

Nº 46
Segundo trimestre 2026

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 46. Junio 2026

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch y ERIH PLUS

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado de Derecho Administrativo en la UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública. Funcionario de carrera en excedencia.

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.



D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)

D. José Enrique Candela Talavero

Doctor en Derecho (UCLM). Funcionario de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".



CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción 13

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

CONSIDERACIONES DE LEGE FERENDA EN TORNO A LA
ARBITRALIDAD DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS
EN EL SENO DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE
LOS CONSORCIOS17
Enrique Soler Santos

DE LA PRÁCTICA, EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL
ESPAÑOL, DE ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE
CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN
EUROPEA..... 47
José Joaquín Jiménez Vacas

LA PERMANENTE TRANSITORIEDAD PATRIMONIAL DEL
VALLE DE CUELGAMUROS (VALLE DE LOS CAÍDOS) Y SU
TRASCENDENCIA EN LA PROTECCIÓN COMO
PATRIMONIO HISTÓRICO 73
Fernando Luque Regueiro

EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA: ESPECIAL
REFERENCIA A LOS GRUPOS VULNERABLES..... 115
Esther Molina Castañer



VEINTICINCO AÑOS DE COMISARIO DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA: SU CONTRIBUCIÓN A LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA 161
Camilo Villajos de Silva

PONDERACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES: EL CASO MANUEL VICENT 209
Martín Bajatierra Ruiz

LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY..... 257
Almudena Monge González

LA LEY 3/2019, DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA, Y LA FUNCIÓN ASISTENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES D. Álvaro Casas Avilés..... 319

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

FICCIÓN AUDIOVISUAL Y DERECHOS DE LA PERSONALIDAD: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA PRIMERA) N.º 1761/2025, DE 2 DE DICIEMBRE (ROJ: STS 5362/2025), SOBRE EL CASO FARIÑA Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA CREACIÓN LITERARIA FRENTE A OBRAS "BASADAS EN HECHOS REALES"..... .415
Paloma Cascales Bernabeu

BASES DE PUBLICACIÓN.....435



EDITORIAL

En el número 46 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional ocho artículos doctrinales y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de indudable interés y actualidad por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D. Enrique Soler Santos, "Consideraciones de lege ferenda en torno a la arbitrabilidad de las controversias surgidas en el seno de los órganos de administración de los consorcios", en el que se examina la posible proyección del arbitraje en un ámbito especialmente singular del Derecho público, con atención a la naturaleza de los consorcios y a las controversias que pueden suscitarse en su funcionamiento y liquidación.

A continuación, D. José Joaquín Jiménez Vacas aborda "De la práctica, en el orden constitucional español, de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea", estudio que ofrece una reflexión sobre la ejecución administrativa del Derecho de la Unión en el marco constitucional español y sobre la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.



Seguidamente, D. Fernando Luque Regueiro presenta “La permanente transitoriedad patrimonial del Valle de Cuelgamuros (Valle de los Caídos) y su trascendencia en la protección como patrimonio histórico”, trabajo que profundiza en una cuestión de notable complejidad jurídica: la determinación del régimen patrimonial del enclave y sus consecuencias en la delimitación de competencias para su protección cultural.

El artículo de D^a Esther Molina Castañer, “El derecho de acceso a la justicia: especial referencia a los grupos vulnerables”, analiza las exigencias de una justicia accesible, con especial atención a las personas con discapacidad y a los instrumentos necesarios para garantizar una participación real y comprensible en el proceso.

En quinto lugar, D. Camilo Villajos de Silva, en “Veinticinco años de Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: su contribución a la promoción y defensa de los derechos humanos en España”, sistematiza la trayectoria de esta institución y su incidencia en la protección de los derechos humanos en nuestro país.

D. Martín Bajatierra Ruiz examina, en “Ponderación y Derechos Fundamentales: El Caso Manuel Vicent”, el papel de la ponderación como método de resolución de conflictos entre derechos fundamentales, tomando como referencia la doctrina constitucional sobre libertad de creación literaria y derecho al honor.

D^a Almudena Monge González aborda, en “La expropiación por ministerio de la ley”, una institución



urbanística de carácter excepcional y tuitivo frente a la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento.

Cierra la sección nacional el trabajo de D. Álvaro Casas Avilés, "La Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, y la función asistencial de las diputaciones provinciales", en el que se examina el papel de las diputaciones provinciales en la garantía de la autonomía municipal y en la prestación de servicios locales, con especial atención al micromunicipalismo y a la experiencia extremeña.

La reseña de jurisprudencia, a cargo de D^a Paloma Cascales Bernabeu, analiza la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1761/2025, de 2 de diciembre, sobre el caso Fariña y la relación entre ficción audiovisual, libertad de creación artística y derechos de la personalidad.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la calidad científica y la participación de la comunidad académica y profesional en la Revista Gabilex.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 46

Junio 2026



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>





LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

D^a. Almudena Monge González

Funcionaria del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Resumen: El presente documento ha sido elaborado como trabajo Fin de Máster dentro del Máster en urbanismo, dinamización sostenible de los pequeños municipios de Castilla-La Mancha, llevado a cabo por la Universidad de Castilla-La Mancha, profundizando sobre la expropiación por ministerio de la ley, también llamada expropiación rogada, consistente en un mecanismo legal por el que el propietario puede obligar a la Administración a expropiar y, en consecuencia, a adquirir, los terrenos afectados por el planeamiento urbanístico a dotaciones de carácter público cuando, dentro de los plazos legalmente establecidos, aquella no las ejecuta, impidiéndole obtener un aprovechamiento lucrativo. Se trata de un mecanismo excepcional y tuitivo que permite garantizar el contenido esencial del derecho de propiedad afectado, liberando el bien de la paralización que genera la inactividad administrativa.

Tratamos de ahondar en su evolución histórica, su objeto, requisitos, la incoación del expediente y la intervención de los órganos de valoración, su aplicación por la jurisprudencia internacional y nacional, así como su actual marco normativo que se encuentra comprendido por cada una de las legislaciones



autonómicas que lo han desarrollado y la aplicación supletoria de la legislación estatal, lo que nos va a permitir percibir como la aplicación de las legislaciones autonómicas limitan su carácter tuitivo, para, finalmente, indicar otras alternativas del expropiante ante la inactividad de la Administración.

Abstract: This document was prepared as a Master's thesis within the Master's program in Urban Planning and Sustainable Development of Small Municipalities in Castilla-La Mancha, offered by the University of Castilla-La Mancha. It delves into expropriation by operation of law, also known as expropriation by request, a legal mechanism by which the owner can compel the Administration to expropriate and, consequently, acquire land designated for public facilities within the legally established timeframes when the Administration fails to carry out the necessary development, thus preventing the owner from obtaining a profit. This is an exceptional and protective mechanism that guarantees the essential content of the affected property right, freeing the property from the paralysis caused by administrative inaction.

This is an exceptional and protective mechanism that guarantees the essential content of the affected property right, freeing the property from the paralysis caused by administrative inaction. We try to delve into its historical evolution, its purpose, requirements, the initiation of the proceedings and the intervention of the valuation bodies, its application by international and national jurisprudence, as well as its current regulatory framework which is comprised of each of the regional



legislations that have developed it and the supplementary application of state legislation, which will allow us to perceive how the application of regional legislations limits its protective character, in order to, finally, indicate other alternatives for the expropriating party in the face of the inactivity of the Administration.

Palabras clave: Ope legis, expropiación rogada, expropiación por ministerio de ley, alternativas del expropiado, expediente expropiatorio.

Keywords: Ope legis, expropriation requested, expropriation by operation of law, alternatives of the expropriated party, expropriation file.

ABREVIATURAS

LEF: Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954.

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LOTAU 2023: Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

LS-56: Ley de 12 de mayo de 1.956 sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

TRLS 1976: Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/76, de 9 de abril.

TRLS-92: Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio



TRLRU 2015: Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II LA PROPIEDAD Y EL INTERES GENERAL: CONCEPTO HISTORICO DE PROPIEDAD Y SU SUBORDINACION AL INTERES GENERAL. III. LA FIGURA DE LA EXPROPIACION. IV. LA EXPROPIACION POR MINISTERIO DE LA LEY O EXPROPIACION ROGADA:1.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION: SU CARÁCTER EXCEPCIONAL Y TUITIVO. 2.- SUS ORIGENES Y EVOLUCION HISTORICA: 2.1. La Ley de Expropiación Forzosa. 2.2. La Ley de 12 de mayo de 1.956. 2.3. Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril. 2.4 Otras reformas. 3.- SU ACTUAL MARCO NORMATIVO: INCIDENCIA DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.4.- OBJETO. 5.- REQUISITOS. 6.- INCOACION DEL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO. 7.- INTERVENCION DE LOS ORGANOS DE VALORACION. V. BREVE REFERENCIA A LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE LA EXPROPIACION POR MINISTERIO DE LA LEY. VI. REGULACION AUTONOMICA DE LA EXPROPIACION POR MINISTERIO DE LA LEY: 1.- Aquellas que han



llevado a cabo adaptaciones menores en relación con lo dispuesto en el art. 69 de la LS-76. 2.- Aquellas con adaptaciones relevantes en relación con lo dispuesto en el art. 69 de la LS-76. 3.- Aquellas que prevén la expropiación por ministerio de la ley en el doble marco del modelo tradicional y de la ocupación directa. 4.- Aquellas previsiones de expropiación por ministerio de la ley en el marco de la ocupación directa. **VII. LIMITACIONES AL CARÁCTER TUTIVO POR APLICACIÓN DE LAS LEGISLACIONES AUTONOMICAS. VIII. OTRAS ALTERNATIVAS DEL EXPROPIANTE ANTE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION. IX. CONCLUSIONES. X. BIBLIOGRAFIA.**

I. INTRODUCCION

Nuestro ordenamiento jurídico atribuye a los poderes públicos numerosas potestades administrativas necesarias para cumplir el mandato constitucional de "*servir con objetividad los intereses generales*", encontrándose entre las más gravosas la potestad expropiatoria, por la que se transmiten los derechos patrimoniales del expropiado a la Administración Pública mediante la justa indemnización para preservar el interés general cuando este choca con los intereses privados y siempre que se justifique la concurrencia de utilidad pública o interés social.

Dicha potestad encuentra su respaldo constitucional en el artículo 33 de la vigente Constitución Española y su desarrollo legal y reglamentario en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954 y Decreto de abril de 1.957 y su escenario habitual es el



ejercicio de la misma a iniciativa de las Administraciones públicas territoriales, bien motu proprio o a instancia de los denominados beneficiarios.

Ahora bien, el desarrollo urbanístico exige la previa delimitación de espacios públicos en nuestros pueblos y ciudades destinados a infraestructuras de uso y servicio público, debiendo ser obtenidos por las Administraciones públicas los terrenos vinculados a estos destinos a través de distintas formas, entre ellas, la expropiación forzosa, bien a instancia de la Administración o los beneficiarios, o, excepcionalmente, promovida por los titulares de terrenos que quedan vinculados por el planeamiento urbanístico a esas dotaciones de carácter público y que no son ejecutadas por las administraciones actuantes en los plazos legalmente previstos, siendo esta modalidad expropiatoria excepcional el objeto del presente trabajo, figura excepcional denominada "*expropiación por ministerio de la ley*".

Para centrar conceptos indicaremos que en el ámbito urbanístico han sido diferenciadas dos especies de vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos:

- a) De un lado, la calificada como **vinculación de uso**, cuya idea central radicaba "*en la afectación de un bien que previamente estaba destinado a una determinada finalidad, perpetuándosele para el futuro, cualquiera que fuese la voluntad del propietario y sin que la Administración, por el acto de la vinculación, asuma el compromiso de llevar*



*a cabo su directa adquisición*¹, vinculación que el legislador ha venido sujetando al resarcimiento del perjuicio que representa mediante la correspondiente indemnización siempre que, como indica el artículo 48.b del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2.015 *no sea susceptible de distribución equitativa*".

- b) De otro, la calificada **vinculación de destino** cuya característica es *la de tratarse de terrenos no edificables por los propietarios, cuya suerte final debe ser la de llegar a alcanzar la condición de bienes de dominio y uso público*², así, en caso de la vinculación de destino o cuando no fuera posible su obtención gratuita por sujeción a un proceso reparcelatorio, procede la expropiación de los suelos afectados, bien por acordarlo de oficio la Administración o por imponerlo la propiedad con los requisitos exigidos por el legislador autonómico o, supletoriamente, por el legislador estatal.

Así pues, es sobre la vinculación de destino y, más concretamente, la imposición de la expropiación por ministerio de la ley, sobre lo que recae el trabajo, que se compone de un análisis sobre el contenido del derecho de propiedad y la figura de la expropiación, los antecedentes de la figura expropiatoria por ministerio de

¹ LASO MARTINEZ, J.L., Derecho Urbanístico... Tomo III. Ed. Montecorvo. Madrid 1982, págs. 232

² LASO MARTINEZ, J.L., Derecho Urbanístico. La propiedad ante el planeamiento urbanístico. Tomo III. Ed. Montecorvo, Madrid 1.982, pág.207.



la ley, su objeto, requisitos, los pronunciamientos sobre ella por la jurisprudencia internacional y nacional, su recepción por las legislaciones autonómicas y las limitaciones que las mismas imponen a su carácter tuitivo, así como, para finalizar, otras posibles alternativas del expropiante ante la inactividad de la Administración.

II. LA PROPIEDAD Y EL INTERES GENERAL: CONCEPTO HISTORICO DE PROPIEDAD Y SU SUBORDINACION AL INTERES GENERAL

Tomamos como punto de arranque el **artículo 17 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea ("Carta")** donde se reconoce el derecho de propiedad, pero teniendo como límite la función social, así dispone expresamente que *"1.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general. 2.- Se protege la propiedad intelectual"*, siendo necesario destacar al respecto:

- La redacción de este artículo es coherente con su art. 52.3 que dispone que *"este derecho tiene el mismo sentido y alcance que el garantizado en el CEDH, no pudiendo sobrepasarse las limitaciones previstas en este último"*.



- El concepto de propiedad es amplio, así, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“**TJUE**”) ha incluido dentro del derecho de propiedad, los derechos derivados de un contrato de leasing sobre una aeronave (sentencia del TJUE de 30 de julio de 1.996, Bosphorus, recurso 84/95), o los rendimientos de trabajo de un arrendatario y las inversiones en él realizadas (sentencia del TJUE de 13 de julio de 1.989, Wachauf, recurso 5/88).
- Se garantiza el derecho a disponer libremente de los bienes siempre que no interfiera con las limitaciones existentes por motivos de utilidad pública o interés social, por lo que no tiene un carácter absoluto, habiendo sido establecidos sus límites por la jurisprudencia del TJUE.³

Seguidamente, hemos de tener en cuenta **el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (“CEDH”)**, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1.950, al que se adhiere España en el año 1.977 que, en lo que aquí interesa,

³ Sentencia TJUE de 10 de julio de 2.003 (asunto Brooker Aquiculture e Hydro Seafood, asuntos acumulados 20/00 y 64/00 “ Este derecho no constituyen prerrogativas absolutas, sino que debe tomarse en consideración atendiendo a su función dentro de la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de tales derechos, en el ámbito de una organización común de mercados, siempre que dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, una intención desmesurada e intolerable que lesione la propia esencia de estos derechos”.



dispone el artículo 1 de su Protocolo nº 1 que *“Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas”*.

Por su parte, nos encontramos con el **Código Civil, aprobado a partir de la Ley de Bases del 11 de Mayo de 1.888**, regulando el derecho de propiedad como un derecho de configuración legal en el Título II del Libro II, bajo la rúbrica *“De la propiedad”*, disponiendo en sus artículos 348 a 391, dos reglas importantes:

- a) De una parte, el concepto del derecho de propiedad, cual es el derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las previstas en las leyes, teniendo acción el propietario contra el tenedor y poseedor de la cosa para reivindicarla.
- b) De otra, que nadie podrá ser privado de su propiedad sino es por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización, debiendo ser amparado por los jueces si no cumplieran este requisito y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado, lo que ha de ponerse en



relación con el artículo 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1.954 sobre Expropiación Forzosa que establece como **condición indispensable**, la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado; así como con el artículo 10 de su Reglamento (Decreto de 26 de abril de 1.957) que dispone que *"la declaración de utilidad pública o interés social ...llevará consigo la autorización para expropiar los bienes o derechos necesarios para la realización de las obras o el establecimiento de los servicios"*.

Finalmente, nos encontramos con la **Constitución Española de 1.978**, de forma que la propiedad privada, tras su aprobación, ya no gira en torno al artículo 348 Cc, sino del artículo 33 CE, donde **se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, si bien, será la función social de este derecho la que delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, no pudiendo nadie ser privado de sus bienes y derechos sino es por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes**. De forma que al tratarse de un derecho constitucional no fundamental vincula a todos los poderes públicos y sólo por ley, que en todo caso deberá de respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio del mismo, protegiéndose a través de la vía del art. 53.2 C.E. Así pues, de la interpretación dada por el TC a este art. hemos de tener en cuenta las siguientes pautas:

- a) Sobre la base del art. 128.1 C.E. ha de entenderse por función social que la propiedad se encuentra



subordinada al interés general, de forma que de la lectura conjunta de ambos preceptos queda patente que la expropiación es una figura jurídica que se configura como una "*técnica de conversión de derechos*"⁴, dado que el derecho de propiedad sobre un bien concreto se transforma en el derecho de propiedad sobre su equivalente económico.

- b) Sólo por ley, que en todo caso ha de respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de dicho derecho, por lo que:
- Queda prohibida su regulación por reglamentos independientes o extra legem pero no que el legislador remita al poder normativo de la Administración para completar su regulación.
 - Por **contenido esencial** se ha de entender aquella parte del contenido del derecho subjetivo sin la cual pierde su peculiaridad o la desnaturaliza o bien, aquella parte que es absolutamente indispensable para que los intereses jurídicamente protegidos resulten real, concreta y efectivamente protegidos. **Este contenido esencial constituye un límite a la libertad configuradora de la Administración.**⁵

⁴ JAVIER DE LA AHUMADA RAMOS, F (febrero de 2.003. *El ejercicio de la potestad expropiatoria*. VLex <https://vlex.es/vid/ejercicio-potestad-expropiatoria-176566>.

⁵ STC 111/1983, de 2 de diciembre considera que este contenido esencial de la propiedad privada debe ser considerado desde" la reconocibilidad de cada tipo de



- c) Corresponde a los poderes públicos determinar, de acuerdo con las leyes, el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes.

III. LA FIGURA DE LA EXPROPIACION

La expropiación forzosa constituye una de las potestades típicas de la Administración Pública, mediante la cual se manifiesta el máximo poder de limitación, cual es la privación singular de un derecho o interés patrimonial de un particular para servir al interés general, con reconocimiento constitucional en el artículo 33 CE y definida en el **artículo 1 de la Ley de 16 de diciembre de 1.954 ("LEF")** como *"cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio"*.

Por su parte, **el artículo 9 de dicho texto legal** exige que *"para poder proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social"* y **el artículo 42.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y**

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". Por su parte, la STC 37/1987, de 26 de marzo considera que sería únicamente inconstitucional un medida de restricción total de la propiedad" si le privase de todo contenido útil (...) sin una indemnización adecuada".



Rehabilitación Urbana ("TRLSU-15) permite expropiar para ejecutar la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo, potestad que ha de ejercerse conforme a lo dispuesto en la LEF y en el propio TRLSU-15, de forma que la simple aprobación de los instrumentos urbanísticos lleva aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes cuando tales instrumentos habilitan para su ejecución, pues como señala el artículo 42.2 TRLSU-15, *"se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios"*

Desde el punto de vista de las titularidades a las que afecta supone un cambio en la titularidad civil de unos bienes y derechos, accediendo al Registro de la Propiedad, una vez transferida la propiedad, así como a otros registros públicos, por lo que es de carácter bilateral de tipo contractual, traslativo, oneroso, conmutativo, causal y sometida al Derecho Administrativo.

Ahora bien, como indicamos al inicio del trabajo, el desarrollo urbanístico exige que en nuestras ciudades y pueblos se lleve a cabo una previa delimitación de los espacios de uso y servicio público destinados a equipamiento, zonas verdes, equipamientos sociales, sanitarios, deportivos, educativos, de ocio, etc.. a fin de poder garantizar una adecuada calidad de vida, de forma que los terrenos vinculados a ello han de ser adquiridos por las Administraciones Públicas competentes para ser



destinados a estas finalidades y siguiendo las previsiones del planeamiento urbanístico.

Así es, la posibilidad de pasear por un parque o acudir a una biblioteca implica un coste o gravamen para el propietario expropiado que ve sus terrenos destinados a dotaciones públicas por el planeamiento urbanístico, por lo que la calificación de un terreno como dotacional público supone una afección negativa para el propietario del suelo que no va a poder patrimonializar su aprovechamiento al estar destinado el suelo a un uso público.

La forma tradicional de obtención de esos terrenos privados para implementar servicios o infraestructuras públicas es la expropiación, realizando la Administración una "*compraventa forzosa*" de aquellos bienes que le son de interés y necesarios para ejecutar los sistemas generales, si bien, ésta tiene otras formas; así, estos terrenos calificados dotacionales de carácter público resultado de la ejecución del planeamiento en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable sectorizado serán adquiridos:

- a) **Por cesión obligatoria y gratuita por razón de urbanismo** en el proceso de reparcelación, lo que supone una carga urbanística que soportan los propietarios en justa compensación por el beneficio que obtienen gracias a la urbanización, viéndose compensada la cesión con la adjudicación de solares que se transforman a través del procedimiento de gestión urbanística.
- b) **Por transferencias de aprovechamiento**, técnica de gestión urbanística que posibilita el traslado del aprovechamiento tipo no realizable en



terrenos propios, a otros que deben servir de soporte a un aprovechamiento superior al tipo, de forma que los terrenos propios quedan liberados para el destino al que sirven (destino público) y las Administraciones obtienen unos terrenos que pueden destinar a dotaciones.

- c) **Por ocupación directa**, lo que supone que la Administración ocupe un terreno destinado a dotación pública a cambio del derecho del propietario de los mismos a materializar el aprovechamiento que le corresponda en otro ámbito urbanístico. De esta forma la Administración adjudica en un futuro proyecto de reparcelación unos terrenos de valor equivalente al ocupado y, además, paga al propietario una indemnización por el tiempo que medie entre la fecha efectiva de la ocupación y la adjudicación de los nuevos terrenos en el proyecto de reparcelación.
- d) **Por convenio urbanístico**, tratándose de una técnica potestativa, ya que la Administración puede ejercitar sus poderes mediante actos unilaterales, de forma que ésta compensa la entrega del suelo con el reconocimiento de un derecho a un aprovechamiento urbanístico a materializar en el futuro
- e) **O, excepcionalmente, por la Administración Pública a instancia de los titulares de los terrenos afectados por el planeamiento urbanístico a esas dotaciones de carácter público, cuando, dentro de los plazos**

**legalmente previstos, aquella no las ejecuta.**

Es la figura excepcional denominada "*expropiación por ministerio de la ley*" o "*expropiación rogada*", cuya particularidad se basa en que es el futuro expropiado quien obliga a la Administración a ejercer su potestad expropiatoria y a adquirir sus terrenos afectados por las previsiones del planeamiento urbanístico, al impedirle obtener al titular de los mismos un aprovechamiento lucrativo, operando cuando la equidistribución no es posible.

Por lo tanto, para la obtención de terrenos destinados a dotaciones públicas no existe un único método y la posibilidad de utilizar uno u otro depende de la clasificación del suelo, del tipo de dotación de que se trate y de la legislación urbanística aplicable, no permitiendo todas las Comunidades Autónomas los mismos métodos de obtención, pero si son comunes a todas ellas la figura de la expropiación y la de cesión gratuita.

IV. LA EXPROPIACION POR MINISTERIO DE LA LEY O EXPROPIACION ROGADA**1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION: SU CARÁCTER EXCEPCIONAL Y TUITIVO.**

Como he indicado anteriormente la institución de la *expropiación rogada o expropiación por ministerio de la ley* tiene carácter excepcional, pues constituye una excepción al régimen general de la discrecionalidad administrativa a la hora de decidir sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria, siendo el propietario quien solicita a la Administración que le expropie su bien, buscando evitar la indefensión de los propietarios que



han visto sus terrenos desprovistos de aprovechamiento urbanístico como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedando vacío el contenido de su derecho de propiedad por la inactividad de Administración a la hora de ejecutar lo dispuesto en el planeamiento urbanístico.

Realmente la expropiación por ministerio de la ley ha mostrado poco interés en la doctrina administrativa, no habiendo muchas referencias a la misma en los manuales de derecho urbanístico, pero si ha sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales, tanto a nivel nacional como internacional, articulándose como un contrapeso frente a la inseguridad jurídica generada por la inactividad de la Administración que no ejecuta sus propias previsiones expuestas en el planeamiento urbanístico, tratándose de un *instrumento tuitivo y de reequilibrio patrimonial*⁶, impidiendo que quede vacío el contenido del derecho de propiedad, constituyendo un claro mecanismo de cierre, pues cuando el contenido económico del derecho de propiedad no pudiera ser satisfecho por otra vía, como la equidistribución de derechos y cargas, ha de procederse a la expropiación.

2.-SUS ORIGENES Y EVOLUCION HISTORICA

2. La ***Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954, sobre Expropiación Forzosa*** (en adelante LEF) carece de mención alguna sobre la expropiación por ministerio de la ley, si bien, su artículo 85 dispone que "Las

⁶ SSTS de 28 de octubre de 2.013 (casación 3912/11) y 20 de diciembre de 2.011 (casación 5528/2008)



expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley del Régimen Local y demás aplicables...", de forma que asume el papel de regulación subsidiaria, que en realidad se circunscribe al procedimiento de fijación de justiprecio, la alteración de la composición del Jurado Provincial, incluyendo un miembro de la Corporación Local Expropiante, y la atribución a las Corporaciones Locales de las potestades que corresponden a la Administración o autoridades gubernativas mencionadas en la LEF, todo ello en aplicación de las modificaciones primera, segunda y tercera de la propia LEF.

3. Esta institución encuentra su origen en el **artículo 56 de la Ley de 12 de mayo de 1.956, sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana** (en adelante LS-56), nacida para evitar la situación anterior, disponiendo que " *1.La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resulten edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de 10 años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare. 2. Si no se hubiera procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado el propietario podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los tres meses siguientes y, si no la llevare a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales*"

Así pues, **lo que la ley concedía era la posibilidad al ciudadano de recobrar sus facultades dominicales**



en el caso de que la Administración no llevara a cabo la expropiación en el citado plazo, siendo necesario concretar:

- Necesidad de la existencia de la previsión de una expropiación o servidumbre sobre los terrenos afectados y que dichos terrenos no fueran susceptible de edificación privada, como los dedicados a terrenos de edificación pública, calles y plazas, parques y jardines, todo ello por aplicación del art. 63 LS-56.
- Que la misma no se realizara en el plazo de 10 años desde la entrada en vigor del propio Plan, de forma que no permitía recobrar el ejercicio de las facultades dominicales si se ha iniciado el procedimiento expropiatorio, aunque no se hubiese consumado este expediente en todas sus fases, hasta el pago del justiprecio y la toma de posesión.
- Requerimiento por el propietario a la Administración para llevarla a cabo en el plazo de 3 meses; ahora bien, no existe plazo para que el propietario, transcurrido los 10 años, llevara a cabo el requerimiento, sino que transcurrido el mismo, el propietario puede llevarlo a cabo sin importar el tiempo transcurrido.
- En cuanto al elemento subjetivo requerido es la Administración, pero ésta no determinaba el concreto órgano, por lo que resultaba de aplicación la cláusula general prevista en el art. 202 L-56, de forma que, en principio será



competente el Ayuntamiento correspondiente, al disponer el mismo que *"la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos"*.

- El elemento subjetivo requirente será el propietario del terreno afectado, limitándose a este la facultad de incoar el procedimiento, con independencia de la posible existencia de otras personas interesadas como los titulares de un derecho de arrendamiento, usufructo, servidumbre, etc....
- Como supuesto de hecho se requería la existencia de un plan de ordenación que limitara las facultades dominicales y, en aplicación del art. 10.1.c L-56, debía ser un plan parcial, pues es el que preveía los emplazamientos en cada zona de edificios, servicios públicos y espacios libres.
- No establecía ningún procedimiento especial, sólo el requerimiento, por lo que resultaban de aplicación las reglas generales sobre el procedimiento administrativo.
- Transcurridos los tres meses, la resolución expresa en uno u otro sentido, no producía efecto alguno, pues la Corporación debía expropiar o imponer la servidumbre, pero, si en este plazo, procedía a iniciar el procedimiento administrativo expropiatorio el particular ya no tenía derecho a recuperar el libre ejercicio de sus facultades.
- Finalmente, si la Administración persistía en su actitud pasiva el propietario recobraba el libre



ejercicio de sus facultades dominicales, extinguiéndose la potestad administrativa de expropiación o imposición de servidumbre, lo que no significa que quede liberado del Plan de Ordenación y sus Ordenanzas, continuando sometido a sus normas, pudiendo ejercer sus derechos dentro de las previsiones de los mismos, no pudiendo oponerse la Administración a ellos.

2.3. Es a través **de Real Decreto 1.346/1976, de 9 d abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (en adelante TRLS-76)**, cuando se produce un **cambio de paradigma** y se introduce, ahora sí, la modalidad de *la expropiación por ministerio de la ley*, a través de **su artículo 69**, disponiendo el mismo que:

"1.- Cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos, que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.

2.-A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél



dirigirse al Jurado provincial de Expropiación, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos treinta y uno y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa.

3.-A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior, la valoración se entenderá referida al momento de la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la Ley y los intereses de demora se devengarán desde la presentación por el propietario de la correspondiente tasación.”

Así pues, se produce un cambio de filosofía, de forma que, excepcionalmente, el procedimiento expropiatorio se convierte en un procedimiento a instancia de parte⁷, estableciendo garantías frente al no ejercicio de la actividad expropiatoria que puede ocasionar perjuicio a los particulares, por la imprevisión, desidia o demora de la Administración, siendo necesario destacar y concretar:

- El sujeto que ha de ser requerido es la Administración, entendiéndose por tal al Ayuntamiento, al igual que ocurría en la legislación anterior, y ello por aplicación del art. 214 TRLS-76 que atribuye la competencia en materia urbanística, siempre que no hubiera sido expresamente atribuida a otro Organismo, al Ayuntamiento.
- El sujeto requirente, es decir, el legitimado para formular el requerimiento, es el propietario o sus

⁷ El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Ley del Suelo. Comentarios del Texto Refundido de 1992. Tomo II. Madrid. Publicaciones Abella, 1993. P.287



causahabientes, ampliándose de esta forma los sujetos que puede efectuarlo, a diferencia de la legislación anterior, por lo que sigue sin permitir la entrada a otros sujetos que tengan interés legítimo, personal y directo a que se decida sobre la expropiación.

- Es requisito indispensable la existencia de un Plan de Ordenación que determine la limitación de las facultades dominicales pero, a diferencia de la regulación anterior, no se restringe a la existencia de un plan parcial, sino que también incluye al Programa de Actuación, por lo que cabe su aplicación al suelo urbanizable programado, aunque todavía no exista dicho Programa de Actuación. Así pues, y en aplicación del art. 11.1 TRLS-76 el plan puede ser general o parcial, dado que este artículo se refiere a los planes generales, permitiendo que en los mismos se lleve a cabo una regulación más detallada del suelo urbano, a diferencia de lo previsto en la legislación anterior.
- Se requiere la producción de una determinada forma de afectación, no siendo aplicable a aquellos terrenos que, según el Plan, sean edificables por los propietarios, aunque sea mínimamente.
- En cuanto a la inactividad de la Administración, al igual que en la legislación anterior, se ha de entender el no haber llevado a cabo la expropiación, no siendo necesario que se haya llevado a cabo el pago o depósito del valor de los terrenos, lo que se acentúa con esta nueva



regulación, que prevé como consecuencia de esa inactividad la posibilidad del particular de poner en marcha el procedimiento de determinación del justiprecio, lo que no podría llevarse a cabo si se hubiera iniciado el citado procedimiento.

- Por su parte, el plazo de dicha inactividad se reduce de 10 años con la anterior regulación, a 5 años, si bien, el transcurso de dicho plazo no le reconoce la posibilidad de incoar el procedimiento expropiatorio, sino de advertir a la Administración su propósito de iniciarlo, cuando no lo lleve a cabo en el plazo de 2 años desde el requerimiento.
- A diferencia de la regulación anterior, en la presente se prevé un auténtico procedimiento expropiatorio, contando la Administración con la ventaja de incoar el procedimiento del justiprecio dentro de este segundo plazo, por lo que se dará por terminado, no pudiendo el propietario pasar a la siguiente fase, debiéndose de seguir el procedimiento expropiatorio previsto en el art. 31 de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento. Ahora bien, si no lo efectúa, ante la persistencia de la inactividad de la Administración, se iniciará el expediente del justiprecio por Ministerio de la Ley con la presentación de la hoja de aprecio⁸.

⁸ SSTS de 27 de marzo de 2001 / RJ\2001\2667) y 25 de mayo de 1993 (RJ\1993\3798) "la incoación del expediente expropiatorio tiene lugar, por ministerio de la ley, sin otro requisito que la presentación por parte del expropiado de la oportuna hoja de aprecio ante el Ayuntamiento. Esta presentación es el elemento que desencadena la iniciación del



- En definitiva, a partir de esta reforma, se limitan las facultades del propietario a llevar a cabo la determinación del justiprecio conforme a los criterios del TRLS-76, pero a través del procedimiento establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, por lo que se excluye el procedimiento de tasación conjunta, permitiéndose a la Administración evitar las consecuencias del art. 69 de la citada norma tramitando el procedimiento del justiprecio, pudiendo llevar a efecto el pago en el momento que estime conveniente, de forma que, el reconocimiento al particular de posibilitarle para iniciar el procedimiento expropiatorio tan solo agrava su situación, que se ve avocado a un procedimiento en el que no tiene posibilidades de obtener un precio justo⁹.

2.4. Posteriormente **se llevan a cabo dos reformas**

- De un lado, el **Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana** (en adelante TRLS-92), que vuelve a hacer referencia a la expropiación por ministerio de la ley pero en relación a la adquisición de terrenos para la adquisición de

expediente expropiatorio”, por lo que “el Ayuntamiento carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente del justiprecio”.

⁹ *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Comentario a la Ley del Suelo. Ob.at., pag.583



sistemas generales, disponiendo su artículo 202 el plazo para llevarla a cabo, los efectos del incumplimiento, el momento de la valoración y el aprovechamiento a tomar en cuenta para determinar el justiprecio.

Ahora bien, dicho Real Decreto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, dando lugar a la **STC 61/1997**, que decretó su nulidad al afirmar que la alusión a plazos y técnicas urbanísticas concretas invadía la competencia de las Comunidades Autónomas contenida en el art. 148.1.3ºCE, pero sí dejó a salvo la competencia del Estado para establecer garantías frente a la amenaza indefinida de una expropiación, al existir otros títulos competenciales previstos en el art. 149.1.1CE que permiten a la competencia estatal incidir en la competencia autonómica, tales como por ejemplo, la expropiación forzosa, la regulación del orden económico, el derecho de propiedad o el establecimiento de las bases en el funcionamiento de la Administración¹⁰. En síntesis, dicha sentencia estableció que más allá de ese mínimo común normativo, el legislador estatal, en materia de ordenación de territorio y urbanismo, como es la expropiación por ministerio de la ley, carecía de competencia y su ordenamiento será meramente supletorio de cada uno de los autonómicos en virtud de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal recogida en el artículo 149.3 de nuestra Constitución.

¹⁰ La citada STC. Fundamento Jurídico 30ª, afirma que " el Estado, por virtud de sus competencias del artículo 149.1.1CE, puede establecer garantías a favor de los particulares frente a la inactividad expropiatoria de las Administraciones Públicas competentes en materia de urbanismo"



- De otro lado, **la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones**, pues con la anulación por el Tribunal Constitucional resultaba urgente una regulación estatal que sustituyera el TRLS-92, aprobándose dicha normativa que permitía adscribir los terrenos designados por el planeamiento a sistemas generales en un ámbito concreto del suelo urbanizable y del urbano no consolidado, todo ello a efectos de gestión, sin hacer referencia a plazos.

Dicha Ley fue igualmente impugnada ante el Tribunal Constitucional, dando lugar a la **STC 161/2001**, que tan sólo anuló determinados artículos, sometiendo otros preceptos y expresiones a una interpretación acorde a la Constitución.

3.- SU ACTUAL MARCO NORMATIVO: INCIDENCIA DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ambas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, declarando la inconstitucionalidad del texto de 1.992 y parte de la del 1.998 **vuelve a dejar vigente el art. 69 del TRLS-76** y ello porque, al tratarse de una norma preconstitucional no regían las normas del reparto competencial, por lo que es una norma que ni las Comunidades Autónomas pueden derogar, al ser una ley estatal, ni tampoco el Estado, al carecer de competencias para ello. Por ello, el mecanismo de *expropiación por ministerio de la ley* ha permanecido vigente hasta la actualidad, ya sea por la aplicación supletoria del art. 69, ya por las leyes



autonómicas que la han recogido, pues uno de los efectos distorsionadores de la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1.997 fue que las Comunidades Autónomas se vieron compelidas a promulgar su propia legislación urbanística general, en detrimento del mínimo común normativo estatal o, dicho en otras palabras, en lo relativo a esta institución jurídica, corresponde a las CCAA decidir si la ocupación directa ha de formar o no parte de su modelo urbanístico, estando obligadas a respetar las garantías expropiatorias que, con carácter mínimo, establece el artículo 149.1.18 CE, lo que ha sido asumido por las distintas legislaciones autonómicas, como más adelante exponemos.

Para finalizar este punto hemos de indicar que dicha potestad expropiatoria no es discrecional, sino reglada, al estar tasada por ley en todos sus elementos, ya sea autonómica o estatal con carácter supletorio, de forma que de darse el presupuesto básico de afectación del bien al planeamiento urbanístico, la Administración carece de margen para decidir, como a continuación veremos.¹¹

4.- OBJETO

Como hemos indicado anteriormente, la aprobación de planeamiento urbanístico lleva implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos objeto del ejercicio de la potestad expropiatoria, permitiendo a los titulares de los terrenos afectados promover la expropiación cuando,

¹¹ PUERTA SEGUIDO, Francisco, "La expropiación forzosa y rogada de suelos no susceptibles de aprovechamiento privativo", en *El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. ISBN 9788470529399, España, 2023, pp. 207-244.



superados los plazos legalmente previstos, la Administración permanezca inactiva y las limitaciones impuestas por el planeamiento vacíen de contenido su derecho de propiedad sobre terrenos no susceptibles de aprovechamiento privado y de cesión obligatoria por resultar inviable su participación en la distribución de beneficios y cargas. Señalar al respecto que en la Comunidad de Castilla-La Mancha, el artículo 150.2 de la LOTAU exige, para que opere la expropiación rogada, justificar “*la imposibilidad de efectuar la justa distribución de beneficios y cargas*”.

Así, como indica el profesor Dr. FRANCISCO PUERTA SEGUIDO¹², pueden ser objeto de esta forma excepcional de expropiación:

- a) De un lado, los terrenos destinados a dotaciones públicas por el planeamiento urbanístico no susceptibles de aprovechamiento lucrativo en el desarrollo de una unidad de ejecución, pero no cuando la limitación de edificar derive de otras limitaciones como la necesidad de hacer efectiva la protección de carreteras, aeropuertos, puertos, pues estas limitaciones legales no resultan indemnizables.
- b) De otro, cuando se refiera a la adquisición de terrenos que el planeamiento ha previsto obtener

¹² PUERTA SEGUIDO, Francisco, “La expropiación forzosa y rogada de suelos no susceptibles de aprovechamiento privativo”, en *El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. ISBN 9788470529399, España, 2023, pp. 207-244.



mediante el sistema de expropiación, pero la Administración no lo lleva a cabo.

5.- REQUISITOS

Se ha de comprobar por la Administración inactiva y, posteriormente, por los órganos de valoración, los siguientes requisitos:

- La identificación de los bienes objeto de expropiación, con su correcta delimitación física y jurídica, así como la acreditación de la titularidad de quienes la promueven. Este requisito de identificación del bien es ineludible para que pueda entrarse a su valoración.¹³.
- El título y el tracto, tanto del propietario como del causahabiente.
- Comprobación de los plazos legalmente establecidos para la ejecución del planeamiento, que será el establecido en la norma autonómica correspondiente y, en su defecto, el plazo previsto en el art. 69 TRLS-76, cual es de 5 años. Es decir, el cumplimiento de este plazo desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin llevar a efecto la expropiación de los terrenos.
- La formalización por el titular de la oportuna advertencia a la Administración, indicándole la necesidad de llevar a cabo las actuaciones urbanísticas programadas en el planeamiento o, en caso de no ejecución, exigiéndole la expropiación de los terrenos afectados por las

¹³ STS 977/2017, de 2 de junio.



limitaciones del planeamiento. Esta advertencia se trata de un requisito de procedibilidad, pero no implica su ejercicio¹⁴, no estableciéndose un plazo para que se lleve a cabo esta advertencia previa, no teniendo límite de tiempo, pudiéndose llevar a cabo una vez superado el plazo legalmente establecido y teniendo dicha petición carácter antiformalista, como ha declarado la jurisprudencia.¹⁵

- La presentación de la hoja de justiprecio si transcurren 2 años desde el momento en que se presentó la advertencia previa, no estableciéndose plazos en que deban ejercitarse los derechos por el titular de los bienes, refiriéndose solamente al vencimiento de éstos para poder habilitar las actuaciones del interesado, siendo resuelta dicha laguna por diferentes pronunciamientos judiciales en el

¹⁴ STS de 10 de noviembre de 2.009 "... el anuncio del propósito de ejercitar el derecho, pero no su ejercicio, que se condiciona al hecho de que el propio interesado, transcurrido este último plazo, ejercite efectivamente su derecho mediante la presentación de la correspondiente hoja de aprecio, que desencadena la iniciación del procedimiento expropiatorio."

¹⁵ SSTs de 8 de mayo de 1.985 y 26 de noviembre de 1.992 que indican "... siendo suficiente que quede constancia clara de la intención del propietario de que se inicie el procedimiento y la ausencia de motivación de la Administración para denegar, por motivos de fondo o materiales, la procedencia de la expropiación que impone el planeamiento".



sentido de que no se fija ningún plazo preclusivo para su ejercicio.¹⁶

- Se ha de comprobar la calificación y clasificación de los suelos, su vinculación a los destinos dotacionales y la inexistencia de aprovechamiento privativo que pueda compensar su afectación; en definitiva, ha de tratarse de suelos excluidos de ámbitos de distribución de beneficios y cargas.
- Calificación dotacional y no integración real en áreas de reparto.
- El Informe técnico de inviabilidad de la equidistribución, como exige expresamente en Castilla-La Mancha el artículo 150.2 de la LOTAU.

6.- INCOACION DEL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO

El expediente expropiatorio se incoa automáticamente, es decir, se inicia el procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley con la presentación de la hoja de aprecio ante la Administración expropiante por los titulares de los bienes afectados, previa formalización de la advertencia previa y sin actividad por la Administración en el plazo legalmente establecido, siendo necesario destacar que, a partir de ese momento, se ha de tener en cuenta:

- La Administración ya no puede enervar el inicio del expediente expropiatorio, aunque manifieste su

¹⁶ STSJ de CLM 133/2022, recurso nº 522/2019 que señala "... Esto es así por la peculiaridad procesal de la expropiación por ministerio de la ley, que fija plazos mínimos que han de transcurrir, pero, después, no fija ningún plazo preclusivo para el ejercicio de los diversos actos que ha de realizar el expropiado..."



oposición expresa a la adquisición de los terrenos por el mecanismo de la expropiación forzosa. Ahora bien, esta incoación automática no impide que la Administración desestime la solicitud del titular de los bienes por no cumplirse los requisitos materiales y/o formales, si bien, dicha desestimación solo tiene el carácter de no aceptación expresa de la hoja de aprecio presentada. Por su parte, tampoco el silencio administrativo en este momento impide el pronunciamiento sobre el justiprecio, sin perjuicio de que este pueda ser impugnado en vía administrativa y/o judicial, a través de la impugnación de la resolución del órgano de valoración.

- Si la Administración competente inicia el expediente expropiatorio con posterioridad a la advertencia previa, determina que el procedimiento expropiatorio se tramite por vía ordinaria, pero impide al titular de los bienes afectados la iniciación *ope legis*, fijándose el justiprecio de común acuerdo o, en caso de desacuerdo, después del intercambio de las hojas de aprecio respectivas, mediante la intervención de los Jurados, provinciales o autonómicos, competentes.
- La Administración competente puede aprobar modificaciones en el planeamiento llevando a cabo una recalificación de los suelos afectados, incluyéndolos en sectores del planeamiento que permitan su aprovechamiento lucrativo,



excluyendo de esta forma la posibilidad de la expropiación *ope legis*, si bien, para enervar dicha posibilidad, la alteración del planeamiento con esa finalidad ha de estar aprobada y publicada con anterioridad a la presentación de la hoja de aprecio por los titulares de los terrenos. Por su parte, según la doctrina jurisprudencial, tampoco enerva la posibilidad de incoarlo la modificación del planeamiento en ese ínterin si mantiene la clasificación y calificación del suelo afectado y, con ello, las mismas limitaciones al aprovechamiento urbanístico,¹⁷¹⁸ acarreado como consecuencia jurídica, la aprobación del nuevo planeamiento, la imposibilidad de rehabilitar el cómputo de los plazos y enervar la tramitación del expediente expropiatorio *ope legis*, que continuará por sus trámites, finalizando con la determinación del justiprecio.

- Como pone de relieve el profesor FRANCISCO PUERTA SEGUIDO¹⁹ “Una de las cuestiones más controvertidas en el ejercicio del derecho a la expropiación *ope legis* ha sido la referida a la acreditación del cumplimiento de los plazos impuestos por la legislación urbanística”. Así es,

¹⁷ En Castilla-La Mancha el artículo 150.4 de la LOTAU prevé la interrupción por sometimiento a información pública o concertación administrativa.

¹⁸ STS de 14 de marzo de 2.007, rec. 10321/2003

¹⁹ PUERTA SEGUIDO, Francisco, “La expropiación forzosa y rogada de suelos no susceptibles de aprovechamiento privativo”, en *El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. ISBN 9788470529399, España, 2023, pp. 207-244.



en síntesis, lo que se plantea es si incoado un procedimiento expropiatorio *ope legis* y desestimado el mismo por no cumplirse el requisito de los plazos, pero cumplidos todos los demás requisitos materiales y sustantivos, se vuelve a iniciar el cómputo de los plazos ex novo o, los ya transcurridos, han de ser abonados o computados en una pretensión posterior. Sobre este planteamiento numerosos pronunciamientos judiciales apuntan a la afirmación de que los ya consumidos en una pretensión judicial anterior sean abonados o computados en un proceso posterior.²⁰

7.- LA INTERVENCION DE LOS ORGANOS DE VALORACION. REFERENCIA EXPRESA AL ARTICULO 153 DE LA LOTAU

Una vez presentada la hoja de aprecio ante el órgano de valoración, ya sea estatal o autonómico, éste debe:

²⁰ Sentencia del TSJ de CLM 133/2022, de 27 de mayo de 2.022(recurso 522/2019) que invoca la STS de 4 de diciembre de 2.012(casación 1811/2010, indica que "... A nuestro juicio la sentencia del TS ilumina con claridad el presente asunto. En efecto, sus razonamientos nos sirven para entender que la solicitud de expropiación por ministerio de la ley, aunque puede dar lugar a una desestimación- incluso judicial- por falta de transcurso suficiente de los plazos obligatorios, no deja por ello de existir y permite perfectamente que el interesado, una vez que el plazo que la vez anterior no estaba consumado, se consuma, recupere la petición original, sin necesidad de una nueva petición, y prosiga con el trámite que corresponda..."



- Revisar el cumplimiento de los requisitos sustantivos, formales y/o materiales para promover la expropiación por ministerio de la ley, pudiendo inadmitir la solicitud de valoración si los mismos no se cumplen.²¹
- Cumplir su función tasadora o de valoración, siendo la fecha de la presentación del justiprecio la que determina la legislación aplicable para la determinación del valor de los bienes.
- Resolver y notificar su decisión en los plazos previstos en su normativa reguladora, de forma que, superado los mismos sin efectuarlos se devengarán los **intereses de demora** hasta el momento de su fijación y liquidados con carácter retroactivo al momento de la presentación de la

²¹ Sentencia del TSJ de CLM nº 395/2016, de 14 de junio, en recurso 195/2014, señalando en su fundamento de derecho que "El Jurado Regional de Valoraciones inadmitió la petición de fijación del justiprecio por entender que no se daban los requisitos precisos para que se entendiera incoado el procedimiento de expropiación por ministerio de la ley. El actor entiende que esto excede de las competencias del Jurado, dado que su labor es estrictamente tasadora. Sin embargo, creemos que, lo diga o no lo diga la norma, cualquier órgano administrativo posee una competencia inmanente e institucional para analizar si se dan las circunstancias fácticas y jurídicas precisas y regladas para ejercer su propia competencia, pues en otro caso debería ejercerla en cualquier situación en que se le solicitase por cualquiera. Es cierto que el procedimiento en cuestión se inicia por ministerio de la ley, pero no lo es menos que para que ello se produzca se exige que se den una serie de requisitos, que se convierten así en requisitos de la competencia del Jurado, de modo que es del todo aceptable que dicho órgano los revise."



hoja de aprecio, al tratarse de un daño imputable al órgano tasador, no debiendo confundirse con los intereses devengados cuando el retraso se produce en el abono del justiprecio ya fijado, el cual es automático y sin necesidad de intimidación alguna por el expropiado, los cuales se computan, devengándose **el interés legal**, si determinado el justiprecio, se supera el plazo de los seis meses previstos para su pago.

- El artículo 153.3 de la LOTAU establece el periodo en que dichos acuerdos han de ser adoptados y notificados, cual es de 3 meses a contar desde el día siguiente al de entrada en el registro de la solicitud de fijación del justiprecio, entendiéndose desestimada dicha solicitud una vez transcurrido el plazo, a los efectos de permitir la interposición de los recursos procedentes, estableciendo el artículo 150.8 de la LOTAU el régimen del devengo de intereses en esta modalidad de expropiación para el caso de haber superado el plazo para resolver y notificar, de forma que tanto si no cumple el plazo para resolver la solicitud de fijación del justiprecio como para resolver el correspondiente recurso de reposición que potestativamente se interponga, responderá del pago durante el plazo que exceda de ese máximo, en los términos establecidos en la LEF.

V. **BREVE REFERENCIA A LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE LA EXPROPIACION POR MINISTERIO DE LA LEY.**



La expropiación por ministerio de la ley no resulta extraña para el **TEDH**, quien lo ha analizado a través de varias sentencias que resultan necesario señalar:

- a) **En su sentencia 2780/02 (Tarnawczyk frente a Polonia), de 7 de diciembre de 2.010**, que parte del supuesto de unos terrenos propiedad de la demandante que fueron calificados como dotacionales públicos pendientes de obtención por a vía de la expropiación, sin establecer plazo para ejecutar el planeamiento y no atendiendo a las solicitudes de inicio de expediente expropiatorio, indicando:
- Que si bien es cierto que quedan intactas las facultades de goce y disposición de los bienes, en la práctica dicho comportamiento reduce enormemente la posibilidad del libre ejercicio del derecho de propiedad, por lo que es necesario regular un tipo de compensación.
 - Que la ausencia de una correcta valoración de los derechos e intereses en juego constituye una violación del artículo 1 del Protocolo nº 1.
 - El efectivo ejercicio del derecho amparado en dicho Protocolo da lugar a obligaciones positivas consistentes en proteger la propiedad, actuando en tiempo razonable, de forma apropiada y con máxima coherencia, precisamente cuando el propio Estado está involucrado en el procedimiento.
- b) **En su sentencia dictada a raíz de la demanda nº 19145/2008 (Ziya Cevik contra Turquía)**, de 21 de junio de 2.011, que parte del supuesto de unos terrenos propiedad del demandante quien



en 1.963 adquirió la copropiedad de un terreno dedicado a viñedos en Ankara. En 1.973 el municipio calificó los terrenos como dotacionales públicos no llevando a cabo la expropiación por falta de recurso. La futura expropiación fue inscrita en el Registro de la Propiedad, lo que implicó la imposibilidad de construir en la finca. El propietario instó solicitudes de expropiación, permuta e incluso reclasificación de los terrenos. La sentencia indica:

- Que se ha producido una injerencia en el derecho de propiedad desde 1.973 al estar sujeto los terrenos del demandante a una futura expropiación para la implantación de una dotación pública por un plan urbanístico.
 - Que treinta años después sigue la incertidumbre sobre el futuro de su finca.
 - Que Turquía no prevé, ante la falta de ejecución del planeamiento urbanístico, ningún recurso indemnizatorio para los administrados afectados.
 - Esta ausencia de compensación llevó al demandante a soportar una carga desmesurada que rompió el justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguarda del derecho a la propiedad privada.
- c) En términos análogos se pronuncian las **STEDH Hakan Ari contra Turquía, de 11 de enero de 2.011 (demanda nº 13331/2007) y la STEDH Sporrong y Lönnroth contra Suecia de 23 de septiembre de 1.982 (demanda nº**



7151/1975 y 7152/1975), si bien, lo relevante en ellas es la compensación al propietario, pues tiene en cuenta todo el periodo de afección, es decir, el interés legal del dinero devengado sobre el valor del terreno al inicio de la afección, desde la aprobación del plan urbanístico y sin descontar ningún periodo del tiempo razonable para la ejecución del planeamiento.

Por su parte, a **nivel nacional es de destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2.018 (rec.2251/2016)** que resume la doctrina del Tribunal en lo relativo a la expropiación por ministerio de la ley que prevé el artículo 69 de la Ley del Suelo Estatal de 1.976, indicando:

- Que la misma está sujeta a dos condiciones; de un lado, que la ordenación urbanística haya concluido en la asignación a los terrenos de una calificación en virtud de la cual no sean edificables por sus propietarios; de otro, que tales terrenos no puedan obtenerse por las cesiones obligatorias impuestas en la normativa urbanística ya que ello eliminaría toda justificación de exigir a la Administración la expropiación de los terrenos que pudieran obtenerse por otro cauce menos gravoso.
- *".. es la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento que ha definido suficientemente el alcance del derecho de propiedad, de ahí que el precepto se refiera al cómputo del plazo de advertencia, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística, y su finalidad es evitar que la inactividad administrativa*



perjudique o impida la efectividad del derecho del propietario en los términos definidos con carácter eficaz por el planeamiento..”

- Supone una garantía elemental frente a la posición abusiva de la Administración expropiante, ya sea por acción u omisión, siendo imprescindible esta institución en las circunstancias en las que el propietario queda inmerso en un limbo donde sus terrenos son materialmente expulsados del mercado.

VI. **REGULACION AUTONOMICA DE LA EXPROIACION POR MINISTERIO DE LA LEY**

Siguiendo el esquema ofrecido por VICENTE LASO BAEZA ²², dentro del marco de la legislación autonómica nos encontramos con cuatro grandes modelos por los que las Comunidades Autónomas han optado al regular la expropiación por ministerios de la ley, así:

1.- Aquellas que han llevado a cabo adaptaciones menores en relación con lo dispuesto en el art. 69 de la LS-76, dentro de las cuales nos encontramos:

- a) *Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2.001 (Ley 9/2001, de 17 de julio)*, concretamente su artículo 94, siendo de destacar las siguientes notas

²² LASO BAEZA, V. “Expropiación por ministerio de la ley: antecedentes, marco jurídico, jurisprudencia y relación con la expropiación ordinaria y las cesiones de inscripción unilateral”. Revista crítica de Derecho Inmobiliario, nº 798. Págs.295 a 251. Año 2.023.



- Su objeto es el suelo destinado a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.
 - Establece como requisito de procedibilidad el requerimiento previo efectuado a tal fin por los titulares de los terrenos o sus causahabientes, una vez transcurrido el plazo de cinco años desde la aprobación del planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución.
 - Se incoa de forma automática si transcurrido un año desde el requerimiento previo la incoación por la Administración no se hubiera llevado a cabo y los titulares presentan su hoja de aprecio.
 - Transcurrido estos plazos los legitimados podrán dirigirse directamente al Jurado Territorial de Expropiación a fin de determinar definitivamente el justiprecio.
- b) *Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias de 13 de julio de 2017 (Ley 4/2017, de 13 de julio)*, concretamente en sus artículos 257, 258 y 323, denominándola "expropiación por demora", siendo de destacar las siguientes notas:
- Tiene por objeto el suelo destinado a sistemas generales cuando no se incluya o se adscriba al sector, ámbito o unidad de actuación.
 - Establece como requisito de procedibilidad el requerimiento previo efectuado a tal fin por los titulares de los terrenos o sus causahabientes, una vez transcurrido el plazo de cuatro años desde la publicación del planeamiento que los ordene, con



el grado suficiente de detalle para permitir su ejecución.

- Se incoa de forma automática si, transcurridos dos meses desde la advertencia previa, no se notifica por la Administración la hoja de aprecio y el titular de los bienes y derechos o sus causahabientes presenta la suya.
 - Si la hoja de aprecio presentada por los titulares de bienes y derechos no es aceptada en el plazo del mes siguiente, éstos podrán dirigirse a la Comisión de Valoraciones de Canarias, que deberá resolver en el plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual sin resolución expresa, el interesado puede entender desestimada su solicitud.
- c) *Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, de 15 de junio de 2.002 (artículo 87 Ley 2/2001, de 25 de junio); Ley de Urbanismo de Castilla y León de 8 de abril de 1.999 (artículo 93 Ley 5/1999, de 8 de abril); Ley de Suelo de Galicia de 16 de febrero de 2016 (artículo 86 Ley 2/2016, de 10 de febrero); Ley de Urbanismo de las Illes Balears de 19 de junio de 2017 (artículo 142 Ley 12/2017, de 29 de diciembre); y Ley de Suelo y Urbanismo del País Vasco de 30 de junio de 2006 (artículo 185 Ley 2/2006, de 30 de junio), las cuales presentan un contenido análogo a las leyes mencionadas, salvo alteraciones menores en la concreción de los plazos.*



- d) *Ley de Urbanismo de Cataluña de 3 de agosto de 2010 (artículo 114 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto), cuyo régimen se asimila a las anteriores legislaciones autonómicas pero que presenta como novedad lo concerniente al *dies a quo* para que el titular del suelo afectado pueda formular la advertencia de formular su propósito de iniciar el expediente del justiprecio, pues, al supuesto generalizado de cinco años que toma como referencia la fecha de entrada en vigor del Plan de Ordenación que contuviera dicha calificación, añade el supuesto del transcurso de dos años desde que, a su vez, se hubiera agotado el plazo establecido " por programa de actuación urbanística o la agenda de las actuaciones a desarrollar".*

2.- Aquellas legislaciones autonómicas con adaptaciones relevantes en relación con lo dispuesto en el art. 69 de la LS-76

Nos referimos a la *Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha de 28 de febrero de 2023 (artículos 127 y 150 Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero) y Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana de 18 de junio de 2021 (artículo 110 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio**),* que tienen textos prácticamente coincidentes, siendo necesario destacar las siguientes novedades:

- La necesidad del transcurso de cinco años desde la entrada en vigor del planeamiento con la ordenación detallada para anunciar el propósito de solicitar la iniciación del expediente del justiprecio



y de dos años desde dicha advertencia para presentar la hoja de aprecio.

- La Administración dispone de tres meses desde la presentación de la hoja de aprecio para aceptar o remitir su hoja de aprecio contradictoria y, en caso de inactividad, el titular puede recurrir a la intervención del Jurado Regional de Expropiaciones.
- Estos plazos se interrumpen en el caso de que se sometiera a información pública o concertación administrativa una innovación del planeamiento que incluya el uso dotacional en un área de reparto a los efectos de su gestión o en un complejo inmobiliario urbanístico, plazos que se reanudan por el transcurso de dos años sin la respectiva aprobación definitiva o la autorización administrativa.
- Para poder llevar a cabo la solicitud se requiere que el solicitante acredite su condición de propietario o causahabiente del correspondiente terreno dotacional y haber ostentado dicha condición durante los anteriores plazos, pues en caso de donación o transmisión onerosa de la propiedad durante el transcurso de los plazos se reiniciará su cómputo para el nuevo propietario.
- Están sujetos los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración en caso de transmisión inter vivos de los terrenos afectos al dominio público sobre los que se den los presupuestos para el ejercicio de la expropiación rogada.



- Finalmente, se puede declarar la imposibilidad de expropiación de los terrenos si comprometiera los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad, procediendo en todo caso la adquisición de los terrenos en el plazo máximo de cinco años y el devengo de intereses legales desde dicha declaración.

3.-Aquellos que prevén la expropiación por ministerio de la ley en el doble marco del modelo tradicional y de la ocupación directa, es decir, aquel en que se impone por el particular a la Administración la expropiación conforme a supuesto distinto al tradicional contemplado en la legislación urbanística que convive con su previsión en relación con la regularización de la obtención por ocupación directa de los suelos afectos a redes públicas. Así, nos encontramos con

- a) *Ley de Urbanismo de Aragón de 8 de julio de 2014 (artículos 193 y 202 Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, que contempla la expropiación obligada en dos supuestos:*
 - Como regularización de la previa obtención de los suelos afectos a redes públicas cuando no se hubiera aprobado definitivamente el instrumento reparcelatorio en el que los propietarios del suelo ocupado hubieran de hacer efectivos sus derechos urbanísticos, es decir, en el contexto de la ocupación directa.
 - En el caso de suelos meramente vinculados al dominio público desde el planeamiento sin que sea posible que puedan participar en un proceso de



equidistribución y la Administración no tramite el correspondiente procedimiento expropiatorio, de forma que, una vez obtenidos, se prevé la participación de la Administración con dichos suelos en dicho proceso, supuesto que ya se contempla en el artículo 190 bis de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones que dispone que *“Cuando los instrumentos de ordenación territorial incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscritos a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*.

- b) *Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía de 1 de diciembre de 2021 (artículo 116 Ley 7/2021, de 1 de diciembre)*, donde se contempla la expropiación *ope legis* cuando los terrenos destinados a sistemas generales y locales no fueran obtenidos por expropiación u ocupación directa en el plazo de los cuatro años siguientes a la aprobación del planeamiento que legitimara su ejecución, transcurso de plazo que determina su incoación si, efectuado requerimiento a tal fin por la propiedad, transcurrieran otros seis meses y



fuera presentada la correspondiente hoja de aprecio.

- c) *Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura de 21 de diciembre de 2018 (Ley 11/2018, de 21 de diciembre)*, reproduciendo el mismo esquema, añadiendo como desencadenante para la incoación de la expropiación *open legis*, además de la falta de expropiación forzosa y de la ocupación directa en el plazo de cinco años, la falta de obtención por permuta forzosa.

4.- Aquellas previsiones de expropiación por ministerio de la ley en el marco de la ocupación directa, es decir, aquellas legislaciones que, prescindiendo de una regulación análoga a la del modelo tradicional, contemplan la expropiación por ministerio de la ley en relación con la ocupación directa, siendo necesario destacar:

- a) Nos referimos a las siguientes legislaciones autonómicas
- *Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja de 2 de mayo de 2.006 (artículo 170 Ley 5/2006, de 2 de mayo).*
 - *Ley de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia de 30 de marzo de 2.015 (artículo 226 Ley 13/2015, de 20 de marzo).*
 - *Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 30 de marzo de 2.017 (artículo 189 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio)*



- *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias de 22 de abril de 2.004 (artículo 202 Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril).*
- b) Todas estas legislaciones contempla la expropiación por ministerio de la ley dentro del marco previsto en el artículo 48 e) del texto refundido del TRLSRU15, que se refiere al supuesto indemnizatorio derivado de la ocupación de los suelos destinados a redes públicas, disponiendo “*por el tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente*”, debiendo entenderse referida dicha regulación a la ocupación directa como modo de obtención de tales suelos afectos a redes públicas.²³
- c) A este respecto, todas estas legislaciones establecen que si no tiene lugar la aprobación definitiva del correspondiente instrumento reparcelatorio en el plazo de cuatro años desde la ocupación de los suelos afectos a redes públicas, los interesados quedan facultados para advertir a la Administración su intención de iniciar el expediente del justiprecio, lo que tendrá lugar *ope legis*, transcurridos seis meses desde la

²³ *Rev. Crítica de Derecho Inmobiliario. Nº 798. Pags.2495 a 2516. Año 2013.*



advertencia mediante la presentación de la correspondiente hoja de justiprecio.

VII. LIMITACIONES AL CARÁCTER TUITIVO POR APLICACIÓN DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS.

Las modificaciones de la legislación urbanística, en lo que a esta figura se refiere, restringen las facultades de los propietarios que no han sido expropiados en tiempo y forma, aliviando a las Administraciones Públicas Locales que no han sido capaces de ejecutar las previsiones de sus planeamientos, perfilando las legislaciones autonómicas esta figura con exigencias materiales a fin de que los propietarios afectados no puedan instar el ejercicio de la potestad expropiatoria, debilitando la facultad tuitiva de la expropiación *ope legis*, destacando como medidas previstas las siguientes:

- a) Aquellas tendentes a suspender trámites o plazos que habilitan para concluir el expediente expropiatorio por ministerio de la ley y, en su caso, dejar sin efecto el procedimiento iniciado por pérdida sobrevenida de su objeto. Esto ocurre cuando, requerida la Administración, inicia un procedimiento de modificación o revisión del planeamiento municipal que implique la supresión de la expropiación de los terrenos, lo que afecta a la suspensión del procedimiento de fijación del justiprecio instado ante los órganos de valoración. Es el caso de la legislación de las Islas Baleares (artículo 142 LUIB), de Cataluña (artículo 114TRLU) y de Castilla-La Mancha (artículos 150.4-interrupción por innovación- y 150.7-



- imposibilidad por estabilidad financiera- de la LOTAU)
- b) Otra medida que debilita el carácter tuitivo es la imposibilidad de instarla con éxito cuando los bienes afectados sean susceptibles de algún tipo de aprovechamiento que compense los detrimentos derivados de la inejecución del planeamiento, como ocurre con la legislación de Cataluña, de Valencia y de Castilla-La Mancha.
 - c) Otra de las medidas se centra en la exigencia de su condición de propietario o causahabiente legitimado, que alcanza no sólo al momento de presentar la hoja de aprecio y provocar la incoación del expediente, sino durante el transcurso de todos y cada uno de los plazos cuyo vencimiento habilita para ello, pues si durante el transcurso de los plazos se realiza una transmisión onerosa o lucrativa de los bienes, se reinicia el cómputo de los mismos para el nuevo propietario, tratando con ello evitar la especulación, como ocurre con la legislación de Castilla-La Mancha.
 - d) Y finalmente, aquellas medidas que impiden la expropiación *ope legis* cuando su ejercicio comprometiera seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos o de responsabilidad, como ocurre con la legislación castellano manchega.



VIII. OTRAS ALTERNATIVAS DEL EXPROPIANTE ANTE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION

No quisiera terminar este trabajo sin plantear en el mismo otra posibilidad que tiene el expropiante ante la inactividad de la Administración, la cual me ha surgido de toda la lectura llevada a cabo para realizar el mismo y, en especial, del profesor FRANCISCO PUERTA SEGUIDO²⁴, cual es la prevista en el artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativo (LJCA), disponiendo que *“ cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, estas pueden reclamar el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad administrativa”*.

Así pues, no hay problema para que, ante la inejecución del planeamiento urbanístico, no expropiando los bienes en los plazos y condiciones previstas, los propietarios de los bienes afectados por las limitaciones del planeamiento urbanístico, puedan reclamar el

²⁴ PUERTA SEGUIDO, Francisco, “La expropiación forzosa y rogada de suelos no susceptibles de aprovechamiento privativo”, en *El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. ISBN 9788470529399, España, 2023, pp. 207-244.



cumplimiento de esta obligación si, efectuada la reclamación y transcurrido el plazo de tres meses desde el mismo, la Administración no diera inicio al procedimiento expropiatorio a fin de obtener los terrenos afectados o hubiera llegado un acuerdo con los interesados, pudiendo deducir el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

En definitiva, procede cuando el plan obliga a expropiar por ser sistema de ejecución con las debidas cautelas probatorias como requerimiento, prueba de inejecución, etc,,,y no procede en el caso de inactividad imputable al urbanizador o cuando no hay obligación concreta de prestación.

IX. CONCLUSIONES

1.- La expropiación forzosa por ministerio de la ley es una especialidad en el ámbito urbanístico cuyo objeto son los terrenos destinados a dotaciones públicas no susceptibles de aprovechamiento lucrativo en el desarrollo de una unidad de ejecución, así como la adquisición de terrenos que el planeamiento ha previsto obtener mediante el sistema de expropiación pero la Administración no lo lleva a cabo, institución por medio de la cual es el futuro expropiado quien obliga a la Administración a ejercer su potestad expropiatoria y a adquirir sus terrenos afectados por las previsiones del planeamiento urbanístico, al impedirle obtener al titular de los mismos un aprovechamiento lucrativo.



2.- La potestad expropiatoria es reglada, al estar tasados todos sus elementos, siéndoles de aplicación leyes autonómicas y, supletoriamente, el art. 69 del TRLS-76.

3.- Las distintas legislaciones autonómicas han sido perfiladas con exigencias materiales a fin de que los propietarios vean mermadas sus posibilidades de ejercitar dicha potestad expropiatoria, limitando así su carácter tuitivo, tales como suspender trámites o plazos o la imposibilidad de instarla cuando los bienes afectados sean susceptibles de algún tipo de aprovechamiento, entre otras.

4.- Ante la inactividad de la Administración de ejercer la potestad expropiatoria el expropiante cuenta igualmente con el mecanismo previsto en el artículo 29 de la LJCA.

5.- Centrándonos en la Comunidad de Castilla-La Mancha podemos perfilar, conforme a los artículos 150 y 153 de la LOTAU que:

- a) Existe un control de viabilidad, dado que tanto el propietario afectado ha de justificar, como la Administración comprobar la imposibilidad de efectuar la justa distribución de los beneficios y cargas en el marco del planeamiento vigente para poder incoar el expediente de expropiación ope legis.
- b) Tanto el propietario afectado como la Administración se enfrentan con un límite temporal mínimo de 8 años (5 años desde la aprobación del plan sin proceder a ella + 2 años del anuncio del propietario afectado para llevarlo a efecto + 3 meses desde la presentación de la hoja de aprecio+ 3 meses de que dispone el Jurado Regional de Valoraciones para emitir su



valoración+ 6 meses para, después de emitido, lleve a efecto la Administración el pago del justiprecio).

- c) Estos plazos pueden verse suspendidos y, en definitiva, ampliados, e incluso, eliminados cuando:
- Antes de transcurrir los anteriores plazos se somete a información pública o concertación interadministrativa una innovación del planeamiento que comporte la inclusión del suelo dotacional en áreas de reparto o unidad de gestión, en cuyo caso los plazos se suspenden, reanudándose si transcurren 2 años sin su aprobación definitiva o sin autorización administrativa.
 - Cuando los terrenos calificados como dotaciones públicas son transmitidos inter vivos, en cuyo caso están sometidos a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración.
 - Cuando la expropiación rogada comprometa seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad, teniendo un plazo de 5 años la Administración, con la concurrencia de determinados requisitos, para hacer efectiva la adquisición de dichos terrenos dotacionales.

X. BIBLIOGRAFIA



Alvarez Marcos, Javier, "A propósito de la expropiación por ministerio de la ley. Breve reseña de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de diciembre de 2.011.". 17-02-2012, Cátedra José María Cervelló.

Barnés Vázquez, J., "La propiedad agraria: a propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la ley de reforma agraria andaluza", Revista Administración Pública nº 119,1989.

Barnés Vázquez, J., "La propiedad agraria en España", en la obra colectiva por él coordinada con el título Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado, Tecnos, Madrid, 1.995.

Boix Palop, A., "Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis", VII Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho administrativo, año 2012

Caruz Arcos, E., "Las garantías jurídicas de los propietarios de terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas. La expropiación por ministerio de la Ley", Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno, coord. por Francisco López Menudo; Alfonso Pérez Moreno (hom.), 2011.

De Ahumada Ramos, F. Javier (febrero de 2.003). *El ejercicio de la potestad expropiatoria.* VLex <https://vlex.es/vid/ejercicio-potestad-expropiatoria-176566>

Estévez Torres, "¿Cómo evitar una expropiación por ministerio de la Ley ¿Es posible aprobar una modificación



puntual del plan general de ordenación mientras está en tramitación una revisión general?”, Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, nº. 7, 2022.

Gifreu I Font, J., *“La expropiación por ministerio de la ley como garantía del titular dominical frente a la incierta ejecución del planeamiento urbanístico”, en Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso / coord. por Marcos Vaquer Caballería, Angel Manuel Moreno Molina, Antonio Descalzo González; Luciano José Parejo Alfonso (hom.), Vol. 3, 2018.*

Hernández Jiménez, H. M., *“El peligro de la expropiación ministerio legis”, Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, nº. 7 (julio), 2018.*

Hernández Jiménez, H. M., *“La expropiación por ministerio de la ley o expropiación provocada”, Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, nº 1, 2015.*

Hervás Mas, J., *“La cuestión de inconstitucionalidad de 8 de julio de 2022 frente a las moratorias en las expropiaciones rogadas en la Comunidad Valenciana. El fin de las prórrogas en cadena”, Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, nº. 178, 2022.*

Hervás Más, J., *“La expropiación rogada o por ministerio de la Ley en la Comunidad Valenciana. Novedades de las Leyes 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la Ley de Ordenación del Territorio,*



Urbanismo y Paisaje", Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, nº 162, 2020.

Martín Rebollo, L., "Comentarios a la Constitución Española", en Leyes Administrativas, 15ª edición, Thomson Aranzadi, 2009.

Móner González, F. J., "La expropiación por Ministerio de la Ley: el cálculo de la edificabilidad media", En Derecho Administrativo 2020, coord. por Ramón Terol Gómez, Alberto Palomar Olmeda, Luis Moll Fernández-Fígares, Federico Pastor Ruiz, Pedro M. Rubio Escobar, Pedro González Torroba, Santiago González-Varas Ibáñez, Plácido Molina Serrano; Enrique Ortega Burgos (dir.), 2020.

Laso Baeza, Vicente, "Expropiación por ministerio de la ley: antecedentes, marco jurídico, jurisprudencia y relación con la expropiación ordinaria y las cesiones de inscripción unilateral". Revista crítica de Derecho Inmobiliario, nº 798. Págs.295 a 251. Año 2.023.

Laso Martínez, J.L., "Derecho urbanístico. La propiedad ante el planeamiento urbanístico". Tomo III. Ed. Montecorvo. Madrid 1.93, pág. 207.

Ortiz Ballester, J. y De La Torre Vera, F. J., "La degradación de la garantía de la expropiación rogada en la normativa urbanística valenciana", Revista de urbanismo y edificación, nº. 47, 2021.

Pérez Sáez, R., "Expropiación. Obligación del beneficiario de la expropiación a asumir el justiprecio fijado en el procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley", La administración práctica: enciclopedia de administración municipal, nº 6, 2017.



Puerta Seguido, Francisco, "La expropiación forzosa y rogada de suelos no susceptibles de aprovechamiento privativo", en *El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. ISBN 9788470529399, España, 2023, pp. 207-244.

Sancho Calatrava, J. A., "La expropiación por ministerio de la ley en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha. Viales en suelo urbano consolidado", *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº. 155, 2018.

Xiol Ríos, C., "Valoración del suelo urbanizado sin edificar del área de referencia debe excluirse la superficie afecta a dotaciones públicas. Expropiación por ministerio de la Ley", *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, nº. 2, 2022

- **TRABAJOS FIN DE MASTER**

Centanaro Aguado, Francisco "La expropiación forzosa por ministerio de la ley. Una regulación incompleta y una aplicación problemática", Universidad de la Laguna. Facultad de Derecho. Curso 2.0132014. Tutorizado por el profesor D. Francisco Hernández González.

Lario Gomez Carmen, "Las reservas de aprovechamiento y su expropiación rogada. El caso de la Comunidad Valenciana". Universidad Europea de Valencia. Curso 2021/2022. Tutorizado por el profesor D. Carlos Morales Ruiz.

- **RELACION DE JURISPRUDENCIA**



- Sentencia del TJUE de 10 de julio de 2.003.
- Sentencia del TEDH 2780/02 de 7 de diciembre de 2.010.
- Sentencia del TEDH de 21 de junio de 2.011 (demanda 19145/2008).
- Sentencia del TEDH de 11 de enero de 2.011(demanda 13331/2007).
- Sentencia del TEDH de 23 de septiembre de 1.982 (demanda 7151/1975 y 7152/1975)
- Sentencia del TC 111/1983, de 2 de diciembre.
- Sentencia del TC 37/1987, de 26 de marzo.
- Sentencia del TC 61/1997.
- Sentencia del TC 161/2001.
- Sentencia del TS de 27 de marzo de 2.001 (RJ/2001/2667).
- Sentencia del TS de 25 de mayo de 1.993 (RJ/1993/3798).
- Sentencia del TS 977/2017, de 2 de junio.
- Sentencia del TS de 10 de noviembre de 2.009.
- Sentencia del TS de 8 de mayo de 1.985.
- Sentencia del TS de 26 de noviembre de 1.992.
- Sentencia del TS de 14 de marzo de 2.007, recurso 10321/2003.
- Sentencia del TS de 12 de marzo de 2.018 (recurso 2251/2016)



- Sentencia del TSJ de CLM 133/2022, recurso nº 5222019.
- Sentencia del TSJ de CLM 395/2016, de 1 de junio, recurso 195/2014