

LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY: UN DERECHO DEL EXPROPIADO Y UN IMPERATIVO PARA LA ADMINISTRACIÓN

Haydée Crescente Concepción*

Universidad de La Laguna

RESUMEN

La naturaleza jurídica de una parcela puede resultar afectada a través de la aprobación del planeamiento urbanístico, que comporta la declaración de utilidad pública y la consiguiente necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes. En este contexto, el propietario del terreno afectado –en una forma específica– puede encontrarse en una situación de restricción prolongada de sus derechos. En efecto, se convierte en titular de un suelo sin perspectiva de provecho y a la espera de una expropiación que tarda en materializarse. En este caso, se configura lo que podría considerarse la única alternativa a la que puede recurrir el propietario afectado: la expropiación por ministerio de la ley. En el presente trabajo, se estudia esta institución jurídica, también denominada expropiación rogada. Se procederá a examinar su origen, su evolución y sus implicaciones en el marco jurídico más reciente, y todo ello con el propósito de esclarecer esta atípica figura jurídica en la que es el mismo propietario quien exige que le expropien sus bienes y derechos.

PALABRAS CLAVE: Administración, derecho de propiedad, expropiación, justiprecio, ley.

EXPROPRIATION BY OPERATION OF LAW: A RIGHT OF THE EXPROPRIATED PARTY
AND AN OBLIGATION FOR THE ADMINISTRATION

ABSTRACT

The legal nature of a parcel of land may be affected through the approval of urban planning, which entails the declaration of public utility and the subsequent necessity for the occupation of the corresponding goods and rights. In this context, the owner of the affected land –in a specific manner– may find themselves in a situation of prolonged restriction of their rights. In effect, they become the holder of land with no prospect of benefit and await an expropriation that is delayed in materializing. In this case, what could be considered the only alternative available to the affected owner is expropriation by operation of law. This paper examines this legal institution, also known as requested expropriation. It will proceed to analyze its origins, evolution, and implications within the most recent legal framework, with the aim of clarifying this atypical legal concept in which it is the owner themselves who requests the expropriation of their goods and rights.

KEYWORDS: Administration, property rights, expropriation, just compensation, law.

DOI: <https://doi.org/10.25145/j.anfade.2024.41.03>

ANALES DE LA FACULTAD DE DERECHO, 41; julio 2024, pp. 45-94; ISSN: e-2530-8319

Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA)



INTRODUCCIÓN

El derecho real preeminent es el derecho de propiedad, un derecho que regula el contorno entre lo nuestro y lo ajeno, y que integra una serie de atribuciones, como la facultad de exclusión, en virtud de prevenir la intromisión de terceros.

Contra el derecho de propiedad y en favor de un bien común –el interés general– se erige una de las prerrogativas de mayor alcance que posee la Administración: la expropiación forzosa. La gran potencia de esta institución jurídica se manifiesta en el hecho de que se configura como una privación de un derecho acordada de manera imperativa.

Ante este despojo de la propiedad, resulta justo que el acto de expropiación cumpla plenamente con las garantías que el ordenamiento jurídico confiere al propietario. En este contexto, la eficacia de la práctica expropiatoria no solo debe atender a las garantías constitucionales, sino que, además, no puede desvincularse de la dimensión temporal que caracteriza su procedimiento.

En este sentido, la omisión de los plazos pre establecidos o la dilación indebida del procedimiento expropiatorio no solo menoscaba la oportunidad que motiva la expropiación, en virtud del interés público, sino que, además, impide el cumplimiento de la justa indemnización del propietario afectado, cuestión que reviste un interés público tan relevante como el primero.

Teniendo en cuenta lo expuesto, como consecuencia del planeamiento urbanístico, es posible que el propietario se encuentre en la situación de ostentar la titularidad de un suelo que carece de cualquier posibilidad de aprovechamiento y a la expectativa de una expropiación que se demora en el tiempo. Por lo tanto, este prolongado periodo de espera coloca al propietario en una situación de indefensión, viéndose su derecho de propiedad, en su dimensión económica, gravemente afectado.

Así pues, ante la inactividad de la Administración, surge la figura de la expropiación por ministerio de la ley, como un instrumento jurídico que confiere al propietario la facultad de instar el procedimiento expropiatorio respecto de sus propios bienes y derechos. De esta manera, se constituye como una auténtica excepción a la regla, dado que es el propietario quien solicita la expropiación de su propio bien.

En el presente trabajo, se tiene por objeto el estudio de los diversos extremos de la expropiación por ministerio de la ley, a través de un análisis que abarca sus dimensiones históricas, conceptuales, normativas y jurisprudenciales. De manera concreta, se persigue alcanzar los siguientes objetivos: en primer lugar, examinar los fundamentos jurídicos y conceptuales del derecho de propiedad y la expropiación forzosa. En segundo término, se pretende realizar un análisis del marco normativo relativo a la expropiación por ministerio de la ley, prestando atención a sus especificidades y al estudio de sus antecedentes legislativos, así como a su legislación vigente. Asimismo, se recurrirá tanto a la jurisprudencia consolidada como a la más reciente y relevante en la materia.

Todo lo expuesto, considerando que se trata de una figura jurídica sujeta a un marco legislativo y doctrinal limitado, que ha sido, en gran medida, configurada por la jurisprudencia. De esta manera, se plantea como principal objetivo esclarecer una institución jurídica que, si bien no está exhaustivamente delimitada por el legislador, reviste una relevancia extraordinaria en la protección del derecho de propiedad.

1. DERECHO DE LA PROPIEDAD COMO LEY INNATA

Por lo menos, el ser humano parece ser propietario de sí mismo, de su cuerpo y de su mente. De esto se origina el derecho de autopropiedad, un derecho natural, que precede las normas jurídicas y que fundamenta el principio de inviolabilidad de las personas. En añadidura, John Locke postula que el ser humano adquiere el derecho de propiedad sobre recursos externos a los que haya incorporado su trabajo o esfuerzo¹. De este modo, en armonía con el deseo de autoconservación, el individuo ha ido apropiándose de su entorno a través de su aprovechamiento. Por ende, en estos primeros y vagos atisbos al concepto del derecho de propiedad, se revelan aspectos definitorios que ya insinúan que es un derecho que manifiesta una tendencia innata del individuo: la satisfacción de sus instintos.

A su vez, desde la escolástica, se perfilan posturas que sostienen que el derecho de propiedad privada debe ser considerado como un derecho humano y no como un derecho natural, en el sentido de constituir un derecho social, en tanto que responde a las exigencias y aspiraciones comunes de la sociedad. En este contexto, santo Tomás de Aquino argumenta que, dado que el vestido es producto del ingenio humano, no puede ser calificado como un derecho natural. De igual manera, el pensador afirma que la división de las propiedades y la servidumbre no fueron conformadas por la naturaleza, sino por la razón humana, con el fin de una utilidad práctica y colectiva².

Si bien, para un análisis sin exceso del derecho de propiedad privada, es necesario circunscribirse a los textos jurídicos pertinentes, pues, en efecto, el derecho se encuentra obligado a adoptar, entre diversas interpretaciones posibles, aquella que justifique la regulación correspondiente del derecho de propiedad. En este contexto, resulta ineludible considerar el derecho de propiedad privada como un componente fundamental dentro de un sistema constitucional. Particularmente, nuestra Constitución consagra, entre otros valores, la libertad como un valor superior³. La libertad

¹ MIYAGUSUKU TOMAYA, J.T.: «El derecho de propiedad en John Locke», Repositorio: *Pontificia Universidad Católica del Perú*, 1998, p. 290.

² RODRÍGUEZ PANIAGUA, J.M.: «De la propiedad derecho natural individual a la propiedad derecho humano y social», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 12, 2022, p. 327.

³ Constitución española. BOE n.º 311, de 29 de diciembre de 1978 (en lo sucesivo, CE). En su artículo 1 establece: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

tiene como condición necesaria –aunque no suficiente– la existencia de la propiedad privada. La justificación de esta premisa radica en una convicción clara: la propiedad privada constituye un ámbito indispensable que permite el desarrollo de relaciones independientes de la intervención del poder público. Dicho de otro modo, sin propiedad privada, no es posible una auténtica autonomía frente al Estado⁴.

En el contexto del derecho internacional, resulta de particular relevancia señalar que los estados contratantes del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en 1950, pospusieron la incorporación de la protección de la propiedad privada en el articulado inicial del mismo. Dicha protección fue finalmente consagrada «pudorosamente»⁵ con el título de «derecho al respeto de los bienes» en el año 1952 y mediante el Protocolo Adicional, en su artículo 1⁶:

Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Sporrong y Lönnroth, principalmente, establece las bases del derecho de propiedad mediante la interpretación del citado artículo 1 del Protocolo Adicional, identificando tres mandatos fundamentales en el mencionado precepto. En primer lugar, se enuncia el principio de respeto a la propiedad; en segundo lugar, se contempla la posibilidad de privación de la propiedad, la cual está sujeta a determinadas condiciones y principios; y, en tercer lugar, se reconoce a los estados el poder de regular el uso de los bienes conforme al interés general⁷. A su vez, la sentencia Hauer del Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoce el derecho de propiedad privada como un principio estructural inherente a los fines y a la organización de la Unión Europea, estableciendo que cualquier restricción a este derecho debe fundamentarse en objetivos de interés general orientados a preservar la cohesión comunitaria. Asimismo, dispone que los derechos

⁴ DÍEZ-PICAZO, L.M.: *Sistema de derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2013, p. 504.

⁵ REY MARTÍNEZ, F.: «El derecho de propiedad privada en el derecho europeo», *Revista de Estudio Europeos*, núm. 8, 1994, p. 1.

⁶ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en 1950. Disponible en https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa.

⁷ Sentencia 7151/75: CASO SPORRONG Y LÖNNROTH [TEDH-42]. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-165174&filename=CASE%20OF%20SPORRONG%20AND%20L%C3%96NNROTH%20v.%20SWEDEN%20-%20%5BSpanish%20Translation%5D%20summary%20by%20the%20Spanish%20Cortes%20Generales.pdf&logEvent=False>.

fundamentales no constituyen prerrogativas absolutas, sino que han de entenderse en consideración a la función social de las actuaciones y bienes protegidos⁸.

En virtud de lo expuesto, el catedrático de Derecho Constitucional, el profesor Fernando Rey Martínez, sostiene que, en lo relativo al derecho de propiedad, existe una razonable congruencia entre el marco jurídico europeo aplicable y el tratamiento constitucional español sobre dicho derecho⁹. En este sentido, el artículo 33 de la Constitución española establece lo siguiente:

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

La característica principal del reconocimiento constitucional del derecho a la propiedad privada radica en que no se halla dentro de aquellos derechos fundamentales cuya vulneración podría dar lugar a un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. No obstante, en virtud de lo ya dispuesto y considerando la trascendencia que la noción de propiedad ha adquirido en el pensamiento humano, resulta innegable la naturaleza fundamental de este derecho, a pesar de no ser un «derecho amparable». Y en este sentido, en la STC 204/2004 se integra el derecho de propiedad como uno de los «derechos fundamentales de las personas»¹⁰.

En consecuencia, estamos ante un auténtico reconocimiento institucional cuyo valor excede el concepto restringido que el Código Civil atribuye al derecho de propiedad, al definirlo como «el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes»¹¹. De hecho, la propiedad representa un dominio sobre la cosa que trasciende el mero derecho de gozar, pues, como señala el catedrático de Derecho Civil Vicente Luis Montés, la propie-

⁸ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Luxemburgo) de 13 de diciembre de 1979 (asunto 4479). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0044>. El caso Hauer evaluó la compatibilidad del Reglamento 1162/76 del Consejo CE, que prohibía nuevas plantaciones de viñedos por tres años para controlar excedentes vinícolas, con los derechos fundamentales alemanes de libre elección de profesión y propiedad. Aunque Alemania autorizó a Hauer a plantar viñas solo tras dicho periodo, se planteó si esta normativa infringía dichos derechos. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) dictaminó que el reglamento era legítimo, al estar respaldado por el interés general según el CEDH y las constituciones nacionales. Concluyó que la limitación temporal no vulneraba derechos fundamentales, al no ser desproporcionada ni intolerable.

⁹ REY MARTÍNEZ, F.: *op. cit.*, p. 66.

¹⁰ Tribunal Constitucional (el Pleno del TC) de 18 de noviembre de 2004 (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2084/95 y 3406/97).

¹¹ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. *Gaceta de Madrid*, núm. 206, de 25 de julio de 1889. (En lo sucesivo, CC).

dad implica la facultad de ordenar y decidir sobre dicho disfrute; es, en última instancia, la capacidad de elegir y determinar el modo de goce¹².

Además, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado la importancia de una interpretación sistemática del artículo 33 CE, estableciendo que los distintos apartados del mismo «no pueden ser artificiosamente separados». Entendemos que una de las razones que hacen imperativa la interpretación sistemática radica en la presencia de elementos potencialmente contrapuestos en el precepto en cuestión. Así, por un lado, se encuentra la protección del derecho de propiedad, frente a la cual el legislador tiene la obligación de salvaguardar su contenido esencial (art. 53.1 CE). Y, en este sentido, la «utilidad individual y función social» definen el contenido esencial del derecho de propiedad¹³.

Sin embargo, el mismo precepto encomienda al legislador la tarea de regular la función social de la propiedad. Es decir, aunque se garantiza el derecho de propiedad frente a la intervención del legislador, este derecho debe ser, a su vez, definido por el propio legislador en relación con su función social. Este contexto jurídico no es exclusivo del derecho de propiedad, sino que hace referencia a los denominados derechos de configuración legal, en los cuales la intervención del legislador en la definición y estructuración del derecho es considerablemente más profunda que en otros derechos¹⁴. Así, nos enfrentamos a la singular e interesante situación de un derecho en el que el legislador posee un amplio espacio para moldear su contenido.

Además, del artículo 33 CE se derivan dos modalidades de intervención del Estado en el derecho de propiedad. Por un lado, se encuentra la función social, ya referida, que conlleva una serie de obligaciones, prohibiciones, límites o cargas derivadas de dicha función (art. 33.2 CE). Por otra parte, se contempla la intervención a través de la privación de derechos, esto es, la expropiación (art. 33.3 CE). En este sentido, el artículo 33.3 CE establece las garantías constitucionales para la expropiación forzosa, imponiendo a la Administración los requisitos pertinentes en la expropiación ordinaria y al legislador en los supuestos excepcionales de expropiación legislativa.

No obstante, en lo que respecta a la expropiación forzosa, resulta imprescindible señalar la aparente constitucionalización de la Ley de Expropiación Forzosa. En este contexto, el Tribunal Constitucional no solo ha interpretado las garantías constitucionales vinculadas a la expropiación, sino también el propio concepto de expropiación, así como las reglas del procedimiento expropiatorio, todo ello bajo el marco de una ley de la década de los cincuenta. En otras palabras, se ha interpretado el precepto constitucional a partir de los términos establecidos por dicha ley, en lugar de proceder con una interpretación de la misma conforme a los principios

¹² MONTES, V.L.: *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo (un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978)*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

¹³ STC (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 26 de marzo (recurso de inconstitucionalidad núm. 685/1984).

¹⁴ FERNÁNDEZ DELPUECH, L.: *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, pp. 66-67.

y preceptos constitucionales¹⁵. Así pues, conforme a la opinión del exletrado del Tribunal Constitucional José María Rodríguez de Santiago, la expropiación constituye el punto más vulnerable de la doctrina constitucional sobre el art. 33 CE¹⁶.

De todo ello se infiere, de manera concluyente, que desde una perspectiva objetiva parece que el derecho de propiedad privada se erige como una institución jurídica efectivamente garantizada y sujeta, principalmente, a los principios constitucionales y los principios de legalidad y de finalidad. Con todo, se pone en evidencia un complejo entramado de equívocos jurídicos, lo cual denota que nos encontramos en un ámbito del derecho con, todavía, significativas oportunidades para fortalecer la protección efectiva del derecho de propiedad privada.

2. NOTAS PRECURSORAS SOBRE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

Así como la voluntad humana fue causa suficiente para introducir la división de las cosas, también parece suficiente para suprimirla¹⁷.

La propiedad y los demás derechos reales se erigen como categorías que determinan la esfera patrimonial y jurídica del individuo. En consecuencia, cualquier transgresión de estos derechos es una agresión directa a los principios mismos que sostienen el ordenamiento jurídico. No obstante, el artículo 33.3 CE establece una excepción y faculta «la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos, por causa justificada de utilidad pública o interés social»¹⁸. Esta definición, recogida en la jurisprudencia constitucional, se formula en términos análogos al artículo 1 LEF¹⁹. Esto refleja, como se señaló en el apartado precedente, el proceso de «constitucionalización» de la LEF impulsado por el Tribunal Constitucional.

En virtud de lo dispuesto, tanto la jurisprudencia como la doctrina han trazado una distinción de naturaleza doble: el concepto formal y el concepto material

¹⁵ GARCÍA ENTERRÍA, E.: «Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costa»; *Revista de administración pública*, núm. 141, 1996, p. 135.

¹⁶ RODRÍGUEZ SANTIAGO, J.M.^a: «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución Española», *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 2008, pp. 180-182.

¹⁷ RODRÍGUEZ PANIAGUA, J.M.^a: *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ STC (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 29 de noviembre (recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia 995/1986 y 512 y 1.208/1987).

¹⁹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. *BOE* n.º 351, de 17 de diciembre de 1954 (en lo sucesivo, LEF). En su artículo 1 establece: «Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo treinta y dos del Fuenro de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

de la expropiación. Así, el concepto formal se define por un elemento esencial de la institución misma: un acto singularizado e individualizado en su alcance. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la privación singular, inherente al acto expropiatorio, representa para el individuo un *sacrificio especial* en favor de la utilidad pública o interés social²⁰.

El mismo tribunal ha identificado que, en su caso, las regulaciones de carácter general pueden apreciarse como expropiaciones materiales²¹. Esta doble naturaleza del concepto de expropiación constituye una auténtica garantía constitucional en favor del propietario. Pues, si se abordara el concepto de expropiación con una excesiva rigurosidad y formalidad, podrían surgir consecuencias que rememoran el caso de la legislación italiana, donde la legislación demanializadora de aguas, al considerar que no se trataba de un sacrificio individualizado, sino de una privación general impuesta por la ley, denegó las indemnizaciones a los propietarios afectados²². Esta idea se constituye como principio en la regulación de la expropiación y se transcribe con la palabra precisa y completa por el Tribunal Constitucional:

... debe entenderse por [expropiación forzosa] la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concorra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la sustracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente²³.

Considerando lo anterior, se diría que se busca esclarecer la frontera ambigua cuyo trazo no siempre resulta «fácil de determinar»²⁴ entre el artículo 33.2 CE y el artículo 33.3 CE. El primero establece la posibilidad de una configuración legislativa del contenido esencial del derecho de propiedad, sin implicar el deber de indemnización. En contraste, el segundo regula el supuesto de expropiación, que

²⁰ STC (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 11 de junio de 1987 (rec. de inconstitucionalidad núm. 763/84).

²¹ GARCÍA ENTERRÍA, E.: *op. cit.*, pp. 135-137.

²² *Ibidem*.

²³ STC (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 26 de abril de 2018 (cuestión de inconstitucionalidad 818-2017).

²⁴ STC (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 19 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 404/1985).

exige la concurrencia de utilidad pública o interés general y el cumplimiento del principio indemnizatorio. Además, para avanzar en la precisión del alcance del estudio de la expropiación, conviene observar su naturaleza jurídica conformada por la jurisprudencia:

A) POTESTAD FACULTATIVA:

La legislación de expropiación forzosa no prevé con alcance general la existencia de un deber de ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración. Ello implica que, aun cuando concurren las circunstancias que legitiman la puesta en marcha del mecanismo expropiatorio, la Administración no está legalmente obligada a hacerlo. Sólo en aquellos supuestos en que una norma específica previera un deber de esta índole –lo que no ocurre en el presente caso– podrían los tribunales contencioso-administrativos condenar a la Administración a iniciar un expediente expropiatorio. Por esta razón, lo pretendido en el primer apartado del *petitum de la demanda* no puede ser acogido²⁵.

B) SU EJERCICIO SE PRODUCE EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD:

El ejercicio de la potestad expropiatoria ha de efectuarse de manera proporcionada y en la forma que produzca el mínimo sacrificio en la situación patrimonial del afectado; así la propia Ley de Expropiación Forzosa, a propósito de la necesidad de ocupación, señala en su art. 15 que se concretará a los bienes o adquisición de derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, habiendo señalado la jurisprudencia, en relación con el control judicial, que el mismo se extiende «no sólo a la finalidad de la *causa expropriandi* sino también a la concreción específica de los bienes expropiados que han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación que ha de lograrse con el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada»²⁶.

C) POTESTAD INSTRUMENTAL:

La potestad expropiatoria es una potestad instrumental al servicio de determinados fines públicos que autoriza a imponer sacrificios patrimoniales siempre que exista una causa precisa que la legitime, que es lo que la Ley de Expropiación Forzosa denomina utilidad pública o el interés social. Su ejercicio exige, por tanto, la existencia de la llamada *causa expropriandi*²⁷.

²⁵ STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de octubre de 2010 (Rec. n.º 1591/2006).

²⁶ STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de junio de 2010 (Rec. n.º 4276/2006).

²⁷ STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de mayo de 2011(Rec. n.º 3107/07).

A tenor del artículo 33.3 CE y en ejercicio de la potestad instrumental, se establece como primera garantía que la expropiación se lleve a cabo exclusivamente por una causa justificada, sustentada en la utilidad pública o el interés social²⁸. En el marco de nuestro ordenamiento jurídico, esta garantía ha sido tradicionalmente vinculada al concepto de *causa expropiandi*. Así, la noción de utilidad pública se enuncia en el artículo 10 LEF, que indica que «se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio»²⁹. Por otra parte, el Tribunal Supremo se ha pronunciado acerca del interés social, afirmando que «la fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador»³⁰. En consecuencia, es más que acertado el pronunciamiento emitido por el profesor García Enterriá³¹:

A la Ley, en efecto, y sólo a ella, corresponde en nuestro sistema determinar en exclusiva el tipo de operaciones que han de calificarse de utilidad pública o de interés social, a los efectos de poder disponer de la expropiación; lo cual implica, por cierto, que esa calificación ha de ser específica para una operación singular o para un tipo o categoría de operaciones, excluyendo una formulación abierta o indeterminada.

Ahora bien, aunque la expropiación haya tenido lugar, no se puede descartar que en algún momento se omita el cumplimiento del elemento esencial que da origen a la *causa expropiandi*, y será en ese instante cuando se abrirá la posibilidad de invocar el derecho de reversión. Este instituto jurídico constituye una vía a través de la cual el propietario de bienes expropiados puede, en el marco de los plazos legalmente establecidos, procurar la restitución de los mismos.

No obstante, cabe señalar que la reversión no debe considerarse como una garantía constitucional, sino que se configura como un derecho de índole legal, sujeto a las disposiciones normativas pertinentes³². De este modo, y debido a la multipli-

²⁸ Artículo 9 de la LEF: «para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado».

²⁹ Artículo 10 de la LEF: «La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa».

³⁰ STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de julio de 1997 (Rec. n.º 14.103/91). En esta sentencia se establece: «quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente transcendencia para ser considerados como de interés social».

³¹ ESCUÍN PALOP, V.: «Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa», *Cuadernos de derecho público*, núm. 17, 2002, p.117.

³² Artículo 54 de la LEF: En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o despareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio. Se estimará como tal, sin perjuicio de lo que en el siguiente párrafo se dispone, el valor que tenga la finca en el momento en que

cidad de circunstancias que encierra la realidad de cada expropiación, no es posible aplicar un tratamiento unitario al derecho de reversión, sino que debe ser entendida, si acaso, como una figura que demanda una consideración particular para cada supuesto. En este sentido, se plantea el dilema que se expone en la sentencia paradigmática del Tribunal Constitucional 67/1988:

Pero aunque el derecho de reversión no sea inherente a toda expropiación forzosa, el que existe en unos casos de expropiación y en otros no, permite examinar si, aun dándose los presupuestos para su ejercicio, la no concesión de ese derecho [...] supone una diferencia de trato irrazonable y arbitraria respecto a otros casos de expropiación en que sí se concede ese derecho, es decir, si teniendo en cuenta la naturaleza y las circunstancias de la expropiación el legislador ha podido legítimamente introducir esta diferenciación excluyente sin lesionar el art. 14 de la Constitución.

La indemnización, en conjunto con la *causa expropriandi*, fundamenta la expropiación dentro del orden constitucional. En principio, se identifica como una garantía constitucional que hace referencia a la compensación justa y obligatoria inherente a la privación forzosa. En relación con el tema planteado, la jurisprudencia está inmersa en una fluctuación de criterios imprecisos y vacilantes. De manera ejemplar, encontramos aquellos que exigen un alto grado de precisión, como el principio de proporcionalidad de la indemnización. En este contexto, se establece que la compensación debe corresponder al valor económico del bien o derecho expropiado, de modo que entre este valor y la cuantía de la indemnización debe existir un equilibrio proporcional³³. Si bien, en el otro extremo, cabe señalar que se presentan criterios cuya solidez resulta cuestionable. Así, se ha llegado a sostener que únicamente la indemnización debe contar con una «base razonable» que la justifique³⁴.

Finalmente, la expropiación se reviste de una tercera garantía, esto es, la necesidad de una ejecución «de conformidad con lo dispuesto por las leyes»³⁵. Dicha garantía es una expresión pura del principio de legalidad, estableciendo la obligación de que la Administración actúe dentro del marco normativo pre establecido, tanto por las leyes sectoriales como por las generales, tal como la referente Ley de Expropiación Forzosa. Si bien, esta garantía suscita interrogantes respecto de la excepción inherente a las expropiaciones legislativas. Y es que el legislador que lleva a cabo la expropiación en estos casos excepcionales tiene la facultad de «introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional».

se solicite su recuperación, fijado con arreglo a las normas contenidas en el capítulo tercero del título segundo de esta Ley.

³³ Tribunal Constitucional (el Pleno del TC) de 19 de noviembre de 1986 (cuestión de constitucionalidad núm. 704/84).

³⁴ Tribunal Constitucional (el Pleno del TC) de 2 de marzo de 2015 (cuestión de constitucionalidad núm. 1591-2014).

³⁵ Artículo 33.3 CE: 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.

No obstante, sin perjuicio de que las especialidades insertadas en el procedimiento expropiatorio presenten la «observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general»³⁶.

Puede afirmarse, con todo, que la expropiación presenta elementos suficientes de complejidad y abstracción para justificar su profunda atención y para exigir, en todo caso, el cumplimiento de las garantías constitucionales expropiatorias y en materia de responsabilidad del Poder Público, de manera que el mismo «actúe, pero que obedezca la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio»³⁷.

3. INTRODUCCIÓN A LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

La ordenación de nuestras ciudades, el espacio en el que desarrollamos nuestras actividades personales, sociales y económicas, la búsqueda de un equilibrio territorial y la protección de áreas con valores integrados son algunos de los aspectos regulados por el derecho urbanístico. Se evidencia, en efecto, la fuerte importancia de esta rama jurídica que decide sobre el destino del suelo. La planificación urbanística incidirá, de manera ventajosa o lo contrario, no solo en el derecho de propiedad, sino en un sentimiento de pertenencia a un entorno determinado o en la preservación de espacios portadores de tradición y memoria. Además, el derecho urbanístico es un instrumento jurídico más para adaptar el territorio a sociedades cada vez más diversas e intrincadas, resultado de los acelerados movimientos poblacionales.

Retomando lo anterior, la planificación urbanística es una técnica fundamental del derecho urbanístico y así se proclamó en la Ley de Suelo del año 1956: «El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana»³⁸. De este modo, en el contexto del laberíntico orden normativo urbanístico, el planeamiento adquiere una función estructurante al organizar el estatuto jurídico aplicable a cada parcela de terreno, identificando su clasificación (en clases), su categorización (en categorías) y su calificación (destino o usos)³⁹. Para el caso que nos concierne, una de las situaciones más reveladoras es la referida a los suelos calificados como dotacionales, es decir, suelos con destino de uso público. En este contexto, el propietario se podría encontrar en la situación de ser titular de un suelo que no ofrece

³⁶ Tribunal Constitucional (el Pleno del TC) de 19 de noviembre de 1986 (cuestión de inconstitucionalidad núm. 704/84).

³⁷ DÍAZ Y DÍAZ, M.: «La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García Enterría», *Revista de administración pública*, núm. 120, 1989, p. 179.

³⁸ Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Disponible en <https://www.boe.es/gazeta/dias/1956/05/14/pdfs/BOE-1956-135.pdf>.

³⁹ GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., VILLAR ROJAS, F.J.: «LECCIÓN 3.^a LA ORDENACIÓN DEL SUELO. EL PLAN»: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Civitas, Navarra, 2022.

posibilidad de edificación, ni de intercambio, ni perspectiva de provecho personal o en el mercado. Se ve atrapado en una espera incierta, a la expectativa de una expropiación que tal vez nunca se materialice.

A partir de lo mencionado, se puede hacer una principal introducción a la figura de la expropiación por ministerio de la ley, también designada como expropiación rogada. Este instrumento jurídico constituye una excepción a la regla, dado que es el mismo propietario quien solicita a la Administración la expropiación de su propio bien, desbordando las previsiones usuales en materia de expropiación forzosa. En concordancia, de esta manera se pronuncia el Tribunal Supremo⁴⁰:

estas expropiaciones por ministerio de la ley [...] tienen un marcado carácter tutitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facilitándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico... esta finalidad sólo tiene sentido, tal como se desprende del precepto legal arriba transcrita, cuando la imposibilidad de edificar dimana del propio planeamiento urbanístico. Es claramente un mecanismo de cierre de éste último: cuando el contenido económico del derecho de propiedad afectado por el planeamiento urbanístico no puede satisfacerse por otra vía, como es destacadamente la de equidistribución de beneficios y cargas, debe procederse a la expropiación.

Pues bien, como se introdujo con anterioridad, la institución de expropiación rogada reviste una especial trascendencia como mecanismo jurídico, particularmente en aquellos supuestos en los que una propiedad resulta afectada de una determinada manera por el planeamiento urbanístico. En este marco, se configura el concepto de *vinculación* de la propiedad cuando se hace referencia a dichas situaciones de sujeción de la propiedad a los planes e instrumentos de actuación de la Administración pública. Y, en esta línea, el catedrático Garrido Falla hace una precisión fundamental haciendo distinción entre el concepto de *limitación* y el de *vinculación*.

En lo que respecta a la limitación, se entiende como una restricción concreta y específica impuesta sobre un bien determinado, establecida de manera general en disposiciones normativas. A modo de ejemplo, una limitación podría consistir en la imposición de un máximo número de plantas que las edificaciones en una zona urbana no podrían exceder.

Por otro lado, la vinculación se identifica con una restricción de carácter abstracto que recae sobre un bien con la finalidad de garantizar la preservación de su propósito esencial. Por ejemplo, si una edificación se declara monumento histórico, cualquier modificación que pudiera comprometer dicha afectación sería, bajo principio general, objeto de prohibición. Cabe añadir que los casos de vinculación requieren la emisión de un acto administrativo específico que declare la afectación del bien al

⁴⁰ STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de diciembre de 2011 (recurso de casación 5528/2008).

fin que se busca preservar⁴¹. Siendo ejemplos evidentes, en este sentido, los parques, hospitales públicos o demás infraestructuras para servicio público o utilidad pública⁴².

El concepto de vinculación es vital para lo que nos corresponde y, para seguir profundizando en su comprensión, es necesario distinguir entre lo que se ha calificado como vinculación de uso y lo que se denomina vinculación de destino.

Por un lado, la vinculación de uso del terreno implica que dicha parcela se destina a un uso específico, sin que se tenga en cuenta la voluntad del propietario, y sin que la Administración asuma el compromiso de proceder a la adquisición del mismo. Es decir, el terreno queda permanentemente afectado a un fin determinado, lo cual limita la capacidad del propietario para decidir sobre el destino del uso del terreno. No obstante, en aquellos casos en los que esta situación pueda generar perjuicios al propietario, el legislador ha dispuesto que, en caso de que no sea posible una distribución equitativa de los efectos derivados de dicha afectación, se procederá a indemnizar al propietario⁴³.

Por otra parte, la vinculación de destino conlleva la implicación de que el terreno en cuestión está destinado a transformarse en un bien de dominio público, lo cual conlleva, a su vez, que el terreno sea susceptible de expropiación por parte de la Administración pública. En este contexto, el artículo 69 de la Ley de Uso del Suelo de 1976 establece que, en situaciones de vinculación de destino y cuando resulte inviable la «justa distribución de los beneficios y cargas», se procederá a la expropiación, la cual será acordada de oficio por la propia Administración pública o por los propietarios involucrados, quienes «advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley»⁴⁴.

Desde esta inicial delimitación conceptual de la expropiación por ministerio de la ley, se confirma que su imposición requiere, como presupuesto mínimo, una concreta y determinada afectación al terreno, entendida como vinculación de destino, aspecto sobre el que se profundizará a lo largo del presente estudio. Asimismo, se advierte que nos encontramos ante uno de los principales supuestos de expropiación por mandato legal, cuya finalidad resulta evidente: garantizar la seguridad

⁴¹ No resulta necesario un acto administrativo para establecer la vinculación en relación con lo que se conoce como dominio público natural, ya que se trata de bienes tales como lagos o ríos, cuya naturaleza inherente excluye la necesidad de un acto administrativo de afectación para determinar su pertenencia o propósito dentro del ámbito público.

⁴² GARRIDO FALLA, F.: «El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada», *Revista de administración pública*, núm. 81, 1976, pp. 8-10.

⁴³ 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. *BOE* n.º 261, de 31 de octubre de 2015. En su artículo 48, sobre supuestos indemnizatorios, dispone: Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

⁴⁴ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *BOE* n.º 144, de 16 de junio de 1976. (En lo sucesivo, TRLS-76).

jurídica de los propietarios afectados frente a la eventual pasividad de la Administración Pública⁴⁵.

Hasta lo expuesto, se ha realizado un acercamiento al derecho de propiedad como la ley innata del ser humano de «hacer propios» sus espacios; se ha seguido su rastro en configuraciones normativas internacionales hasta su concreta manifestación como derecho en nuestra Constitución; se ha analizado la obligatoriedad fuerza divisoria y las garantías constitucionales de la expropiación forzosa; y se ha derivado en el ámbito urbanístico, donde un planeamiento puede afectar al propietario, dejándolo suspendido en una suerte de limbo, virtualmente expropiado e incapaz de aprovechar su bien. Y, precisamente, el instrumento jurídico con el que cuenta dicho propietario afectado es el objeto principal del presente estudio: el requerimiento de la expropiación por ministerio de la ley.

4. EVOLUCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

En el proceso, el tiempo no es una medida, sino una condición; más que oro, es justicia⁴⁶. Es por ello que la eficacia de la práctica expropiatoria no puede desligarse del tiempo. Así, desde la Ley sobre expropiación forzosa de 1954 se establece, en su preámbulo, que «el imperativo del interés público que gobierna toda la institución (de expropiación) no se agota en la transmisión imperativa del derecho o bien expropiado, sino que da por supuesto que esto ha de conseguirse en plazo que no perjudique la oportunidad de la medida». Además, en el mismo preámbulo, se descarta la interpretación de la institución expropiatoria como una confrontación entre el interés público y el interés privado⁴⁷.

Por el contrario, el legislador debe armonizar las exigencias del interés público en relación con la ejecución del proyecto que fundamenta la expropiación con la exigencia de garantizar la justa indemnización que se reconoce al particular afectado, cuestión esta última que es «de no menor interés público» que la primera. Así, desde esta formulación legal, se advierte el inicio de consolidación del principio de la expropiación rogada, el cual tiene por finalidad constituirse en un instrumento jurídico en beneficio del propietario afectado, frente a una expropiación que se prolonga en el tiempo.

⁴⁵ PALOMAR OLMEDA, A.: «La expropiación forzosa como potestad de la Administración y como posible derecho del expropiado», en AA. VV. (Rubio Escobar, P., coord.): *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2015, p. 73.

⁴⁶ BARBOLLA OUBIÑA, S.: «Dilaciones indebidas», *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 10, 2016, p. 251.

⁴⁷ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (en los sucesivos, LEF). *BOE* n.º 351 de 17 de diciembre.

4.1. LEY DEL SUELO DE 1956: UNA POSTURA QUE FAVORECÍA LA REDUCCIÓN GRADUAL DE LA EXPROPIACIÓN

Principalmente, resulta de interés hacer una análisis de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en lo sucesivo, LS-56), que, aunque no se presenta como precedente directo de la expropiación por ministerio de la ley, sus disposiciones fueron clave para sentar las bases conceptuales de su posterior consolidación. En dicha ley, se establece la posibilidad de que el propietario afectado recupere sus facultades dominicales, siempre que se cumplan los tres requisitos previstos por la propia ley: la existencia de un plan de expropiación o servidumbre sobre el terreno concreto afectado; que dicha previsión no se materialice dentro del plazo de diez años; y la presentación de una solicitud por parte del propietario afectado a la Administración, instando a la ejecución de la expropiación dentro de un plazo adicional de tres meses⁴⁸.

La LS-56, en su formulación, resulta deficiente e imprecisa. En particular, omite la consideración de factores relevantes, como los posibles cambios que los terrenos afectados puedan haber experimentado con el transcurso del tiempo, y de qué manera dichos cambios podrían ser ponderados al momento de la recuperación de las facultades dominicales. Además, resulta especialmente problemático que la norma no establezca un plazo para que el propietario realice el requerimiento. En consecuencia, el propietario tiene la facultad de efectuar dicho requerimiento tanto de manera inmediata al cumplimiento del plazo de diez años como años después, con todas las implicaciones que ello conlleva, especialmente en lo relativo a la alteración de las características del terreno o a su eventual revalorización. En esta línea, la LS-56 confiere únicamente al propietario la legitimación para efectuar el requerimiento, estableciendo un derecho con carácter eminentemente restringido, dado que podrían existir terceros interesados, tales como arrendatarios o titulares de servidumbre, cuyas prerrogativas no deben ser desatendidas.

Por otro lado, al postularse que se «podrá requerir a la administración», la competencia se encuentra indeterminada, no atribuyéndose a órgano alguno de manera específica. Sin embargo, el profesor González Pérez señala que, en tal hipótesis, debe acudirse al artículo 202 de la LS-56, el cual se reconoce como una cláusula general de competencias, en virtud de la cual se atribuye a los ayuntamientos el ejercicio de las competencias locales que no hayan sido expresamente delegadas en otros órganos. De igual manera, el mismo estudioso establece, como condición de hecho, que el plan de ordenación que afecte al terreno debe ser un plan parcial, que

⁴⁸ Artículo 56 de la LS-56: 1. La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare. 2. Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado, el propietario podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los tres meses siguientes y, si no la llevara a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales.

son los que determinan, entre otros, los «emplazamientos reservados en cada zona a edificios y servicios públicos» (art. 10.1. c) LS-56)⁴⁹.

A su vez, conforme al artículo 56 de la LS-56, se establece que la recuperación de bienes dominicales recaerá sobre terrenos que no sean edificables por los propietarios, es decir, que no se permita la construcción privada. Dicha restricción se aplica, específicamente, sobre los terrenos destinados a calles, plazas, parques, jardines e infraestructuras públicas, conforme el artículo 63 de la misma ley. Asimismo, se presentó una línea jurisprudencial que interpretaba qué debía entenderse por terreno no edificable en el marco normativo de la LS-56⁵⁰:

Considerando que habiéndose patentizado (por demostración o admisión de las partes) la titularidad privada de los terrenos (inscritos en el Registro a nombre del actor y otros) y que éstos se hallan íntegramente destinados a vías públicas en el Plan General de Ordenación de la ciudad, resulta como una consecuencia de lo último que, y sin perjuicio de lo primero, tales terrenos no pueden tener otro destino que el de viales y ni el propietario podrá edificar en ellos ni el Ayuntamiento autorizarlo (artículos 45, 47, 61 y 70 de la L. S.) a lo cual, en su caso, no sería obstáculo que hubiesen (como se alegó) transcurrido más de diez años de la vigencia del Plan, porque la liberación de efectos expropiatorios del artículo 56 de la misma nunca puede entenderse referida a los terrenos que aquél destina a vías públicas, e interpretar lo contrario equivaldría a posibilitar una suspensión o derogación del Plan por virtud del precepto indicado en cuanto así, transcurrido ese período de tiempo, podrían irse suprimiendo sus determinaciones fundamentales como son las vías (en contra incluso de la Ley de 2 de diciembre de 1963, art. 2, tal como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1969), razón por la cual la liberación de expropiaciones debe entenderse limitada a los terrenos destinados a ser educados, pero no por su propietario.

En último término, debe subrayarse que, en lo relativo al procedimiento, únicamente se exige de manera expresa la presentación del requerimiento ante la Administración. En este sentido, se advierte una omisión de un procedimiento especial para la recuperación correspondiente de las facultades dominicales. Por tanto, una vez presentado dicho requerimiento, se procederá conforme a lo dispuesto en la normativa general que regula el procedimiento administrativo⁵¹. De este modo, transcurridos los tres meses posteriores al requerimiento sin que la Administración haya efectuado la expropiación o a la imposición de servidumbres, el propietario recuperará el pleno ejercicio de sus facultades dominicales, lo cual implica la extinción de la potestad administrativa para llevar a cabo dichas actuaciones.

⁴⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Imprenta Nacional del BOE, 1968, pp. 360-362.

⁵⁰ LASO BAEZA, V.: «Expropiación por ministerio de la ley: antecedentes, marco jurídico, jurisprudencia y relación con la expropiación ordinaria y las cesiones de inscripción unilateral», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 798, julio 2023, p. 2499.

⁵¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *op. cit.*, pp. 366-367.

No obstante, ello no implica que el propietario quede eximido del cumplimiento del plan de ordenación, debiendo continuar sujeto al marco jurídico correspondiente. En cualquier caso, en el supuesto de que la Administración haya procedido a la expropiación o a la imposición de servidumbres con anterioridad al transcurso del plazo de tres meses, el particular perderá el derecho a recuperar el pleno ejercicio de sus facultades dominicales, siendo suficiente con que la Administración inicie el procedimiento administrativo expropiatorio.

4.2. EL TEXTO REFUNDIDO DE 1976: UN PRECEDENTE MÁS CLARO DE LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

En atención a las observaciones previamente señaladas relativas a las deficiencias en la redacción de la LS-56, el legislador, posteriormente, procedió a promulgar la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 (en lo sucesivo, LS-75). Este nuevo texto normativo incorpora, en su artículo 56, notorias modificaciones e introduce un precedente claro en el ámbito de la expropiación por ministerio de la ley. Con posterioridad, con la misma redacción, el artículo 56 de la LS-75 es trasladado al artículo 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en lo sucesivo, TRLS-76). En este artículo 69 se establece:

1. Cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se lleve a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevar a cabo por ministerio de la Ley, si transcurriren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia. A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél dirigirse al Jurado Provincial de Expropiación, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos treinta y uno y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa.
2. A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior, la valoración se entenderá referida al momento de la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la Ley y los intereses de demora se devengarán desde la presentación por el propietario de la correspondiente tasación.

Sin duda, la primera diferencia que se destaca al comparar la LS-56 con el TRLS-76 radica en que se introduce una reducción sustancial en el plazo previsto, reduciéndolo de diez a cinco años a partir del cual el propietario afectado puede instar

a la Administración. Adicionalmente, de acuerdo con lo estipulado en el TRLS-76, el propietario adquiere la facultad de incoar el expediente de fijación del justiprecio expropiatorio, lo que comporta una alteración esencial del procedimiento: de ser una potestad exclusiva de la Administración, se convierte en un trámite iniciado a instancia de parte. Además, en relación con la LS-56, en el TRLS-76 se observa una ampliación significativa del ámbito subjetivo. Se ha extendido la legitimación para instar a la Administración, que antes se restringía a los titulares de los bienes, para incluir también a sus causahabientes.

Ahora bien, el jurista González Pérez expuso que, en la LS-56, se requería un plan parcial como condición de hecho. Así, en la nueva redacción del TRLS-76, se mantiene la exigencia de un plan de ordenación, pero se amplía el concepto, permitiendo que este pueda ser tanto un plan parcial como un plan general. En particular, el artículo 11.1 del TRLS-76⁵² otorga a los planes generales la facultad de regular más detalladamente el suelo urbano, superando la limitación que la legislación anterior imponía en este aspecto⁵³. Si bien, de igual manera a lo dispuesto en la LS-56, el TRLS-76 reitera la exigencia de que la afectación al terreno se lleve a cabo bajo condiciones específicas. En concreto, la expropiación rogada recaerá sobre terrenos que no sean edificables por los propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación⁵⁴.

4.2.1. *El Texto Refundido de 1976 y su procedimiento*

En lo que respecta al procedimiento, a tenor del artículo 69 del TRLS-76, se establece que, en primer término, sin que sea necesario cumplir con requisito formal expreso alguno, debe ponerse en conocimiento de la Administración la intención de iniciar el expediente destinado a la determinación del justiprecio del terreno correspondiente. En este sentido, la propia jurisprudencia reconoce el «carácter antiformalista»⁵⁵ que caracteriza la solicitud de la expropiación rogada.

Pues bien, una vez efectuada la mencionada comunicación, se otorga a la Administración un plazo adicional de dos años, dentro del cual podrá producirse la eventualidad de que persista en su inactividad o, en su defecto, proceda a iniciar el

⁵² Artículo 11.1 del TRLS-76: Los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico, en el suelo urbano, completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.

⁵³ GONZALEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pp. 585-586.

⁵⁴ PALOMAR OLMEDA, A.: *op. cit.*, p. 73.

⁵⁵ STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 8 de mayo de 1985 (Rec. n.º 61689/1985).

procedimiento destinado a la fijación del justiprecio. En el supuesto de que la Administración opte por iniciar dicho procedimiento, el propietario quedará vetado de ejercitar la opción de expropiación rogada, y el procedimiento expropiatorio continuará conforme a las garantías establecidas en la Ley de Expropiación Forzosa.

No obstante, si en dicho plazo adicional la Administración persiste en su inactividad, el propietario se ve facultado para iniciar el expediente de justiprecio por ministerio de la ley. En este contexto, la jurisprudencia ha sostenido que la incoación del expediente expropiatorio se produce por ministerio de la ley, «sin otro requisito que la presentación por parte del expropiado de la oportuna hoja de aprecio ante el Ayuntamiento», de manera que «el Ayuntamiento carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente de justiprecio»⁵⁶.

4.2.2. *El Texto Refundido de 1976 y su vigencia*

Tras la promulgación del TRLS-76, se procedió a la formulación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, mediante el cual se aprobó el Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en lo sucesivo, TRLS-92)⁵⁷. Sin embargo, fue declarado en parte inconstitucional mediante la STC 61/1997, al determinarse que invadía competencias propias de las comunidades autónomas, en virtud del artículo 148.1.3.º CE⁵⁸. En este contexto jurídico, recobra vigencia el artículo 69 del TRLS-76, una norma de naturaleza preconstitucional que persiste como referencia supletoria en materia urbanística (149.3 CE)⁵⁹. En su virtud, la jurisprudencia ha declarado:

El artículo 69 de la Ley del suelo de 1976 debe entenderse subsistente en su función supletoria, como consecuencia de la anulación por el Tribunal Constitucional del artículo 202 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Ello implica, aparte de una subsistencia de dicho precepto en lo que en la doctrina se ha denominado «estado de congelación jurídica», que su aplicación supletoria sólo será posible ante la existencia en la legislación autonómica de una verdadera laguna. Esta requiere, a su vez, no sólo la ausencia de una norma que contemple el supuesto de que se trate, sino -además- que tal ausencia de regulación expresa no responda al plan o sistema

⁵⁶ STS (Tribunal Supremo - Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 27 de marzo de 2001 (Rec. n.º 2001\2667). STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de mayo de 1993 (Rec. n.º 1993\3798).

⁵⁷ 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. *BOE* n.º 156, de 30 de junio de 1992.

⁵⁸ Tribunal Constitucional (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 20 de marzo de 1997 (recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990).

⁵⁹ En virtud del artículo 149.3 CE, la normativa estatal posee carácter supletorio respecto del derecho autonómico, actuando como marco orientador y complementario ante las lagunas que puedan presentarse en las legislaciones de las comunidades autónomas.

de la legislación autonómica o, dicho de otro modo, que esté en contradicción con dicho plan o sistema. La aplicación supletoria no autoriza la penetración intersticial en el ordenamiento autonómico de normas generales en contra del «plan» de regulación subyacente a éste⁶⁰.

4.2.3. *El Texto Refundido de 1976 y jurisprudencia relevante*

En términos de aspectos más prácticos del TRLS-76, resulta pertinente resaltar el supuesto en el que la Administración decida modificar el planeamiento posteriormente a la concurrencia de los presupuestos para la expropiación por ministerio de la ley. A tal efecto, cabe recordar, a modo esquemático, los presupuestos necesarios para que proceda la expropiación rogada en virtud del TRLS-76:

- Existencia de un plan de ordenación (parcial o general) que determine las facultades dominicales de un terreno.
- Existencia de una afectación concreta al terreno: terrenos que no sean edificables por sus propietarios.
- Inactividad de la Administración durante un plazo de cinco años.
- Requerimiento del propietario o sus causahabientes a la Administración, con el fin de manifestar su propósito de iniciar el procedimiento expropiatorio.
- Persistencia de la inactividad de la Administración durante un plazo adicional de dos años desde la formulación de la advertencia. Dicha inactividad, en este periodo adicional, constituye el último presupuesto necesario para la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la ley, a través de la presentación de la hoja de aprecio.

Pues bien, retomando lo anterior, es necesario analizar el caso en el que la Administración modifica el planeamiento con posterioridad a la concurrencia de los presupuestos expuestos. En este sentido, al abordar el requisito relacionado con el cómputo del plazo de cinco años, surge la cuestión de si, con la entrada en vigor de un nuevo planeamiento, debe iniciarse nuevamente el cómputo del citado plazo o si, por el contrario, debe continuarse desde el planeamiento inicial. Sobre este particular, el Tribunal Supremo ha formulado una respuesta en la que establece que no corresponde reiniciar el plazo con el nuevo planeamiento, sino que debe tomarse en consideración el tiempo ya transcurrido bajo el planeamiento anterior. En otras palabras, si la situación jurídica del propietario, en términos de la clasificación del terreno, no ha sufrido alteraciones con la promulgación del nuevo planeamiento, el cómputo del plazo de cinco años debe continuar desde el planeamiento original. En virtud de ello, el Tribunal Supremo ha determinado que⁶¹

⁶⁰ STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de abril de 2011 (Rec. n.º 232/2007).

⁶¹ PALOMAR OLMEDA, A.: *op. cit.*, p. 77.

resulta razonable que, si esa situación jurídica del propietario creada como consecuencia de un determinado planteamiento, que no se ejecuta [...] se mantiene en términos equivalentes en el nuevo Plan General, se tenga en cuenta la persistente inactividad de la Administración a efectos del cómputo de dicho plazo, pues, en otro caso, vendría a premiarse la falta de actividad de la Administración en perjuicio de la garantía que el legislador ha querido establecer en beneficio del afectado, propiciando, además, la prolongación de dicha pasividad administrativa que por la publicación de un nuevo planeamiento podría alcanzar un nuevo período de cinco años y ello sin que la nueva planificación hubiera alterado la clasificación del terreno y por lo tanto la situación jurídica del afectado.

Así pues, se infiere la conclusión de que la modificación del planeamiento no altera la situación y el derecho del interesado. Ahora bien, cabe la posibilidad de que, durante el periodo de dos años posterior a la advertencia formulada por el propietario afectado, la Administración proceda a modificar el planeamiento urbanístico y, en consecuencia, cambie la clasificación del terreno, transformándolo de no edificable a edificable. En tal supuesto, en el ejercicio de sus facultades urbanísticas, la Administración convierte el terreno del propietario en un terreno «apto para la obtención del correspondiente aprovechamiento».

Por lo tanto, y como subraya la jurisprudencia en estos casos, no procede hablar de un desistimiento anormal de un expediente expropiatorio por parte de la Administración, ni de una renuncia a una expropiación ya iniciada, sino de una modificación del planeamiento en virtud del legítimo ejercicio de sus competencias. Además, es importante destacar que dicho cambio de clasificación no implicaría, en ningún caso, restricción alguna a los derechos del propietario⁶².

En cualquier caso, la finalidad de la expropiación por ministerio de la ley «es evitar que la inactividad administrativa perjudique o impida la efectividad del derecho del propietario». En otras palabras, esta institución jurídica no tiene por objeto una especie de penalización coercitiva por «possible 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»⁶³.

Conforme a lo expuesto, en el TRLS-76 se perfila la expropiación como una intervención normativa más directa y activa, y no tanto como una intervención dependiente de la Administración. Es decir, una expropiación regida por el ministerio de la ley. Este enfoque excede los límites de la expropiación forzosa tradicional, y es por ello que el TRLS-76 no solo regula el claro precedente de la expropiación rogada, sino que también traza el destino de las futuras legislaciones autonómicas.

⁶² STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 4 de octubre de 2006 (Rec. n.º RJ 2006, 6729).

⁶³ STS (Tribunal Supremo-Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 12 de marzo de 2018 (Rec. n.º 2251/2016).

5. MARCO JURÍDICO AUTONÓMICO DE LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

5.1. LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Retomando cuestiones previamente expuestas, resulta tanto relevante como interesante la vigencia y el carácter supletorio del preconstitucional TRLS-76. En este sentido, la normativa autonómica tiende a recoger la institución de la expropiación rogada, con ciertas variaciones, en función de lo ya establecido en dicho TRLS-76. De esta manera, la expropiación por ministerio de la ley «se mantiene con perfiles bastante comunes en toda España»⁶⁴.

Asimismo, es conveniente señalar lo establecido por el Tribunal Constitucional, mediante auto, en relación con las competencias autonómicas en materia de expropiación por ministerio de la ley. En este contexto, y a modo de ejemplo, se planteó al Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de una disposición autonómica de la Comunidad Valenciana sobre expropiación rogada, al considerar que dicha normativa invadía competencias estatales previstas en el artículo 149.1.18.^a CE⁶⁵. No obstante, el Tribunal Constitucional rechazó la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando que la reserva competencial del Estado en materia de expropiación forzosa «no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir»⁶⁶.

Resulta igualmente relevante el caso opuesto, es decir, el de aquellas comunidades autónomas que optan por desvincularse directamente de esta figura jurídica. En este sentido, la Ley 3/2012 de la comunidad autónoma de Cataluña estableció en su preámbulo la suspensión temporal de la eficacia de los plazos aplicables a los expedientes expropiatorios por ministerio de la ley⁶⁷. Teniendo en cuenta que la finalidad de la expropiación rogada es garantizar «la efectividad del derecho del pro-

⁶⁴ VERDERA SERVER, R.: «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 44, junio 2024, p. 97.

⁶⁵ El artículo 149.1.18.^a CE, establece: 18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

⁶⁶ Auto del Tribunal Constitucional 64/2017, de 25 de abril de 2017. Cuestión de inconstitucionalidad 6263-2016.

⁶⁷ Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. *BOE* n.^o 60 de 10 de marzo de 2012.

pietario»⁶⁸, y considerando que el derecho de propiedad ha sido reconocido como uno de los «derechos fundamentales de las personas»⁶⁹, el preámbulo citado podría transcribirse, de manera exagerada, en los términos siguientes: se suspende temporalmente la efectiva garantía de un derecho fundamental de las personas. No obstante, también es relevante señalar que esta ley fue dictada en un contexto de crisis económica, con una «precaria situación de las finanzas públicas», lo que hace comprensible, aunque no exento de críticas, lo gravoso que resulta que una comunidad autónoma incida de esa forma en los derechos constitucionales.

De manera análoga, la legislación valenciana adoptó una formulación que dificulta la aplicación efectiva de la expropiación por ministerio de la ley. En particular, el artículo 110.1 del Decreto Legislativo 1/2021 de la Comunitat Valenciana regula de manera expresa la figura de la expropiación rogada, en términos análogos a los previstos en el TRLS-76⁷⁰. No obstante, lo que inicialmente se perfilaba como una acertada y expresa inclusión del derecho a la expropiación rogada ha sufrido un progresivo deterioro, debido a la suspensión continuada de su efectividad mediante diversas disposiciones transitorias. Así, la disposición transitoria undécima, introducida por la Ley 13/2016, suspendió inicialmente el cómputo de plazos desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018. Posteriormente, a cuatro días de la expiración de dicho plazo, la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, extendió la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2020. Finalmente, un día antes de la conclusión de este último periodo, la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021 amplió nuevamente la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2023.

En este contexto normativo, resulta patente el deterioro del régimen de la expropiación por ministerio de la ley. Tal como se puede apreciar, se garantiza, de manera objetiva, el derecho a la expropiación rogada. Sin embargo, en el momento de su imposición efectiva, se amplía el plazo de suspensión correspondiente. Esta ampliación temporal arrastra consigo la frustración del derecho de propiedad, que parece que no llega a garantizarse en su totalidad.

⁶⁸ STS (Tribunal Supremo - Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) de 12 de marzo de 2018 (Rec. n.º 2251/2016).

⁶⁹ Tribunal Constitucional (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 18 de noviembre de 2004 (recursos de inconstitucionalidad 2084/1995 y 3406/1997).

⁷⁰ Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. DOGV n.º 9129, de 16/07/2021. En su artículo 110.2 se establece: «para solicitar la expropiación rogada, la o el titular de la propiedad deberá justificar la imposibilidad de efectuar la justa distribución de los beneficios y cargas en el marco del plan general. A tal efecto, las personas propietarias podrán presentar sus hojas de aprecio y, transcurridos tres meses sin que la administración competente notifique su aceptación o remita sus hojas de aprecio contradictorias, las y los propietarios podrán recurrir a la intervención del jurado provincial de expropiación forzosa. La valoración se entenderá referida al momento del inicio del expediente de justiprecio por ministerio de la ley».

5.2. CONSIDERACIONES SOBRE LA STC 168/2023

Conforme a lo planteado en el epígrafe precedente, la STC 168/2023⁷¹ parece poner fin a la «burla de los derechos de los propietarios afectados»⁷². Los antecedentes de hecho se inician con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Torrent en 1990, que clasificó la correspondiente finca como suelo urbano, calificada como vial y zona verde. En 2015, los propietarios, ejerciendo su derecho, notificaron a la Administración sobre el inicio de expropiación rogada. Ante la inactividad administrativa, en 2018 presentaron una hoja de aprecio con una valoración de un millón de euros⁷³, pero su solicitud fue inadmitida en 2019 debido a la suspensión *ex lege* del cómputo del plazo. Y, respecto a dicha suspensión, los propietarios solicitaron que el TSJ de la Comunitat Valenciana planteara una cuestión de inconstitucionalidad.

En efecto, la cuestión de inconstitucionalidad se eleva ante el Tribunal Constitucional y se articula en torno a dos fundamentos principales. En primer lugar, se examina la posible vulneración de la seguridad jurídica, en virtud del artículo 9.3 CE. En segundo lugar, se aborda la eventual transgresión del derecho de propiedad (artículo 33 CE).

Con respecto a la vulneración del principio de seguridad jurídica, se destaca que el hecho no se limita a una prórroga aislada, sino que se trata de un conjunto de prórrogas sucesivas y continuas en el tiempo, lo que implica una suspensión indefinida del derecho de expropiación rogada. De esta manera, «se está manteniendo de *facto sine die* la suspensión de los plazos previstos» en el artículo 110 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021. Se destaca que la suspensión del plazo, tal como se había establecido inicialmente, resultaba conforme con los principios de seguridad jurídica, dado que fijaba una duración concreta y razonable. Sin embargo, las suspensiones sucesivas han generado una situación caracterizada por una «ausencia de certeza, frustración de sus expectativas e imprevisibilidad».

En relación con la posible vulneración al derecho de propiedad, se entiende que las prórrogas en cadena de la suspensión de los plazos previstos produce «*de facto* el vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad, que precisamente con la institución de la expropiación rogada se pretende evitar». Asimismo, se toma en consideración la función social de la propiedad. No obstante, se considera que la suspensión de los plazos no cumple con ningún objetivo claro relacionado con dicha función social, limitándose a generar un perjuicio para los propietarios. Conforme a las palabras del Tribunal Superior de Justicia de Valencia:

⁷¹ Tribunal Constitucional (el Pleno del Tribunal Constitucional) de 22 de noviembre de 2023 (recursos de inconstitucionalidad 1096-2022).

⁷² VERDERA SERVER, R.: *op. cit.*, p. 98.

⁷³ En estos casos, resulta oportuno considerar que el Presupuesto General del municipio de Torrent, incluyendo los organismos autónomos y las empresas municipales, asciende a la cantidad de 74 409 576,14 euros para el ejercicio 2024. Visto en <https://torrent.es/wp-content/uploads/2024/03/MEMORIA-ALCALDIA-V-2024.pdf>.

no se aprecia explicitación concreta de la idoneidad o adecuación de la suspensión acordada o prorrogada, ni su necesidad para la consecución del fin pretendido, ni se observa argumentación alguna de su carácter ponderado o equilibrado en el sentido de apreciar que de su aplicación se deriven más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes en conflicto.

Por el contrario, las Corts Valencianes y la Generalitat Valenciana sostienen la constitucionalidad de la normativa, argumentando principalmente que no se vulnera el principio de seguridad jurídica, dado que las facultades del derecho de propiedad se determinan en virtud de la ley y del planeamiento urbanístico vigente en cada momento, siendo dichas facultades, por ende, «esencialmente variables». Además, se afirma que no se trata de una suspensión *sine die*, ya que los plazos se concretan con claridad, entendiendo que el propietario «no pierde ni la titularidad ni la posesión», sino que únicamente se impone una «limitación temporal de su ejercicio».

En virtud de lo expresado, el eje central de la resolución adoptada por el Tribunal Constitucional reside en la relevancia de las prórrogas sucesivas que se han impuesto. Principalmente, el Tribunal señala que carece de relevancia el hecho de que los recurrentes en el proceso continúen siendo titulares de los terrenos en cuestión, puesto que «se produce una interferencia en el libre uso de su propiedad». Asimismo, establece el Tribunal que, cuando una propiedad queda sujeta tanto a un permiso de expropiación como a una prohibición de construcción, ello conlleva una vulneración sustancial del derecho de propiedad, siendo esta vulneración más grave y precaria «en función del tiempo durante el que se prolonga dicha situación».

En cualquier caso, en la sentencia se subraya que, para determinar si se ha producido una verdadera vulneración del derecho de propiedad, resulta imprescindible verificar si la injerencia en dicho derecho ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general y las exigencias de protección de los derechos fundamentales del individuo. En el caso concreto, el Tribunal concluye que no se respetó el principio de proporcionalidad y que los afectados han sido obligados a «soportar una carga excesiva» debido a que la suspensión inicial se ha prolongado sucesivamente «sin previsibilidad alguna», ejecutándose «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».

En relación con la posible inconstitucionalidad derivada del principio de seguridad jurídica, el Tribunal señala que la forma en que el legislador ha llevado a cabo la suspensión ha generado una evidente situación de incertidumbre para los propietarios afectados. En este sentido, destaca que «se han encadenado dos prórrogas a la suspensión inicial, dando lugar a una suspensión total de siete años, y sin que los propietarios puedan saber si unos días antes de expirar este último plazo (31 de diciembre de 2023) se va a volver de nuevo a prorrogar dicha suspensión». Asimismo, el Tribunal enfatiza que, en el presente supuesto, «el legislador no expone cuál es la finalidad que justifica esta norma y sus sucesivas prórrogas».

Finalmente, el Tribunal Constitucional estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada y, en consecuencia, procede a declarar la inconstitucionalidad y

nulidad de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, tanto en su redacción original, introducida por la Ley 13/2016, como en las versiones subsiguientes resultantes de las modificaciones operadas por las leyes 27/2018, 9/2019 y 3/2020. Asimismo, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria vigésima del Decreto Legislativo 1/2021. Todo ello por contravenir los artículos 9.3 y 33 de la Constitución española.

Por otro lado, resulta notable que, en la argumentación contenida en esta sentencia, y en clara discrepancia con la doctrina tradicional del Tribunal, se haga escasa alusión a la función social de la propiedad como justificación para su delimitación. Tal circunstancia podría explicarse por el hecho de que «las razones financieras o presupuestarias de los entes municipales no equivalen a la función social de la propiedad»⁷⁴.

Para concluir, es imperativo tener en cuenta que se analiza el conjunto de prórrogas que dieron lugar a una suspensión de siete años en el ejercicio de un derecho. No obstante, se plantea un margen de confusión, ya que no se especifica de manera clara qué criterio utiliza el Tribunal Constitucional para determinar cuándo una suspensión se vuelve inconstitucional. En este sentido, podría haber sido pertinente el análisis de una prórroga aislada en relación con la vulneración del derecho de propiedad. La falta de claridad en cuanto a los límites temporales que separan lo constitucional de lo inconstitucional genera incertidumbre. De esta manera, la ausencia de una adecuada fundamentación de dicha distinción podría llevar a los propietarios a considerar que las diferencias en los plazos carecen de sustento lógico y revisten un carácter arbitrario.

5.3. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN RELACIÓN CON EL TRLS-76

Además de lo anteriormente expuesto, resulta pertinente señalar que, a pesar de las claras analogías entre los modelos autonómicos en materia de expropiación rogada, existen ciertos modelos que incorporan transformaciones significativas, lo cual hace imprescindible destacar su singularidad.

En este sentido, se observan normativas que exceden significativamente en extensión y detalle a la regulación tradicional del TRLS-76. Por ejemplo, la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha de 2023, cuyo artículo 150 introduce una regulación exhaustiva sobre el régimen de la expropiación rogada⁷⁵. Dicho precepto no solo faculta a los propietarios afectados para instar este tipo de expropiación, sino que también establece procedimientos específicos, requisitos formales, exclusiones y las implicaciones jurídicas de su ejercicio.

⁷⁴ VERDERA SERVER, R.: *op. cit.*, p. 114.

⁷⁵ Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. DOCM n.º 45 de 06/03/2023.

En este contexto, resulta destacable que el precepto incorpora, como requisito esencial, la obligación para el propietario de acreditar la imposibilidad de realizar una distribución equitativa de beneficios y cargas dentro del marco del planeamiento vigente, garantizando así la legitimidad de la solicitud de expropiación rogada. Asimismo, en dicha normativa, se regulan exclusiones específicas para su ejercicio, preservando la coherencia con la planificación urbanística, y se prevé la interrupción de plazos en caso de modificaciones del planeamiento que afecten al suelo dotacional, con reinicio de los mismos si no se aprueban definitivamente en el plazo de dos años.

Adicionalmente, se impone la obligación de demostrar la titularidad continua de los terrenos durante los plazos establecidos, reiniciándose estos en caso de transmisión *inter vivos*, lo que refuerza la seguridad jurídica. Finalmente, se contempla la posibilidad de que la Administración, por razones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, declare la imposibilidad material de ejecutar la expropiación, garantizando al propietario el devengo de intereses legales sobre el justiprecio hasta la adquisición efectiva, y fijando responsabilidades claras en caso de mora.

Considerando lo planteado, puede concluirse que la amplitud y el detalle de la normativa reflejan la clara intención del legislador de abordar la expropiación rogada mediante el fortalecimiento y la precisión de los requisitos exigidos para su procedencia.

6. MARCO NORMATIVO VIGENTE EN CANARIAS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

En cuanto al régimen de la normativa canaria, se integra dentro del grupo de leyes autonómicas que conservan, en lo esencial, el marco tradicional establecido por el TRLS-76. Este régimen sigue un esquema similar al del modelo clásico, que se estructura en dos fases: en primer término, se lleva a cabo la incoación del procedimiento expropiatorio a solicitud de los propietarios, y en segundo lugar, se procede a la fijación del justiprecio, que es determinada por el órgano de valoración correspondiente, en este caso, la Comisión de Valoraciones de Canarias.

Así, el sistema regulado en Canarias no presenta modificaciones sustanciales en comparación con el artículo 69 del TRLS-76. Un enfoque similar se observa también en la Ley del Suelo de Madrid de 2001⁷⁶, así como en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2010⁷⁷, los cuales mantienen una estructura análoga.

⁷⁶ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. BOCM n.º 177, de 27/07/2001.

⁷⁷ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. DOGC n.º 5686, de 05/08/2010.

En virtud de lo expuesto, el ordenamiento jurídico canario regula la expropiación por ministerio de la ley conforme a la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en lo sucesivo, LSENPC). En concreto, en la LSENPC se regulan dos supuestos de expropiación rogada. El primer supuesto, contemplado en los artículos 257 y 258, se refiere a la expropiación que tiene como finalidad la adquisición de terrenos para la dotación de sistemas generales. El segundo supuesto, recogido en el artículo 323, regula la expropiación forzosa por razones de índole urbanística.

En este sentido, en el capítulo V de la LSENPC, titulado «Ejecución de los sistemas generales y actuaciones urbanísticas aisladas», se encuentran los artículos 257 y 258, los cuales configuran en los siguientes términos:

Artículo 257. Forma de ejecución de los sistemas generales.

1. El suelo destinado a sistemas generales se obtendrá mediante expropiación, cuando no se incluya o se adscriba al sector, ámbito o unidad de actuación.
2. La expropiación de los sistemas generales deberá tener lugar dentro de los cuatro años siguientes a la publicación del planeamiento que los ordene, con el grado suficiente de detalle para permitir su ejecución.
3. Las obras correspondientes a sistemas generales se realizarán conforme a las determinaciones sustantivas, temporales y de gestión del planeamiento de ordenación como obras públicas ordinarias.

Artículo 258. Expropiación por demora en el deber de adquirir el suelo de sistemas generales.

1. Cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la ley si, efectuado requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurren seis meses sin que se produzca la incoación del mismo.
2. Desde que se entienda legalmente incoado el procedimiento expropiatorio, el propietario interesado podrá formular hoja de aprecio, determinando su presentación la iniciación del expediente de determinación del justiprecio. Transcurridos dos meses sin notificación de resolución alguna, el expropiado podrá dirigirse a la Comisión de Valoraciones de Canarias a los efectos de la fijación definitiva del justiprecio.
3. La Comisión de Valoraciones de Canarias deberá resolver en el plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual sin que hubiere recaído resolución expresa, el interesado podrá entender desestimada su solicitud. Igualmente, desde la solicitud, el beneficiario de la expropiación quedará subrogado, en todo caso, en el pago de los tributos que graven la titularidad del suelo expropiado.

A su vez, el *artículo 323*, bajo el epígrafe «Inactividad administrativa en la expropiación», dispone lo siguiente:

- 
- 74
- ANALES DE LA FACULTAD DE DERECHO, 41/2024, PP. 45-94
1. Transcurridos cuatro años desde la publicación del planeamiento que legitime la expropiación, por precisar la actuación con suficiente grado de detalle para permitir su ejecución, sin que se hubiera iniciado el correspondiente expediente, el titular de los bienes o derechos o sus causahabientes podrán advertir de esta demora a la administración competente para la ejecución del plan.
 2. Transcurridos dos meses desde la formulación de la advertencia prevista en el apartado anterior sin que se le hubiera notificado por la administración competente la hoja de aprecio, el titular de los bienes o derechos o sus causahabientes podrán formular esta a dicha administración, determinando su presentación la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la ley y, de no ser aceptada dentro del mes siguiente, dirigirse directamente a la Comisión de Valoraciones de Canarias, que fijará el justiprecio.
 3. La Comisión de Valoraciones de Canarias deberá resolver en el plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual sin que hubiere recaído resolución expresa el interesado podrá entender desestimada su solicitud. Igualmente, desde la solicitud, el beneficiario de la expropiación quedará subrogado, en todo caso, en el pago de los tributos que graven la titularidad del suelo expropiado.

Nos encontramos, en efecto, ante la existencia de dos procedimientos distintos, lo que hace imprescindible una correcta determinación del procedimiento aplicable. En este contexto, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias se ha pronunciado al respecto, si bien dicha resolución se refiere a la normativa derogada del Decreto Legislativo 1/2000, y es innegable que la regulación de la expropiación rogada ha experimentado modificaciones sutiles en la actual LSENPC. No obstante, la distinción fundamental entre los procedimientos permanece inalterada, lo que hace plenamente aplicable el pronunciamiento del TSJ de Canarias en su sentencia 105/2010. En dicha sentencia, el tribunal establece que la elección del procedimiento debe basarse en el destino del terreno, ya sea para sistemas generales o, por el contrario, un terreno sujeto a expropiación por razones urbanísticas⁷⁸.

Para realizar esta distinción, se debe recurrir a la propia LSENPC. Así, en el artículo 142 se establece que los sistemas generales son los que «definen el modelo territorial y urbanístico del municipio». Por su parte, el artículo 159 de la LSENPC regula los casos en los que procede la expropiación forzosa por razones urbanísticas. Dicho artículo establece que esta expropiación se justifica en supuestos de utilidad pública, como la vinculación de terrenos al dominio público para uso o servicio públicos, la constitución de patrimonios públicos de suelo, el incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte del propietario, la inadecuación de los inmuebles a las condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad, la declaración de valor cultural o medioambiental de los terrenos, así como la obtención de terrenos destinados a la construcción de viviendas de protección pública y usos de interés social.

⁷⁸ STSJ de Las Palmas de Gran Canaria (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 7 de mayo de 2010 (Rec. n.º 116/2008).

Ahora bien, en todo caso, la expropiación por ministerio de la ley se lleva a cabo, como se indicó al inicio del epígrafe, en dos fases claramente diferenciadas: la iniciación del procedimiento expropiatorio a instancia del propietario afectado y la determinación del justiprecio por parte del Jurado de Expropiación, siendo, en el caso de Canarias, la Comisión de Valoraciones de Canarias la encargada de tal determinación. En consecuencia, se procederá a efectuar el estudio correspondiente de ambas fases de manera independiente.

7. LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO POR MINISTERIO DE LA LEY

7.1. LA EXIGENCIA DE UNA AFECTACIÓN AL TERRENO POR UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN

Aunque se incurra en una reiteración, es necesario enfatizar que, como requisito principal para la expropiación rogada, es indispensable que exista una afectación concreta y determinada del terreno en cuestión. Asimismo, para que dicha afectación se configure, es fundamental que el terreno esté vinculado a un instrumento de ordenación correspondiente.

En este sentido, el artículo 257 de la LSENPC establece que el plazo que habilita el inicio de la expropiación rogada comenzará a contarse a partir de la aprobación del «planeamiento de ordenación» que vincule al terreno afectado. Asimismo, el artículo 323 de la LSENPC, en términos análogos, señala que el cómputo de los plazos se inicia «desde la publicación del planeamiento que legitima la expropiación».

Resulta evidente que los preceptos mencionados adolecen de un enfoque excesivamente amplio, limitándose a determinar de manera genérica la necesidad de un instrumento que se encargue de la ordenación como requisito previo para el inicio del cómputo de los plazos. En este sentido, es particularmente relevante subrayar que el Tribunal Constitucional ha reconocido que corresponde a las comunidades autónomas la facultad de definir los «instrumentos urbanísticos que deben ordenar sus ciudades»⁷⁹.

En el marco normativo canario, el artículo 2 del Reglamento de Planeamiento de Canarias dispone la clasificación de los diversos instrumentos de ordenación en tres amplias categorías. La primera categoría abarca los instrumentos de ordenación ambiental y territorial, la segunda se refiere a los instrumentos de ordenación urbanística y la tercera comprende los instrumentos de ordenación estratégica y/o sectorial⁸⁰.

⁷⁹ STC Pleno. Sentencia 164/2001, de 11 de julio de 2001. Recursos de inconstitucionalidad 3004/98, y 3182/98 (acumulados).

⁸⁰ DECRETO 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias. BOIC n.º 5 de 9 de enero de 2019.

Con relación a lo anterior, es pertinente señalar que los diversos instrumentos de ordenación guardan entre sí una relación basada en una serie de principios, que en términos generales se identifican como los principios de jerarquía, competencia y especialidad. En este sentido, las determinaciones de carácter ambiental prevalecen sobre los instrumentos de ordenación territorial, y estos, a su vez, sobre los instrumentos de ordenación urbanística. Asimismo, en el ámbito urbanístico, los planes parciales o especiales se encuentran subordinados a los planes generales de ordenación⁸¹.

Además, en cualquier caso, el planeamiento debe basarse en los principios de «no regresión de los espacios naturales» (artículo 5 de la LSENPC), en la «protección frente a la contaminación y sus efectos sobre la salud y el medioambiente» y en el respeto de los «modos tradicionales de ocupación del suelo en Canarias», (artículo 81 de la LSENPC).

En vista de lo expuesto, nos encontramos ante un marco normativo de carácter amplio que incorpora una diversidad de instrumentos destinados a la ordenación del territorio. No obstante, la falta de precisión en los preceptos que regulan la expropiación rogada, en particular en lo referente al tipo específico de instrumento de ordenación necesario, puede dar lugar a incertidumbres interpretativas y posibles conflictos.

En consecuencia, en ausencia de una regulación normativa específica, ha sido la jurisprudencia la encargada de pronunciarse sobre la cuestión. En este contexto, cobra especial relevancia una sentencia del Tribunal Supremo que aborda un recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado y AENA, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias, que resolvía un recurso contra el Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Las Palmas de Gran Canaria. A continuación, se presentan los antecedentes del caso⁸²:

1. Primero, el propietario solicitó la expropiación de sus terrenos afectados por un Plan Director de Aeropuerto, argumentando que dicho plan calificaba los terrenos como parte del sistema general del aeropuerto y le privaba de sus facultades urbanísticas.
2. El Jurado Provincial de Expropiación desestimó esta solicitud con el argumento de que los planes directores no están sujetos al régimen jurídico urbanístico aplicable para justificar expropiaciones:

No resultan aplicables al régimen jurídico de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general, cuya gestión tiene atribuida Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, los preceptos de derecho urbanístico que habilitan a los interesados a solicitar la expropiación por ministerio de la ley de sus bienes y derechos.

⁸¹ GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., VILLAR ROJAS, F.J.: «LECCIÓN 3.ª: LA ORDENACIÓN DEL SUELO. EL PLAN»; *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Civitas, Navarra, 2022.

⁸² STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 28 de octubre de 2013 (n.º de recurso: 2944/2011).

3. El propietario interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Jurado, sosteniendo que el Plan Director de Aeropuerto constituye un instrumento de ordenación válido que permitiría la expropiación, basándose en los artículos 137 y 138 del TRIOTCAN⁸³ (actualmente, artículos 257 y 258 de la LSENPC).
4. Por su parte, AENA argumentó que el Plan Director no es un instrumento urbanístico, sino un plan sectorial elaborado conforme al artículo 149.1.20.^a de la Constitución, que regula los aeropuertos de interés general bajo competencia estatal⁸⁴. AENA añadió que, aunque pudiera considerarse un instrumento de ordenación, este requiere ser desarrollado mediante un plan especial. Solo tras la aprobación de dicho plan se podría iniciar la ejecución y, en su caso, la expropiación.
5. El TSJ de Canarias resolvió estimando el recurso del propietario, entendiendo que se cumplían los requisitos materiales para iniciar la expropiación solicitada. En su resolución, se destacó que lo relevante no era si el instrumento era urbanístico o no, sino que «tenga atribuidas las funciones de ordenación del terreno en cuestión, y que a partir de él se afecten unos terrenos para unos fines que se llevarán a cabo mediante la expropiación de aquellos»⁸⁵.

⁸³ En el Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, se regulaban los artículos 137 y 138, que han sido derogados y sustituidos, en términos no excesivamente amplios, por los artículos 257 y 258 de la LSENPC. En consecuencia, dichos artículos establecían lo siguiente:

Artículo 137. Formas de ejecución.

1. El suelo destinado a sistemas generales se obtendrá mediante expropiación u ocupación directa, cuando no se incluya o se adscriba al sector, ámbito o unidad de actuación.
2. La expropiación u ocupación directa de los sistemas generales deberá tener lugar dentro de los cinco años siguientes a la aprobación del planeamiento de ordenación que legitime la actividad de ejecución.
3. Las obras correspondientes a sistemas generales se realizarán conforme a las determinaciones sustanciosas, temporales y de gestión del planeamiento de ordenación como obras públicas ordinarias.

Artículo 138. Efectos del incumplimiento del deber de adquirir el suelo de sistemas generales.

1. Transcurrido sin efecto el plazo previsto en el artículo anterior, el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la Ley si, efectuado requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurre un año desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca.
2. Desde que se entienda legalmente incoado el procedimiento expropiatorio, el propietario interesado podrá formular hoja de aprecio, así como, transcurridos dos meses sin notificación de resolución alguna, dirigirse a la Comisión de Valoraciones de Canarias a los efectos de la fijación definitiva del justiprecio.

⁸⁴ El artículo 149.1.20.^a CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «Puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves».

⁸⁵ En la sentencia del TSJ de Canarias (n.º 154/2010, de 27 de marzo), se establece que, aunque el Plan Director no sea de naturaleza urbanística, ello no limita su validez como instrumento de ordenación. En estos términos se pronuncia el Tribunal: «Tiene atribuida la función de ordenación y planificación de los aeropuertos y su zona de servicio, siendo esto completamente compatible con el hecho de que su naturaleza sea estrictamente aeroportuaria y no urbanística».

- 
- 78
6. Posteriormente, AENA y la Administración General del Estado presentan recurso de casación, argumentando que el Plan Director debe aplicarse en el ámbito aeropuerto estatal, no en el urbanístico autonómico, dado que el Plan Especial que lo desarrolla no ha sido aprobado.
7. De esta manera, el propietario afectado presenta oposición al recurso de casación solicitando que se confirme la sentencia recurrida.

En vista de todo, la cuestión litigiosa que corresponde resolver al Tribunal Supremo puede sintetizarse en determinar si la expropiación por ministerio de la ley, prevista en la legislación urbanística, resulta aplicable en la ejecución de los planes directores de los aeropuertos de interés general, cuya competencia corresponde al Estado.

La primera precisión que formula el alto tribunal, y que debe ser tenida en cuenta, radica en señalar que constituye un presupuesto indispensable para la aplicación de la expropiación por ministerio de la ley «que el suelo en cuestión haya sido clasificado como urbanizable programado o delimitado, o como suelo urbano, pues solo en estos casos es posible su desarrollo urbanístico y, por tanto, la activación de los mecanismos de equidistribución de los beneficios y cargas que dicho desarrollo conlleva».

Además, en la sentencia se determina que los planes directores se circunscriben a la definición de las directrices para el desarrollo técnico y operativo del aeropuerto, quedando supeditado cualquier desarrollo urbanístico en su zona de servicio a la aprobación de un plan especial, el cual debe ajustarse a las previsiones del plan director y a la legislación urbanística vigente.

En el presente caso, no había sido aprobado ningún plan especial que contempla el desarrollo de actividades comerciales e industriales en la zona de servicio del aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria. Esta ausencia impide reconocer la generación de derechos urbanísticos basados únicamente en la existencia del plan director.

En este sentido, la Sala concluye que dicho plan director no constituye un instrumento de ordenación urbanística del que puedan derivarse los derechos urbanísticos y expropiatorios correspondientes, regulados en el momento de la sentencia en los artículos 137 y 138 del TRLOTCAN, actualmente recogidos en los artículos 257 y 258 de la LSENPC. Esto se debe, principalmente, a que una norma de esta naturaleza autonómica «no puede proyectar por sí misma sus efectos sobre ámbitos que son de competencia del Estado. Sólo podrá hacerlo a través de los mecanismos de cooperación y coordinación previstos en el ordenamiento jurídico y que, en nuestro caso, lo constituye el Plan Especial a que antes nos hemos referido».

A la luz de lo expuesto, se puede concluir que el primer presupuesto para iniciar el cómputo del plazo habilitante para la expropiación rogada es la aprobación de un «planeamiento de ordenación» que, conforme a la jurisprudencia, tenga una naturaleza urbanística clara, ya que de este derivarán los derechos urbanísticos correspondientes. En este sentido, los artículos 257 y 258 de la LSENPC reflejan esta lógica, limitando la expropiación de los sistemas generales a aquellos casos en los que no estén incluidos o adscritos a la unidad de actuación urbanística corres-

pondiente, es decir, cuando no participen en el mecanismo de distribución de beneficios y cargas propio de la ejecución urbanística.

7.2. LA RELEVANCIA DE LA LEGITIMACIÓN

En virtud de lo dispuesto en el artículo 258 de la LSENPC, se establece como imperativo que el requerimiento destinado a la incoación del procedimiento expropiatorio sea formulado exclusivamente por el propietario afectado o, en su caso, por sus causahabientes. Este mandato normativo consagra un requisito subjetivo de carácter esencial, cuya concurrencia resulta ineludible para legitimar el inicio del procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley.

En este sentido, el principal presupuesto habilitante que debe verificarse para la incoación del procedimiento de expropiación rogada se circunscribe a la legitimación necesaria para instar dicha actuación expropiatoria. Tal legitimación corresponde, de manera exclusiva, a quienes ostenten el título de propietario sobre los terrenos o bienes afectados por las determinaciones previstas en el instrumento de ordenación aplicable, ya sea en relación con la adquisición de terrenos destinados a sistemas generales o con la ejecución de las previsiones urbanísticas mediante expropiación forzosa.

En este contexto, resulta imprescindible precisar que la LEF consagra, como principio general de la institución expropiatoria, lo dispuesto en su artículo 3, el cual establece:

1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación.
2. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registro fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente.

La relevancia de la legitimación radica en su carácter fundamental, ya que la ausencia de legitimación activa constituye una excepción procesal. Y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁸⁶, dicha ausencia se erige en una causa de inadmisibilidad del recurso, lo que subraya su naturaleza indispensable para la continuación del procedimiento contencioso-administrativo. En particular, el Tribunal Supremo ha

⁸⁶ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. BOE n.º 167, de 14/07/1998. En su artículo 69.b establece que la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones cuando se hubiere interpuesto por persona «no legitimada».

determinado la naturaleza y el alcance del requisito relativo a la legitimación en su Sentencia 1228/2021⁸⁷:

Pues bien, la legitimación activa, con carácter general, es la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas, y a las Administraciones Pùblicas, para actuar como parte demandante en un determinado proceso. Y, por lo que se refiere al orden contencioso administrativo, se vincula a la relación que media entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce. En concreto, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA, la legitimación activa se condiciona, por lo que hace al caso, a la titularidad de un derecho o interés legítimo.

Conforme a lo dicho, la defensa de los derechos de los propietarios no es automática ni genérica. No basta con el mero desacuerdo con un acto administrativo para recurrir ante los tribunales, es imprescindible «que medie una concreta y determinada relación entre el sujeto promotor del recurso y el objeto del proceso, que proporcione un beneficio o perjuicio en función de la estimación o no del mismo»⁸⁸.

Para acreditar dicha legitimación, el interesado, al presentar su hoja de aprecio, debe demostrar de manera fehaciente la titularidad del bien respecto del cual se solicita la expropiación rogada. Y es que es determinante, en todo proceso de expropiación por ministerio de la ley, la «depuración física, jurídica y registral»⁸⁹.

En consecuencia, si nos referimos a propietarios, ya sean personas físicas o jurídicas, resulta evidente que uno de los supuestos en los que podría surgir conflicto es cuando se plantean dudas respecto a la verdadera titularidad del derecho de propiedad sobre un terreno correspondiente, cuestión que deberá ser regularizada, en su caso, por los interesados. No obstante, al menos en lo que respecta al caso de un propietario persona física o jurídica, los preceptos de la LSENPC parecen ser claros.

Sin embargo, dichos preceptos no especifican qué sucede cuando se trata de un terreno con varios propietarios, es decir, en el contexto de una comunidad de bienes donde cada propietario posee una cuota correspondiente. En tales circunstancias, surge el interrogante sobre qué ocurriría si solo uno de los propietarios ejerciera su derecho a la expropiación rogada. En relación con esto, hay que hacer referencia a lo que establece el artículo 26 de la LEF:

1. La fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse.
2. A tal fin se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables. El expediente será único en los casos en que el objeto de

⁸⁷ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 13 de octubre de 2021 (n.º de recurso: 368/2019).

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ STSJ de Las Palmas de Gran Canaria (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de diciembre de 2021 (Rec. n.º 152/2016).

la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica.

De acuerdo con el precepto expuesto, cuando el bien expropiado pertenezca a una comunidad de bienes, será necesario tramitar un único expediente expropiatorio, lo que implica que únicamente será posible incoar y tramitar dicho expediente con la aquiescencia unánime de todos los copropietarios.

En la misma sintonía se pronuncia el TSJ de Canarias, que ha establecido que los propietarios integrantes de la comunidad de bienes «no pueden instar de forma aislada y basados en su porcentaje de participación». En otras palabras, cualquier solicitud de expropiación o indemnización debe hacerse con la participación de todos los copropietarios para evitar que se afecte de forma injusta a la comunidad en su conjunto⁹⁰. En este sentido, el Código Civil establece que ninguno de los copropietarios podrá «sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque de ellas pudieran resultar ventajas para todos»⁹¹.

De esta manera, es necesario tener presente que, según una interpretación reiterada en la jurisprudencia del TSJ de Canarias, se debe efectuar una clara distinción entre la facultad de los comuneros para actuar en beneficio de la comunidad de bienes y la capacidad de disponer individualmente de la acción de expropiación, lo que conlleva, en consecuencia, la afectación de la propiedad de los demás comuneros, siendo esta acción un acto que implica la extinción misma de la comunidad de bienes⁹².

Se reitera, de manera concluyente, que la expropiación por ministerio de la ley «se refiere siempre a un cuerpo cierto y no a partes alícuotas de una finca»⁹³. Pues la expropiación de una cuota de participación «llevaría al absurdo resultado de que el bien fuese en parte (en proindiviso) de dominio público municipal y en parte propiedad privada perteneciente a distintas personas»⁹⁴. No obstante, lo anterior se expone sin perjuicio de que, una vez definitivamente aclarada la titularidad del bien, los propietarios puedan proceder a instar nuevamente la tramitación del correspondiente procedimiento expropiatorio.

⁹⁰ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 12 de marzo de 2012 (Rec. n.º 179/2008).

⁹¹ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Publicado en *Gaceta de Madrid*, n.º 206, de 25/07/1889.

⁹² STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo en Las Palmas de Gran Canaria) de 2 de diciembre de 2021 (Rec. n.º 152/2016).

⁹³ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de octubre de 2015 (Rec. n.º 259/2015).

⁹⁴ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo en Las Palmas de Gran Canaria) de 30 de marzo de 2012 (Rec. n.º 185/2008).

7.3. EL REQUERIMIENTO DEL PARTICULAR A LA ADMINISTRACIÓN EXPROPIANTE

Como se ha reiterado a lo largo del presente trabajo, la expropiación rogada constituye una garantía frente a la inactividad de la Administración. En este contexto, resulta evidente la existencia de una obligación primordial por parte del particular, consistente en realizar una advertencia a la Administración. En particular, el artículo 257 de la LSENPC, referente a la adquisición de sistemas generales, dispone la necesidad de presentar un requerimiento a la Administración, transcurridos cuatro años desde la aprobación del plan, con el fin de incoar la acción expropiatoria; por su parte y con el mismo propósito, el artículo 323 de la misma ley hace alusión a la advertencia de la demora a la Administración.

El requerimiento, a la luz de los preceptos aplicables, no parece exigirse de manera concreta, dado que no se establece ninguna formalidad externa para que el mismo tenga validez. Lo esencial, en este sentido, radica exclusivamente en poner la situación en conocimiento de la Administración. Esta cuestión reviste una especial relevancia, ya que dicho recordatorio está estrechamente vinculado a las facultades que ostenta la Administración, las cuales, una vez formulada la advertencia, le brindan la oportunidad de incoar por sí misma el procedimiento expropiatorio o, incluso, hacer uso de sus competencias urbanísticas para modificar el planeamiento. Por el contrario, de persistir en su inactividad, se abriría paso a la expropiación por ministerio de la ley.

En este sentido, el TSJ de Canarias es claro y establece que existen «dos modos de iniciar el expediente expropiatorio: de oficio por la Administración expropiante o por ministerio de la ley, a solicitud del particular afectado». Y en virtud de esto, dicho tribunal ha resuelto que se entiende por no iniciado el expediente de expropiación rogada si «no se ha efectuado el requerimiento del particular a la Administración expropiante requisito imprescindible para poder considerar iniciado el procedimiento por Ministerio de la Ley ante la inactividad de la Administración»⁹⁵.

De manera similar, el Tribunal Supremo sostiene que si los propietarios afectados no realizan el requerimiento o la advertencia ante el ayuntamiento competente, ello implicaría que «falta el presupuesto legal necesario para que pueda considerarse iniciado el expediente expropiatorio por ministerio de la ley»⁹⁶.

Conforme a esta ausencia de formalidades que reviste la advertencia de expropiación por ministerio de la ley, se ha llegado a considerar que, independientemente de la naturaleza o el contenido del documento, «basta con que del escrito –o de los escritos en el presente caso–, se deduzca la intención de instar el expediente expropiatorio»⁹⁷. A título de ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias

⁹⁵ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo en Las Palmas de Gran Canaria) de 12 de abril de 2013 (Rec. n.º 31/2011).

⁹⁶ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 20 de julio de 2015 (n.º de recurso: 2424/2013).

⁹⁷ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 12 de julio de 2006 (n.º de recurso: 4583/2003).

ha ratificado que una solicitud de derecho de reversión puede ser considerada como un requerimiento válido dirigido a la Administración a efectos de la incoación del expediente expropiatorio. En su virtud, el tribunal ha establecido lo siguiente⁹⁸:

es cierto que la disposición señala que deben transcurrir dos años, desde la advertencia del particular a la Administración, para que se inicie la determinación del justiprecio por Ministerio de la Ley, pero en el caso es de considerar, de una parte, que ya con anterioridad [...] la propiedad de la finca advirtió al Ayuntamiento (aunque hablando impropiamente de reversión) por no haber iniciado acto urbanístico o expropiatorio alguno en los seis años siguientes a la aprobación del Plan [...]. Teniendo en cuenta estas circunstancias, no se mantiene el argumento de la administración sobre incumplimiento de los requisitos para la aplicabilidad del artículo 69.1 de la LS/76. Sobre el particular tiene declarado el Tribunal Supremo [...], que resulta suficiente para su aplicación que el propietario ponga en conocimiento de la Administración su propósito de que se inicie el expediente de expropiación, sin la posibilidad de exigir explicaciones o requisitos formales.

Aclarado esto, en otro orden de cuestiones, el Tribunal Supremo ha establecido que el carácter no formalista de este requerimiento no conlleva la aceptación automática de cualquier escrito presentado por los propietarios afectados. En este sentido, se ha rechazado la validez de dicha advertencia por no cumplir con los presupuestos básicos.

Como ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo que resolvía el recurso de casación número 2547/2012, se desestima que dos escritos presentados por los propietarios afectados puedan ser considerados como una referencia a la advertencia como requisito legal para la expropiación rogada. En dicho caso, los documentos en cuestión no contienen una solicitud de expropiación de los terrenos, sino que plantean una petición de reconsideración del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) respecto a la clasificación de la parcela. En particular, el escrito solicita que no se asigne la totalidad de la parcela a «sistemas generales», argumentando que tal medida incrementaría significativamente los costos para el Ayuntamiento. En consecuencia, dicho escrito no puede ser interpretado como una solicitud de expropiación, ya que no menciona expresamente la expropiación, sino que aborda aspectos relativos al planeamiento urbanístico⁹⁹.

Finalmente, se procede a reiterar la referencia al criterio jurisprudencial sentado por el Tribunal Supremo, según el cual la declaración en derecho de la expropiación por ministerio de la ley se materializa mediante el cumplimiento de las etapas de *requerimiento, desatención y presentación de hoja de aprecio*. De esta formulación se infiere no solo la naturaleza indispensable del requerimiento o advertencia como presupuesto previo en el procedimiento expropiatorio al que aludimos, sino también

⁹⁸ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de septiembre de 2003 (Rec. n.º 738/2003).

⁹⁹ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 24 de marzo de 2015 (Rec. n.º de recurso: 2547/2012).

su nítida diferenciación respecto de la presentación de la hoja de aprecio. En este contexto, ambas actuaciones deben entenderse como pasos autónomos y claramente diferenciados, cuya naturaleza impide que puedan sustituirse entre sí¹⁰⁰.

8. LA PRESENTACIÓN DE LA HOJA DE APRECIO Y EL EXPEDIENTE DE JUSTIPRECIO

8.1. EL EFECTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA HOJA DE APRECIO

Resulta pertinente hacer nuevamente referencia al artículo 258 de la LSENPC, en el cual se dispone que, cuando el propietario o causahabiente afectado haya formulado un requerimiento válido, y una vez transcurrido un plazo de seis meses desde dicho requerimiento sin que la Administración haya desplegado ningún tipo de actuación, se entenderá iniciada la expropiación por ministerio de la ley. En este punto procesal, el interesado estará facultado para presentar su hoja de aprecio ante la Administración competente.

En términos similares, el artículo 323 de la referida ley establece que, transcurrido un plazo de dos meses desde la formulación válida del requerimiento por parte de los interesados, y en caso de que persista la inactividad de la Administración, los interesados podrán proceder a presentar la hoja de aprecio, «determinando su presentación la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la ley».

Con respecto a los efectos derivados de la presentación de la hoja de aprecio, el Tribunal Supremo ha sido claro y, en virtud de ello, ha determinado que

Los acuerdos del Ayuntamiento denegatorios de la incoación del expediente de justiprecio son la expresión de la voluntad del Ayuntamiento contraria a dicha iniciación. Sin embargo, el Ayuntamiento carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente de justiprecio, pues éste tiene lugar por ministerio de la Ley mediante la presentación ante el mismo de la hoja de aprecio. Además, cuando se producen aquellos acuerdos [...] aquella iniciación ya se ha producido [...]. El acto administrativo denegatorio de la incoación no produce efectos preclusivos, sino que equivale –en último término– al rechazo de la hoja de aprecio presentada. No es menester que sea impugnado específicamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰¹.

El fragmento anterior aborda una cuestión de especial relevancia: llegado el momento procesal del procedimiento en el que el propietario afectado presenta la hoja de aprecio, la Administración carece de la facultad para decidir sobre la incoa-

¹⁰⁰ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 16 de diciembre de 2014 (n.º de recurso: 984/2012).

¹⁰¹ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 27 de marzo de 2001 (n.º de recurso: 7970/1996).

ción o no del expediente del justiprecio pues, en realidad este, se encuentra –por ley– iniciado.

No obstante, conforme al artículo 126 de la LEF, la Administración conserva la potestad de interponer un recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de justo precio, ya sea en relación con un desacuerdo sobre su valoración o por «vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de los preceptos establecidos en la presente Ley».

Lo expuesto se traduce en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el momento adecuado para que la Administración plantea la improcedencia de la expropiación por ministerio de la ley es aquel en el que interpone una demanda en forma de recurso contencioso-administrativo contra la hoja de aprecio¹⁰². En segundo lugar, la presentación de dicha hoja de aprecio ante la Administración constituye el acto determinante para la iniciación del expediente de justiprecio.

Conforme a lo dispuesto en la LEF, una vez recibida la hoja de aprecio emitida por el interesado, la Administración procederá a elaborar y presentar su propia valoración económica respecto a los bienes afectados. Seguidamente, el Jurado de Expropiación correspondiente¹⁰³ valorará ambas propuestas y «decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación» (artículo 34 LEF), y «esta resolución, que se notificará a la Administración y al propietario, ultimará la vía gubernativa y contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo» (artículo 35 LEF).

Los acuerdos emitidos por los Jurados de Expropiación cuentan con la presunción de *veracidad, legalidad y acierto*, sustentándose en su doble composición técnica y jurídica¹⁰⁴. Esta presunción, de carácter *iuris tantum*, confiere a dichos acuerdos una

¹⁰² STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 5 de mayo de 2014 (n.º de recurso: 3262/11).

¹⁰³ En el ámbito de Canarias, el Jurado de Expropiación se encuentra regulado por el Decreto 124/2007, de 24 de mayo, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Valoraciones de Canarias, publicado en el BOIC n.º 120, de 16 de junio de 2007. En su artículo 2, establece lo siguiente: «La Comisión de Valoraciones de Canarias es el órgano colegiado permanente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con autonomía funcional, que ejerce competencias en materia de expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial en materia de ordenación territorial y urbanística».

¹⁰⁴ La jurisprudencia consolidada establece que la incorrecta composición del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, derivada de que sus vocales carezcan de la titulación exigida por el artículo 32.1 de la LEF, no constituye causa de nulidad de pleno derecho, sino un defecto formal que únicamente puede determinar la anulación del acto si impide alcanzar su finalidad o produce indefensión, conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015. Además, se reitera que la designación del vocal técnico depende de la naturaleza del bien expropiado, no existiendo monopolio profesional para la valoración de determinados bienes, salvo que se atienda a su aprovechamiento específico, como el agrícola o forestal, siendo válida la intervención de otros técnicos, como arquitectos o economistas, según las circunstancias concretas del caso.

especial autoridad jurídica, sin perjuicio de su eventual revisión en vía jurisdiccional. En este sentido, para desvirtuar dicha presunción de veracidad, se requerirá¹⁰⁵:

Que se haga prueba suficiente de infracción legal, notorio error de hecho o desafortunada apreciación de los elementos de prueba existentes en el expediente, cuya acreditación corresponde a la parte que impugna los acuerdos del Jurado de Expropiación, en la que recae el *onus probandi*, que es quien debe ofrecer los elementos de prueba con todas las garantías procesales.

En este punto, resulta pertinente analizar la situación que se plantea cuando el propietario presenta su hoja de aprecio y la Administración, por su parte, no formula una hoja de aprecio propia dentro del plazo legal establecido. Conforme a la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, tal silencio administrativo carece de efectos preclusivos, lo que significa que no genera la pérdida de derechos procesales por parte de la Administración. Dicho de otro modo, el silencio en esta fase no implica una aceptación automática de la valoración presentada por el propietario. Sin embargo, este silencio sí produce un efecto jurídico relevante: habilita al propietario a dirigirse directamente al Jurado de Expropiación competente para que determine el justiprecio. Finalmente, cabe recordar que dicho acuerdo, en su caso, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰⁶.

Por otro lado, y en lo relativo a la Comisión de Valoraciones de Canarias, podría darse la eventualidad en la que el propietario se dirija a dicha comisión solicitando la valoración de su hoja de aprecio para la determinación del justiprecio, y que, en tales circunstancias, dicha comisión no emita resolución expresa dentro del plazo estipulado por la LSENPC¹⁰⁷. En este caso, deberá entenderse que la solicitud presentada ha sido desestimada¹⁰⁸.

En definitiva, la resolución del Jurado de Expropiación agota la vía administrativa con la determinación del justiprecio. Constituyéndose, este último, como

¹⁰⁵ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 17 de diciembre de 2012 (n.º de recurso: 1502/2010).

¹⁰⁶ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 18 de diciembre de 2012 (n.º de recurso: 870/2010).

¹⁰⁷ Esto se encuentra regulado en el apartado 3 del artículo 258 de la LSENPC, el cual resulta especialmente relevante por constituir una de las novedades legislativas introducidas frente al derogado Decreto Legislativo 1/2000. Además, dicho apartado establece un aspecto adicional de gran importancia: a partir del momento en que el propietario formula la solicitud, el beneficiario de la expropiación asume la obligación de sufragar los tributos que recaigan sobre el terreno expropiado, liberando al propietario de dicha carga fiscal.

¹⁰⁸ En caso de ausencia de resolución por parte de la Comisión de Valoraciones de Canarias, el propietario tiene la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo. No obstante, es importante destacar que la jurisdicción contencioso-administrativa puede pronunciarse –en su caso– sobre la obligación de la Comisión de emitir una valoración conforme al marco jurídico aplicable, pero no abordará el fondo del asunto, lo que implica que no realizará directamente la valoración de los terrenos objeto de expropiación.

el equivalente económico capaz de «recomponer una imagen destruida» y «restituir la justicia de una actuación normativa»¹⁰⁹.

8.2. EL EXPEDIENTE DE JUSTIPRECIO: REMISIÓN A LA JURISPRUDENCIA CANARIA RECIENTE

Conforme se ha establecido hasta ahora, la presentación de la hoja de aprecio «desencadena la iniciación del expediente expropiatorio» por ministerio de la ley¹¹⁰. Tal circunstancia implica que se da inicio a un expediente de justiprecio que, en consecuencia, deberá someterse a las prescripciones legales correspondientes y con especial observancia a las disposiciones contenidas en la LEF¹¹¹.

Así pues, una vez determinado el valor del justiprecio, se abre un ámbito no exento de complejidades. En primer lugar, cabe la posibilidad de que la Administración no esté de acuerdo con el justiprecio fijado, ya sea por considerarlo excesivamente elevado o por entender que no se ha ajustado debidamente a los requisitos legales establecidos. Por otro lado, puede surgir otro problema frecuente relacionado con los retrasos en el pago, lo que agrava la situación de indefensión del expropiado¹¹².

Si bien resulta de especial interés destacar otro problema que puede surgir en este punto del procedimiento, relativo a la determinación de la entidad obligada al pago del justiprecio. En ocasiones, la Administración expropiante no coincide con la Administración o entidad beneficiaria, lo que genera confusión sobre la parte a la que debe dirigirse la responsabilidad del pago. A esta problemática se le añade que, tal como ha dispuesto el TSJ de Canarias, en ciertos casos puede resultar sumamente complicado distinguir entre la Administración beneficiaria y la Administración expropiante¹¹³. En este sentido, «corresponderá a las personas o entidades que ostenten la condición de beneficiarios de la expropiación» cumplir con la obligación

¹⁰⁹ FUENTES I GASÓ, J.R.: «Análisis del régimen legal de la expropiación urbanística», *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, 2016, p. 734.

¹¹⁰ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 5 de noviembre de 2012 (n.º de recurso: 6405/2009).

¹¹¹ Con respecto a la valoración del justiprecio, la LEF dispone que esta debe ser motivada y se tomará como referencia el valor de los bienes al inicio del expediente, excluyendo plusvalías derivadas del plan o proyecto de expropiación o previsibles a futuro. Las mejoras posteriores al expediente no serán indemnizables, salvo que sean indispensables para la conservación de los bienes, mientras que las previas lo serán, excepto si se realizaron de mala fe.

¹¹² STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 30 de octubre de 2012 (n.º de recurso: 3401/2009). En esta sentencia, el Tribunal Supremo determinó que la imputación del pago de intereses de demora corresponderá a la parte responsable de la demora en el abono del justo precio, ya sea la Administración expropiante, el beneficiario de la expropiación o el propio Jurado de Expropiación, atendiendo a las diferentes fases del procedimiento.

¹¹³ PALOMAR, A. y FUERTES, F.J.: «Beneficiario de la expropiación» *Práctico Contencioso-Administrativo (Noviembre 2024)*, 2024. En este estudio se establece que «el beneficiario de la expropiación es el sujeto que, por causa de utilidad pública o interés social, adquiere el objeto de la expropiación».

de «pagar o consignar, en su caso, la cantidad fijada como justo precio»¹¹⁴. Y, además, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 LEF, se requiere un título de procedencia legal para justificar la condición de expropiante beneficiario, señalando que podrán ser beneficiarios de la expropiación «los que reconozcan legalmente esta condición».

Atendiendo a lo expuesto, se considera pertinente hacer referencia a tres recientes sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, las cuales abordan de manera práctica y esclarecedora la cuestión relativa a la determinación de la obligación de pago del justiprecio.

8.2.1. STSJC 542/2023: la carga de la prueba de la ‘causa expropiandi’

En esta sentencia¹¹⁵, el recurso presentado se centra en la desestimación del Ayuntamiento de La Laguna a pagar el justiprecio fijado por la Comisión de Valoraciones de Canarias, lo cual fue parcialmente estimado por la sentencia apelada. El Ayuntamiento, por su parte, acepta que tiene responsabilidad en la expropiación de los terrenos destinados a viario local, pero niega su competencia respecto a los terrenos del sistema general universitario, argumentando que en ese caso la Administración expropiante es la comunidad autónoma y la beneficiaria es la Universidad de La Laguna.

El TSJ, en virtud de lo expuesto, resolvió que el Ayuntamiento no cumplió con su obligación de acreditar su falta de competencia como Administración expropiante, ni de remitir el expediente expropiatorio a la Administración que consideraba competente, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 LRJSP.

El Tribunal de instancia, por su parte, asumió, sin pruebas suficientes, que tanto la comunidad autónoma como la Universidad de La Laguna eran responsables. Sin embargo, el TSJ enfatiza que la imputación de responsabilidad a una entidad o Administración requiere la existencia de una prueba fehaciente que acredite su participación o interés directo en el proceso urbanístico que originó la expropiación.

Esta sentencia, además, establece que corresponde al Ayuntamiento la carga de la prueba de la *causa expropiandi* prevista en el planeamiento urbanístico municipal. En el supuesto de que no se acredite debidamente dicha *causa expropiandi*, el Ayuntamiento deberá asumir su condición de Administración expropiante por el mero hecho de la aprobación de su planeamiento urbanístico. En consecuencia:

El Ayuntamiento que ha tramitado el expediente expropiatorio por ministerio de la Ley no puede oponer después su incompetencia expropiatoria frente al expropiado que reclama el pago del justiprecio fijado por la Comisión de Valoraciones, sin perjuicio del derecho de repetición (STS 30 enero 2015, 1725/13), en su caso,

¹¹⁴ Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. *BOE* n.º 160 de 10/07/1957.

¹¹⁵ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-administrativo en Santa Cruz de Tenerife) de 3 de noviembre de 2023 (Procedimiento n.º 59/2023).

frente a la Administración expropiante o el beneficiario con quienes debería haberse entendido desde el principio el expediente expropiatorio antes de su potencial remisión a la Comisión de Valoraciones, en cuya cuantificación del justiprecio tienen evidente interés.

Por consiguiente, se concluye que, en ausencia de prueba suficiente que acredite la competencia de otra Administración, recae sobre el Ayuntamiento de La Laguna la obligación de asumir su responsabilidad frente al propietario afectado, en su condición de Administración expropiante, derivada del acto mismo de aprobación de su planeamiento urbanístico.

8.2.2. STSJC 424/2023: la falta de potestad del Ayuntamiento para expedir título de beneficiario

En el contexto de este procedimiento¹¹⁶, los recurrentes solicitaron que se declarase la obligación del Ayuntamiento de La Laguna de cumplir con el acuerdo adoptado por la Comisión de Valoraciones de Canarias, procediendo al abono íntegro del justiprecio fijado, junto con los intereses de demora generados hasta la completa efectividad del pago.

No obstante, la sentencia recurrida estimó parcialmente la pretensión de los recurrentes, determinando que una fracción del justiprecio corresponde al abono por parte del Ayuntamiento, mientras que la porción restante deberá ser abonada por la Universidad de La Laguna, a quien se presume, en calidad de beneficiaria, como responsable de la expropiación de una parte del terreno afectado.

En consecuencia, se plantea una cuestión determinante en esta sentencia, ya que se establece que, en el ejercicio de su potestad de planeamiento urbanístico, el Ayuntamiento no posee la facultad de designar a ninguna institución como beneficiaria de un determinado espacio destinado a dotación en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). Es decir, se precisa que el Ayuntamiento no tiene competencia para expedir títulos de beneficiario de dichos espacios. En este sentido, se establece que

El que la corporación municipal arbitre y reserve Sistemas Generales para dotaciones públicas, y las llame como considere, sólo presume, pero no implica que los supuestos destinatarios de tales dotaciones estén interesados en el aspecto cualitativo (ubicación y calidad de los terrenos) ni cuantitativo (extensión necesaria) de la dotación en cuestión.

En este sentido, la situación de indefensión en la que se encuentran los propietarios «debe solventarse por parte de la administración que determinó la natu-

¹¹⁶ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo en Santa Cruz de Tenerife) de 7 de septiembre de 2023 (Procedimiento, n.º 55/2023).

raleza expropiable de los terrenos», sin perjuicio de que, en una fase posterior, el Ayuntamiento pueda dirigirse a la entidad correspondiente para determinar quién ha de asumir la responsabilidad por las decisiones adoptadas en el ámbito del planeamiento. No obstante, se subraya que dicha repetición del coste expropiatorio «ya no pertenece al ámbito de la expropiación por ministerio de la ley».

Finalmente, la sentencia revoca la resolución apelada, imponiendo al Ayuntamiento de La Laguna la obligación de abonar íntegramente el justiprecio, y, en consecuencia, se absuelve a la Universidad de La Laguna de su responsabilidad en el pago. No obstante, se entiende que, en el marco de una eventual acción de repetición, cuyo ejercicio corresponde al Ayuntamiento por haber asumido la expropiación, será este quien deberá acreditar el interés o la condición de beneficiario de la entidad que deba ser obligada a efectuar el reembolso correspondiente, conforme al artículo 1158.2 del Código Civil, que establece que «el que pagare por cuenta de otro podrá reclamar del deudor lo que hubiese pagado, a no haberlo hecho contra su expresa voluntad».

8.2.3. STSJC 432/2024: la fecha de devengo de los intereses

La presente sentencia guarda analogía con las previamente planteadas¹¹⁷, en cuanto se reitera la inactividad del Ayuntamiento de La Laguna respecto al cumplimiento de su obligación de abonar el justiprecio correspondiente. No obstante, la Administración demandada alega que «existe la voluntad de cumplir con el abono de lo reclamado». A pesar de esta manifestación, no se ha efectuado el pago, lo que justifica la imposición de dicha obligación por vía judicial. En consecuencia, esta sentencia se pronuncia en los mismos términos que las resoluciones previas, ordenando el pago íntegro del justiprecio por parte del Ayuntamiento de La Laguna.

No obstante lo anterior, en el seno de esta sentencia se plantea una cuestión relevante relativa al cómputo de los intereses de demora. En este sentido, se establece que, al tratarse de una expropiación por ministerio de la ley, el inicio del cómputo de los intereses de demora se fijará en el momento en que el recurrente presentó la hoja de aprecio ante el Ayuntamiento, dado que dicha fecha marca el inicio del expediente del justiprecio y, por ende, el devengo de los intereses.

A la vista de la reciente jurisprudencia y lo demás expuesto, corresponde concluir que la Administración expropiante mantiene una posición preeminente en el proceso de expropiación por ministerio de la ley. En este contexto, como titular de la potestad expropiatoria, no puede en ningún caso desatender el procedimiento, lo que incluye, de manera ineludible, el cumplimiento de la obligación de pago del justiprecio, que implica, en última instancia, la restitución del derecho de propiedad del expropiado. Asimismo, la cuestión adquiere una dimensión aún más significa-

¹¹⁷ STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo en Santa Cruz de Tenerife) de 25 de abril de 2024 (Procedimiento, n.º 601/2022).

tiva, dado que el propio Tribunal Supremo ha establecido que, aun cuando exista una entidad beneficiaria de la expropiación, podría exigirse, en su caso, el pago de manera subsidiaria a la Administración expropiante¹¹⁸. En particular, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2017 (RJ 2017/1798) se ha pronunciado sobre la configuración jurídica de diversos sistemas generales universitarios contemplados en el Plan General de Ordenación Urbana de San Cristóbal de La Laguna, precisando que la Corporación local ostenta, con carácter exclusivo, la titularidad de la potestad expropiatoria.

CONCLUSIONES

En relación con la protección del derecho de propiedad, es primordial evitar que la pasividad de la Administración resulte en perjuicio del propietario, especialmente cuando dicha inactividad perpetúa de manera indefinida la sujeción de los terrenos de su propiedad al dominio público, sin ofrecerle la oportunidad de participar en un proceso reparcelatorio que permita la efectivización de los derechos urbanísticos correspondientes. En este contexto, y con el fin de resolver tal situación, se establece la figura de la expropiación por ministerio de la ley, cuya aplicación ha fundamentado el desarrollo del presente trabajo, en el que se llega a las siguientes conclusiones:

1. La lectura sistemática de la configuración constitucional del derecho de propiedad (artículo 33 CE) permite afirmar el categórico reconocimiento de dicho derecho, al tiempo que se destacan dos aspectos esenciales. En primer lugar, la delimitación de su contenido en virtud de su función social; y, en segundo lugar, la posibilidad de que dicho derecho pueda ser despojado por razones de utilidad pública o interés social, con el correspondiente derecho a la indemnidad.
2. La delimitación social más evidente se produce, principalmente, en el ámbito de la propiedad inmobiliaria, mediante la aprobación de las normativas concernientes a la ordenación del territorio y al derecho urbanístico en su sentido más amplio. La aprobación de los instrumentos de planificación territorial implica, de manera inherente, la declaración de utilidad pública, constituyendo así el acto habilitante para el inicio del proceso expropiatorio.
3. La expropiación por ministerio de la ley se configura como una garantía frente a la inactividad de la Administración en la ejecución de un plan de ordenación que deba ser implementado conforme al sistema de expropiación. En este sentido, dicha figura no opera en los casos de suelos adscritos a sectores, ámbitos o unidades urbanísticas. Asimismo, dada la naturaleza propia

¹¹⁸ STS (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) 17 de diciembre de 2013 (n.º de recurso: 1623/2023).

- de esta institución, su utilización carece de fundamento cuando existe la posibilidad de realizar una equitativa redistribución de beneficios y cargas dentro del correspondiente ámbito de actuación.
4. La expropiación por ministerio de la ley constituye un instrumento jurídico que permite al propietario afectado desbloquear la ejecución de un plan cuyo cumplimiento no ha sido llevado a cabo por la Administración. En este contexto, dicha figura actúa como una garantía que refuerza el principio de obligatoriedad inherente a los planes.
 5. En este contexto, la inactividad de la Administración no solo vulnera la oportunidad que fundamenta la expropiación, sustentada en el interés público, sino que, además, imposibilita el cumplimiento de la obligación de garantizar la justa indemnización al propietario afectado, cuestión que reviste una trascendencia de interés público equiparable a la finalidad misma que motiva la expropiación.
 6. El TRLS-76 conserva su plena vigencia y carácter supletorio en lo que respecta a la regulación de la expropiación rogada, siendo de aplicación en aquellas cuestiones no previstas por la normativa autonómica.
 7. En la LSENPC, se regulan dos supuestos de expropiación rogada. El primer supuesto, contemplado en los artículos 257 y 258, se refiere a la expropiación que tiene como finalidad la adquisición de terrenos para la dotación de sistemas generales. El segundo supuesto, recogido en el artículo 323, regula la expropiación forzosa por razones de índole urbanística.
 8. En la iniciación del procedimiento de expropiación por ministerio de la ley, a instancia del propietario, el requerimiento a la Administración adquiere una especial relevancia, dado que constituye el acto que pone en conocimiento de la misma la voluntad del propietario. Asimismo, tiene especial importancia la legitimación del propietario para instar la expropiación de su propio bien, más aún cuando se trate de un copropietario dentro de una comunidad de bienes. En tal supuesto, el copropietario no puede instar de manera aislada la expropiación de su único porcentaje del bien o derecho, sino que el requerimiento deberá efectuarse, en su caso, con la participación de todos los copropietarios.
 9. La Administración expropiante ostenta una posición preeminente en el proceso de expropiación por ministerio de la ley. En este marco, como titular de la potestad expropiatoria, resulta incuestionable que no puede en ningún caso desatender el procedimiento establecido, lo que incluye, de manera ineludible, el cumplimiento de la obligación de pago del justiprecio. Cabe destacar que esta cuestión adquiere una relevancia aún mayor, dado que el propio Tribunal Supremo ha sentado jurisprudencia en el sentido de que, aun cuando exista una entidad beneficiaria de la expropiación, puede exigirse, en su caso, el abono del justiprecio de manera subsidiaria a la Administración expropiante.
 10. La resolución dictada por el Jurado Provincial de Expropiación agota la vía administrativa, lo que implica que la misma podrá ser recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No resulta infrecuente que, como consecuencia

de la inactividad persistente de la Administración o de la adopción de una resolución contraria a la expropiación formulada por la propia Administración, sea necesario recurrir a la vía judicial. El inconveniente de acudir ante los tribunales radica en que se ve comprometida la fórmula concebida por el legislador, es decir, se desvirtúa la figura de la expropiación rogada. Esta situación obliga al propietario a enfrentar un proceso largo y de incertidumbre antes de poder obtener el justiprecio correspondiente. En resumen, esta dilación temporal sigue socavando el ejercicio del derecho de propiedad, generando un progresivo deterioro del mismo.

En definitiva, la delimitación más notoria de la función social, y en consecuencia del derecho de propiedad, se establece en el ámbito del derecho urbanístico. Esta disciplina jurídica se configura como el principio rector no solo de la organización de nuestras ciudades, sino también del territorio en su totalidad, que comprende, en un sentido amplio, lo que cabe en el mundo. El examen de la *extraña figura* jurídica que es la expropiación por ministerio de la ley representa tan solo uno de los tantos extremos del derecho urbanístico. Por tanto, parece que el estudio de esta rama jurídica exige una debida atención, considerando que la regulación del *destino del suelo* es, de alguna manera, la regulación del destino en general.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBOLLA OUBIÑA, S.: «Dilaciones indebidas», *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 10, 2016, pp. 250-264.
- DÍAZ Y DÍAZ, M.: «La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García Enterriá», *Revista de administración pública*, núm. 120, 1989, pp. 164-194.
- DÍEZ-PICAZO, L.M.^a: *Sistema de derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2013.
- ESCUÍN PALOP, V.: «Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 17, 2002, pp. 115-139.
- FERNÁNDEZ DELPUECH, L.: «Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público», *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2015, pp. 66-67.
- FUENTES I GASÓ, J.R.: «Análisis del régimen legal de la expropiación urbanística», *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, en Judith Gifreu i Font, Martín Bassols Coma, Ángel Menéndez Rexach (dirs.), Madrid, Instituto Nacional de Instrucción Pública, 2016, pp. 640-656.
- GARCÍA DE ENTERRIÁ, E.: «Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costa», *Revista de Administración Pública*, núm. 141, 1996, pp. 131-152.
- GARRIDO FALLA, F.: «El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada», *Revista de Administración Pública*, núm. 81, 1976, pp. 8-10.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Ed. Civitas, 1981.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Imprenta Nacional del BOE, 1968.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. y VILLAR ROJAS, F.J.: «LECCIÓN 3.^a LA ORDENACIÓN DEL SUELO. EL PLAN», *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Pamplona, Ed. Civitas, 2022.
- LASO BAEZA, V.: «Expropiación por ministerio de la ley: antecedentes, marco jurídico, jurisprudencia y relación con la expropiación ordinaria y las cesiones de inscripción unilateral», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 798, Julio 2023, pp. 2495-2516.
- MONTES, V.L.: *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo (un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978)*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.
- PALOMAR, A. y FUERTES, F.J.: «Beneficiario de la expropiación», *Práctico Contencioso-Administrativo (Noviembre 2024)*, 2024.
- PALOMAR OLMEDA, A.: «La expropiación forzosa como potestad de la Administración y como posible derecho del expropiado», en AA. VV. (RUBIO ESCOBAR, P., coord.): *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 461-465.
- REY MARTÍNEZ, F.: «El derecho de propiedad privada en el derecho europeo», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 8, 1994, pp. 53-70.
- RODRÍGUEZ PANIAGUA, J.M.^a: «De la propiedad derecho natural individual a la propiedad derecho humano y social», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 12, 2022, pp. 325-328.
- RODRÍGUEZ SANTIAGO, J.M.^a: «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa los treinta años de la Constitución Española», *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 2008, pp. 157-194.
- VERDERA SERVER, R.: «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución*, n.^o 44, junio 2024, pp. 91-123.