



GOBIERNO
DE ESPAÑA

DELEGACIÓ DEL GOVERN
A LA C.VALENCIANA

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LA
C.VALENCIANA

JURAT PROVINCIAL
D' EXPROPIACIÓ

JURADO PROVINCIAL
DE EXPROPIACIÓN

**PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY.
“Problemática actual en la expropiación rogada o por ministerio
de la ley tras la STC 168/2023, de 22 de noviembre”.**

Toledo, noviembre, 2024

M. DOLORES CARDONA LLOPIS
SECRETARIA JPE VALENCIA
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LA C.V.

1. CONCEPTO:

-Expropiación rogada o por ministerio de la ley: Excepción al régimen general basado en la inactividad de la Administración ante la inejecución del planeamiento urbanístico.

Marcado carácter tuitivo: Evitar la indefensión de los propietarios que quedan sin aprovechamiento alguno como consecuencia del planeamiento urbanístico (STS 11/02/2015, recurso 1930/2015).

-Garantía del propietario en aras a evitar el vaciamiento del contenido económico de su derecho de propiedad.

-Alteración del clásico esquema: Administración / administrado. Se obliga a la Administración a ejercitar una de las potestades clásicas, la expropiatoria.

2.- REGULACIÓN:

- Regulación inicial en art. 69 del Texto Refundido Ley del Suelo estatal 1976.

Precepto de carácter supletorio en aquellos casos en que la institución no esté regulada por las CCAA en normativa autonómica (art. 148.1.3^a CE). STC 61/1997, de 20 marzo.

- Mayoría CCAA han desarrollado en sus normativas urbanísticas la expropiación por ministerio de la ley

- Castilla-La Mancha: Art. 150 Decreto Legislativo 1/2023, 28 febrero, por el que se aprueba el TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. (TRLOTAU).

- Comunitat Valenciana: Actual art. 110 Decreto Legislativo 1/2021, 18 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LOTUP. Modificado por DL 1/2022 y DL 7/2024. Anterior LOTUP.

OBJETO: Art. 110.1 y 3. Terrenos dotacionales, no objeto de cesión obligatoria:

- necesaria imposibilidad equidistribución de beneficios y cargas. Art.110.2.
- se excluye el suelo no urbanizable y suelo urbanizable si en el momento afectación se dedican a explotación agrícola, ganadera, cinegética y demás actividades de naturaleza rústica compatibles con la clasificación y afectación hasta la ejecución de las determinaciones del planeamiento. Art. 110.3.

Otros casos: Art. 110.5 → Aprovechamientos urbanísticos no materializados en reservas u ocupaciones directas formalizadas.

PROPIETARIO SE DIRIGE AL JPE, art. 110.2.

JPE: Órgano “a priori” exclusivamente tasador. Sin embargo, en las exprop. min. ley o rogadas, deben examinar el cumplimiento de los requisitos y declarar, si es el caso, la procedencia: (STS 11/02/14 (Secc. 6ª, RC 1629/11); 27/11/15 (Secc. 6ª, RC 1559/14) y 6/04/17 (Secc. 5ª, RC 3204/15); ST TSJ CV 402/24, 11 junio (Sec. 1ª, Rec. ap. 541/22))

Requisitos formales:

- Titularidad
- Identificación de la parcela, superficie
- Plazos legales:
 - Ministerio de la Ley Ordinario: 5 años + 2 años + 3 meses
 - Reserva de Aprovechamiento: 3 años + 2 años + 3 meses

Requisitos materiales o sustantivos:

Clasificación y calificación urbanística, terrenos dotacionales sin cesión obligatoria, inexistencia de justa distribución de beneficios y cargas, existencia de *causa expropriandi*, etc.

CASO COMUNITAT VALENCIANA:

- Constantes modificaciones legislativas por parte del legislador autonómico valenciano.
- Más relevante: Suspensión de los plazos para ejercer el derecho a la expropiación rogada: DT 11^a LOTUP (DT 20^a TRLOTUP): 7 años. COPIA LITERAL DF 3^a Ley 3/12 CATALUÑA: 1 AÑO + 2 AÑOS, DE 2012 A 2015). Finalidad: Evitar el quebranto presupuestario AAPP

a) **DT 11^a LOTUP:** Desde 1/01/2017 a 16/07/2021 (hasta entrada en vigor TRLOTUP (sucesivas prórrogas).

- 1^a SUSPENSIÓN: Art. 99 Ley 13/2016, 29 diciembre. Del 1/01/2017 a 31/12/2018.
- 2^a SUSPENSIÓN: Art. 84 Ley 27/2018, 27 diciembre. Del 1/01/2019 a 31/12/2020.
- 3^a SUSPENSIÓN: CORR. ERRORES Ley 3/2020, 30 de diciembre. DOGV 21/01/2021. Hasta 31/12/2023

b) **DT 20^a TRLOTUP:** Desde 17/07/21 hasta 31/12/23.

COMPETENCIAS ESTATAL Y AUTONÓMICA:

- Estado: Art. 149.1.18ª CE, materia expropiación forzosa
- CCAA: Art. 148.1.3ª CE, materia ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Con la entrada en vigor de la DT 11ª LOTUP → Se busca la solución legal para suspensión de la expropiación por ministerio de la ley de terrenos dotacionales.

Únicamente en el caso de TERRENOS OCUPADOS en reservas de aprovechamiento y ocupaciones directas): Art. 48.e) RDL 7/2015. No en expropiaciones rogadas clásicas (terrenos no ocupados).

- ST TSJ CV 344/2021: Competencia exclusiva de las CCAA en cuanto que es un mecanismo de gestión urbanística.
- La legislación estatal es supletoria de la autonómica, independientemente de la figura o instrumento de gestión/planificación urbanística de que se trate.

ACTUACIÓN DEL JPE: ACUERDO DE INADMISIÓN A TRÁMITE

Siendo los **JPE meros operadores jurídicos**, en aplicación de las DT 11^a LOTUP y DT 20^a TRLOTUP, acordaron la inadmisión a trámite de las solicitudes de expr. por min. de la ley, por incumplimiento de plazos (por imperativo legal).

Se alegaba ante el JPE pretensiones de inconstitucionalidad e ilegalidad de las DT, no siendo competencia decisoria de los JPE.

Al inadmitirse a trámite la solicitud, por el incumplimiento del requisito formal de plazos, no procede entrar a considerar la procedencia o no del resto de requisitos para la expropiación por ministerio de la ley → No entrar en el fondo.

IMPUGNACIÓN DE LOS ACUERDOS DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS JPE:

Acuerdos de inadmisión a trámite por incumplimiento de plazos (en aplicación suspensión autonómica) → Impugnados ante el TSJ de la CV, mediante recurso CA.

PRIMER CRITERIO SEGUIDO POR EL TSJCV: Respecto de la **1ª SUSPENSIÓN** → DT 11ª LOTUP Ley 13/2016 (2 años).

Sentencia del TSJCV nº 59/20, de 29/enero/2020 (Recurso CA nº 4/330/17):

- No vulnera art. 9.3 CE, no vulnera principio de seguridad jurídica.
- No vulnera art. 149.1.18 CE: *“La configuración de tal suspensión efectuada por el legislador autonómico, debe ubicarse dentro del ejercicio de sus competencias urbanísticas en cuanto incide en los plazos del procedimiento. La razón de ello, es que, por una parte, la suspensión del cómputo de los plazos se establece, en este caso, con una duración concreta y determinada, esto es, no se suspenden los plazos “sine die” o si se quiere, de forma indefinida y, asimismo, por otra parte, a la mencionada suspensión se le ha dado una concreta y no desproporcionada extensión temporal “hasta el día 31 de diciembre de 2018”.*

SEGUNDO CRITERIO, PLANTEAMIENTO CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: 2ª SUSPENSIÓN Ley 27/2018, 27 diciembre

- **ACTO:** Resolución del JEF por la que se acuerda inadmitir a trámite la solicitud de determinación del justiprecio por ministerio de la ley, en aplicación de la DT 11ª LOTUP.

- **DEMANDANTE:** Otrosí solicita a la Sala planteamiento de la inconstitucionalidad de la DT 11ª, en su redacción dada por el art. 99 Ley 13/2016 (1ª suspensión), que la introduce, así como en su redacción dada por el art. 84 Ley 27/2018, que la modifica. En PO Sala CA, Secc. 1ª TSJCV, Rec. nº 73/2019.

- **ABOGACÍA DEL ESTADO:** Legalidad 1ª suspensión, no de la 2ª y 3ª. Basado en la legalidad que aplican las ST TSJCV a la 1ª suspensión: Sentencia del TSJCV nº 59/20, de 29/enero/2020 (Recurso C-A nº 4/330/17) y Sentencia del TSJCV nº 108/20, de 26/febrero/2020 (Recurso C-A nº 4/402/17).

- **MF:** Sí al planteamiento de la cuestión sin distinción de las tres suspensiones.

- AUTO DE LA SALA TSJ CV 9/febrero/2022: Planteamiento de inconstituc. de la DT 11ª LOTUP y de la DT 20ª TRLOTUP.

- ADMISIÓN A TRÁMITE POR EL TC DE LA CUESTIÓN BOE 8/junio/2022: POR LA TOTALIDAD DE LAS SUSPENSIONES

Pilares fundamentales en los que se basaba la cuestión de inconstitucionalidad:

- 1.- La clara interdicción del principio de seguridad jurídica y de confianza del art. 9.3 CE.
- 2.- Vulneración del dº de propiedad: El conocido equilibrio entre las exigencias del interés general y la protección de la propiedad privada.
- 3.- Falta de motivación de las moratorias en los Preámbulos de la Ley. El valor jurídico y la eficacia normativa que el auto imprime a los Preámbulos de la Ley. Confirma el definitivo abandono de su concepción meramente retórica y programática.

DUDAS QUE SE PLANTEARON:

1º ¿Actuación de los JPE? Art. 30 de la LOTC: Como operador jurídico, continuar resolviendo, aplicando las DT 11ª LOTUP Y DT 20ª TRLOTUP.

"La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas"

2º ¿Qué hacer con los procedimientos judiciales ya iniciados?
TSJ CV: Suspendió los PO afectados por las DT 11ª y DT 20ª hasta que se dictara STC.



STC 168/2023, de 22 de noviembre (BOE 21/12/2023): INCONSTITUCIONALIDAD DT 11ª LOTUP Y DT 20ª TRLOTUP: Por contradecir el artículo 9.3 CE y artículo 33 CE.

STC 168/2023 no hace mención expresa de los efectos, por lo que tiene efectos ***EX TUNC***, anulando los efectos que se hayan podido producir desde la entrada en vigor de la norma declarada inconstitucional.

CONSECUENCIAS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD. CUESTIONES QUE SE SUSCITAN:

1.- PO CA ANTE TSJ CV EN SUSPENSO HASTA STC 168/2023:

Sentencias recientes, diferencia por ponente:

a) **Fallo mayoría de la Sala:** *“Se reconoce como situación jurídica individualizada, el derecho a que por el Jurado se admita la solicitud formulada y se determine el justiprecio.”*

Entiende la Sala que *“el Jurado, para aplicar la DT 11ª LOTUP, ha debido apreciar susceptible de expropiación la reserva de aprovechamiento, por cumplimiento de los requisitos formales y temporales; en otro caso, no le cabía acordar la inadmisión a trámite de la solicitud, por aplicación de dicha disposición, sino su rechazo por tal motivo, de apreciación previa a la moratoria dispuesta. De ahí que los términos del acuerdo “inadmitir a trámite la solicitud...conforme a los fundamentos jurídicos anteriormente expuestos”, comporten la admisibilidad por motivos temporales o formales”.* Autos aclaración desestimatorios.

b) **Fallo, ponente D. Edilberto Narbón Lainez:** *“Se anulan las resoluciones (del Jurado) recurridas, en su lugar, se acuerda la retroacción del procedimiento para que vuelva al JPE y, tras seguir el procedimiento, se dicte la resolución que proceda”.*

Sentencias firmes TSJ CV, en ejecución en los JPE:

Casos en que no se cumplen el resto de requisitos formales y materiales y la Sala ha ordenado a los JPE la tasación → Los JPE ejecutarán el fallo de las Sentencias que así lo ordenen, sin perjuicio de la constancia, en el Acuerdo, del incumplimiento de determinados requisitos, por lo que no tendrían derecho a la expropiación por ministerio de la ley.

2.- NUEVA SOLICITUD DEL PROPIETARIO ANTE EL JPE, ESTANDO EN EL C-A SOLICITUD ANTERIOR POR EL MISMO OBJETO (MISMAS FECHAS DE ADVERTENCIA Y HA):

AL ENCONTRARSE EL ASUNTO PENDIENTE DE RESOLUCIÓN JUDICIAL, mediante PO abierto, se comunicará a la propiedad que el JPE no puede resolver, al estar el asunto *sub iudice*.

3. INADMISIONES A TRÁMITE DEL JPE, EN APLICACIÓN DE LA DT 11ª LOTUP O DT 20ª TRLOTUP, NO RECURRIDAS EN EL C-A Y, POR TANTO, FIRMES.

Se trata de procedimientos finalizados. En ese caso, el particular deberá presentar, nuevamente, la solicitud de determinación de justiprecio ante el Jurado y, procederemos a resolver.

Advertencia y presentación de la HA ante el Ayto. siguen teniendo plenos efectos jurídicos.

La inadmisión a trámite de una solicitud de determinación de justiprecio del Jurado no puede impedir la validez de los trámites previos de advertencia y presentación de HA ante el Ayto, al proceder la expropiación *ope legis*.

4. SOLICITUD DE JUSTIPRECIO ANTE EL JPE, EXISTIENDO RESOLUCIONES DENEGATORIAS DE LAS ADM. (FIRMES Y CONSENTIDAS) A LA ADVERTENCIA O A LA HA:

Diferenciar: Administraciones solo pueden reaccionar mediante inadmisión o desestimación ante la advertencia.

NO ante la HA, en la que la Administración 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 HA**. STS 27/11/2015 (Rec. 1559/2014).

“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 ante la jurisdicción C-A” (STS 27/marzo/2001, Rec. 7970/1996).

En consecuencia, los JPE deben considerar la validez de las HA presentadas en su momento, aun cuando hayan sido inadmitidas o desestimadas por las Adm. mediante actos administrativos firmes, admitiendo a trámite y resolviendo lo que proceda.

* Aytos.: Están alegando la invalidez de las HA presentadas en su momento por los propietarios, desestimadas (AA firme y consentido).

REPERCUSIÓN EN EL DEVENGO DE INTERESES DE DEMORA:

Responsabilidad de las Administraciones competentes en el pago de los intereses de demora, desde el inicio del expediente expropiatorio y de justiprecio (presentación de HA). Art. 110.9 TRLOTUP / Art. 150.8 TRLOTAU

JPE: Únicamente responsable en la determinación de justiprecio y notificación, fuera del plazo legal para resolver.

POSIBLE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL LEGISLADOR VALENCIANO:

Independientemente de los intereses de demora, responsabilidad de las Administraciones: Posibilidad de repetir ante el legislador autonómico, autor de la aprobación de las moratorias, una posible responsabilidad patrimonial.

También puede ser el caso de los propietarios: Art. 42.5 Ley 40/2015, LRJP: *“Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación adm. que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.”*

M. Dolores Cardona Llopis
loles.cardona@correo.gob.es

Gracias por la atención