
SENTENCIA 168/2023, de 22 de noviembre (BOE núm. 304, de 21 de diciembre de 2023)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1096-2022, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana respecto de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, y también respecto de la disposición transitoria vigésima del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio. Han comparecido y formulado alegaciones el fiscal general del Estado, la letrada de les Corts Valencianes, y la abogada de la Generalitat Valenciana. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

I. Antecedentes

1. Con fecha 21 de febrero de 2022 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, remitiendo testimonio del auto de 9 de febrero de 2022, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 5/2014).

Esta disposición se impugna en la redacción inicial que le dio la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (en adelante, Ley 13/2106); y en sus posteriores redacciones tras las modificaciones operadas por la Ley 27/2018, de

27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (en adelante, Ley 27/2018), por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (en adelante, Ley 9/2019), y por la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021, redactada conforme a la corrección de errores publicada en el “Diario Oficial de la Generalitat Valenciana” núm. 9002, de 21 de enero de 2021. Asimismo, se suscita cuestión, por conexión o consecuencia, de la disposición transitoria vigésima del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio.

Estas disposiciones se cuestionan por considerar que pueden ser contrarias a los arts. 9.3 y 33 CE.

2. Los antecedentes que presentan relevancia para esta cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Por resolución del conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 26 de enero de 1990, publicado en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana” de 28 de febrero de 1990, se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Torrent. El PGOU fue modificado en sus determinaciones respecto al régimen de suelo no urbanizable por resoluciones del conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 7 de agosto de 2000 y de 7 de marzo de 2002. Con arreglo a dicho PGOU, la parcela con número de finca registral 4293 del término municipal de Torrent está clasificada como suelo urbano y calificada como vial y zona verde.

b) Con fecha 15 de octubre de 2015, los titulares de la citada parcela presentaron ante el Ayuntamiento de Torrent advertencia de inicio de expediente expropiatorio por ministerio de la ley ante la inactividad de la administración municipal en su adquisición.

c) No habiéndose incoado el procedimiento solicitado, los propietarios presentaron ante el ayuntamiento hoja de aprecio, mediante escrito de fecha de 8 de mayo de 2018, con la valoración total de 1 086 002,09 €.

d) En fecha de 26 de noviembre de 2018 los propietarios se dirigieron al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia para que se justiprecien los bienes y derechos afectados. Dicha petición es inadmitida a trámite en aplicación de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, por resolución de 29 de enero de 2019.

En dicha resolución del jurado provincial de expropiación forzosa se deja constancia de que a la finca registral le corresponden dos referencias catastrales distintas, y se cumple el requisito sustantivo para la expropiación rogada en las parcelas afectadas, al ser dotacionales públicos, excepto en la superficie de

221,22 metros cuadrados de una de las parcelas, que está clasificada como suelo no urbanizable común agrícola de regadío. Respecto de los requisitos formales o de procedimiento advierte que el expediente de justiprecio nace con la presentación, por la propiedad, de la hoja de aprecio ante la administración competente, siendo en el presente caso, en fecha 8 de mayo de 2018, si bien, en atención al mandato legal de la citada disposición transitoria undécima, queda suspendido *ex lege* el cómputo del plazo para la presentación de la hoja de aprecio desde el 1 de enero de 2017, y hasta el 31 de diciembre de 2020, tras la prórroga operada por el art. 84 de la Ley 27/2018, no pudiendo admitirse a trámite la solicitud de la propiedad por imperativo legal.

e) Los recurrentes en el proceso *a quo* interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 29 de enero de 2019 dictada por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia por la que se acordó inadmitir a trámite su solicitud de determinación del justiprecio por ministerio de la ley en aplicación de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014.

En el escrito de demanda la parte actora solicitó por otrosí que la Sala planteara cuestión de inconstitucionalidad en relación con la referida disposición transitoria undécima introducida por el art. 99 de la Ley 13/2016, tanto en su redacción originaria como en la redacción que le otorgó el art. 84 de la Ley 27/2018.

f) Tanto la Abogacía del Estado como el Ayuntamiento de Torrent contestaron a la demanda y solicitaron a la Sala que desestimara el recurso y declarara conforme a Derecho la resolución impugnada.

g) Tras acordar el recibimiento a prueba y presentar las partes escrito de conclusiones, por providencia de 9 de diciembre de 2019, se declaró el pleito concluso y quedó pendiente de su señalamiento para votación y fallo cuando por orden de antigüedad le correspondiera. La parte actora interpuso recurso de reposición contra esta providencia. En este recurso se aduce que, como ha solicitado en su escrito de demanda el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de la norma aplicada, la Sala, conforme a lo establecido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ha de otorgar audiencia a las partes sobre la pertinencia de su planteamiento. El recurso de reposición fue desestimado.

h) Por providencia de 20 de septiembre de 2021 se señaló el día 13 de octubre de 2021 para votación y fallo. Por providencia de 6 de octubre de 2021 se dejó sin efecto el referido señalamiento a los efectos de dar traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de diez días, “en los términos previstos en el art. 35 LOTC”. En dicho plazo la parte actora y el Ministerio Fiscal presentaron alegaciones.

i) El 21 de octubre de 2021 la Sala dictó providencia por la que dio un nuevo trámite de audiencia al considerar que el otorgado por la providencia de 6 de octubre de 2021 no se realizó adecuadamente (no

concretó la norma legal cuestionada ni los preceptos constitucionales que podía infringir). En esta providencia se precisa el precepto legal cuestionado —la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 y sus modificaciones posteriores—, se identifican los preceptos constitucionales que se consideran infringidos —los arts. 14, 149.1.1 y 149.1.18 CE, en su relación con el art. 69 del Real Decreto 1346/1976, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana; los arts. 9.3 y 33 CE— y se exponen los motivos por los que se considera que la norma aplicable al caso podría ser contraria a los referidos preceptos constitucionales.

La parte actora, el Ministerio Fiscal, el Ayuntamiento de Torrent y el abogado del Estado presentaron alegaciones.

j) Por auto de 9 de febrero de 2022, la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 y sus posteriores modificaciones operadas por las leyes 27/2018, 9/2019 y 3/2020; asimismo, se suscita cuestión, por “conexión y consecuencia” (*sic*), de la disposición transitoria vigésima del Decreto legislativo 1/2021. La Sala entiende que estas normas pueden ser contrarias a los arts. 9.3 y 33 CE.

3. En el auto de planteamiento, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana fundamenta la procedencia de la cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

a) La Sala sostiene que la disposición legal cuya constitucionalidad se cuestiona es la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 en sus diferentes redacciones: (i) la que le otorgó el art. 99 de la Ley 13/2016, por ser la vigente al tiempo de presentar los actores su hoja de aprecio ante el Ayuntamiento de Torrent; (ii) la que le otorgó el art. 84 de la Ley 27/2018 “por ser en este caso la vigente al dictar el Jurado Provincial de Expropiación de Valencia la resolución objeto del recurso contencioso-administrativo, esto es el acuerdo del referido jurado de 29 de enero de 2019”; (iii) la modificación efectuada por el art. 96 de la Ley 9/2019; y (iv) la llevada a cabo por el art. 97 de la Ley 3/2020. Se indica, por otra parte, que la Ley 5/2014 fue derogada, y, por tanto, también su disposición transitoria undécima, por la disposición derogatoria única a) del Decreto legislativo 1/2021, que no obstante ha recogido su última redacción en su disposición transitoria vigésima.

En el auto de planteamiento se sostiene que un examen riguroso acerca de la constitucionalidad de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 “no puede realizarse sin tener en cuenta las modificaciones sucesivas a que se ha visto sometida a fin de mantener en el tiempo la suspensión inicialmente fijada, como su posterior integración en el texto refundido vigente, pues ello ha determinado que la suspensión inicialmente establecida por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre (y que entró en vigor el 1 de enero de 2017), se mantenga hasta la fecha de redacción de la presente resolución, y con visos

de proseguir, al menos, hasta el 31 de diciembre de 2023”.

Entiende la Sala, por un lado, que si la constitucionalidad del precepto se limitase a su redacción original y, por tanto, la suspensión se hubiera mantenido hasta el 31 de diciembre de 2018 sin prórroga posterior, el jurado provincial de expropiación difícilmente hubiera podido dictar la resolución impugnada, pues esta resolución se dictó el 29 de enero de 2019 (esto es, cuando estaba en vigor la modificación de la ley que prorrogó la suspensión del plazo hasta el 31 de diciembre de 2020). La Sala sostiene, además, que si no se hubiera realizado la segunda prórroga del plazo de suspensión hasta el 31 de diciembre de 2023 (esto es, si la suspensión hubiera finalizado el 31 de diciembre de 2020) “bien podría el presente pleito haber concluido de otra forma, mediante desistimiento de los actores o por satisfacción extraprocesal por reconocimiento de la administración de las pretensiones de aquellos, por admitir a trámite finalmente el jurado provincial de expropiación la solicitud de los actores por no regir ya la suspensión en que se basó la inadmisión”.

Por todo ello, considera que como la suspensión de los plazos de la expropiación rogada sigue vigente desde el 1 de enero de 2017 hasta la actualidad no puede concluir el proceso “sino por sentencia cuyo fallo depende precisamente de la validez constitucional de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 (hoy en la disposición transitoria vigésima del texto refundido que aprobó el Decreto Legislativo 1/2021)”.

b) En el fundamento jurídico segundo del auto de planteamiento se efectúa el juicio de aplicabilidad. El órgano judicial que plantea la cuestión considera que este requisito se cumple al apreciar que “fue precisamente en la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 [en la que] el jurado provincial de Valencia fundó su resolución de inadmisión a trámite de la solicitud efectuada por los actores”. Junto a ello sostiene, además, que en la medida en que la citada disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 sigue siendo de aplicación para la resolución del asunto no hay óbice que impida la admisión a trámite de la presente cuestión. Esta conclusión, según la Sala, se refuerza porque lo establecido en dicha disposición transitoria conforme a su última redacción, pervive en el ordenamiento jurídico dado que el contenido de esta disposición ha quedado recogido en la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, y por ello el juicio de constitucionalidad también debe extenderse a este último precepto, como ya hiciera este tribunal en su STC [196/1997](#), de 13 de noviembre.

Afirma también que en este supuesto no concurren las exigencias establecidas por la jurisprudencia constitucional para que la norma cuestionada pueda ser inaplicable en virtud de la cláusula de prevalencia prevista en el art. 149.3 CE (se citan las SSTC [116/2015](#), de 8 de junio; [102/2016](#), de 25 de mayo, y [127/2016](#), de 7 de julio).

Por todo ello concluye que la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 es aplicable al caso,

pues sostiene que “es la base sobre la que ha de resolver esta Sala en la eventual sentencia a dictar”.

c) Considera, asimismo, que se cumple el juicio de relevancia, pues entiende que el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación de la citada disposición legal a los arts. 9.3 y 33 CE. En el auto de planteamiento se señala, además, que no se aprecia que concurren excepciones procesales que pudieran impedir un enjuiciamiento de fondo de la cuestión planteada.

d) La Sala entiende que las diversas redacciones de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 (ahora disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021) pueden ser contrarias a los arts. 9.3 y 33 CE.

(i) En lo que hace al art. 9.3 CE, sostiene que la citada norma puede vulnerar el principio de seguridad jurídica porque, al prorrogarse la suspensión inicialmente establecida mediante sucesivas reformas legislativas cuando el plazo de suspensión establecido se encontraba próximo a expirar, se está manteniendo *de facto sine die* la suspensión de los plazos previstos en el art. 104 de la Ley 5/2014 (hoy art.110 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021).

En el auto de planteamiento se pone de manifiesto que tanto la parte actora como el Ayuntamiento de Torrent como la Abogacía del Estado, evacuando el trámite del art. 35.2 LOTC, llegaron a la misma conclusión respecto a la citada disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014. Entiende, conforme a lo que sostiene la Abogacía del Estado, que si bien la primera suspensión de los plazos (la establecida en la redacción originaria de la disposición transitoria undécima), podría considerarse conforme a la seguridad jurídica al estar determinada su duración y no ser la suspensión prevista desproporcionada, la modificación de esta disposición prorrogando la suspensión provoca en el destinatario de la norma una ausencia de certeza, frustración de sus expectativas e imprevisibilidad.

Se señala también que este efecto es contrario a la finalidad de la expropiación rogada, pues esta institución tiene como fin conferir a los propietarios en los que concurren los requisitos para que proceda este tipo de expropiación (que el planeamiento estableciera el carácter dotacional de sus terrenos y que la administración no incoara el procedimiento para su expropiación) que pudieran instar a la administración su expropiación. La Sala sostiene que el establecimiento de prórrogas sucesivas de la suspensión de los plazos introduce “un panorama confuso caracterizado por la incertidumbre e impredecibilidad de las consecuencias jurídicas de quienes actúan en el marco del artículo 104 de la Ley 5/2014 (hoy art. 110 del Decreto Legislativo 1/2021)”, esto es, de la expropiación rogada o por ministerio de la ley.

(ii) En lo que concierne al derecho de propiedad, el órgano judicial que plantea esta cuestión considera que la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 podría ser contraria al art. 33 CE. Pone de manifiesto que la expropiación por ministerio de la ley ha sido entendida jurisprudencialmente como una

excepción a la regla general que establece que, en principio, la administración no tiene la obligación de expropiar. Esta excepción tiene, según la Sala, carácter tuitivo, al facultar a los propietarios a quienes el planeamiento les prive de todo aprovechamiento de sus terrenos para que puedan “forzar” a la administración para que les expropie y de este modo impedir que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico. La Sala entiende que “las prórrogas en cadena de la suspensión de los plazos previstos en el art. 104 de la Ley 5/2014 ha producido *de facto* el vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad, que precisamente con la institución de la expropiación rogada se pretende evitar”.

En el auto de planteamiento se parte de que el contenido esencial del derecho de la propiedad urbanística no puede determinarse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales, sino que ha de atender también a su función social. La Sala tiene en cuenta, además, que la propiedad urbanística es un derecho estatutario que, al ser creación de la ley, el titular de este derecho tendrá las facultades que en cada caso la norma jurídica le conceda.

Estas consideraciones llevan al órgano judicial a dudar de la constitucionalidad de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 y de sus sucesivas modificaciones. Entiende que estas modificaciones han tenido como consecuencia que, *de facto*, se haya producido un vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad que no se encuentra motivado en los fines atinentes a su función social, advirtiendo en lo que a este último aspecto se refiere “la ausencia de justificación concreta del porqué de la suspensión de los plazos y las sucesivas prórrogas”, dado que no se aprecia en los preámbulos de las leyes que modifican la citada disposición transitoria undécima “más que referencias genéricas a la necesaria consecución de los objetivos de política económica del Consell de la Generalitat” (preámbulo de la Ley 13/2016), o “la necesidad de adaptar algunas normas a la realidad social y económica o a la normativa básica estatal vigente” como complemento para la planificación de la actividad económica de la Comunitat Valenciana (preámbulos de las leyes 27/2018, y 3/2020). Es decir, “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”.

Se invoca a tal efecto la doctrina contenida en las SSTC [55/1996](#), de 28 de marzo, y [48/2015](#), de 5 de marzo, y las SSTEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*; de 21 de febrero de 1986, asunto *James c. Reino Unido*; de 5 de enero de 2000, asunto *Beyeler c. Italia*; de 21 de abril de 2009, asunto *Kurt y Firat c. Turquía*; de 29 de marzo de 2011, asunto *Potomska y Potomski c. Polonia*; de 21 de junio de 2011, asunto *Ziya Cevik c. Turquía*, y de 16 de julio de 2014, asunto *Alisic y otros c. Bosnia-Herzegovina, Croacia, Serbia, Eslovenia y la ex República yugoslava de Macedonia*. En el auto de planteamiento se sostiene que de la doctrina establecida en las citadas sentencias cabe

concluir que las prórrogas sucesivas en la suspensión de los plazos previstos en el art. 104 de la Ley 5/2014, hoy art. 110 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, constituyen una injerencia desproporcionada en el goce pacífico del derecho de propiedad de quienes actúan en el marco de los citados preceptos al no apreciarse el necesario y justo equilibrio entre los intereses públicos que aparentemente justificaron la referida suspensión y sus prórrogas y el disfrute del derecho de propiedad, al someter a sus titulares a un estado de incerteza e imprevisibilidad en relación con el destino de sus bienes.

4. Por providencia de 30 de junio de 2022, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acuerda admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento [art. 10.1 c) LOTC]; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la fiscal general del Estado, así como a les Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones (art. 37.3 LOTC); comunicar la presente resolución a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana a fin de que permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente (art. 35.3 LOTC) y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”.

5. Mediante escrito registrado el 21 de julio de 2022 la letrada de les Corts Valencianes se persona en el procedimiento y formula sus alegaciones en las que solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Comienza explicando que les Corts, en ejercicio de su competencia en materia de urbanismo, reguló el procedimiento de expropiación urbanística rogada o por mandato de la ley a través del art. 187 *bis* de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, posteriormente sustituida por la Ley 5/2014, que lo incorporó en su art.104 con un texto muy parecido al de sus precedentes normativos. Tras esta puntualización transcribe la suspensión operada por la disposición transitoria undécima introducida por la Ley 13/2016, a través de su art. 99, y las distintas modificaciones operadas por las leyes 27/2018 (art. 84), 9/2019 (art. 96), y, posteriormente, por el Decreto Legislativo 1/2021.

Considera la letrada que solo una de estas normas resulta de aplicación al procedimiento judicial *a quo* núm. 73-2019: la Ley 13/2016, que es la que estaba vigente el 8 de mayo de 2018, día en que se inicia la pieza separada de justiprecio. A su juicio, las demás normas son inaplicables, señalando además que solo sigue vigente en la actualidad la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021. Y advierte también que existen defectos en la hoja de aprecio de los recurrentes, habiendo advertido la resolución del jurado provincial de expropiación forzosa que existen unos metros de suelo no urbanizable (221,22 metros cuadrados) que están excluidos de la expropiación rogada por el art. 140.3 a) de la Ley 5/2014, lo que “puede incidir en la solución del procedimiento

ordinario”.

b) A continuación examina las razones que llevan al auto de planteamiento a cuestionar la constitucionalidad de la norma, y considera que el art. 99 de la Ley 13/2016, al añadir la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 no introduce inseguridad jurídica ni tampoco existe infracción del art. 33 CE.

Explica que las facultades del derecho de propiedad se ostentan dentro de los límites establecidos por la ley y el planeamiento en cada momento vigente, por lo que son esencialmente variables; y que el precepto cuestionado se limita a establecer con total claridad un plazo de suspensión al inicio del procedimiento de expropiación rogada, como habrían apreciado ya las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 59/2020, 108/2020, 130/2020, 416/2020 y 39/2021.

Admite que el plazo fue ampliado de manera temprana, pero el legislador valenciano tiene esa potestad de cambio en atención al concepto estatutario que la Constitución confiere al derecho de propiedad, rechazando también la infracción del art. 33 CE. Cuando los actuales recurrentes presentaron la hoja de aprecio estaban suspendidos los plazos para iniciarlo; pero estos mantienen su derecho de propiedad sobre el suelo y podrán ser expropiados cuando se levante la suspensión. Considera así que no hay vaciamiento del contenido económico de la propiedad y no se trata de una suspensión *sine die*.

6. Con fecha 26 de julio de 2022, el abogado del Estado se personó en el procedimiento, sin formular alegaciones, y exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

7. Por escrito registrado con fecha 13 de septiembre de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó la personación de dicha Cámara en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. La abogada de la Generalitat se personó en el procedimiento el 15 de septiembre de 2022, y formuló alegaciones interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Entiende que el juicio de aplicabilidad realizado por el órgano jurisdiccional es insuficiente, en relación con la necesidad de examinar todas las prórrogas que no son aplicables a la resolución de 29 de enero de 2019 del jurado provincial de expropiación forzosa, y, en particular, con la vigente disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021. A su juicio, las tres prórrogas no pueden analizarse de manera aislada sin tener en cuenta el ámbito material al que se refiere cada una de ellas, dado que se habrían modificado los casos a los que se aplica la prórroga. Añade también que el Tribunal Superior de Justicia había avalado la constitucionalidad de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 en su redacción original, por lo que el auto de planteamiento debió

motivar su cambio de criterio y porqué con una tercera prórroga se puede presumir que la suspensión sería indefinida.

b) A continuación explica las razones por las cuales considera que no se vulnera el derecho de propiedad establecido en el art. 33 CE, en la medida en que el contenido de este derecho se puede delimitar en atención a su función social, es decir, hay que atender al contenido estatutario del derecho de propiedad (con apoyo en la STC [141/2014](#), de 11 de septiembre) que también da su razón de ser a la figura jurídica de la expropiación rogada: al establecer que determinados bienes, en el ejercicio de la potestad de planeamiento, pasen a ser dotacionales públicos, nace el derecho a la referida expropiación rogada cuando esos terrenos no pueden obtener a través de ningún instrumento urbanístico los derechos derivados de la aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas del proceso urbanístico (STC [61/1997](#), de 20 de marzo).

Cuestiona la interpretación que hace el auto de planteamiento de la finalidad de la expropiación rogada, en el que se explica que sirve para evitar la indefensión de los propietarios que como consecuencia del planeamiento urbanístico quedan sin aprovechamiento alguno, facultándole para forzar a la administración a que les expropie. Entiende que esta finalidad “no respeta las competencias de nuestra comunidad autónoma para regular las condiciones de aquella técnica urbanística ni tiene en cuenta que, antes de llegar a ella, se tienen que agotar los mecanismos legales para la referida equidistribución basados en las llamadas transferencias o reservas de aprovechamiento urbanístico”. Es decir, a su juicio, el auto confunde la existencia del mecanismo de equidistribución con su eventual falta de dinamismo derivado de las circunstancias del ciclo económico y del mercado del suelo, y razona que la dificultad que los propietarios puedan encontrar, en un contexto de crisis o de mercado poco dinámico para vender y transferir sus aprovechamientos urbanísticos no les atribuye el derecho a la expropiación rogada de suelos dotacionales y de reservas de aprovechamiento, porque ello sería, afirma, “tanto como reconocer a los propietarios de solares edificables que en igual contexto de ciclo económico bajista pudieran solicitar que el ayuntamiento les expropiara sus solares porque no los pudieran vender”.

Por ello sostiene que “mientras no se agoten los referidos mecanismos legales y los propietarios puedan monetizar sus aprovechamientos, no puede considerarse que se esté vulnerando derecho de propiedad alguno por no atender a la expropiación rogada. Obedeciendo las suspensiones temporales de aquella técnica expropiatoria a la necesidad de clarificar las equivocadas interpretaciones realizadas del art. 104 de la Ley 5/2014 [artículo 110 del Decreto legislativo 1/2021]”, con fundamento en la STS 196/2020 (recurso 7604/2018), en la que se deja constancia de que la institución de la expropiación rogada no tiene por finalidad solventar o remediar la posible omisión o retraso de la administración en el ejercicio de sus facultades de ordenación urbanística.

A ello añade que el titular de los bienes que tiene derecho a dicha expropiación por ministerio de la ley

no pierde ni la titularidad ni la posesión, por lo que la normativa valenciana no ha vulnerado el derecho de propiedad por suspender temporalmente el inicio del expediente de expropiación rogada, solo hay una “limitación temporal a su ejercicio”.

c) Finalmente, descarta también que se haya producido una vulneración del art. 9.3 CE, porque el plazo es concreto, determinado y no genera incertidumbre. Explica que “[l]as tres prórrogas se insertan en unas normas legales que han sido modificadas de forma simultánea a las prórrogas y que de la redacción dada a cada una de ellas no se puede desprender que haya existido una simple voluntad de retrasar su inicio si no [sic] que se ha puesto de manifiesto que obedecían a una necesidad de ajustar la técnica urbanística de la expropiación rogada a las condiciones en que debía aplicarse, de manera que se cerraran con ella los supuestos últimos de imposibilidad de distribución equitativa de beneficios y cargas”.

No se habría creado una incertidumbre insuperable en sus destinatarios “dado lo concreto de sus vencimientos y el ordenamiento jurídico en el que se han integrado, que ha sido modificado cada vez junto a las prórrogas para delimitar claramente los supuestos de la expropiación rogada”, descartando que pueda establecerse una presunción de suspensión indefinida. Cita finalmente el informe anual 2021 del Defensor del Pueblo en el que se descartó la existencia de una violación del derecho de propiedad, concluyendo que se daba simple y exclusivamente una limitación temporal de este derecho.

d) Descarta, por último, que haya una ausencia de justificación del porqué de la suspensión de los plazos, en los preámbulos de las leyes 13/2016, 27/2018, 9/2019 y 3/2020, considerando que la previsión de justificación que se establece en relación con la exposición de motivos o el preámbulo exigido por el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, no es aplicable a la iniciativa legislativa de los gobiernos autonómicos.

9. Mediante escrito registrado el día 23 de septiembre de 2022, el fiscal general del Estado comparece y formula las alegaciones, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el fiscal general que lo que se plantea es si la sucesión de dichas normas es contraria al principio de seguridad jurídica en el ejercicio de algunas de las facultades del derecho de propiedad, esencialmente el poder de desprenderse de su titularidad previo cobro del pertinente justiprecio, de acuerdo con las previsiones legales.

A tal efecto considera relevante tomar en consideración que se suspenden los plazos en todos los planes de urbanismo de toda la Comunidad Valenciana, y la suspensión, vigente en el momento actual, tendría una vigencia (si no se prorroga nuevamente) de prácticamente ocho años (desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2023). Advirtiendo igualmente que tanto la primera ley que introdujo la suspensión de plazos como las que lo han ido ampliando o prorrogando no contienen ninguna referencia a las razones que justificarían o al menos explicarían dicha decisión, a diferencia de lo que

sucede con el apartado 8 del art. 110 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, que, aunque no prevé una suspensión de plazos, sino una declaración de imposibilidad de materializar la expropiación genera unos efectos similares. Ello, sostiene, provoca una indefinición, que supone un auténtico vaciamiento del derecho de propiedad, o, al menos de una de sus principales facultades, el poder de disposición.

Respecto a la finalidad de la expropiación rogada recuerda la STS 5384/2013, de 28 de octubre de 2013, FJ 3, en relación al anterior art. 69 del texto refundido de la Ley del suelo, en la que se explica que estas expropiaciones denominadas por ministerio de la ley “suponen una garantía frente a la inactividad de las administraciones públicas en la gestión de los planes de ordenación y, concretamente, de aquellos que deban ejecutarse conforme al sistema de expropiación, permitiendo a los propietarios la posibilidad de desbloquear la situación creada por un plan que la administración no se decide a ejecutar y le permite obtener la compensación correspondiente a la privación que el plan le impone, consiguiendo corregir la situación en que se coloca a los particulares como consecuencia del no ejercicio de la potestad expropiatoria”.

Concluye de este modo que la suspensión de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación forzosa para fijar el precio justo, han incidido de forma injustificada en el propio derecho a la expropiación rogada, que constituye una de las facultades del derecho de propiedad, y ha generado una inseguridad jurídica de los titulares de estos derechos, que ven cómo no han podido ejercer ese derecho durante más de siete años, e ignoran si dicha suspensión se va a prorrogar nuevamente o no; en consecuencia, las normas cuestionadas son contrarias a los art. 9.3 (principio de seguridad jurídica) en relación con el art. 33.1 (derecho de propiedad) de la Constitución y procede su anulación y expulsión del ordenamiento jurídico.

10. Por providencia de 21 de noviembre de 2023 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la cuestión de inconstitucionalidad

a) La cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, contra la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, así como contra la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el 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, que derogó la citada Ley 5/2014,

en ambos casos por posible vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a la propiedad (art. 33 CE).

(i) El precepto de la Ley 5/2014 cuestionado, la disposición transitoria undécima, suspendía hasta el 31 de diciembre de 2018 los plazos para ejercer la expropiación rogada que regulaba el art. 104 de la referida ley. Esta disposición transitoria fue añadida por el art. 99 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, y su redacción originaria es del siguiente tenor:

“A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el cómputo de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo establecido por el artículo 104.1 y 104.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2018”.

Esta disposición fue modificada por el art. 84 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, pasando a establecer lo siguiente:

“A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el cómputo de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo establecido en el artículo 104.1 y 104.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta suspensión de plazo no afecta a las reservas de aprovechamiento ni a ningún caso en el que la administración ya haya obtenido y ocupado los terrenos”.

El art. 96 de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, modifica de nuevo esta disposición transitoria en los siguientes términos:

“A partir de la entrada en vigor de la presente ley, el cómputo de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y se dirija al jurado provincial de expropiación para justipreciar según lo establecido en el artículo 104 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta suspensión de plazo también afecta a aquellos casos en los que la Administración ha obtenido y ocupado los terrenos dotacionales mediante contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad”.

El art. 97 de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021, redactado conforme a la corrección de errores publicada en el “Diario Oficial de la Generalitat Valenciana” núm. 9002, de 21 de enero de 2021, vuelve a modificar esta disposición y dispuso:

“Quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2023 los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada prevista en el artículo 104 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, de aquellas parcelas dotacionales que la administración no haya obtenido o que, habiéndolas obtenido y ocupado, lo hubiera hecho mediante cualquier tipo de contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad”.

(ii) Finalmente, el Decreto Legislativo 1/2021 derogó la Ley 5/2014, de 25 de julio, si bien la citada disposición transitoria undécima de este último texto legal se incorpora en la disposición transitoria vigésima sin incluir más cambio que la referencia al precepto en el que se regula la expropiación rogada que pasa a ser en el nuevo texto refundido el art. 110, con la siguiente redacción:

“Quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2023 los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada prevista en el artículo 110 de este texto refundido de aquellas parcelas dotacionales que la administración no haya obtenido o que, habiéndolas obtenido y ocupado, lo hubiera hecho mediante cualquier tipo de contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad”.

b) En concreto, la Sala promotora de la cuestión estima que dicho precepto puede ser contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), especialmente en atención a sus sucesivas prórrogas, al provocar en el destinatario una ausencia de certeza, frustración de sus expectativas e imprevisibilidad. Dicha disposición también vulnera el derecho de propiedad (art. 33 CE) al producir un vaciamiento económico del derecho de propiedad que no se encuentra motivado en los fines atinentes a su función social.

c) La letrada de les Corts Valencianes y la abogada de la Generalitat han solicitado la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que no se produce inseguridad jurídica al no ser una suspensión *sine die* y no generar incertidumbre; tampoco se infringe el derecho de propiedad dado que el legislador valenciano tiene dicha potestad de cambio en atención al concepto estatutario que la Constitución confiere al derecho de propiedad, siendo así además que los titulares mantienen su derecho de propiedad y serán expropiados cuando se levante la suspensión. De forma adicional, oponen que solo era aplicable la disposición transitoria añadida por la Ley 13/2016, y que el órgano *a quo* no ha desarrollado suficientemente el juicio de aplicabilidad en relación con las demás prórrogas dadas por las sucesivas leyes 27/2018, 9/2019, 3/2020, así como por el Decreto Legislativo 1/2021.

d) El fiscal general del Estado interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad al entender

que la suspensión de los plazos ha tenido una vigencia de prácticamente ocho años, si no se proroga de nuevo, lo que provoca una indefinición y un auténtico vaciamiento de la propiedad, al menos, de una de sus principales facultades, el poder de disposición.

2. Objeciones sobre el juicio de aplicabilidad

Con carácter previo a entrar a examinar el fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, se hace preciso abordar las objeciones puestas de manifiesto por la abogada de la Generalitat en relación con el juicio de aplicabilidad, ya que considera insuficiente el razonamiento que a tal efecto realiza el órgano jurisdiccional respecto a la necesidad de examinar todas las prórrogas que no son aplicables a la resolución de 29 de enero de 2019 del jurado provincial de expropiación forzosa, y, en particular, respecto a la vigente disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021. La letrada de les Corts Valencianes también ha argumentado que solo la Ley 13/2016 resulta de aplicación en el procedimiento *a quo*, por ser la vigente cuando se inicia la pieza separada de justiprecio.

Cabe apreciar que los recurrentes en el proceso *a quo* presentaron la correspondiente hoja de aprecio ante el Ayuntamiento de Torrent con fecha 8 de mayo de 2018, fecha en la que efectivamente solo estaba vigente la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, introducida por el art. 99 de la Ley 13/2016, que establecía una suspensión del cómputo de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio, hasta el 31 de diciembre de 2018. Posteriormente, la resolución del jurado provincial de expropiación forzosa de Valencia, de 29 de enero de 2019, para desestimar su pretensión, considera que queda suspendido *ex lege* el cómputo del plazo para la presentación de la hoja de aprecio desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2020, aplicando así también la prórroga operada por el art. 84 de la Ley 27/2018.

No obstante, el órgano judicial extiende las dudas de constitucionalidad a las nuevas redacciones dadas a la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, tanto por la Ley 9/2019, que mantiene la suspensión del plazo hasta el 31 de diciembre de 2020, si bien disponiendo que dicha suspensión también debía afectar a aquellos casos en los que la administración ha obtenido y ocupado los terrenos dotacionales mediante contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad, supuestos que quedaban excluidos en la redacción dada por la Ley 27/2018; como en la redacción dada por el art. 97 de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, que amplía el plazo de suspensión al 31 de diciembre de 2023. De forma adicional se cuestiona la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, que reproduce la última versión dada a la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014.

La argumentación que ofrece el auto de planteamiento sobre dicha extensión radica en entender que estas normas posteriores también resultan aplicables, en la medida en que si esta norma no hubiera

vuelto a modificarse prorrogándose la suspensión del plazo hasta el 31 de diciembre de 2023 (prórroga que estableció la modificación de esta disposición transitoria efectuada por la Ley 3/2020 y que se encuentra hoy en vigor al haber sido recogida en la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021), no estaría en vigor la suspensión del plazo para solicitar y tramitar la expropiación rogada, por lo que el proceso hubiera podido haber concluido, bien por desistimiento de los actores, bien por satisfacción extraprocesal.

Este tribunal también entiende que no es posible un análisis aislado de las distintas redacciones dadas a la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 dado que, en lo que concierne al proceso *a quo*, son meras prórrogas de lo establecido en su redacción originaria. La abogada de la Generalitat entiende que con las modificaciones legislativas se cambian los supuestos en los que la prórroga es aplicable, pero lo cierto es que lo que la única alteración que se produce es que la primera modificación de la disposición transitoria, operada por la Ley 27/2018, excluye de la suspensión a las reservas de aprovechamiento y a los casos en los que la administración ya haya obtenido y ocupado los terrenos, excepción que se revierte con la Ley 9/2019, de modo que igual que la redacción original, las subsiguientes redacciones no prevén dicha excepción, siendo efectivamente meras prórrogas de lo establecido en su redacción originaria. Pero, en cualquier caso, dicha modificación en nada parece afectar a los propietarios de los terrenos del proceso *a quo*, que han mantenido suspendido su derecho sin solución de continuidad desde la introducción de la disposición transitoria primera por la Ley 13/2016.

Además, excluir del examen de constitucionalidad las prórrogas posteriores podría llevar a la situación paradójica de que, si solo atendemos, como propone la abogada de la Generalitat, a las normas que aplicaron la resolución administrativa recurrida, si se declarase estas disposiciones inconstitucionales y se anulasen, seguiría “viva” la norma que prorroga los plazos para solicitar la expropiación rogada hasta el 31 de diciembre de 2023, por lo que de nada habría servido dicha declaración de inconstitucionalidad. Por dichas razones, en el presente caso ha de considerarse que todas las redacciones de la disposición transitoria undécima son aplicables al caso y determinantes del fallo.

Por similares razones debemos pronunciarnos sobre la constitucionalidad de la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021. Este tribunal ha considerado que la sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad ha de extender la declaración de inconstitucionalidad de la norma derogada a la norma que la reproduce en un texto refundido en vigor. Tal conclusión se deriva, según la jurisprudencia constitucional, no del art. 39 LOTC, que solo prevé la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia respecto de los preceptos “de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley”, sino de las características propias de la refundición producida (la sustancial identidad de los preceptos) que justifican extender la nulidad al precepto que reproduce la norma anulada en el texto refundido. Como ha sostenido la STC [194/2000](#), de 19 de julio, FJ 11, “mantener en el ordenamiento preceptos de un texto refundido reproduciendo preceptos legales

declarados inconstitucionales y nulos supone introducir un elemento de inseguridad jurídica que este tribunal en el marco de sus competencias está llamado a evitar”.

3. Consideraciones previas sobre la norma cuya constitucionalidad se cuestiona

La disposición transitoria undécima introducida en la Ley 5/2014, prevé una “suspensión” del cómputo de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo establecido por el art.104 de dicho texto legal. El art. 104 es el que establece el “derecho a la expropiación rogada” de los propietarios de terrenos afectados por un plan de urbanismo, que hayan sido destinados a dotaciones, y que no puedan obtenerse por las cesiones obligatorias que se imponen en la norma urbanística, por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el correspondiente ámbito de actuación. Dicho derecho puede ejercerse cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que se lleve a efecto la expropiación de dichos terrenos, y anunciando a la administración competente su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, y debe llevarse a cabo por ministerio de la ley si transcurren otros dos años desde dicho anuncio.

En contra de lo que viene a sostener la letrada de la Generalitat esta figura tiene, en dichos supuestos, un marcado carácter tuitivo al servir, como viene reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, “para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico” (STS 7200/2012, de 5 de noviembre de 2012, FJ 4). Es decir, como también se aclara en un momento posterior por el Tribunal Supremo “lo que justifica la expropiación por ministerio de la ley es la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento que ha definido suficientemente el alcance del derecho de propiedad, de ahí que el precepto se refiera al cómputo del plazo de advertencia, desde la entrada en vigor del plan o programa de actuación urbanística, y su finalidad es evitar que la inactividad administrativa perjudique o impida la efectividad el derecho del propietario en los términos definidos con carácter eficaz por el planeamiento. Expresado en sentido negativo, la institución no tiene por objeto solventar o remediar la posible omisión o retraso de la administración en el ejercicio de sus facultades de ordenación urbanística, que tiene sus propios cauces legales en los términos que contempla la regulación de la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y el régimen de impugnación de los mismos; y menos aún se contempla por el legislador la posibilidad de utilizar la expropiación por ministerio de la ley como una modalidad de penalización de la inactividad administrativa en la ordenación urbanística” (STS 461/2020, de 14 de febrero de 2020, FJ 1).

El derecho a la expropiación rogada o por ministerio de la ley que se reconoce en el art. 104 de la Ley

5/2014 queda suspendido temporalmente por la disposición transitoria undécima introducida por la Ley 13/2016, desde 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018, y cuatro días antes de expirar ese plazo, la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, prorroga la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2020, y un día antes de expirar este último plazo, la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, prorroga nuevamente la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2023, suspensión ahora recogida en la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021.

Y esta suspensión afecta directamente a los recurrentes en el proceso *a quo*, careciendo de relevancia a los efectos de la presente cuestión de inconstitucionalidad las objeciones puestas de manifiesto por la letrada de les Corts Valencianes de que existan defectos en la hoja de aprecio, dado que la resolución del jurado provincial de expropiación reconoce expresamente que “se cumple el requisito sustantivo para la expropiación rogada en las parcelas afectadas, al ser dotacionales públicas, excepto en la superficie de 221,22 m de la parcela [...] que está clasificada como suelo no urbanizable común agrícola de regadío”.

En atención a estas circunstancias debemos examinar si la suspensión operada por las citadas disposiciones legales cuestionadas puede suponer una vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y del derecho de propiedad (art. 33 CE) tal y como denuncia el órgano *a quo*, siendo necesario comenzar por el análisis de esta última vulneración en la medida en que las tachas de inconstitucionalidad se refieren de forma sustancial al citado derecho de propiedad.

4. La configuración constitucional del derecho de propiedad (art. 33 CE)

El órgano judicial ha planteado una primera duda de constitucionalidad en torno al respeto del derecho a la propiedad que consagra el art. 33 CE, porque la prórroga en cadena de la suspensión de los plazos previstos en el art. 104 de la Ley 5/2014 ha producido *de facto* el vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad que, precisamente con la institución de la expropiación rogada se pretende evitar, y motivado por fines no propiamente derivados de la función social a la que ha de servir, dada la ausencia de justificación concreta del porqué la suspensión de plazos.

Para dar una debida respuesta a estas dudas puestas de manifiesto por el órgano judicial es preciso comenzar recordando que el derecho a la propiedad privada, que mediante el Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1952 se incorporó al catálogo del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), está reconocido en el art. 33 de nuestra Constitución. Este precepto reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia (apartado primero), señalando que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes (apartado segundo) y previendo específicamente como garantía que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes (apartado

tercero).

No nos encontramos en la presente cuestión de inconstitucionalidad ante un problema relacionado con las garantías constitucionales inherentes al procedimiento expropiatorio, dado que la expropiación forzosa aún no ha tenido lugar, y solo se tiene una expectativa de expropiación. En sentido similar el Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene considerando que cuando el recurrente no ha perdido ni el acceso a su terreno ni su titularidad, ni, en principio, su posibilidad de venta es necesario examinar dichas limitaciones a la luz de la primera regla contenida en el artículo 1 (protección de la propiedad) del Protocolo adicional al CEDH, con arreglo al cual “[t]oda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes” (STEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, § 65, y en un supuesto análogo STEDH de 21 de junio de 2011, asunto *Ziya Çevik c. Turquía*, § 35 y 36) El problema constitucional se residencia así en la protección que el art. 33 CE confiere a la propiedad inmobiliaria frente al legislador, debiendo determinarse si la suspensión del plazo para iniciar la expropiación rogada, y sus sucesivos prórrogas, ha supuesto *de facto* un vaciamiento del derecho de propiedad de sus propietarios.

A tales efectos, y poniendo en estrecha conexión estos tres apartados del art. 33 CE, que revelan la naturaleza del derecho en su formulación constitucional, este tribunal tiene declarado “que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes” (SSTC [204/2004](#), de 18 de noviembre, FJ 5, y [112/2006](#), de 5 de abril, FJ 10).

En el proceso *a quo* las propiedades han quedado afectadas por el planeamiento urbano, por lo que resulta también relevante recordar que ya en la STC [61/1997](#), de 20 de marzo, FJ 10, advertimos que “el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo este que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo. Las comunidades autónomas, desde la competencia urbanística que les reconocen la Constitución y los estatutos de autonomía, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación

(como, v.gr., la que descansa en el art. 149.1.8 CE, en relación con la dimensión jurídico-privada del dominio; o la relativa a las garantías expropiatorias ex art. 149.1.18 CE, en los términos que más tarde se verán”).

Es al legislador al que le compete delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, “entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable (SSTC [37/1987](#), de 26 de marzo, FJ 2; [170/1989](#), de 19 de octubre, FJ 8.b; [89/1994](#), de 17 de marzo, FJ 4; ATC [134/1995](#), de 9 de mayo). Incumbe, pues, al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, lo que no supone, claro está, una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita ‘anular la utilidad meramente individual del derecho’ o, lo que es lo mismo, el límite lo encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, esto es, en no sobrepasar ‘las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho’ [STC [170/1989](#), de 19 de octubre, FJ 8 b)]” (STC [204/2004](#), FJ 5).

En este sentido, como hemos recordado en la reciente STC [8/2023](#), de 22 de febrero, FJ 9, “[e]s 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 correspondiente”.

Finalmente, también hemos apreciado que “el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de ‘los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título’, no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ (por todas, asunto *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149)” (STC [16/2018](#), de 22 de febrero, FJ 7, jurisprudencia reiterada en las SSTC [32/2018](#), de 12 de abril, y [112/2021](#), de 13 de mayo, FJ 6).

5. Resolución de la duda de constitucionalidad referida al derecho de propiedad

Expuesta la doctrina anterior debemos comprobar si la suspensión del plazo para iniciar el expediente de expropiación rogada desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2023 ha conllevado una vulneración del derecho de propiedad por haber supuesto un vaciamiento de su contenido.

Debemos comenzar recordando que estamos hablando de propiedades que han quedado afectadas por el planeamiento urbanístico, y que, efectivamente, ante la merma de sus facultades como propietarios se les ha reconocido un derecho a la expropiación forzosa, que actúa como garantía patrimonial frente a una actuación urbanística que les deja sin aprovechamiento alguno. Si en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del plan la administración no lleva a efecto la expropiación de dichos terrenos, los propietarios pueden instar dicha expropiación. Sobre este mecanismo no se suscita ninguna duda de constitucionalidad a la luz del art. 33 CE, siendo así que lo que se le pide a este tribunal es que determine si el legislador al haber impedido a los propietarios instar dicha expropiación rogada durante un periodo de siete años, ha vulnerado el derecho de propiedad de los titulares de dichos terrenos, contrariando las exigencias del art. 33 CE.

A dichos efectos, no resulta relevante, en contra de lo que pone de manifiesto la abogada de la Generalitat, que los recurrentes en el proceso *a quo* sigan siendo propietarios de dichos terrenos, dado que, como hemos visto, se produce una interferencia en el libre uso de su propiedad durante dicho periodo de tiempo. Tal y como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene reconociendo, cuando una propiedad afectada por un plan de urbanismo queda sujeta tanto a un permiso de expropiación, como a una prohibición de construcción, el derecho de propiedad se ve sustancialmente afectado, quedando en una posición precaria e inviable, que puede ser más grave en función del tiempo durante el que se prolonga dicha situación (STEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, § 60, y más recientemente STEDH de 5 de enero de 2000, asunto *Beyeler c. Italia*, § 107). Y para comprobar si se respeta la primera regla contenida en el art. 1 (protección de la propiedad) del Protocolo adicional al CEDH, considera necesario comprobar si la injerencia en el derecho de propiedad ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (STEDH *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, § 69).

Dicho justo equilibrio se refleja en la estructura del art. 1 de la Convención en su conjunto y entraña la necesidad de una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar (STEDH *Beyeler c. Italia*, §114). Para comprobar si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar con cualquier medidas aplicadas por el Estado, incluidas medidas que privan a una persona de sus posesiones, el Tribunal Europeo considera también esencial determinar si con la “acción o inacción” de la administración, la persona en cuestión tuvo que soportar una carga desproporcionada y excesiva (STEDH de 29 de marzo de 2011, asunto *Potomska y Potomski c. Polonia* § 65).

En el supuesto que nos ocupa puede concluirse que no se ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de la protección de los derechos fundamentales del individuo, al que se le obliga a soportar una carga excesiva al impedir el legislador durante un periodo prolongado de tiempo su derecho a instar a la administración a que expropie sus terrenos. Si el plazo para instar la expropiación rogada se fija en el art. 104 del Decreto legislativo 1/2021 en cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que la administración lleve a efecto la expropiación de dichos terrenos, los propietarios deben esperar ahora otros siete años más para instar dicha expropiación. Y ello siempre y cuando el legislador no vuelva de nuevo a prorrogar dicho plazo unos días antes de su expiración, tal y como ha venido aconteciendo, dado que la suspensión inicial se ha ido prolongando sucesivamente sin previsibilidad alguna. Esta extensión, se ha hecho de forma arbitraria y sin justificación alguna, y ha impedido que los particulares insten las medidas de protección de su derecho de propiedad que cabe legítimamente esperar de la administración: la expropiación de sus terrenos.

En virtud de todas estas consideraciones procede declarar que la disposición transitoria undécima y sus distintas prórrogas, vulneran el derecho de propiedad consagrado en el art. 33 CE.

6. Doctrina constitucional sobre la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)

Como ha quedado expuesto precedentemente la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo también ha suscitado una segunda duda de constitucionalidad en torno al principio de seguridad jurídica. Este tribunal ha tenido la ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre dicho principio previsto en el art. 9.3 CE, el cual ha de entenderse como “la certeza sobre la regulación jurídica aplicable” (SSTC [248/2007](#), de 13 de diciembre, FJ 5, y [29/2015](#), de 19 de febrero, FJ 5) así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC [36/1991](#), de 14 de febrero, FJ 5). Estas exigencias, como advertimos en la STC [234/2012](#), de 13 de diciembre, FJ 8, son “consustanciales al Estado de Derecho y [...] por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico”.

En el presente supuesto se cuestiona una suspensión que impide de forma sobrevenida la aplicación del régimen jurídico de la expropiación rogada durante un periodo determinado de tiempo. Respecto a las modificaciones legislativas ya hemos dicho que el respeto al principio de confianza legítima, corolario a su vez del principio de seguridad jurídica (STC [270/2015](#), de 17 de diciembre, FJ 7), “no constituye un obstáculo infranqueable para el legislador [...], so pena de incurrir en el riesgo de petrificación del ordenamiento jurídico” (STC [181/2016](#), de 20 de octubre, FJ 4). No obstante, también hemos advertido

que el principio de seguridad jurídica “sí protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles” debiendo ponderarse “las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa, y otros factores similares” (STC [182/1997](#), de 28 de octubre, FJ 11 en relación con las limitaciones impuestas al legislador al establecer la retroactividad de las normas tributarias). En palabras de este tribunal “la pretendida lesión de la seguridad jurídica de los ciudadanos es una cuestión que solo puede resolverse caso por caso” [por todas, la STC [51/2018](#), de 10 de mayo, FJ 5 b)].

7. Resolución de la duda de constitucionalidad referida al principio de seguridad jurídica

La norma de cuya constitucionalidad se duda, en sus sucesivas prórrogas, suspende los plazos para solicitar la expropiación rogada, y durante este tiempo los titulares de terrenos destinados a dotaciones públicas no pueden instar a la administración para que cumpla con el deber que pesa sobre la misma de expropiar dichos terrenos. Al despojarles de esta facultad prevista legalmente se les aboca de nuevo a una situación de incertidumbre en la que, teniendo una expectativa de expropiación, no son expropiados por la administración, incertidumbre que como hemos explicado anteriormente se pretende precisamente evitar con el instituto de la expropiación rogada; se produce la paradoja de que no solo la administración no cumple con su deber de expropiar los terrenos afectados por el planeamiento urbanístico sino que tampoco permite que los titulares de dichos terrenos puedan instarle a que lleve a cabo dicha expropiación, a la que tienen derecho ante el perjuicio patrimonial que les produce su inactividad.

Esta extensión temporal de la incertidumbre, a las que se somete a los propietarios de dichos terrenos tiene sin duda alguna incidencia en la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses, jurídicamente tutelados” (STC [15/1986](#), de 31 de enero, FJ 2). Ahora bien, conforme a la doctrina expuesta en el fundamento jurídico anterior, ello no conlleva necesariamente que la medida sea inconstitucional, pues debemos valorar las circunstancias concretas que concurren en el presente caso, de modo que la injerencia en el ámbito garantizado por el principio de seguridad jurídica podría ser acorde con la Constitución si tuviera un fin legítimo.

(i) Lo primero que debe de advertirse es que la forma en que se ha producido esta suspensión ha incrementado la situación de incertidumbre a la que quedan sujetos los propietarios de los terrenos. Así, si bien la disposición transitoria undécima introducida por la Ley 13/2016 previó una suspensión inicial del derecho a la expropiación rogada de solo dos años, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018, cuatro días antes de expirar este plazo, la Ley 27/2018 prorroga la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2020, otros dos años más; posteriormente, un día antes de expirar esta prórroga, la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, prorroga la suspensión esta vez tres años más, hasta el 31 de diciembre de 2023, suspensión ahora recogida en la disposición transitoria vigésima del Decreto

legislativo 1/2021. En total, se han encadenado dos prórrogas a la suspensión inicial, dando lugar a una suspensión total de siete años, 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.

(ii) A ello se añade que en el presente supuesto el legislador no expone cuál es la finalidad que justifica esta norma y sus sucesivas prórrogas. La Ley 13/2016 añadió la nueva disposición transitoria undécima a la Ley 5/2014, pero ni en su preámbulo, ni en su art. 99, que es el que operó dicha modificación, se exponen, ni expresa ni implícitamente, las razones que expliquen la finalidad de esta suspensión. Tampoco en las leyes que modifican esta norma y establecen sus sucesivas prórrogas, ni en sus preámbulos ni en su parte dispositiva, explican las razones en las que se fundamenta la suspensión de plazos para solicitar y tramitar la expropiación por ministerio de la ley. Como señala el auto de planteamiento, hay algunas referencias genéricas a la necesidad de planificar la actividad económica de la Generalitat (en la Ley 27/2018), o a la necesidad de clarificar el alcance de las modificaciones que amplían plazos (Ley 9/2019), referencias que no aluden en ningún caso a la disposición transitoria que nos ocupa.

Esta explicación tampoco puede encontrarse en la regulación de la expropiación rogada que establece el art. 104 de la Ley 5/2014, siendo además llamativo que el art. único y el anexo 67 de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, introduce un apartado octavo al art. 104 en el que se regula los supuestos en los que se podrá declarar la imposibilidad de expropiar por ministerio de la ley y para ello es preciso que “el ejercicio de la expropiación rogada comprometiera seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad”. En tales casos, según prevé este precepto, los interesados tienen derecho a percibir los intereses legales conforme al justiprecio aprobado de los terrenos afectados “hasta una efectiva adquisición en el plazo máximo de cinco años”.

De esta forma, tras esta modificación, que entró en vigor el 8 de febrero de 2019, la ausencia de justificación respecto a la suspensión de los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada en aplicación de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 (actualmente disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021) resulta aún más evidente, especialmente cuando el apartado 8 del art. 104 de la Ley 5/2014 (actualmente el apartado 8 del art. 110 del texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021), permite declarar la imposibilidad de expropiar por ministerio de la ley, únicamente cuando el “ejercicio de la expropiación rogada comprometiera seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad”. Esta previsión prevé también una serie de garantías dado que la decisión debe ser motivada y debe adoptarse por el pleno del ayuntamiento, previa audiencia del interesado; adicionalmente dicha declaración comportará el

pago de los intereses legales al titular de los terrenos, con una limitación temporal para la efectiva adquisición de estos que se fija en un plazo de cinco años.

En el supuesto de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 (disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021) no existe ninguna justificación, ni garantía alguna aparejada, respecto a las injerencias en la seguridad jurídica que la suspensión de los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada provoca. Y el legislador no ha puesto tampoco de manifiesto que dichos preceptos tuvieran como objeto salvaguardar otro bien o valor constitucional que se considere merecedor de protección.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014 y sus distintas prórrogas, así como la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, vulneran también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

8. Inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado

Por los motivos expuestos, procede declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, en su redacción original dada por la Ley 13/2016, y en sus posteriores redacciones (tras las modificaciones operadas por las leyes 27/2018, 9/2019, y 3/2020), así como de la disposición transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, por contradecir el art. 9.3 CE y el art. 33 CE.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, y de la disposición transitoria vigésima del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.