refundido de 1992 (19), que posteriormente fue declarado inconstitucional por STC 61/1997, 20 de marzo. Pero puede convertirse en una herramienta eficaz para evitar expropiaciones rogadas de reservas de aprovechamiento allí donde existan solares deficitarios en la relación entre su edificabilidad según planeamiento y el derecho subjetivo del propietario, haya o no haya edificación sobre el mismo.

Ello exige un trabajo intenso de vinculación de aprovechamientos y el establecimiento de mecanismos de transferencia en el planeamiento, pero mitigaría de forma importante las expropiaciones rogadas que se van a generar en suelo urbano. Y, además, al no ser modificaciones estructurales del planeamiento, sería de fácil gestión administrativa por los ayuntamientos.

b. La expropiación rogada de suelo dotacional

El artículo 110 TRLOTUP regula el procedimiento que se ha visto suspendido durante los últimos siete años de reiteradas crisis económicas, inmobiliarias y sanitarias.

La expropiación rogada consiste en que *«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.»* Es decir, que el objeto de este instrumento de gestión sólo se da sobre terrenos dotacionales que (i) no hayan de ser objeto de cesión obligatoria (ii) que no resulte posible la justa distribución de beneficios y cargas en el correspondiente ámbito de actuación, continuo o discontinuo. Este último aspecto es tremendamente importante para poder ofrecer soluciones imaginativas al grave problema que se les viene encima a los ayuntamientos de nuestra Comunitat con planes generales del siglo pasado en vigor.

Es importante para estos ayuntamientos saber en qué casos no es aplicable la expropiación rogada. Así en el apartado 3 se establece que este procedimiento de gestión urbanística no será aplicable en los siguientes casos:

a) A las personas propietarias de terrenos clasificados como suelo no urbanizable. Y ello, aunque parezca de una

lógica aplastante, es determinante para aquellas dotaciones públicas que están clasificadas como suelo no urbanizable. Figura esta que está presente en muchos de los Planes Generales de los años 90.

- b) A las personas propietarias de terrenos clasificados como suelo urbanizable, si, en el momento de la afectación, los terrenos se dedican a la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética o, en general, a actividades propias de su naturaleza rústica y compatibles con la clasificación y la afectación mencionadas hasta la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico. Es decir, que según este precepto las parcelas clasificadas como dotacionales en suelo urbanizable sólo serían expropiables si no tuvieran ningún tipo de explotación o actividad. Aunque realmente este supuesto se da en muy pocas circunstancias porque el suelo dotacional situado en suelo urbanizable siempre está vinculado a un área de reparto (el sector o la unidad de ejecución) y, en consecuencia, por aplicación de la regla d) del apartado 3 del artículo 110, no procedería tampoco su expropiación.
- c) A las personas propietarias que hayan obtenido una autorización para usos y obras provisionales, o cuando conste la obtención de un rendimiento económico, esté o no amparado mediante la correspondiente licencia. En este último caso la prueba de la carga de la existencia de un «rendimiento económico» recaería sobre el ayuntamiento.
- d) A las personas propietarias de suelos dotacionales incluidos en un área de reparto, en suelo urbano o urbanizable (20) . Posiblemente esta sea la causa de exclusión más definitiva y que puede servir a los ayuntamientos para mitigar sustancialmente los pagos a realizar por las expropiaciones rogadas a las que se van a ver obligados en los próximos años.

Hay que tener en cuenta que *«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.»* y no incurrir en ninguna de las causas de exclusión que hemos estudiado anteriormente. Es decir, que la carga de la prueba recae sobre el propietario de los terrenos declarados como dotacionales que deberá probar mediante un informe técnico tanto que su parcela no ha de ser objeto de cesión obligatoria, como que no resulta posible asignar su suelo a un área de reparto determinada o vincular el aprovechamiento que esta parcela genere al excedente de aprovechamiento municipal en suelo urbanizable o en actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano.

La otra fórmula para mitigar el impacto de la expropiación rogada en las arcas municipales es la adecuación del planeamiento municipal a alguna de las situaciones anteriores. Así, como dice el apartado 4, *«Si, antes de transcurrir los plazos establecidos en este precepto, se ha sometido a información pública y consultas una modificación o una revisión del planeamiento urbanístico que comporta la inclusión del suelo dotacional en un área de reparto conformada por un sector, una unidad de ejecución o actuación aislada a los efectos de su gestión, los plazos quedarán interrumpidos. El cómputo de los plazos se reanudará si transcurre un año sin haberse producido su aprobación definitiva.»*

Ahora bien, no hay planeamiento que permita que, en el plazo de un año, esté aprobado y resuelto el expediente, con evaluación ambiental y territorial mediante. Y ello va a ser una verdadera barrera a superar por los servicios técnicos y jurídicos municipales.

Como hemos dicho anteriormente, la picaresca del mercado inmobiliario ha llevado a utilizar la expropiación rogada como medio de especulación ante un mercado inmobiliario y urbanístico inexistente entre los años 2008 y 2021, solo mitigado por las suspensiones declaradas inconstitucionales en la STC 168/2023. Por ello, el apartado 6 del artículo 110 TRLOTUP determina que *«El ejercicio del derecho a instar la expropiación por ministerio de la ley, exige la acreditación fehaciente por parte de la persona solicitante de su condición de propietaria o causahabiente de los correspondientes terrenos dotacionales, así como de haber ostentando la condición de propietario o propietaria*

durante la totalidad de los plazos a que se refieren los apartados primero y segundo del presente artículo o de causahabiente desde la muerte de la persona propietaria, sin cuyo requisito no podrá valorarse el bien por el jurado provincial de expropiación forzosa. En el caso de producirse una transmisión onerosa de la propiedad durante el transcurso de los referidos plazos, se reiniciará el cómputo de los mismos para la nueva persona propietaria.»

Otra de las formas en que se puede neutralizar las expropiaciones rogadas, al menos temporalmente durante cinco años, es la prevista en el apartado 8 del artículo 110 TRLOTUP, según el cual «*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.»*

Para que esta declaración sea eficaz, tiene que acordarse por el pleno del ayuntamiento, con audiencia previa de la persona interesada, y (21) 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.

2. Las actuaciones de dotación

La expropiación rogada se produce, fundamentalmente, por la inexistencia de suelo en el que materializar el aprovechamiento reservado o que la dotación no genera aprovechamiento urbanístico materializable en algún solar.

Sin embargo, para determinar el justiprecio de la parcela calificada como dotacional, y con él el valor de la parcela a expropiar, resulta necesario calcularlo con referencia al aprovechamiento potencial que esta parcela podría haber generado.

Por ello, la solución a la falta de solares en los que materializar aprovechamiento es generar más aprovechamiento. Pero ¿cómo?

La solución podría ser la creación de actuaciones de dotación sobre el propio suelo dotacional.

Las Actuaciones de Dotación ofrecen facilitar y dar respuestas solventes a cuestiones urbanas tan trascendentales y comunes en los planeamientos actuales y vigentes derivados del sistema anterior, como por ejemplo la provisión de un incremento de aprovechamiento atribuible a una parcela edificable que pudiera admitirlo urbanísticamente para compensar los derechos edificables de unas parcelas Dotacionales Aisladas cuya obtención pública, según el planeamiento heredado, sólo fuera posible mediante la aplicación de la expropiación rogada (22)

Las Actuaciones de Dotación son actuaciones de transformación urbanística que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste. (artículo 7.1.b) TRLS'15 b) y 74.1.b) TRLOTUP)

Es decir, son actuaciones urbanísticas que traen causa de una alteración del aprovechamiento urbanístico asignado por el planeamiento anterior mediante un aumento de la edificabilidad, cambio de uso o mayor densidad, producida en el proceso de revisión o de una modificación del planeamiento vigente, aplicado en principio a una o varias parcelas aisladas de suelo Urbano-urbanizado, y que tienen por finalidad garantizar un equilibrio entre el incremento de aprovechamiento anterior y las dotaciones públicas que dicho incremento genera.

Consecuentemente, a partir de la entrada en vigor de las Actuaciones de Dotación cabe la posibilidad de que en suelo Urbano, aunque sea suelo calificado como dotacional, se modifique el planeamiento atribuyendo un aprovechamiento adicional sobre el previsto anteriormente y sobre la base de la aplicación obligada del principio general del urbanismo español de reparto de beneficios y cargas.

El aprovechamiento adicional resultante puede destinarse al pago en especie a la propiedad del suelo dotacional, el cual se materializará en su día, previa o simultáneamente a la solicitud de la licencia de obras. Momento este en el que la propiedad tendrá la obligación de asumir la carga de cesión del suelo dotacional y en el que la administración recibirá la dotación y patrimonializará parte legal que le corresponda del aprovechamiento lucrativo atribuido por el nuevo plan.

Con ello se consiguen varios beneficios indudables:

- a) La ejecución y cesión de la dotación a cargo del propietario titular del aprovechamiento adicional, que coincidirá con el titular del suelo calificado como dotacional.
- b) La creación de un área de reparto, posiblemente uniparcelaria a desarrollar por el propietario o por la administración actuante mediante un Programa de Actuación Integrada.
- c) La administración recibirá una mayor dotación urbanizada y ejecutada y el excedente de aprovechamiento que le corresponda.
- d) Y, si se me permite, todo este proceso puede suponer un revulsivo para las expropiaciones rogadas que solo busquen especular con el suelo dotacional a la vista de los escandalosos precios del suelo que surgen de los procesos contencioso-administrativos a los que aboca la expropiación rogada.

Con ello, se conseguirá el objetivo tradicional en el urbanismo español de obtención pública gratuita de los suelos Dotacionales mediante la aplicación de técnicas de compensación mediante la creación de un aprovechamiento adicional a entregar al propietario de suelo dotacional o aprovechamiento reservado, a gestionar mediante programas de actuación aislada, reparcelaciones horizontales y/o constitución de complejos inmobiliarios en que los usos públicos y privados puedan convivir.

Y con ello ya no solo se dispone del procedimiento de expropiación a iniciativa de la administración o de expropiación rogada para ejercitar el derecho de propiedad. Fórmula que, como ya hemos visto, lo que viene produciendo gravísimos quebrantos en el erario público municipal. Y que, en caso de no corregirse rápidamente, acabarán generando, si no lo han hecho ya, niveles de deuda municipal aún más dramáticos e insostenibles que los que actualmente presentan muchos Ayuntamientos (23) .

Limitaciones legales a las actuaciones de dotación.

Con respecto a los deberes que comportan las Actuaciones de Dotación, el artículo 18.2 del 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 establece que cuando se trate de las Actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1.b), se exigirán con las siguientes salvedades:

- a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por

su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

- b)** El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4 (24) , o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Asimismo, el artículo 36 TRLOTUP, en las letras b), c) y d) de su apartado 4 establece que:

«4. En suelo urbano, cuando la edificabilidad residencial media preexistente en la subzona de ordenación pormenorizada o en el área homogénea por usos y tipologías ya supere el metro cuadrado edificable por metro cuadrado de suelo, el nuevo planeamiento no podrá aumentar la edificabilidad residencial aplicable a cada parcela con respecto a las previsiones del planeamiento anterior.

No obstante, en actuaciones de dotación, rehabilitación, renovación o regeneración urbana, por razones justificadas en la memoria de viabilidad económica y siempre que sea compatible con la racionalidad, la calidad y el paisaje de la ordenación urbana del ámbito en el que se planteen, podrá incrementarse la edificabilidad respecto al planeamiento anterior, en los siguientes términos:

- b)** *En parcelas urbanas o solares, el índice de edificabilidad neta residencial de la parcela no podrá superar en más de un 50 % el índice de edificabilidad neta residencial medio de las parcelas urbanas o solares ubicados en la subzona de ordenación o del área homogénea correspondiente.*
- c)** *En los supuestos previstos en las dos letras anteriores, la densidad de viviendas resultantes no podrá superar en más de un 50 % la densidad de viviendas media del ámbito de referencia utilizado, con el límite del duplo de la establecida en el apartado 3 de este artículo (25) .*
- d)** *El incremento de suelo dotacional público que exija un incremento de edificabilidad, se determinará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.3 de este Texto Refundido (26) y en su anexo IV, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique, en lo relativo al cálculo del estándar dotacional global, y con carácter general se realizará en función de las necesidades del entorno con zonas verdes o equipamientos públicos en la proporción adecuada para atender las necesidades de la nueva ordenación».*

Asimismo, el artículo 36.5 TRLOTUP también regula un procedimiento análogo para los suelos de uso terciario o industrial.

5. En suelo urbano, para los usos terciario o industrial sometidos a actuaciones de dotación, rehabilitación, renovación o regeneración urbana, por razones justificadas en la memoria de viabilidad económica y siempre que sea compatible con la racionalidad, la calidad y el paisaje de la ordenación urbana del ámbito en el que se planteen, podrá incrementarse la edificabilidad atribuida al planeamiento anterior al suelo objeto de modificación en los términos que reglamentariamente se establezcan, sin que en ningún caso se pueda superar el duplo del índice medio de edificabilidad neta de estos usos en parcelas urbanas o solares ubicados en la subzona de ordenación o del área homogénea correspondiente, o de dos metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo de índice de edificabilidad bruta de estos usos en unidades de ejecución.

El incremento de suelo dotacional público que exija el incremento de edificabilidad se determinará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.3 de este Texto Refundido y en su anexo IV, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique, en lo relativo al cálculo del estándar dotacional global, y con carácter general se realizará en función de las necesidades del entorno con zonas verdes o equipamientos públicos en la proporción adecuada para atender las necesidades de la nueva ordenación.

Por otro lado, el artículo 67.3 TRLOTUP establece que:

«3. Las nuevas soluciones propuestas deberán mantener el equilibrio del planeamiento vigente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, suplementando, en su caso, la red primaria y la red secundaria de dotaciones, de forma que cumplan con los criterios de calidad, capacidad e idoneidad exigidos según el anexo IV de esta ley.»

No será necesario suplementar la supresión, total o parcial, de aquellos usos que, aun estando calificados por el planeamiento vigente como equipamiento público, el uso público implantado en su día no responda hoy a la prestación de servicios públicos. Las superficies destinadas a dichos usos no serán computables para el cálculo del estándar dotacional global.»

A los efectos de verificar mantenimiento del equilibrio preexistente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, así como el mantenimiento del estándar global dotacional, únicamente se considerarán las zonas verdes calificadas en el planeamiento vigente que cumplan las condiciones funcionales y de calidad exigidos para ellas en el anexo IV de esta ley. Se exceptúan de esta regla general los supuestos de incremento de edificabilidad en suelo urbano regulados en el artículo 36».

Y, finalmente, el artículo 82.1.b) TRLOTUP regula:

«b) En parcelas de suelo urbano incluidas en unidades de ejecución delimitadas con destino a su renovación global, así como también en ámbitos delimitados para llevar a cabo operaciones de reforma interior y en parcelas individuales sometidas al régimen de Actuaciones Aisladas que tengan atribuido un incremento de aprovechamiento con respecto del otorgado por el planeamiento anterior, será de aplicación, con carácter general, el 10 % de dicho incremento que, excepcionalmente, podrá reducirse para el caso de Actuaciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de rentabilidad económica sensiblemente inferior hasta un 5 %, o incrementarse hasta el 20 % si la rentabilidad resultante de la memoria de viabilidad económica correspondiente a cada una de estas Actuaciones con relación a las rentabilidades resultantes de otras Actuaciones de la misma área urbana homogénea es sensiblemente superior».

La generación de este aprovechamiento adicional permite también que en el proceso expropiatorio se indemnice al propietario expropiado en especie con el nuevo aprovechamiento generado. Tal como establece el artículo. 43.2 del TRLS/15:

«2. (...) cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes.»

Esta modalidad posibilita que el Ayunta pueda imponer el justiprecio en especie en vez de que lo haga en metálico de forma obligatoria, sobre todo en los casos en que se puedan utilizar las actuaciones de dotación y materializarlas a través de complejos inmobiliarios.

3. Los complejos inmobiliarios

Pero la solución no será definitiva únicamente con la utilización de las actuaciones de dotación. Estas son la solución a nivel planeamiento urbanístico. Pero necesitan indudablemente de gestión urbanística, de un instrumento por el que se materialicen tanto los aprovechamientos privativos como los aprovechamientos públicos (equipamientos y dotaciones en general).

Este instrumento, novedoso si se quiere, es el «Complejo Inmobiliario». Un instrumento jurídico urbanístico poco utilizado y que permite, por fin, dar solución a los aprovechamientos urbanísticos generados en los procesos de expropiación rogada.

Tal como se recoge en la «Guía para los programas de actuación aislada, las actuaciones de dotación y los complejos inmobiliarios de carácter urbanístico» editada por la Generalitat Valenciana los complejos Inmobiliarios son una de las innovaciones más trascendentales introducidas por la legislación estatal y las autonómicas vigentes aplicables a la gestión urbanística en la ciudad consolidada es la relativa a la constitución de los denominados Complejos Inmobiliarios de carácter urbanístico (27) .

Como describe la Guía los complejos inmobiliarios se caracterizan formalmente por la coexistencia en una misma parcela o edificación, bien en el subsuelo, en la rasante o en el vuelo, de usos de dominio público con usos de dominio privado, manteniendo cada uno esa caracterización y gestionados en régimen de comunidad de propietarios. Lo cual les confiere una gran utilidad y versatilidad en las disposiciones que puedan adoptarse para los casos en que el interés general así lo requiriera en la gestión urbanística y, sobre todo, en la siempre comprometida y constreñida intervención en la ciudad consolidada (en el suelo Urbano).

Este instrumento urbanístico, tan poco utilizado, propiciará la más fácil implantación de aquellas dotaciones públicas que el interés general así requiriera en el consolidado suelo urbano.

Fundamentación legal.

El artículo 26.5 del TRLS/15 establece lo siguiente:

«4. Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación».

Posiblemente este precepto sea en sí el más importante para los ayuntamientos con problemas de expropiaciones rogadas, abriendo puertas inimaginables hasta ahora a las múltiples presiones que van a sufrir las arcas municipales en los próximos años.

Asimismo, el artículo 18.2.b) del TRLS/15 establece también lo siguiente:

«b). El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo

inmobiliario situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones que así lo prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística».

De la misma forma la legislación autonómica valenciana en el artículo 107 del TRLOTUP/21 determina que:

«1. El planeamiento podrá prever en una única parcela superficies edificadas superpuestas tanto en la rasante como en el subsuelo o en el vuelo, destinadas a usos lucrativos privados y a usos de dominio públicos constituidos en complejo inmobiliario de carácter urbanístico, pudiendo establecerse tanto en edificaciones ya realizadas como en suelos no edificados, en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo y cumpliendo los requisitos señalados en el apartado 3 del anexo XIII de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique.

2. En todo caso, la edificabilidad destinada a uso lucrativo privado computará a efectos de la determinación de los estándares de la red secundaria de dotaciones y de la calidad urbana en virtud de lo establecido en el artículo 36 de este texto refundido. En el supuesto contemplado en el apartado 5 de dicho artículo, se podrá sustituir la cesión de suelo dotacional por la entrega de superficie edificada en los términos establecidos en el apartado 3 del anexo XIII de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique.»

Y el apartado 3 del ANEXO XIII del TRLOTUP/21 describe los complejos inmobiliarios, estableciendo que:

a). Los complejos inmobiliarios se constituyen por la construcción en una única edificación de superficies superpuestas en la rasante, en el subsuelo o en el vuelo de usos de dominio público con usos de dominio privado, conformadas como fincas especiales de atribución privativa, previa desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público.

b). La constitución de un complejo inmobiliario deberá cumplir los requisitos mínimos siguientes:

- 1. Que se trate de usos compatibles socialmente, debiendo los usos privados respetar el interés general que representan los usos de dominio público.*
- 2. Que se trate de usos compatibles funcionalmente, cumpliéndose que las instalaciones técnicas y estructurales de ambos usos coexisten de manera correcta.*
- 3. Que para el caso de la construcción de un complejo inmobiliario a partir de un suelo ya calificado como uso dotacional público, se conformará una Actuación de dotación que deberá satisfacer las cargas y deberes legales que comporta la incorporación de los usos privativos, determinándose los estándares correspondientes al suelo dotacional y al porcentaje público de plusvalías en función del aprovechamiento derivado del uso lucrativo privado atribuido.*

c) Para el caso establecido en el artículo 36.5 de este texto refundido, se podrán sustituir las cesiones de suelo por la entrega de una superficie edificada integrada en el propio complejo inmobiliario de valor equivalente al valor legal del suelo sustituido, o del aprovechamiento adicional atribuido».

Con todo ello se evidencia que es posible sustituir la cesión física de la superficie de un suelo dotacional (m^2s) que el planeamiento hubiera delimitado, por la edificabilidad (m^2t) que le corresponda o por la dotación ya construida prevista en ese suelo por el planeamiento urbanístico.

La solución a la expropiación rogada, o al menos muchos de los casos que pueden provocar esta, es la sustitución del suelo calificado como dotacional (m^2s) por el vuelo (m^2t) ya construido. Garantizando, la finalidad y la financiación de

la construcción del equipamiento y destinando los recursos económicos derivados del valor de la compensación económica correspondiente a los suelos dotacionales y el porcentaje de participación pública de la administración en las plusvalías y, en su caso, todo el excedente que pudiera existir sobre el aprovechamiento subjetivo de la propiedad derivado del incremento del aprovechamiento objetivo.

Compatibilidad de usos en los complejos inmobiliarios.

Evidentemente los usos demaniales dotacionales en que se puede desagregar un conjunto inmobiliario se distinguirían entre:

Clasificación general de las dotaciones públicas ANEXO IV. 2. 1.

a) Comunicaciones: Red viaria (CV), Red viaria tránsito (CVT), Red viaria prioridad peatonal (CVP) Aparcamientos (CA).

b) Zonas verdes y espacios libres: Parques (VP), Jardines (VJ), Áreas de juego (VA) o Espacios libres (EL).

Resulta lógico considerar que, en principio solo podrían implantarse usos privativos (aprovechamiento lucrativo) en el subsuelo (sótano o semisótano, o aprovechando las pendientes) de forma que no perjudiquen el uso y disfrute públicos de dichos espacios y, en concreto, a Usos de Aparcamientos (Garajes privativos), Usos Terciarios-Comerciales (Centros de venta «al por menor»), Usos de Almacenaje y Talleres artesanales (de actividades inocuas), Usos Culturales (como, por ejemplo, Museos) (28). Pero ¿Por qué no usos residenciales, hoteleros u oficinas si la pendiente del terreno lo permitiera y se justificara que, tanto la viabilidad de la zona dotacional como la habitabilidad del subsuelo de esta, era posible? Evidentemente ello se deberá determinar y justificar en cada caso.

En cuanto a los restantes equipamientos Deportivo-recreativo (QD), Educativo-cultural (QE) Sanitario-asistencial (QS), Administrativo-institucional (QA), Infraestructura-servicio urbano (QI), Dotacional múltiple (QM) e incluso Residencial dotacional (QR) las posibilidades son mucho más amplias. Aunque la Guía propone los siguientes usos privados:

- a. **En el subsuelo**, excepcionalmente los señalados en el epígrafe anterior, siempre que se justifique expresamente que no perjudiquen al uso y la funcionalidad pública del Equipamiento bajo el que se implanten.
- b. **En la rasante y/o sobre esta en el vuelo** (en la planta de rasante, si la ocupación del equipamiento lo permite, o en las plantas superiores sobre el equipamiento y, en concreto, los siguientes:
 - Usos de vivienda, tanto de renta libre como de protección pública y de residencia temporal para colectivos singulares (Co-living, senior-living, residencias de estudiantes, Residencias de la 3ª edad, centros de acogida etc.).
 - Usos asistenciales educativo-culturales (Centros privados Sanitarios, de la Enseñanza, Librerías etc.) y co-workings y oficinas).
 - Usos de Hostelería (Hoteles, Restaurantes etc.).

V. Conclusiones

La sentencia del tribunal constitucional obvia la situación social y económica general durante los últimos quince años. Incluso no aprecia el choque entre el derecho de propiedad, la función social de este y los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y su sostenibilidad financiera. Pero ello ya no importa, sobre todo porque la propia administración ya había decidido que el 31 de diciembre de 2023 acababan las sucesivas prórrogas de la suspensión de las expropiaciones rogadas.

Es el momento, pues, de afrontar por los ayuntamientos soluciones al gravísimo problema de las dotaciones y reservas de aprovechamiento no incluidas en áreas de reparto. Y de la avalancha de expropiaciones rogadas que van a sufrir durante los próximos dos años.

Pero, por supuesto el urbanismo da soluciones imaginativas a este problema, no para solucionarlo totalmente, pero al menos para mitigarlo de forma importante.

Para ello, las desconocidas actuaciones de dotación y la constitución de complejos inmobiliarios con usos compartidos públicos y privados, van a poder dar la solución tan necesitada por los ayuntamientos. Pero ello, exige gestión urbanística especializada y, sobre todo, un gran esfuerzo de formación de los equipos técnicos y jurídicos ante las herramientas que, hasta ahora, no se habían utilizado.

-
- (1) Artículo 99 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat «Hay que añadir una nueva disposición transitoria, con la siguiente redacción: *Undécima. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el cómputo de los plazos para advertir a la Administración competente para que presente el hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo establecido por el artículo 104.1 y 104.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2018.*»

[Ver Texto](#)

- (2) Artículo 84 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat por la que se modifica la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, que queda redactada como sigue: «*A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el cómputo de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo establecido en el artículo 104.1 y 104.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta suspensión de plazo no afecta a las reservas de aprovechamiento ni a ningún caso en el que la administración ya haya obtenido y ocupado los terrenos.*»

[Ver Texto](#)

- (3) Artículo 96 de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Se añade una nueva disposición transitoria primera bis, se modifica la disposición transitoria undécima, «*Disposición transitoria undécima A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el cómputo de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y se dirija al jurado provincial de expropiación para justipreciar según lo establecido 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, quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta suspensión de plazo también afecta a aquellos casos en los que la Administración ha obtenido y ocupado los terrenos dotacionales mediante contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad.*»

Ver Texto

- (4) Y el artículo 97 de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021 modifica la disposición transitoria undécima que queda con la redacción siguiente: *«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.»*

Ver Texto

- (5) Disposición transitoria vigésima. Cómputo de plazos en la expropiación rogada. *«Quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2023 los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada prevista en el artículo 110 de este texto refundido 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.»*

Ver Texto

- (6) El Protocolo Adicional de 20 de marzo de 1952 al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Públicas, ratificado por España el 2 de noviembre de 1990 reconoce en su artículo 1 el derecho a la propiedad privada. En el apartado primero se reconoce el derecho de toda persona física o moral al respeto de sus bienes sin que nadie pueda ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del Derecho Internacional. El apartado segundo reconoce a los Estados el poder de regular el uso de los bienes conforme al interés general. Dice textualmente este apartado: *«las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de multas».*

Ver Texto

- (7) En el mismo sentido el Tribunal Supremo, al menos hasta ahora, configura el derecho de propiedad como un derecho estatutario, modificable, por tanto, por el ordenamiento jurídico, que no dará lugar, por norma general, a indemnización, ya que, al ser creación de la ley, el titular tendrá únicamente aquellas facultades que en cada caso la norma jurídica le conceda (STS de 7/11/1988, 2/11/1989 y 5/11/1996, entre otras muchas).

Ver Texto

- (8) RUÍZ-NAVARRO, J.L, Sinopsis del artículo 33 de la Constitución Española, Congreso de los Diputados, 2004, Fuente: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33 &tipo=2>.

Ver Texto

- (9) SIMOU, SOFIA. La configuración filoclimática del derecho de propiedad. ED. INDRET 2017, pg 10 y sgts.

Ver Texto

(10) Ruiz-Navarro, José Luis. Sinopsis artículo 33 CE

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>

Ver Texto

(11) RENAU FAUVELL, FERNANDO. La sentencia del TEDH de 23/9/1982: limitaciones a la propiedad por actuaciones urbanísticas. <https://www.linkedin.com/pulse/la-sentencia-del-tedh-de-2391982-limitaciones-por-renau-faubell-yx3uf%3FtrackingId=AgfB%252FyLtRjy0YxKiKYtzGQ%253D%253D/?trackingId=AgfB%2FyLtRjy0YxKiKYtzGQ%3D%3D>

la sentencia del Tribunal Constitucional afirma que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido que *«Según el Tribunal de Justicia, todos los efectos reprochados (véase el apartado 58 anterior) se derivan de la reducción de la disponibilidad de los bienes de que se trata. Son el resultado de las limitaciones al derecho de propiedad, que se ha vuelto precario, y de las consecuencias de estas limitaciones sobre el valor de los bienes inmuebles. Sin embargo, aunque ha perdido su contenido, el derecho en cuestión no ha desaparecido. Los efectos de las medidas de que se trata no pueden equipararse a una privación de propiedad. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que los demandantes han podido seguir utilizando su propiedad y que, si bien se ha dificultado la venta de bienes inmuebles en Estocolmo afectados por permisos de expropiación y prohibiciones de construcción, se ha mantenido la posibilidad de vender; según la información facilitada por el Gobierno, hubo varias decenas de ventas».*

Ver Texto

(12) Igualmente, en la sentencia de 1 marzo 2001 en el caso Malama contra Grecia, el Tribunal reitera la necesidad de que se respete el principio de proporcionalidad entre la necesidad de protección de la propiedad privada y las razones de interés general para restringirla. En este mismo sentido pueden citarse, entre otras, la Sentencia del Caso Rúspoli Morenés contra España, de 28 de junio de 2011, la Sentencia dictada en el Asunto Sociedad Anónima del Ucieza c. España, de 4 de noviembre de 2014 o la Sentencia de 2 febrero de 2010, Caso Aizpurua Ortiz y Otros contra España.

Ver Texto

(13) Dice el Preámbulo de la ley que *«La crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria. En el marco de esa Ley se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, con un 11,2 por ciento del Producto Interior Bruto en 2009.»*

Ver Texto

(14) DOGV num. 9688 / 21.09.2023. Anuncio de 20 de septiembre de 2023, de apertura de audiencia ciudadana del Anteproyecto de ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat

Ver Texto

(15) El Ayuntamiento de Vila-real pone a disposición de la ciudadanía la documentación relativa a los pagos por sentencias y otras contingencias por procedimientos urbanísticos iniciados antes de 2011

https://www-vila--real-es.translate.google.com/portal/p_20_contenedor1.jsp?seccion=s_fdes_d4_v2.jsp&codbusqueda=2006&language=ca&codResi=1&codMenuPN=600&codMenuSN=626&codMenu=1167&_x_tr_sl=ca&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc

Ver Texto

- (16) Artículo 21.1.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local- LRBRL.

Ver Texto

- (17) Artículo 43.2 del del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales -ROF.

Ver Texto

- (18) Punto redactado por el Decreto Ley 1/2022. En negrita se destaca la novedad respecto redacción anterior.

Ver Texto

- (19) 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

Ver Texto

- (20) Letra añadida 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.

Ver Texto

- (21) Aquí en la redacción anterior se decía «*producirse antes de transcurrir los plazos previstos en este precepto y en todo caso, antes de la resolución del jurado provincial de expropiación forzosa*».

Ver Texto

- (22) FERNÁNDEZ, GERARDO ROGER. «Para comprender las actuaciones de dotación (de una vez por todas)». Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 54, Nº 341, 2020, págs. 19-40

Ver Texto

- (23) FERNANDEZ, GERARDO ROGER et al. Guía para los programas de actuación aislada, las actuaciones de dotación y los complejos inmobiliarios de carácter urbanístico. Dirección General de Urbanismo Valencia, junio 2023

Ver Texto

- (24) Art. 26. 4. TRLS'2015. «*La constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a)*

del apartado 1 del artículo 18.

El complejo inmobiliario podrá constituirse sobre una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, siempre que sean colindantes entre sí o únicamente se hallen separadas por suelos que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.»

Ver Texto

(25) 3. *En sectores de suelo urbanizable residencial, las densidades residenciales **no serán superiores a 100 viviendas por hectárea ni a un metro cuadrado edificable de uso residencial por metro cuadrado de suelo.** Todos los sectores de uso residencial deberán contar **con un mínimo de edificabilidad terciaria.** El plan podrá optar por fijar un índice de edificabilidad terciaria al respecto, o bien por regular en su normativa la compatibilidad de los usos terciarios que se prevean en el sector con el uso residencial predominante. Este mínimo de edificabilidad terciaria no podrá destinarse íntegramente al uso de alojamientos turísticos sujetos a su reglamentación administrativa sectorial.*

Ver Texto

(26) 3. *Las nuevas soluciones propuestas deberán mantener el equilibrio del planeamiento vigente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, suplementando, en su caso, la red primaria y la red secundaria de dotaciones, de forma que cumplan con los criterios de calidad, capacidad e idoneidad exigidos según el anexo IV de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique.*

No será necesario suplementar la supresión, total o parcial, de aquellos usos que, aun estando calificados por el planeamiento vigente como equipamiento público, el uso público implantado en su día no responda hoy a la prestación de servicios públicos. Las superficies destinadas a dichos usos no serán computables para el cálculo del estándar dotacional global.

A los efectos de verificar el mantenimiento del equilibrio preexistente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, así como el mantenimiento del estándar global dotacional, únicamente se considerarán las zonas verdes calificadas en el planeamiento vigente que cumplan las condiciones funcionales y de calidad exigidos para ellas en el anexo IV de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique. Se exceptúan de esta regla general los supuestos de incremento de edificabilidad en suelo urbano regulados en el artículo 36.4.

Ver Texto

(27) <https://mediambient.gva.es/documents/20551182/174929742/09.+GU%C3%8DA+PARA+LOS+PROGRAMAS+DE+ACTUACI%C3%93N+AISLADA%2C+LAS+ACTUACIONES+DE+DOTACION+Y+LOS+COMPLEJOS+INMOBILIARIOS.pdf/dc4bb2da-f5ee-d04e-2433-46cfad986ca2?t=1688564646688>

Ver Texto

(28) FERNÁNDEZ, GERARDO ROGER. «GUÍA PARA LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA, LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN Y LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS DE CARÁCTER URBANÍSTICO» Pg.73 y sgts.

Ver Texto

