

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), el 25 de marzo de 2021, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat

(Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 8987, de 31 de diciembre de 2020)

ANTECEDENTES

PRIMERO. D. (...) solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 97 de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana número 8987 correspondiente al día 31 de diciembre de 2020. Esta solicitud se realiza mediante escrito con registro de entrada de 18 de febrero de 2021, al que se asignó el número de referencia (...), de acuerdo con la legitimación activa para la interposición de dicho recurso que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1. a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La solicitud se dirige específicamente contra el artículo 97 de la Ley, que modifica, entre otras, la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Generalitat Valenciana. Tras la modificación, la disposición en cuestión establece en su tenor literal: "Quedan suspendidos hasta el 31 de diciembre de 2023 los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada prevista en el artículo 104 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, de aquellas parcelas dotacionales que la administración no haya obtenido o que, habiéndolas obtenido y ocupado, lo hubiera hecho mediante cualquier tipo de contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad."

Usted considera que esta modificación atenta contra el derecho de propiedad consagrado en el artículo 33 de la Constitución y, por relación con el anterior, contra el principio de igualdad de todos los españoles contenido en el artículo 14 del texto constitucional. La razón de ello es que al suspender los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada se causa un perjuicio grave y considerable a los propietarios de terrenos destinados a uso dotacional que la administración no haya obtenido o que, habiéndolos obtenido y ocupado, lo hubiera hecho mediante cualquier tipo de contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad.

SEGUNDO. Antes de nada, es preciso realizar una exposición sistemática de los argumentos formulados por usted. Así, en primer lugar, se expone la normativa legal

sobre la expropiación por ministerio de la Ley, o expropiación rogada, como se contempla en la legislación valenciana.

El artículo 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana (vigente y con la consideración de legislación básica, de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo), contempla esta figura de la siguiente manera:

"Artículo sesenta y nueve.

Uno. 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.

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.

Dos. 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."

Del mismo modo, el artículo 104 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, regula esta figura en ese territorio:

"Artículo 104. Derecho a la expropiación rogada.

1. Cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que se lleve a efecto la expropiación de terrenos dotacionales que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria, por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el correspondiente ámbito de actuación, continuo o discontinuo, los propietarios podrán anunciar a la administración competente su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que debe llevarse a cabo por ministerio de la ley si transcurren otros dos años desde dicho anuncio.
2. Por solicitar la expropiación demandada, el titular de la propiedad deberá justificar la imposibilidad de efectuar la justa distribución de los beneficios y cargas en el marco del plan general. A tal efecto, los propietarios podrán presentar sus hojas de aprecio y, transcurridos tres meses sin que la administración competente notifique su aceptación o remita sus hojas de aprecio contradictorias, los propietarios podrán recurrir a la intervención del jurado provincial de expropiación forzosa. La valoración se entenderá referida al momento del inicio del expediente de justiprecio por ministerio de la ley.
3. Lo establecido en los apartados anteriores no será aplicable:

- a) A los propietarios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable.
 - b) A los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbanizable, si, en el momento de la afectación, los terrenos se dedican a la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética o, en general, a actividades propias de su naturaleza rústica y compatibles con la clasificación y la afectación mencionadas hasta la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico.
 - c) A los propietarios que hayan obtenido una autorización para usos y obras provisionales, o cuando conste la obtención de un rendimiento económico, esté o no amparado mediante la correspondiente licencia.
4. Si, antes de transcurrir los plazos establecidos en este precepto, se ha sometido a información pública y consultas una modificación o una revisión del planeamiento urbanístico que comporta la inclusión del suelo dotacional en un área de reparto conformada por un sector, una unidad de ejecución o actuación aislada a los efectos de su gestión, los plazos quedarán interrumpidos. El cómputo de los plazos se reanudará si transcurre un año sin haberse producido su aprobación definitiva.
 5. Los propietarios de las reservas de aprovechamiento, previa justificación de la imposibilidad de transferir la reserva, podrán solicitar la expropiación y ejercer los derechos regulados en los puntos 1 y 2, respecto de los terrenos que cedieron, en el plazo establecido en el artículo 84 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, sin que le sea de aplicación la regulación contemplada en la frase última de dicho artículo: «Esta suspensión de plazo no afecta a las reservas de aprovechamiento ni a ningún caso en que la administración ya haya obtenido y ocupado los terrenos».
 6. El ejercicio del derecho a instar la expropiación por ministerio de la ley, exige la acreditación fehaciente por parte del solicitante de su condición de propietario o causahabiente de los correspondientes terrenos dotacionales, así como de haber ostentando la condición de propietario durante la totalidad de los plazos a que se refieren los apartados primero y segundo del presente artículo o de causahabiente desde la muerte del propietario, sin cuyo requisito no podrá valorarse el bien por el jurado provincial de expropiación forzosa. En el caso de producirse una transmisión onerosa de la propiedad durante el transcurso de los referidos plazos, se reiniciará el cómputo de los mismos para el nuevo propietario.
 7. Las transmisiones inter vivos de aquellos terrenos calificados como dotación pública en cualquiera de las categorías relacionadas en el apartado 1.2 del anexo IV, en los que concurren las condiciones a que se refiere el apartado primero de este artículo, estarán sujetas a los derechos de tanteo y retracto por parte del ayuntamiento o administración competente para su obtención.

El derecho de tanteo podrá ejercerse dentro del plazo máximo de tres meses contados a partir de la notificación fehaciente a la administración, previa a la transmisión efectuada por el propietario.

El derecho de retracto podrá ejercerse en el plazo máximo de un año contado a partir del momento en que la administración tenga constancia fehaciente de la transmisión. A este efecto, los notarios y registradores que autoricen o inscriban, respectivamente, escrituras de transmisión de terrenos calificados como dotación pública lo pondrán en conocimiento de la administración.

8. Cuando se acredite que el ejercicio de la expropiación rogada comprometería seriamente los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad, el ayuntamiento podrá declarar motivadamente la imposibilidad material de dar cumplimiento a lo previsto en este precepto en orden a la materialización de la expropiación de bienes y derechos por ministerio de la ley.

Dicha declaración, para ser eficaz, deberá acordarse por el pleno del ayuntamiento, previa audiencia con usted, y producirse antes de transcurrir los plazos previstos en este precepto y, en todo caso, antes de la resolución del jurado provincial de expropiación forzosa. La declaración comportará el derecho del titular a percibir los intereses legales calculados conforme al justiprecio aprobado de los terrenos afectados, hasta una efectiva adquisición en el plazo máximo de cinco años.

9. El régimen de devengo de intereses en esta modalidad de expropiaciones será el siguiente:

- a) En la determinación del justiprecio, será fecha inicial aquella en la que el propietario presente su hoja de aprecio y fecha final aquella en que se notifique el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa a la administración que sea competente de acuerdo con lo establecido en el apartado primero.

Si el jurado incurre en mora por superar el plazo máximo para resolver y notificar el acuerdo de fijación del justiprecio o para resolver el recurso de reposición que potestativamente interpongan cualquiera de los interesados, será responsable del pago durante el plazo que exceda de ese máximo, en los términos establecidos en la Ley de expropiación forzosa.

- b) Una vez notificado el acuerdo por el Jurado de Expropiación Forzosa será de aplicación lo establecido en el artículo 57 de la Ley de expropiación forzosa, debiendo la administración competente abonar el justiprecio en el plazo de seis meses. Transcurrido dicho plazo se devengarán nuevamente intereses que se computarán desde la presentación de la hoja de aprecio hasta que se produzca el completo pago del justiprecio, descontando la demora imputable al jurado."

Pues bien, mediante distintas leyes (en concreto, la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; y la que actualmente nos ocupa, Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat) se han suspendido los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada en distintas ocasiones, habiendo transcurrido en la actualidad cuatro años desde la suspensión y estando suspendidos dichos plazos hasta el 31 de diciembre de 2023.

A continuación, usted argumenta que la expropiación por ministerio de la ley es una garantía que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los propietarios

afectados, como garantía básica del contenido esencial del derecho a la propiedad privada garantizado por el artículo 33 de la Constitución. Ya que, según expone, la única forma de materializar el aprovechamiento urbanístico de los propietarios afectados es la expropiación forzosa de los terrenos destinados a suelo dotacional público.

En defensa de esta opinión usted cita en primer lugar jurisprudencia constitucional (SSTC 61/1997 (citada), 204/2004, de 18 de noviembre, y 111/1983, de 2 de diciembre) y posteriormente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de septiembre de 1982, caso Sporrong y Lonroth contra Suecia, Sentencia de 23 de abril de 1996, caso Phocas contra Francia y sentencia de 29 de marzo de 2011, caso Potomska Potomski contra Polonia).

Hay que decir que el Convenio Europeo de Derechos Humanos recoge la propiedad privada como derecho en el artículo 1 del Protocolo Adicional de 20 de marzo de 1952.

Posteriormente, usted expone la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la relación de la expropiación por ministerio de la Ley con el derecho a la propiedad privada, en el sentido que mantiene a lo largo de su escrito: dicha expropiación es una garantía de los particulares y debe ser considerada como básica y parte del contenido esencial del derecho de propiedad.

Igualmente, expone la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter básico y de mínimos del artículo 69 del Real Decreto 1346/1976 (citado).

De todo lo anterior concluye usted que las sucesivas suspensiones de los plazos de la expropiación por ministerio de la ley son contrarias a la Constitución y al Convenio Europeo de Derechos Humanos por vulnerar el derecho a la propiedad privada, exponiendo los siguientes argumentos:

- Se afecta al contenido esencial del derecho a la propiedad privada
- Se limita y restringe de forma desproporcionada el derecho a la propiedad privada.
En este sentido, alega usted, la medida adoptada por el legislador valenciano es desproporcionada, al no superar los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto necesarios para que una actuación de los poderes públicos restrictiva de derechos sea admisible

Además, considera usted que la moratoria urbanística es contraria a la Constitución por vulnerar el artículo 149.1.1 de esta e invadir la competencia exclusiva del Estado al poner en suspenso la garantía básica del derecho de propiedad recogida en el artículo 69 del Real Decreto 1346/1976.

Por último, considera usted que la moratoria urbanística es contraria a la Constitución por vulnerar el derecho a la igualdad entre diferentes territorios y entre

propietarios de suelo urbano dotacional sujeto a actuaciones sistemáticas y asistemáticas.

TERCERO. Centrando la cuestión planteada por usted, hay que partir de un hecho fundamental: lo que se produce en este caso es una suspensión, en principio temporal, del derecho de los propietarios a instar la expropiación de sus terrenos por ministerio de la Ley. Así que lo que se trata de dilucidar es si dicha suspensión es contraria al texto constitucional.

Vaya por delante que esta institución considera que no se vulnera lo establecido en el artículo 69 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; el contenido de este artículo es muy similar al contenido en el artículo 104 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, por lo que no se puede defender que en la Comunidad Valenciana no se reconoce este derecho.

Hay que señalar que no es la primera vez que se produce esta suspensión mediante ley, ya que la misma se contenía en las leyes 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; y la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

Así las cosas, usted no justifica en ningún momento porqué considera que la Ley cuestionada es contraria a la Constitución, cuando con anterioridad se han aprobado tres leyes con el mismo contenido, las cuales al parecer no sean cuestionado.

Por otra parte, esta medida no es novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, ya que ya la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, contenía en su disposición final tercera la misma suspensión a la que alude el respecto de la legislación valenciana. Y la motivación de esta modificación, en palabras textuales de la Exposición de Motivos de la Ley, fue que "La disposición final tercera, dada la precaria situación de las finanzas públicas, determina la suspensión de eficacia temporal, hasta el 31 de diciembre de 2013, del artículo 114 de la Ley de urbanismo en relación con el cómputo de los plazos establecidos en los apartados 1 y 2 respecto a los expedientes expropiatorios por ministerio de la ley. Se trata de una medida coyuntural para no poner en peligro los objetivos de consolidación fiscal en el marco europeo en relación con las administraciones públicas afectadas."

Hay que considerar que, en el caso de Cataluña, la Ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y que fue resuelto mediante la Sentencia 17/2016, de 4 de febrero, del Tribunal Constitucional, sin que a lo largo del recurso se cuestionara la constitucionalidad de esta medida.

Por otra parte, ha de quedar bien claro que no nos encontramos ante una norma reguladora del contenido esencial del derecho de propiedad, en contra de su opinión; sino una medida específica, concreta y de duración limitada adoptada en función de circunstancias coyunturales. Medida que la Generalidad Valenciana puede adoptar en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 49.1.9 del Estatuto de Autonomía). Cuestión distinta es que esta medida pueda dilatarse en el tiempo indefinidamente, lo cual implicaría una violación del derecho de propiedad al que usted alude. No obstante, desde el momento en que se trata de una suspensión puramente temporal, con una fecha límite claramente establecida (en este caso el 23 de diciembre de 2023) no puede sostenerse que exista una violación del derecho de propiedad, sino única y exclusivamente una limitación temporal de este derecho

Por ello este motivo no puede ser admitido.

Igualmente, no es posible coincidir con usted en que se dé en este supuesto violación alguna del principio de igualdad, que solo es predicable respecto de los ciudadanos, y no de los territorios.

En cuanto al diferente trato entre propietarios del suelo en actuaciones sistemáticas y asistemáticas, esta diferenciación es pacíficamente admitida en función de las diferentes características de las operaciones urbanísticas, sin que por ello quepa hablar de discriminación alguna.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. De acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos, la presente Resolución ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta

institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat