

¿OTRO GATO DE SCHRÖDINGER? SOBRE  
LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE  
EXPROPIACIÓN ROGADA (COMENTARIO A LA STC  
168/2023, DE 22 DE NOVIEMBRE)<sup>1</sup>

Another Schrödinger's cat? On the suspension  
of the expropriation procedure by order  
(Commentary to STC 168/2023, of 22nd November)

RAFAEL VERDERA SERVER  
Universitat de València  
rafael.verdera@uv.es

*Cómo citar/Citation*

Verdera Server, R. (2024).

¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación  
rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre).

*Derecho Privado y Constitución*, 44, 91-123.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.44.03>

(Recepción: 02/03/2024; aceptación tras revisión: 10/04/2024; publicación: 21/06/2024)

**Resumen**

La STC 168/2023, de 22 de noviembre, considera inconstitucional la suspensión del inicio del procedimiento de expropiación rogada, sucesivamente prorrogada por el legislador valenciano. El Tribunal Constitucional mantiene aparentemente su tradicional doctrina sobre la configuración del derecho a la propiedad privada, pero las circunstancias del caso le llevan a declarar esa inconstitucionalidad. La cuestión más relevante es si nos hallamos ante un cambio de tendencia en la postura tradicional del Tribunal Constitucional, o si persistirá, especialmente para otras materias, como los arrendamientos de vivienda, la inclinación al vaciamiento del derecho de propiedad.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es resultado de la investigación realizada en el marco del proyecto titulado «Los datos como bien patrimonial y su utilización en el mercado digital» (CIPROM/2022/67).

**Palabras clave**

Art. 33 CE; propiedad privada; función social; delimitación; expropiación.

**Abstract**

The STC 168/2023, dated November 22nd, deems the postponement of the initiation of the requested expropriation procedure, successively extended by the Valencian legislator, as unconstitutional. While the Constitutional Court seemingly adheres to its traditional doctrine regarding the configuration of the right to private property, the circumstances of the case compel it to pronounce this as unconstitutional. The key question is whether we are witnessing a shift in the Constitutional Court's conventional stance or if the inclination towards diluting the right to property will persist, especially in other areas such as residential leases.

**Keywords**

Art. 33 EC; private property; constitutional jurisprudence; delimitation; expropriation.

## SUMARIO

---

I. NOTAS PRELIMINARES SOBRE LA EXPROPIACIÓN ROGADA: 1. Los caprichos del lapicero. 2. La articulación de la expropiación rogada en la legislación estatal. 3. De la legislación estatal a la legislación autonómica. 4. La «solución» valenciana a la expropiación rogada. II. LA STC 168/2023, DE 22 DE NOVIEMBRE: 1. Los antecedentes de la cuestión de inconstitucionalidad. 2. La justificación de la cuestión de inconstitucionalidad. 3. Los fundamentos de la decisión del Tribunal Constitucional: 3.1. *La importancia de la sucesión de prórrogas*. 3.2. *La vulneración del derecho de propiedad privada*. 3.3. *La vulneración de la seguridad jurídica*. 3.4. *El fallo del Tribunal Constitucional*. III. LA STC 168/2023 EN EL CONTEXTO DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA: 1. Puntos de conexión entre la doctrina constitucional sobre la propiedad privada y la STC 168/2023. 2. El problema latente: la intervención en la regulación de los arrendamientos de vivienda. IV. ¿LA VUELTA A LA NORMALIDAD? LA STC 7/2024, DE 16 DE ENERO. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. NOTAS PRELIMINARES SOBRE LA EXPROPIACIÓN ROGADA

### 1. LOS CAPRICHOS DEL LAPICERO

La planificación urbanística genera, inevitablemente, ventajas e inconvenientes para los propietarios afectados. En función de la calificación que merezcan las diversas propiedades, el valor de un suelo puede experimentar un descomunal aumento o una disminución considerable. Hay incluso supuestos extremos en que el planeamiento urbanístico supone para ciertos propietarios la supresión de cualquier aprovechamiento y, por tanto, el vaciamiento del contenido económico de su propiedad. La edificabilidad (su intensidad y su tipo) o la inedificabilidad determinan el valor de las parcelas. Nada de esto es nuevo<sup>2</sup>, como tampoco lo han sido los intentos de minimizar esas consecuencias y propiciar una solución más igualitaria sea a través de mecanismos colectivos de compensación, sea mediante fórmulas más individualizadas.

Una de las situaciones más llamativas es la de aquellos suelos calificados por el planeamiento como dotacionales, esto es, fundamentalmente afectos

---

<sup>2</sup> De «problemática consustancial a nuestro derecho urbanístico» hablan Ortiz y De la Torre (2021).

a destinos públicos, pero que no son incluidos en un ámbito de equidistribución de beneficios y cargas. Con ello, el propietario es titular de un suelo no edificable, carente de un mercado donde pueda enajenarse, y donde, dado su destino, solo cabe esperar su expropiación. Pero ¿qué sucede si la Administración no lo expropia?<sup>3</sup>

## 2. LA ARTICULACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN ROGADA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

La Ley de 12 de mayo 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, ofrecía una solución inadecuada en la práctica. Conforme a su art. 56, si no se procedía a la expropiación de los terrenos que no resultaren edificables, dentro del plazo máximo de diez años a contar de la fecha de entrada en vigor del plan que la motivare, el propietario podía requerir a la Administración para que la efectuara en un plazo de tres meses y, de no llevarse a cabo, el propietario recobraba el libre ejercicio de sus facultades dominicales. La solución era inadecuada<sup>4</sup>, porque esa recuperación no tenía en cuenta las transformaciones que podían haberse producido en esos terrenos. Además, la jurisprudencia matizó esa recuperación del «libre ejercicio de sus facultades dominicales», de modo que, introduciendo una diferenciación no prevista en la norma, se limitara a los terrenos en los que se había proyectado una dotación que fuera propiamente edificable por la Administración, dejando fuera los terrenos ineducables<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Una buena exposición del problema en Gifreu Font (2018: 3157-3158). Para Fernández Torres (2019), «[l]a expropiación provocada se antoja muy necesaria, cuando no indispensable lisa y llanamente, en ciertas circunstancias en las que el propietario queda sumido en una especie de limbo y sus terrenos son materialmente excluidos del mercado». A la inexistencia de «uso urbanístico por sus titulares» y al riesgo de «congelación» indefinida se refiere Caruz Arcos (2011: 473 y 477).

<sup>4</sup> En el art. 153 del Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, se establecía también que la expropiación debía efectuarse en el plazo de diez años, pero no se preveía consecuencia alguna en caso de incumplimiento.

<sup>5</sup> Roca y Roca (1967: 26) y Ortiz y De la Torre (2021). Por ejemplo, STS de 23 de febrero de 1979 [Roj: STS 2493/1979 - ECLI:ES:TS:1979:2493]: el art. 56 LS 1956 «se refiere solamente a los terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares que son los destinados a edificación pública, comprendidos en el apartado c) del párrafo 2 del art. 63 de la Ley del Suelo de 1956 cuya expropiación está impuesta por el número 3 del art. 53 de la propia Ley, y no a los demás no edificables totalmente pues en este último supuesto se alteraría el plan de ordenación si se

La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, a la vista de los inconvenientes suscitados por la anterior regulación, optó por una solución bien distinta<sup>6</sup>: la denominada expropiación rogada<sup>7</sup>. Conforme a su art. 56, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del plan o programa de actuación urbanística sin que se hubiesen expropiado los terrenos, que, urbanísticamente, no fueran edificables, ni hubieran 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) podía advertir a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podía llevarse a cabo por ministerio de la ley, si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia<sup>8</sup>. Es evidente el carácter excepcional de esta previsión en la medida que atribuía al expropiado la iniciativa del procedimiento expropiatorio<sup>9</sup>.

---

concediese al particular una libre disposición sobre sus terrenos contraria al mismo; y si se atribuye al propietario el libre ejercicio de sus facultades dominicales dentro de las previsiones del plan y de conformidad con la ordenación en él contenida cuando el destino de sus terrenos no es la edificación, o esta no es posible según las previsiones de la ordenación, no ha recobrado ninguna facultad dominical de la que estuviere privado».

<sup>6</sup> *Vid.* art. 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. Sobre las diferencias con la regulación anterior y las dispares valoraciones doctrinales, Ortiz y De la Torre (2021).

<sup>7</sup> También se la identifica como expropiación por ministerio de la ley, *ope legis* o provocada: Hernández Jiménez (2018) y Gifreu Font (2018: 3160).

<sup>8</sup> Con cierto optimismo, Táboas Bentanachs (2023) afirma que el reconocimiento de la expropiación rogada «muestra el decidido propósito del legislador en no abandonar a los propietarios afectos a los efectos de un régimen urbanístico que sin iniciativa alguna por la Administración en su ejecución no les permite ni siquiera un mínimo aprovechamiento y por tanto vaciando de contenido económico su propiedad».

<sup>9</sup> Hervás Más (2020) y Ortiz y De la Torre (2021). Gifreu Font (2018: 3161) indicaba que «el legislador de 1975 configuró la expropiación como una vía sin retorno, impidiendo que, a partir de un determinado momento procesal, se arbitraran soluciones jurídicas alternativas. Su particularidad consistía en el hecho de que, accionado el mecanismo, la Administración quedaba desapoderada de cualquier facultad para impedir la incoación del expediente de justiprecio, puesto que este inicio se producía *ope legis*».

La STS de 20 de diciembre de 2011 (Roj: STS 8509/2011-ECLI:ES:TS:2011:8509), cuya doctrina ha sido luego recogida por otras resoluciones, indicó: «Es claro que la expropiación por ministerio de la ley —que constituye una excepción a la regla

### 3. DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

La cuestión era también abordada por el art. 202 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, pero esa norma fue declarada inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo<sup>10</sup>, lo que supuso la curiosa<sup>11</sup>, supletoria y temporal resurrección de la normativa de 1976.

Por ello, la expropiación rogada o por ministerio de la ley ya no aparece en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado

---

general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar— tiene un marcado carácter tuitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico. Pues bien, esta finalidad sólo tiene sentido [...] cuando la imposibilidad de edificar dimana del propio planeamiento urbanístico. Es claramente un mecanismo de cierre de este último: cuando el contenido económico del derecho de propiedad afectado por el planeamiento urbanístico no puede satisfacerse por otra vía, como es destacadamente la de equidistribución de beneficios y cargas, debe procederse a la expropiación».

<sup>10</sup> Un resumen, desde la perspectiva que aquí interesa, en Domingo Zaballós (2022; 2023). La STC 61/1997, de 20 de marzo (ECLI:ES:TC:1997:61) consideró inconstitucional el art. 202 TRLS, porque «se trata no de regular la expropiación sino de determinar la obtención de terrenos dotacionales que no deben ser cedidos gratuitamente; estamos, pues, en el ámbito urbanístico, con referencia a técnicas urbanísticas tales como dotaciones excluidas de unidades de ejecución [...]. En realidad, no se pretende aquí regular una garantía expropiatoria o alguna singularidad de la expropiación urbanística, sino la dimensión temporal de la ejecución del planeamiento en cuanto al momento en que los sistemas generales y las dotaciones locales de suelo urbano deban pasar a manos públicas [...]. Por tanto, no puede servir de título habilitante el del art. 149.1.18 CE de legislación sobre expropiación, pues no es tal la materia objeto de normación, sino que se establecen las consecuencias de la inactividad administrativa respecto a la no ejecución en plazo del Plan General en suelo urbano, con determinación de plazos concretos y de procedimiento administrativo para lograr la expropiación a instancia del propietario, aspectos éstos —procedimiento y sus plazos— que pertenecen a la competencia urbanística sustantiva [...]. En suma, pues, el art. 202, apartados 1 a 4, TRLS es contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Ello no empece, sin embargo, a que el Estado por virtud de sus competencias del art. 149.1.1 CE pueda establecer garantías en favor de los particulares frente a la inactividad expropiatoria de las Administraciones competentes en materia de urbanismo».

<sup>11</sup> El calificativo es de Domingo Zaballós, 2022; y 2023.

por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre<sup>12</sup>. Tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, esta modalidad se contiene ahora en la legislación urbanística autonómica<sup>13</sup>, que, con más o menos matices<sup>14</sup>, recoge previsiones similares a la establecida anteriormente por la legislación estatal<sup>15</sup>.

En un escenario delimitado por la legislación autonómica, irrumpen la crisis inmobiliaria de 2008 y la paralización de la actividad edificatoria. Esta crisis tuvo efectos devastadores para los ingresos municipales, pero, además, como consecuencia de los procesos urbanizadores, había cientos de miles de metros cuadrados de suelos dotacionales cuyos titulares (privados de la posibilidad de recurrir al mercado) sí podían reclamar la expropiación rogada. Y el impacto que ello podía tener en los presupuestos municipales resultaba extraordinariamente elevado.

El legislador autonómico se mostró sensible a la preocupación de los ayuntamientos y, entre las diversas soluciones posibles, se inclinó por la más sencilla: suspender el inicio del procedimiento de expropiación rogada, durante un período de tiempo. Es obvio que un enfoque de estas características no resuelve el problema, sino que solo posterga su solución.

La primera decisión en este sentido correspondió a Cataluña, con la Ley 3/2012, de 22 de febrero, que suspendió hasta el 31 de diciembre de 2013 la aplicación de los plazos previstos en su legislación urbanística para la trami-

---

<sup>12</sup> Tampoco hay referencias en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

<sup>13</sup> El ATC 64/2017, de 25 de abril [ECLI:ES:TC:2017:64A] inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad que había planteado un juzgado de lo contencioso-administrativo de Valencia, respecto art. 187 bis de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, que se ocupaba precisamente de la expropiación rogada. Para el juzgado, la inconstitucionalidad derivaba de la invasión de la competencia estatal, dada la previsión sobre «legislación expropiatoria» del art. 149.1.18ª CE. El Tribunal Constitucional rechaza ese enfoque recordando que «la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir». Y reitera que, habiendo considerado inconstitucional el precepto estatal, que se refería a esa materia, «la cuestión de inconstitucionalidad deviene notoriamente infundada».

<sup>14</sup> Para una exposición de esa normativa, Hervás Más (2020) y Táboas Bentanachs (2023).

<sup>15</sup> Destaca Domingo Zaballos (2023) que, a pesar de que la configuración legal de la expropiación rogada constituye una técnica urbanística en manos de las CC. AA., «la institución se mantiene con perfiles bastante comunes en toda España».

tación de la expropiación rogada. Ese plazo se amplió dos años más, hasta el 31 de diciembre de 2015, sin que se prolongara más allá<sup>16</sup>.

Esta medida fue imitada por otras CC. AA. y, en lo que ahora interesa, fue adoptada entusiastamente por la Comunitat Valenciana.

#### 4. LA «SOLUCIÓN» VALENCIANA A LA EXPROPIACIÓN ROGADA

El art. 104 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, bajo la rúbrica, «[d]erecho a la expropiación rogada»<sup>17</sup>, establecía que, al transcurrir

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<sup>18</sup>, continuo o discontinuo, los propietarios podrán anunciar al ayuntamiento 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<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> La valoración de Fernández Torres (2019) es contundente: «[...] algunas Comunidades Autónomas se han querido desprender de dicha figura, en burla de los derechos de los propietarios afectados por expropiaciones ya de por sí gravosas en sí mismas. Un buen ejemplo de ello es Cataluña con las sonrojantes, por burdas y arbitrarias, suspensiones temporales de la eficacia» de este mecanismo.

<sup>17</sup> El art. 110 es la norma equivalente en el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Para una exposición de la evolución normativa valenciana, Ortiz y De la Torre (2021).

<sup>18</sup> Según Domingo Zaballos (2022), por la propia esencia de la institución, este elemento es capital: si existe posibilidad de equidistribución de beneficios y cargas en el ámbito correspondiente de actuación, continua o discontinua, carece de sentido la expropiación.

<sup>19</sup> En los restantes apartados del precepto se preveían diversas disposiciones de cierto interés que también afectaban al régimen de la expropiación rogada, pero que ahora no merecen ser comentadas.

Como apunta Domingo Zaballos (2022), la extensión de la norma evidencia la preocupación de la cuestión para el legislador valenciano, cuyas sucesivas modificaciones han tenido como finalidad básica el endurecimiento de los requisitos para hacerla posible. En sentido parecido, Ortiz y De la Torre (2024) hablan de «degradación en el régimen propio de este derecho, incluyendo restricciones cada vez más relevantes que entorpecían y dificultaban, en la práctica, la efectividad de esta salvaguardia para el propietario» (también Ortiz y De la Torre, 2021).

La Ley 13/2016, de 29 de diciembre, introdujo una disp. trans. 11.<sup>a</sup> en la Ley 5/2014, de modo que el cómputo de los plazos para advertir a la Administración competente para que presentara la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirigiera al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo establecido por los arts. 104.1 y 104.2 de esa Ley 5/2014 quedaba suspendido hasta el 31 de diciembre de 2018. Posteriormente, la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, modificó ese plazo hasta el 31 de diciembre de 2020<sup>20</sup>, y la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, hasta el 31 de diciembre de 2023<sup>21</sup>.

De este modo, la legislación valenciana reconocía a los propietarios de ciertos terrenos el derecho a ser expropiados, pero cada vez que se aproximaba la fecha en que podrían hacer efectivo su derecho, se ampliaba el plazo de suspensión de su ejercicio. Se reconocía un derecho, pero a la vez se imposibilitaba, una y otra vez, su ejercicio. Otro gato de Schrödinger.

## II. LA STC 168/2023, DE 22 DE NOVIEMBRE<sup>22</sup>

### 1. LOS ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Plan General de Ordenación Urbana de Torrent fue aprobado en 1990 y fue modificado en diversos aspectos en 2000 y 2002. Como consecuencia de ese plan, la finca registral núm. 4293 de Torrent fue clasificada como suelo urbano y calificada como vial y zona verde. En 2015, los propietarios de la parcela presentaron ante el Ayuntamiento de Torrent advertencia de inicio de expediente expropiatorio por ministerio de la ley ante la inactividad de la Administración municipal en su adquisición. Dada la falta de incoación del

---

<sup>20</sup> También añadía que «[e]sta suspensión de plazo no afecta a las reservas de aprovechamiento ni a ningún caso en el que la administración ya haya obtenido y ocupado los terrenos».

La Ley 9/2019, de 23 de diciembre, no modificó el plazo de suspensión, pero se indicaba que «[e]sta suspensión de plazo también afecta a aquellos casos en los que la Administración ha obtenido y ocupado los terrenos dotacionales mediante contraprestación o reserva del aprovechamiento por la propiedad».

<sup>21</sup> Esta ley se refería a la expropiación rogada 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».

<sup>22</sup> *BOE* núm. 304, de 21 de diciembre de 2023, Sección Tribunal Constitucional, pp. 169518-169536.

expediente, los propietarios presentaron en 2018 una hoja de aprecio con una valoración superior al millón de euros<sup>23</sup>. Ese mismo año, los propietarios se dirigieron al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia para que se justipreciaran los bienes y derechos afectados, pero en 2019 se inadmitió su solicitud por la suspensión *ex lege* del cómputo del plazo para la presentación de la hoja de aprecio. Los propietarios interpusieron entonces recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia y solicitaron que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana planteara cuestión de inconstitucionalidad. Después de diversas vicisitudes, en 2022, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disp. trans. 11.<sup>a</sup> de la Ley 5/2014 y sus posteriores modificaciones operadas por las Leyes 27/2018, 9/2019 y 3/2020, por entender que estas normas podían ser contrarias a los arts. 9.3 y 33 CE.

## 2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto a la normativa valenciana se articula a través de dos líneas diferentes: por un lado, se pone de manifiesto su contrariedad respecto al art. 9.3 CE y al principio de seguridad jurídica, y, por otro, se plantea la posible vulneración del art. 33 CE. Pero, con carácter previo, se suscita una discusión diferente, relativa a cuáles son las normas sobre las que debe versar el juicio de constitucionalidad.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana acota preliminarmente la cuestión con un dato de especial trascendencia: el análisis de la constitucionalidad no puede referirse a una sola prórroga, sino que debe tenerse en cuenta el alcance de las diversas modificaciones normativas operadas sobre la suspensión del procedimiento.

En cuanto al art. 9.3 CE, se indica que la prórroga de la suspensión inicialmente establecida, mediante sucesivas reformas legislativas, cuando el plazo de suspensión establecido se encontraba próximo a expirar, supone mantener *de facto sine die* la suspensión de los plazos legalmente previstos. Esta valoración se deriva de la sucesión de prórrogas, por cuanto se considera

---

<sup>23</sup> Torrent cuenta con casi noventa mil habitantes: es el segundo municipio con mayor población de la provincia de Valencia, y su presupuesto en 2023 supera los 65 millones de euros. Y aun siendo importante el impacto en las cuentas municipales, piénsese en la relevancia que una expropiación similar puede tener en otros municipios menores: *vid.* Hervás Más (2022).

que «la primera suspensión de los plazos [...] podría considerarse conforme a la seguridad jurídica al estar determinada su duración y no ser la suspensión prevista desproporcionada». Ello genera «una ausencia de certeza, frustración de sus expectativas e imprevisibilidad» para el destinatario de la norma y un efecto «contrario a la finalidad de la expropiación rogada».

Por otro lado, respecto al art. 33 CE, se subraya que la expropiación rogada tiene «carácter tuitivo, al facultar a los propietarios a quienes el planeamiento les prive de todo aprovechamiento de sus terrenos para que puedan “forzar” a la administración para que les expropie y de este modo impedir que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico»; y las prórrogas en cadena han significado «*de facto* el vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad, que precisamente con la institución de la expropiación rogada se pretende evitar». Además, se dice que el «vaciamiento del contenido económico del derecho de propiedad [...] no se encuentra motivado en los fines atinentes a su función social» y se destaca la carencia, en las diversas modificaciones normativas, «de justificación concreta del porqué de la suspensión de los plazos y las sucesivas prórrogas». En particular, se alude a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para constatar que se trata de «una injerencia desproporcionada en el goce pacífico del derecho de propiedad [...] al no apreciarse el necesario y justo equilibrio entre los intereses públicos que aparentemente justificaron la referida suspensión y sus prórrogas y el disfrute del derecho de propiedad, al someter a sus titulares a un estado de incerteza e imprevisibilidad en relación con el destino de sus bienes».

Las Corts Valencianes solicitaron la desestimación de la cuestión. En primer término, trataban de acotar la cuestión solo a la disposición que motivó la suspensión, y no al conjunto de prórrogas. A continuación, señalaban que no existía inseguridad jurídica; que «las facultades del derecho de propiedad se ostentan dentro de los límites establecidos por la ley y el planeamiento en cada momento vigente, por lo que son esencialmente variables»; que el cambio en los plazos estaba amparado por «el concepto estatutario que la Constitución confiere al derecho de propiedad», y que no había vaciamiento del contenido económico del derecho porque los afectados «mantienen su derecho de propiedad sobre el suelo y podrán ser expropiados cuando se levante la suspensión».

Un planteamiento similar es defendido por la Generalitat Valenciana. Critica la valoración de todas las prórrogas, descontextualizadas de su ámbito material, y que se presume que, con una tercera prórroga, la suspensión se considere indefinida. Insiste en el carácter estatutario del derecho de propiedad. Y se destaca que el titular de los bienes que tiene derecho a la expropiación rogada «no pierde ni la titularidad ni la posesión» y que

la suspensión temporal del inicio del expediente de expropiación solo supone una «limitación temporal a su ejercicio». Finalmente, descarta que se haya producido una vulneración del art. 9.3 CE, «porque el plazo es concreto, determinado y no genera incertidumbre».

El fiscal general del Estado interesa, en cambio, la estimación de la cuestión de constitucionalidad. Entiende que la sucesión de prórrogas conduce a «un auténtico vaciamiento del derecho de propiedad, o, al menos de una de sus principales facultades, el poder de disposición». Considera que

[...] la suspensión de los plazos para advertir a la administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación forzosa para fijar el precio justo, han incidido de forma injustificada en el propio derecho a la expropiación rogada, que constituye una de las facultades del derecho de propiedad, y ha generado una inseguridad jurídica de los titulares de estos derechos, que ven cómo no han podido ejercer ese derecho durante más de siete años, e ignoran si dicha suspensión se va a prorrogar nuevamente o no<sup>24</sup>.

### 3. LOS FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La estructura de la STC 168/2023<sup>25</sup> puede descomponerse, en sus aspectos sustanciales, en tres partes bien diferenciadas. La primera hace referencia a la identificación de la normativa aplicable, cuya constitucionalidad debe ser

<sup>24</sup> En su *Informe Anual 2021*, en el anexo correspondiente a «Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional» (pp. 121-127), el Defensor del Pueblo consideró que la normativa valenciana (cuando ya se había prorrogado la suspensión cuatro años) no vulneraba el art. 33 CE:

«[No] [omissis] nos encontramos ante una norma reguladora del contenido esencial del derecho de propiedad, sino de una medida específica, concreta y de duración limitada adoptada en función de circunstancias coyunturales. Medida que la Generalitat Valenciana puede adoptar en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 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 el interesado 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».

<sup>25</sup> El magistrado ponente es César Tolosa Tribiño, que era, al ser nombrado magistrado del Tribunal Constitucional, magistrado del Tribunal Supremo en la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

analizada. La segunda se centra en la posible vulneración del art. 33 CE. Y la tercera se plantea la hipotética contradicción con el art. 9.3 CE.

Contra lo que, en una primera aproximación, pudiera pensarse, la clave de la decisión del Tribunal Constitucional se encuentra en la delimitación de las normas aplicables. Es muy probable que, si la discusión hubiera versado exclusivamente sobre la primera de las prórrogas, y no sobre el conjunto de prórrogas, la solución hubiera sido otra<sup>26</sup>. La posible contradicción de los arts. 9.3 y 33 CE se ve irresistiblemente condicionada, como es lógico, por la identificación de las normas que son cuestionadas.

### 3.1. La importancia de la sucesión de prórrogas

El Tribunal Constitucional<sup>27</sup> comparte el criterio del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana. La valoración de la constitucionalidad debe efectuarse tomando en consideración la incidencia de la sucesión de prórrogas, puesto que «no es posible un análisis aislado de las distintas redacciones dadas a la disp. trans. 11.<sup>a</sup> de la Ley 5/2014». La razón es fácil de intuir: si se deja subsistente la última prórroga, de nada serviría la declaración de inconstitucionalidad. Y, por ello, considera que «la cuestión de inconstitucionalidad ha de extender la declaración de inconstitucionalidad de la norma derogada a la norma que la reproduce en un texto refundido en vigor». Sería contrario a la seguridad jurídica, dice el Tribunal Constitucional, declarar inconstitucional un precepto y, a la vez, no expulsar del ordenamiento otros que básicamente lo reproducen.

Además, en ese mismo contexto, el Tribunal Constitucional subraya el carácter tuitivo del mecanismo de la expropiación rogada, basándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Como reconocía el propio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su fundamentación del auto de planteamiento de la cuestión. Según Hervás Más (2022), «la primera moratoria establecida por la Ley 13/2016 tenía su razón de ser como una medida específica, concreta y de duración limitada adoptada en función de unas circunstancias coyunturales. Por tanto, desde el momento en que se trataba de una suspensión puramente temporal, con una fecha límite hasta el 31 de diciembre de 2018, nunca supuso una violación del derecho de propiedad, sino única y exclusivamente una limitación temporal en su ejercicio».

<sup>27</sup> FJ 2.

<sup>28</sup> Según la STS de 28 de octubre de 2013 [Roj: STS 5384/2013-ECLI:ES:TS:2013:5384]: «Estas expropiaciones denominadas por ministerio de la ley suponen una garantía frente a la inactividad de las Administraciones públicas en la gestión de los Planes de Ordenación y, concretamente, de aquellos que deban ejecutarse conforme al sistema de expropiación, permitiendo a los propietarios la posibilidad de desbloquear la situa-

### 3.2. La vulneración del derecho de propiedad privada

Como en tantas otras ocasiones, el Tribunal Constitucional descompone su enjuiciamiento en dos planos distintos. Por un lado, con un enfoque más general, efectúa una síntesis de su doctrina en torno a la configuración constitucional del derecho de propiedad (art. 33 CE)<sup>29</sup>. Por otro, aplica esa doctrina a la concreta cuestión de inconstitucionalidad analizada<sup>30</sup>.

El Tribunal Constitucional indica, acertadamente, que el problema planteado no es un problema de garantías constitucionales del procedimiento expropiatorio, sino que se centra en determinar «si la suspensión del plazo

---

ción creada por un Plan que la Administración no se decide a ejecutar y le permite obtener la compensación correspondiente a la privación que el Plan le impone, consiguiendo corregir la situación en que se coloca a los particulares como consecuencia del no ejercicio de la potestad expropiatoria.

Nuestra jurisprudencia ha declarado en relación con el art. 69 del TRLS, que este precepto proporciona una garantía para los derechos de los administrados que acentúa el principio de obligatoriedad de los planes, y que sus previsiones intentan paliar los perjuicios que para el titular de los bienes afectados por una expropiación urbanística supone la pasividad de la Administración, estableciendo una garantía del contenido económico de los derechos de los propietarios, debilitados frente a tal pasividad administrativa. Constituye pues una herramienta para combatir las situaciones de inactividad en las que la Administración no ejerce la potestad expropiatoria que resulta obligada en virtud del Plan urbanístico y el sistema de ejecución previsto en él».

Como recuerda la STS de 14 de febrero de 2020 [Roj: STS 461/2020-ECLI:ES:TS:2020:461]:

«[...] lo que justifica la expropiación por ministerio de la ley es la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento que ha definido suficientemente el alcance del derecho de propiedad, de ahí que el precepto se refiera al cómputo del plazo de advertencia, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística, y su finalidad es evitar que la inactividad administrativa perjudique o impida la efectividad el derecho del propietario en los términos definidos con carácter eficaz por el planeamiento. Expresado en sentido negativo, la institución no tiene por objeto solventar o remediar la posible omisión o retraso de la Administración en el ejercicio de sus facultades de ordenación urbanística, que tiene sus propios cauces legales en los términos que contempla la regulación de la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y el régimen de impugnación de los mismos; y menos aún se contempla por el legislador la posibilidad de utilizar la expropiación por ministerio de la ley como una modalidad de penalización de la inactividad administrativa en la ordenación urbanística».

<sup>29</sup> FJ 4.

<sup>30</sup> FJ 5.

para iniciar la expropiación rogada, y sus sucesivas prórrogas, ha supuesto *de facto* un vaciamiento del derecho de propiedad de sus propietarios». La síntesis de doctrina constitucional no aporta especiales novedades. Se mencionan la STC 204/2004, de 18 de noviembre (sobre la presunción legal de abandono de los saldos de cuentas corrientes sin movimiento durante veinte años, y su atribución al Estado), y la STC 112/2006, de 5 de abril (sobre la retransmisión en directo y en abierto de ciertas competiciones o acontecimientos deportivos de interés general), pero no debemos llamarnos a engaño: la cita de esas sentencias reproduce, en buena medida, fragmentos del *leading case*, la STC 37/1987, de 26 de marzo (sobre la reforma agraria andaluza), que también es aludida. Asimismo, se apoya en la STC 61/1997, de 20 de marzo (sobre la Ley estatal sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), que pone el acento en el derecho de propiedad urbana.

Más interesante, por su rotundidad, es la parte que se reproduce de la STC 170/1989, de 19 de octubre (sobre la Ley madrileña del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares), que recordaba algo quizás evidente: la delimitación del derecho de propiedad

[...] no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue «a anular la utilidad meramente individual del derecho», o, lo que es lo mismo, el límite se encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho.

Las referencias a su propia doctrina finalizan con la STC 8/2023, de 22 de febrero (sobre la legislación valenciana en materia de derechos de tanteo y retracto en favor de la Generalitat), aunque lo cierto es que el fragmento transcrito deriva, a través de otras resoluciones, de la lejana STC 227/1988, de 29 de noviembre (sobre la legislación estatal de aguas).

Quizás el Tribunal Constitucional pretenda mostrar cierta coherencia en su doctrina, pero lo cierto es que estas referencias encaballadas y descontextualizadas son perturbadoras y oscurecen el alcance de esa doctrina. Nótese que la doctrina no distingue en función de si se apreció o no vulneración del derecho de propiedad privada. Y que el planteamiento se despliega con tal dosis de abstracción que, como resumen doctrinal, encaja perfectamente tanto en una decisión que estime la vulneración del derecho a la propiedad privada como en otra que la rechace, con lo que su inutilidad, más allá de cierta erudición, es manifiesta.

Más interés puede tener la mención de las SSTC 16/2018, de 22 de febrero (sobre la ley navarra de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda); 32/2018, de 12 de abril (sobre la ley andaluza que establece el deber

de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación), y 112/2021, de 13 de mayo (sobre la ley murciana de recuperación y protección del mar Menor), pero no por el fragmento que se transcribe<sup>31</sup>, sino por lo que se omite y por lo que representan esas sentencias: el rechazo a la aplicación del test de proporcionalidad en cuanto a las limitaciones del derecho de propiedad. Con especial claridad se dijo en la última de esas sentencias: «[...] ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto *ex Constitutione* al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)»<sup>32</sup>.

Con ello, la decisión acerca de la vulneración del derecho a la propiedad privada se plantea en unos términos donde el margen de apreciación se amplía considerablemente. Debe ponderarse si las medidas adoptadas (la suspensión durante siete años de la posibilidad de instar la expropiación rogada) han respetado, como exige la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>33</sup> «el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo»<sup>34</sup>, si existe «una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar»<sup>35</sup>, o si con esa injerencia la persona afectada «tuvo que soportar una carga desproporcionada y excesiva»<sup>36</sup>. Es difícil, probablemente, formular indicaciones más precisas, pero la sensación que le suscita al intérprete es de cierta incomodidad ante la imposibilidad de anticipar el resultado de ese análisis.

Por eso, aun compartiendo su sentido<sup>37</sup>, la decisión del Tribunal Constitucional resulta un tanto pobre en su argumentación, como si la cuestión

<sup>31</sup> Donde se alude, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a que «el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial [...], no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el “equilibrio justo” o “relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida” [...], teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones».

<sup>32</sup> El Tribunal Constitucional no ha repetido expresamente esa doctrina.

<sup>33</sup> Para un análisis más completo, véase Mas Badía, 2004: 630 y ss.; Barcelona Llop, 2013; y Riccio, 2018.

<sup>34</sup> STEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*.

<sup>35</sup> STEDH de 5 de enero de 2000, asunto *Beyeler c. Italia*.

<sup>36</sup> STEDH de 29 de marzo de 2011, asunto *Potomska y Potomski c. Polonia*.

<sup>37</sup> No cabe duda, como adecuadamente señala en su sentencia el Tribunal Constitucional (FJ 5), de la irrelevancia de que los afectados sigan siendo propietarios de los

fuera tan indiscutible y la resolución tan axiomática que no mereciera ser analizada en profundidad. Se dice que el legislador «obliga a soportar una carga excesiva al impedir [...] durante un periodo prolongado de tiempo su derecho a instar a la administración a que expropie sus terrenos», computando el plazo de cinco años desde la aprobación del plan y el de siete años derivado de las sucesivas prórrogas, extensión efectuada «de forma arbitraria y sin justificación alguna»<sup>38</sup>. Es más: el Tribunal Constitucional llega a formular un reproche prospectivo, al intuir la posibilidad de que «el legislador no vuelva de nuevo a prorrogar dicho plazo unos días antes de su expiración, tal y como ha venido aconteciendo, dado que la suspensión inicial se ha ido prolongando sucesivamente sin previsibilidad alguna».

### 3.3. La vulneración de la seguridad jurídica

Una perspectiva similar se adopta respecto de la hipotética vulneración de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Por un lado, hay un resumen, no demasiado extenso, de la doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica<sup>39</sup>. Y, por otro, una aplicación de esa doctrina al supuesto planteado por la cuestión de inconstitucionalidad<sup>40</sup>.

El Tribunal Constitucional perfila la seguridad jurídica como «la certeza sobre la regulación jurídica aplicable» (SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, y 29/2015, de 19 de febrero) o como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero). O más ampliamente, como «la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico» (STC 234/2012, de 13 de diciembre). Naturalmente, como recuerda el Tribunal Constitucional, este enfoque no implica la prohibición de introducción de modificaciones normativas, pues ello equivaldría a la petrificación del ordenamiento jurídico, pero sí ha de permitir la protección

---

terrenos: la clave se encuentra en si se produce una interferencia en el libre uso de su propiedad durante el período de suspensión del inicio del procedimiento de expropiación rogada.

<sup>38</sup> Gifreu Font (2018: 3184) planteaba la posibilidad de un resarcimiento económico de los afectados «mediante la interposición de una reclamación por responsabilidad patrimonial por aplicación de actos legislativos no expropiatorios de derechos, si concurren los requisitos para ello [...]».

<sup>39</sup> FJ 6.

<sup>40</sup> FJ 7.

de «la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles», aun cuando deban ponderarse «las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa, y otros factores similares» (STC 182/1997, de 28 de octubre). Es evidente que el Tribunal Constitucional ofrece argumentos de distinto signo que, en función de las circunstancias, le han de permitir valorar la constitucionalidad o no de cierta medida. Mas, lógicamente, ello aboca ineludiblemente a que «la pretendida lesión de la seguridad jurídica de los ciudadanos es una cuestión que solo puede resolverse caso por caso» (STC 51/2018, de 10 de mayo). Acaso quepa reprochar a estas consideraciones del Tribunal Constitucional que sus reflexiones sobre el principio de seguridad jurídica no son precisamente muy coherentes con ese principio: ¿qué previsibilidad o qué confianza pueden existir cuando el propio Tribunal Constitucional reconoce que, a la vista de las circunstancias concurrentes, podrá o no estimarse vulnerado ese principio?

En el supuesto analizado por la STC 168/2023, las circunstancias concurrentes parecen, en efecto, contundentes. Pero recordemos que esta valoración se asienta, en buena medida, en el análisis de la sucesión de prórrogas. Un examen compartimentado de cada una de esas prórrogas podía haber conducido a una solución distinta. Para el Tribunal Constitucional, las sucesivas prórrogas causan una situación de incertidumbre en los titulares afectados<sup>41</sup>, que choca frontalmente con el instituto de la expropiación rogada que se encaminaba, precisamente, a evitar la incertidumbre en que se encontraban esos titulares por la inactividad de la Administración<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Señalan Ortiz y De la Torre (2021) que «[l]a clave de bóveda de esta garantía [la expropiación rogada] no reside meramente en la situación gravosa que supone la pendencia de una futura expropiación [...], la razón de ser reside en el agravio de dicha incertidumbre expropiatoria en relación con la situación de los propietarios adscritos o incluidos a actuaciones porque, en su caso, la situación de provisionalidad se proyecta sobre su futura transformación urbanística en suelo urbanizado [...]. [E]l propietario cuyo suelo dotacional no ha sido adscrito no tiene otra vía de participar de la justa distribución de beneficios y cargas que la indemnización de su parcela». En este sentido, Fernández Torres (2019) observaba que la clave de la institución se encuentra en que el planeamiento somete a ciertos terrenos «a una vinculación pública que los priva del aprovechamiento patrimonializable que otorga a otros terrenos de similares características, pero con diferente calificación urbanística».

<sup>42</sup> Apunta Hernández Jiménez (2018) que la expropiación rogada «otorga un valor de seguridad jurídica al propietario que, a pesar de mantener la propiedad y posesión de su bien, no puede hacer un uso urbanístico del mismo por cuanto tal uso es

En palabras del Tribunal Constitucional, «se produce la paradoja de que no solo la Administración no cumple con su deber de expropiar los terrenos afectados por el planeamiento urbanístico sino que tampoco permite que los titulares de dichos terrenos puedan instarle a que lleve a cabo dicha expropiación, a la que tienen derecho ante el perjuicio patrimonial que les produce su inactividad».

Para el Tribunal Constitucional, hay dos elementos que permiten apuntalar la vulneración de la seguridad jurídica. En primer lugar, se reprocha el modo de proceder del legislador valenciano, al disponer la prórroga pocos días antes de que se produjera la expiración del plazo<sup>43</sup> y sin saber si se va a volver a prorrogar esa suspensión. Y, en segundo lugar, se critica la omisión del legislador valenciano en cuanto a la finalidad que justifica la suspensión y sus sucesivas prórrogas. Esta carencia se considera tanto más cuestionable en la medida que el actual art. 110.8 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, que permite declarar la imposibilidad de expropiar por ministerio de la ley, exige una serie de requisitos y garantías que no se encuentran presentes en esa sucesión de prórrogas. Ahora bien, me parece evidente que la explicación de la finalidad de la medida por el legislador no es suficiente a los efectos de evitar la vulneración de la seguridad jurídica. No basta con que el legislador exponga las razones de esa decisión: es necesario que esos motivos justifiquen la decisión. La manifestación explícita de esa finalidad puede facilitar el análisis del Tribunal Constitucional, pero nada más.

También planean sombras de constitucionalidad acerca del actual apartado 8 del art. 110 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio. A pesar de ciertas oscuridades de la norma<sup>44</sup>, parece bastante claro que, amparándose en unos indeterminados principios económicos (estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos públicos o de responsabilidad) y con ciertas garantías<sup>45</sup>, el ayuntamiento puede posponer otros cinco años adicionales la expropiación rogada:

---

dotacional, es decir, no lucrativo, cercenándose cualquier posibilidad de desarrollo urbanístico o de promoción sobre el mismo».

<sup>43</sup> Incluso, como señalan Ortiz y De la Torre (2024), «a través de una improcedente corrección de errores de la norma, que aplicaba retroactivamente la suspensión»; de «posible despiste y olvido» o «desliz» califica el caso Hervás Más (2022).

<sup>44</sup> Un análisis en Hervás Más (2020).

<sup>45</sup> Para el Tribunal Constitucional, son garantías para los titulares afectados que la decisión deba ser motivada y adoptada por el pleno del ayuntamiento, previa audiencia del interesado, y que esa declaración comporte el pago de los intereses legales al titular de los terrenos, con una limitación temporal para la efectiva adquisición de estos que se fija en un plazo de cinco años.

no es de extrañar que se haya considerado que esta medida implica la negación efectiva de una institución precisamente concebida por el legislador como de naturaleza tuitiva<sup>46</sup>. Hasta ahora, tranquilizados por la suspensión del inicio del procedimiento de expropiación rogada, los ayuntamientos no se habían planteado recurrir a esta medida. Veremos qué sucede en los próximos meses.

### 3.4. *El fallo del Tribunal Constitucional*

Sea por la contradicción con el art. 9.3 CE, sea por la vulneración del art. 33 CE, la conclusión del Tribunal Constitucional es la misma y rotunda: la inconstitucionalidad de la disp. trans. 11.<sup>a</sup> de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, en su redacción original dada por la Ley 13/2016, y en sus posteriores redacciones (tras las modificaciones operadas por las leyes 27/2018, 9/2019, y 3/2020), y también de la disp. trans. 20.<sup>a</sup> del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio.

Hay otro dato que debe destacarse: a pesar del sentido de la sentencia, no se formula ningún voto particular<sup>47</sup>. Y ello es relevante, teniendo en cuenta la habitual contraposición de interpretaciones entre magistrados que sobrevuela las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre propiedad privada.

En lo que, como es natural, no entra el Tribunal Constitucional es en las consecuencias de su fallo. No se ha modificado sustancialmente la situación financiera de la mayoría de municipios valencianos, por lo que la eliminación de esa suspensión del procedimiento puede tener efectos catastróficos en los presupuestos municipales. Habrá que ver, como he apuntado, el juego que permite el cuestionable art. 110.8 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> La paradoja es puesta de relieve por Domingo Zaballos, 2022; y 2023.

<sup>47</sup> Hervás Más (2022) hablaba (ya respecto a la mera admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad) de «crónica de una muerte anunciada».

<sup>48</sup> Sobre las diversas posibilidades de actuación de los municipios, Hervás Más (2022); y, teniendo en cuenta la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Hernández Jiménez (2018). Hervás Más (2022) indica que «todos los Ayuntamientos tenían asumido que la reactivación de las expropiaciones rogadas era un hecho consumado y que a todos los encontraría con los deberes por hacer».

### III. LA STC 168/2023 EN EL CONTEXTO DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA

#### 1. PUNTOS DE CONEXIÓN ENTRE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA STC 168/2023

Si se toma en consideración el planteamiento tradicional del Tribunal Constitucional acerca de la protección del derecho a la propiedad privada del art. 33 CE, la rotundidad y la claridad de esta STC 168/2023 es llamativa y contrasta con esa trayectoria previa: la deferencia del Tribunal Constitucional hacia el legislador en cuanto a la configuración constitucional del derecho a la propiedad privada es bien conocida y sus razones pueden ser claramente identificadas<sup>49</sup>.

- a) Por un lado, es innegable la influencia de la configuración estatutaria de la propiedad, especialmente urbana. Frente al modelo de propiedad privada del Código Civil, se expande el modelo público o administrativo de propiedad, que toma como paradigma la propiedad urbana. La conformación necesariamente estatutaria (es decir, dependiente de las reglamentaciones urbanísticas) de la propiedad urbana ve con naturalidad la delimitación legal de su contenido y, para ello, ni siquiera hace falta apelar a la función social. Proyectando esta idea al ámbito de la expropiación rogada, podría pensarse que, dado que ese instituto es configurado legalmente con arreglo a ciertos criterios, nada impide a ese mismo legislador amoldar a su conveniencia los perfiles del instituto: así, si puede hipotéticamente fijar un plazo inicial de, por ejemplo, diez años, para solicitar esa expropiación, ningún obstáculo existe para ampliarlo a quince o veinte.

En este sentido, la doctrina<sup>50</sup> apuntó la trascendencia que tenía «el arraigo que en la cultura jurídica española posee la concepción de la propiedad, típicamente la urbana como un derecho de exclusiva configuración legislativa, ante el que la Constitución poco o nada tendría que decir, salvo, claro está, por lo que se refiere a la última (y casi única) barrera de protección, la garantía expropiatoria, por cierto, también muy debilitada a su vez».

- b) Por otro lado, como consecuencia de la exclusión del recurso de amparo para la tutela del derecho a la propiedad privada (sin perjuicio

<sup>49</sup> Más ampliamente, Verdera Server (2023), y allí más referencias.

<sup>50</sup> La opinión reproducida corresponde a Rey Martínez, 2006: 962.

de que pueda alegarse en combinación con otros derechos sí susceptibles de amparo), la doctrina del Tribunal Constitucional se ha configurado fundamentalmente a través de recursos de inconstitucionalidad y, mucho más esporádicamente, a través de cuestiones de inconstitucionalidad. Como se ha resaltado acertadamente<sup>51</sup>, esta negación de la vía de amparo ha tenido una influencia decisiva en la conformación de la doctrina constitucional, en la medida que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo un análisis abstracto de la inconstitucionalidad de las normas:

Es prácticamente imposible determinar en un juicio *a priori* y en abstracto si una determinada regulación de la propiedad impide al propietario una utilidad económica al bien. Lo normal es que en términos teóricos no pueda llegarse a una conclusión inequívoca en uno u otro sentido, de manera que el Tribunal Constitucional tenderá a fallar en favor del legislador, pues estaremos por definición en el ámbito propio del juicio discrecional que al legislador incumbe.

En el caso de la STC 168/2023, se trataba de una cuestión de inconstitucionalidad y los magistrados tenían ante sí la situación de unos concretos propietarios que llevaban un buen puñado de años sin saber qué iba a suceder con su propiedad que, al menos, inicialmente, valoraban en más de un millón de euros. Es decir, no nos encontramos ante un conflicto entre principios etéreos o criterios inasibles, sino ante unos particulares que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, no podían obtener de su titularidad un rendimiento económico mínimo. La formulación de la doctrina constitucional en términos tan sumamente abstractos y generales dificulta, por lo demás, su evolución, pues la hace innecesaria. No es preciso ajustar una doctrina que, en su planteamiento fundamental, lo mismo sirve para desestimar la vulneración del derecho de propiedad como para estimarla.

- c) Como se ha expuesto, la doctrina de la que parte esta sentencia se inserta, en su formulación general, en los tradicionales criterios del Tribunal Constitucional. La diferencia se encuentra, pues, en su aplicación al caso concreto planteado. Pero este enfoque no puede hacernos olvidar que se trata de un nuevo paso en la consolidación y la reafirmación de una doctrina constitucional originada a partir de «casos límite», como fueron la decisión sobre la ley andaluza de

<sup>51</sup> Baño León, 2008: 1782-1783. El autor también subraya cómo ese enfoque dificulta la evolución jurisprudencial.

reforma agraria y las diversas resoluciones vinculadas con el asunto Rumasa<sup>52</sup>.

Estos casos pusieron a prueba el criterio del Tribunal Constitucional y, en sustancia, comenzaron a perfilar una doctrina que resultó especialmente deferente hacia el legislador. Esa doctrina, que (aunque difícilmente) podía explicarse por las particularidades de cada caso, se descontextualizó a continuación y fue empleada como construcción general, sin ser consciente de las singularidades a las que había obedecido su formulación.

- d) Puede también hablarse de un cierto «efecto trinquete» en la configuración constitucional del derecho de propiedad privada. El progresivo debilitamiento de la propiedad privada es un camino de sentido único. No hay, por lo general, vuelta atrás en la delimitación de facultades del propietario. Una vez se ha admitido como constitucionalmente adecuada cierta delimitación, no se plantea la posibilidad de que el propietario recupere esas facultades, sino que, en su caso, lo que se atisbará es una nueva delimitación de sus menguantes facultades. La función social es el instrumento predilecto para ello. Piénsese en el art. 11 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Así, la función social opera en cada ocasión sobre el contenido actual del derecho de propiedad privada: si, aceptada constitucionalmente una delimitación, se produce con posterioridad una ulterior delimitación, esta ya no toma como referencia el contenido inicial, sino el contenido previamente delimitado, y así sucesivamente<sup>53</sup>. El único límite a este procedimiento se localiza en el (impreciso) contenido esencial del derecho de propiedad.
- e) En comparación con la doctrina constitucional sobre el derecho de propiedad privada, resulta llamativo que, en la argumentación de la STC 168/2023, la función social de la propiedad solo se mencione episódicamente. Es llamativo porque la función social ha sido el habitual caballo de Troya para amparar intensas delimitaciones del contenido del derecho de propiedad<sup>54</sup>. No hay, ni por asomo, justi-

<sup>52</sup> Rey Martínez (2006: 961-962) expone con claridad este origen.

<sup>53</sup> Ya advertía Parada (1990: 48-49), hace más de treinta años, que, «de no establecerse algún límite a estas configuraciones legales, poco a poco, la propiedad puede aparecer como la margarita que el legislador deshoja, dejando en las manos del titular sólo el tallo de la flor y la espina del pago de los impuestos que toda titularidad en mayor o menor medida comporta».

<sup>54</sup> Más detalladamente, Verdera Server (2023: 891-912).

ficación desde la perspectiva de la función social y así lo constata el Tribunal Constitucional. El motivo es claro. Las razones financieras o presupuestarias de los entes municipales no equivalen a la función social de la propiedad.

- f) La fortaleza y la debilidad de la STC 168/2023 se concentran en el mismo punto. El Tribunal Constitucional pondera la incidencia que la sucesión de prórrogas de la suspensión del inicio del procedimiento de expropiación rogada supone para los titulares afectados. Con esa valoración de conjunto, le resulta evidente que se les impone una carga excesiva y no justificada, al suspender durante siete años ese procedimiento (más los que ya se derivaban de la redacción original del texto legal impugnado). Pero el propio Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana reconocía, aunque fuera incidentalmente, que no se hubiera planteado la cuestión de inconstitucionalidad si solo se hubiera dispuesto (como en otras CC. AA.) una prórroga.

La pregunta que nos debemos efectuar, entonces, es inmediata: un año de suspensión no es inconstitucional, pero siete años, sí. Tenemos clara la horquilla, pero no sabemos qué dosis de suspensión aboca a la inconstitucionalidad. ¿Se hubiera considerado inconstitucional si la suspensión hubiera sido de seis años, o de dos? No deja de resultar sorprendente que, sea cual sea el punto de inflexión, las diferencias sean tan radicales para los propietarios. Si asumiéramos, por plantear una simple hipótesis, que una suspensión superior a los cinco años fuera inconstitucional, no es fácil explicar a los propietarios afectados que, si la suspensión dura cuatro años, nada puede cuestionarse, pero que, si supera los cinco años, el conjunto de esas prórrogas es inconstitucional. No se trata, obviamente, de una situación exclusiva de las declaraciones de inconstitucionalidad, sino que este planteamiento de «todo o nada» se presenta en otros muchos ámbitos jurídicos. Pero, dada la trascendencia de que el punto de inflexión se ubique en un lugar o en otro, es absolutamente necesario que se expliquen los argumentos que justifiquen esa decisión.

Y, como decía, este planteamiento contiene su propia vía de desactivación: si el Tribunal Constitucional no considera adecuada la declaración de inconstitucionalidad de la norma, le basta con compartimentar su análisis. Le basta, en suma, en lugar de examinar el conjunto de prórrogas, limitarse a valorar el impacto que una sola de ellas, aisladamente considerada, tiene para el propietario afectado. Y se antoja difícil que, con este enfoque, pueda llegar a afirmarse que existe una carga desproporcionada y excesiva para el titular.

## 2. EL PROBLEMA LATENTE: LA INTERVENCIÓN EN LA REGULACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS DE VIVIENDA

Esta relevancia de una valoración de conjunto ya se planteó con anterioridad ante el Tribunal Constitucional, pero entonces el Tribunal rechazó ese enfoque. La STC 89/1994, de 17 de marzo<sup>55</sup>, analiza, fundamentalmente, la constitucionalidad de la prórroga forzosa prevista en la legislación arrendaticia de 1964, y planteada significativamente a través de unas cuestiones de constitucionalidad<sup>56</sup>. El Tribunal Constitucional rechaza que la prórroga forzosa vulnere el art. 33 CE, porque los preceptos cuestionados «ni suponen la desaparición o negación del contenido esencial del derecho allí reconocido, ni, por otro lado, la delimitación que de ese derecho realizan carece de fundamento o justificación constitucional».

El Tribunal Constitucional centra su análisis en la utilidad económica que, pese a la prórroga forzosa, reporta el arrendamiento al arrendador:

[...] no es la prórroga forzosa *per se* el origen de una pérdida esencial, o vaciamiento, de la utilidad económica del bien arrendado. Naturalmente, si la prórroga fuera potestativa para el arrendador, la recuperación del inmueble para su propietario a la finalización del contrato podría entrañar eventualmente una mayor utilidad para aquél, en un mercado en que se incrementan los precios de los alquileres urbanos: en este sentido, los preceptos cuestionados pueden implicar una limitación del derecho de propiedad en cuanto a su utilidad económica. Pero ello no significa que la prórroga forzosa convierta en inexistente o puramente nominal el derecho de propiedad del arrendador. Supone, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto dificulta que la merced arrendaticia se adecue con total fidelidad a la evolución del mercado de arrendamientos. Pero esa dificultad, y consiguiente limitación, no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible. Esa limitación derivada de la prórroga forzosa queda dentro de las facultades del legislador y queda justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el art. 33 CE.

El Tribunal Constitucional apela a la tradicional protección normativa de los arrendatarios, al sentido del art. 47 CE y a la estabilidad del domicilio familiar, por lo que:

<sup>55</sup> Fue ponente el magistrado Luis López Guerra.

<sup>56</sup> Un elemento que se apuntaba en esas cuestiones era que la modificación introducida por el Real Decreto Ley 2/1985 demostraba que las limitaciones del derecho de propiedad previstas en el art. 57 LAU 1964 ya no derivaban de una función social de la propiedad, en la medida en que el mismo legislador había reconocido que esa función social, traducida en la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos, ya no existía.

[r]esponde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado. Y debe señalarse que un razonamiento similar puede llevarse a cabo respecto del arrendamiento de locales de negocio, en cuanto que la prórroga forzosa representa un favorecimiento, por el legislador, del mantenimiento de empresas o actividades económicas ya establecidas, atendiendo a consideraciones de apoyo a la producción y al empleo, respaldadas por los mandatos de los arts. 35, 38 y 40 CE.

Un interesante voto particular<sup>57</sup>, por el contrario, sí entendía que esas previsiones normativas eran inconstitucionales, porque, aun reconociendo la posibilidad de que el legislador limite o restrinja las facultades dominicales, comprimiendo el derecho de propiedad para garantizar otros principios, bienes y derechos constitucionalmente protegidos, rechaza que la función social justifique cualquier intervención. Y reprocha a la sentencia que se limite a valorar la trascendencia de la prórroga forzosa y no tenga en cuenta la normativa arrendaticia en su conjunto y, en particular, la falta de actualización de la renta (art. 96 LEC 1964):

No se trata de si el Legislador, en aras de la función social de la propiedad y de la protección de otros derechos constitucionales (singularmente los reconocidos en los arts. 39.1 y 47 CE), puede limitar el poder que normalmente el dueño tiene sobre la cosa y, en consecuencia, restringir o anular las facultades de disposición, de uso o de disfrute de los bienes inmobiliarios, sino de otra bien distinta: si al constreñir el derecho de propiedad lo hace de tal manera y con tal intensidad que el contenido esencial del derecho, reducido en último término a la utilidad individual o a su conversión en un equivalente económico, quede amputado y la propiedad inmobiliaria de bienes urbanos se transforme en una peculiar institución jurídica cuya reconocibilidad como propiedad privada, según los rasgos de la institución perfilados por el Derecho Civil, resulte imposible.

Y la respuesta, en el presente caso, ha de ser afirmativa, lo que lleva necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Y ello es así no, claro está, porque en sí mismo y aisladamente considerado, la limitación que constituye el derecho de prórroga forzosa del contrato de arrendamiento del art. 57 LAU vacíe de contenido el derecho de propiedad que lo haga irreconocible como tal. Y lo mismo cabría decir de otras restricciones de las facultades dominicales como el derecho de subrogación (AATC 671/1985 y 540/1987 y STC 222/1992) o la imposición de deberes positivos al propietario (STC 301/1993). Es precisamente

---

<sup>57</sup> Formulado por el magistrado Álvaro Rodríguez Bereijo, y al que se adhieren los magistrados Pedro Cruz Villalón y José Gabaldón López.

el carácter trabado del régimen jurídico de los arrendamientos urbanos, que forma un todo único, un *continuum*, y esa consecuencia, cierre de todo el sistema, que es la no actualización de la renta arrendaticia (con el efecto consiguiente de desvalorización debido a la inflación de los precios), lo que determina, en numerosos casos, el vaciamiento total del derecho de propiedad, incluso de ese núcleo mínimo que es su utilidad económica individual, y lo hace por ello constitucionalmente inaceptable. Y sin que los jueces que han de aplicar el Derecho puedan, por sí mismos, reparar la integridad del derecho de propiedad lesionado.

La comparación del contexto de la STC 89/1994 con la actualidad resulta esclarecedora. Como consecuencia de las diversas reformas en la legislación arrendaticia y procesal, hoy los arrendadores se encuentran en una situación en que, entre otros aspectos y en función de las circunstancias, se limita la libertad de fijación de la renta, se restringe la actualización de la renta, aumenta la duración del contrato, a criterio del arrendatario, se ralentizan los procedimientos judiciales y se suspenden los lanzamientos de ciertos ejecutados. Es posible que, aisladamente consideradas, cada una de esas medidas no se repute inconstitucional, pero ¿cabe mantener la misma valoración<sup>58</sup> si se analizan en conjunto y si, además, a pesar de su carácter temporal, se prorrogan año tras año?

Curiosamente, los intentos por parte de grupos parlamentarios u otros legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad o por parte de órganos judiciales para plantear cuestiones de inconstitucionalidad sobre concretos aspectos de la regulación de los arrendamientos urbanos corren el riesgo de permitir más fácilmente esa lectura «compartimentada» del Tribunal Constitucional. En efecto, si se plantea, por ejemplo, la incidencia de la congelación de rentas en los derechos de los propietarios que hayan arrendado una vivienda, es más fácil llegar a considerar que no supone vulneración del derecho a la propiedad privada si solo se analiza ese aspecto, desgajado de otras intervenciones en la regulación de los arrendamientos de vivienda. Y, una vez considerada constitucional esa intervención, se torna más difícil que esa y otras intervenciones (también consideradas aisladamente constitucionales) merezcan en conjunto un reproche de inconstitucionalidad. Las normas son constitucionales o inconstitucionales<sup>59</sup>, por lo que no es sencillo justificar que una valoración conjunta de normas consideradas, en un análisis separado, constitucionales pueda llevar a entender que sí son inconstitucionales.

---

<sup>58</sup> Y ello sin entrar en la valoración de la eficacia económica de esas medidas: Arruñada (2022). Interesantes propuestas *de lege ferenda* en Nasarre Aznar (2020a: 562 y ss.; 2020b: 298 y ss.).

<sup>59</sup> A lo sumo, pueden serlo o no en función de la interpretación que imponga el Tribunal Constitucional.

#### IV. ¿LA VUELTA A LA NORMALIDAD? LA STC 7/2024, DE 16 DE ENERO

Vistos el contenido y el sentido de la STC 168/2023 y su relación con la tradicional doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de propiedad privada, conviene tratar de buscar una posible explicación. Al respecto cabe pensar, en una primera lectura, que nos hallamos ante un cierto cambio de rumbo en la tradicional interpretación del Tribunal Constitucional, es decir, un planteamiento de mayor respeto al contenido de la propiedad privada y un mayor control de las intervenciones legislativas. Una segunda vía pasa por entender, por el contrario, que no se trata sino de una simple aplicación de la doctrina general, motivada por las extremas circunstancias del caso analizado por el Tribunal Constitucional. Desde esta perspectiva, no hay ni cambio de rumbo ni excepción: simplemente, se considera inconstitucional porque, a pesar de la generosidad con la que el Tribunal Constitucional interpreta las facultades legislativas de conformación del derecho de propiedad, en este caso se han traspasado todos los límites.

Esta segunda parece ser la explicación más adecuada. Los criterios que prevalecieron en la STC 168/2023 han tenido un alcance ciertamente efímero. La STC 7/2024, de 16 de enero<sup>60</sup>, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra el art. 2.2 del Real Decreto Ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que se refiere a la suspensión hasta el 31 de octubre de 2021 del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en ciertos supuestos del art. 250.1 LEC, y en aquellos otros en los que el desahucio traiga causa de un procedimiento penal.

El Tribunal Constitucional ha entendido lo siguiente:

[...] la facultad de que el órgano judicial suspenda los lanzamientos de viviendas que se sustancien en procesos penales constituye una medida de alcance limitado: (i) no afecta a todos los propietarios (solamente a los titulares de más de diez viviendas); (ii) no ampara todas las circunstancias de entrada o permanencia en la vivienda sin título habilitador: es más, la medida no se aplica en las viviendas que son domicilio habitual o segunda residencia o de las que disfrute un tercero por esos mismos conceptos por cualquier título válido, ni si son inmuebles de

<sup>60</sup> BOE núm. 45, de 20 de febrero de 2024, Sección Tribunal Constitucional, pp. 20308-20328.

Ha sido ponente el magistrado Ramón Sáez Valcárcel.

titularidad pública o privada destinados a vivienda social ya adjudicada, o si la entrada o permanencia en ellas se ha producido mediando intimidación o violencia sobre las personas, o si se están utilizando para realizar actividades delictivas, o si dicha entrada se ha producido tras la vigencia del presente decreto-ley; (iii) debe tratarse de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el covid-19, en los términos que normativamente se preceptúan (situación de desempleo o expediente de regulación temporal de empleo; pérdida sustancial de ingresos en el caso de empresarios y autónomos...), y, además, ser persona dependiente *ex art. 2.2 de la Ley 39/2006* o víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo alguna persona conviviente dependiente o menor de edad; (iv) la medida no es general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes (extrema necesidad, existencia o no de alternativa habitacional); y (v) la medida tiene carácter temporal y extraordinario, en este caso, del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021. Y, adicionalmente, se incorporan medidas de compensación a los propietarios o arrendadores afectados (disp. adic. 2.ª del Real Decreto Ley 11/2020).

Y se añade:

[...] con la prórroga temporal de la potestad de suspensión de los lanzamientos de viviendas derivados de determinados procesos penales (así como de la vigencia de la suspensión eventualmente acordada por el juez), con las condiciones normativas subjetivas y objetivas contempladas en el art. 1 bis, ya expuestas, no se establece una regulación general y directa del derecho de propiedad, con vocación de permanencia, que afecte a su contenido esencial en abierta contravención con el art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE. Y ello porque el carácter extraordinario y temporal de esta medida no desaparece por el hecho de haber sido extendida, tras el fin del estado de alarma, del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021.

Por ello, entiende el Tribunal Constitucional que

[...] los incisos impugnados prevén una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que ni tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda (art. 33 CE), ni afecta, por ello, a su contenido esencial. Medida que responde a una finalidad de interés social, que tiene una incidencia temporal y parcial sobre el citado derecho, y cuya efectiva adopción requiere la ponderación de las circunstancias del caso concreto por parte del órgano judicial competente.

La comparación con la STC 168/2023 (a la que ni siquiera se cita) es significativa. Tampoco se cita ese precedente en el voto particular discrepante

que formulan cuatro magistrados<sup>61</sup>. Y es interesante este voto particular por la intensidad de su desacuerdo, aunque no pueda perder de vista el tipo de norma que era objeto de recurso. El voto particular considera que esa posibilidad de suspender lanzamientos en causas penales por delitos de usurpación de viviendas sin violencia o intimidación (art. 245.2 CP) y sus sucesivas prórrogas

[...] no es una afectación «mínima» y «temporal» del derecho de propiedad, como sostiene la mayoría. Es una afectación indefinida. Un propietario que haya visto suspendido el lanzamiento del ocupante o usurpador de su vivienda bajo cualquiera de las sucesivas redacciones del precepto [...] puede tener esa suspensión prorrogada a fecha de esta sentencia, más de dos años después. Y esa suspensión aún puede prorrogarse un año más, hasta el 31 de diciembre de 2024, conforme a la última prórroga acordada. E incluso más allá de 2025 de acuerdo con la disp. trans. 3.ª de la Ley de vivienda (modificada, otra vez, por decreto-ley).

El voto particular, además de subrayar la insuficiencia de una eventual compensación a los propietarios afectados, insiste en que la clave del análisis se encuentra en la necesidad de una valoración de todas las suspensiones:

Nuestros compañeros aíslan los periodos de vigencia de cada decreto-ley como si fueran compartimentos estancos. Omíten, por una parte, que la suspensión acordada bajo la vigencia de este decreto-ley (y no de otros) puede permanecer vigente por efecto de esas prórrogas durante varios años, veremos cuántos; y por otra, que las suspensiones acordadas bajo la vigencia de decretos-leyes anteriores (vigentes entre el 21 de enero y el 3 de agosto de 2021) pudieron permanecer prorrogadas hasta el 31 de octubre de ese año (y más allá) por efecto de este decreto-ley, y no de otros. ¿Qué clase de concepto de temporalidad es ese? ¿Dónde empieza y dónde termina esa temporalidad? No se explica, obviándose que las sucesivas prórrogas de esa medida suspensiva mediante la fórmula del decreto-ley no se compadecen con la configuración constitucional de los decretos-leyes como «disposiciones legislativas provisionales» (art. 86.1 CE).

Es evidente que, en la actualidad, conviven en el Tribunal Constitucional dos lecturas distintas del alcance del derecho a la propiedad privada y de su protección constitucional<sup>62</sup>. La STC 163/2023 fue respaldada por la totalidad

<sup>61</sup> Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera y César Tolosa Tribiño.

<sup>62</sup> Un elemento que no se suele destacar es la posibilidad de que el Tribunal Constitucional admita con más facilidad las limitaciones que afecten al uso o goce del bien, antes que a su disposición. En otras palabras, el Tribunal Constitucional es más respe-

de los magistrados, pero ha sido, probablemente, un espejismo, explicable acaso por lo burdo del comportamiento del legislador valenciano. Cuando la discusión se plantea en otros términos (con compartimentación de las normas recurridas) y confluyen otros factores (ley estatal, y no autonómica; recurso de inconstitucionalidad, y no cuestión), los magistrados mantienen sus posturas tradicionales y la postura de la mayoría consagra un sustancial vaciamiento del derecho a la propiedad privada.

### Bibliografía

- Arruñada, B. (2022). Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 3, 129-145. Disponible en: <https://tinyurl.com/38tvjfkkm>.
- Baño León, J. M.<sup>a</sup> (2008). El contenido esencial de la propiedad en el contexto del derecho europeo. En I. Agirreazkuenaga Zigorraga (col.). *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo* (vol. 2) (pp. 1781-1796). Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- Barcelona Llop, J. (2013). *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Caruz Arcos, E. (2011). Las garantías jurídicas de los propietarios de terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas: la expropiación por ministerio de la Ley. En F. López Menudo (coord.). *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno* (pp. 465-489). Madrid: Iustel.
- Domingo Zaballos, M. J. (2022). El régimen jurídico de la expropiación rogada en la legislación urbanística valenciana. Ponencia inédita en el curso *El texto refundido de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana de 18 de junio de 2021*. Castellón de la Plana: Colegio Territorial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la provincia de Castellón.
- Domingo Zaballos, M. J. (2023). Incumplimientos por la Administración actuante. La expropiación rogada. Ponencia inédita en el curso *La función social de la propiedad y gestión del suelo. Incumplimiento de los deberes urbanísticos y sus consecuencias. Las expropiaciones urbanísticas*. Valencia: Consejo General del Poder Judicial.
- Fernández Torres, J. R. (2019). ¿Puede hacer algo más el Tribunal Supremo en materia de expropiación forzosa? *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 43.

---

tuso con aquellas intervenciones legislativas que inciden en el valor de uso más que en el valor de cambio, lo cual tampoco parece justificable en la medida en que ambas facetas repercuten en el contenido económico de la propiedad. Véase Verdera Server (2023: 918-919).

- Gifreu Font, J. (2018). La expropiación por ministerio de la ley como garantía del titular dominical frente a la incierta ejecución del planeamiento urbanístico. En M. Vaquer, Á. M. Moreno y A. Descalzo (coords.). *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (pp. 3157-3193). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hernández Jiménez, H. M. (2018). El peligro de la expropiación *ministerio legis*. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 7. Disponible en: <https://tinyurl.com/ywe4mhem>.
- Hervás Más, J. (2020). 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, y 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana. *Práctica Urbanística*, 162. Disponible en: <https://tinyurl.com/ywe4mhem>.
- Hervás Más, J. (2022). 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*, 178. Disponible en: <https://tinyurl.com/ywe4mhem>.
- Mas Badía, M.<sup>a</sup> D. (2004). Derecho a la propiedad. En E. Álvarez y V. Garrido (dirs.). *Comentarios a la Constitución Europea* (pp. 599-653). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nasarre Aznar, S. (2020a). *Los años de la crisis de la vivienda*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nasarre Aznar, S. (2020b). Lluve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia. *Derecho Privado y Constitución*, 37, 273-308. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.37.02>.
- Ortiz Ballester, J. y De la Torre Vera, F. J. (2021). La degradación de la garantía de la expropiación rogada en la normativa urbanística valenciana. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 47.
- Ortiz Ballester, J. y De la Torre Vera, F. J. (2024). El Tribunal Constitucional enmienda la plana al legislador valenciano en relación con el régimen de expropiaciones rogadas. *Gómez-Acebo & Pombo*, 3-1-2024. Disponible en: <https://tinyurl.com/4s5njby8>.
- Parada, R. (1990). Evolución y crisis del instituto expropiatorio. *Documentación Administrativa*, 222, 41-78.
- Rey Martínez, F. (2006). El devaluado derecho de propiedad privada. *Persona y Derecho*, 55, 959-995. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/011.31846>.
- Riccio, A. (2018). *La propiedad en el marco del convenio europeo de derechos humanos*. Madrid: Reus.
- Roca y Roca, E. (1967). La recuperación de facultades dominicales en el art. 56 de la Ley del Suelo. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 151, 1-37. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.vi151.7557>.
- Táboas Bentanachs, M. (2023). La expropiación por ministerio de la ley. Una visión de la doctrina en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En *Actas del XIV*

*Seminari d'urbanisme (Barcelona, 2023)* (pp. 4-103). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Disponible en: <https://tinyurl.com/4m4f338f>.  
Verdera Server, R. (2023). *Pro proprietate*. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada. *Anuario de Derecho Civil*, 76, 859-988. Disponible en: <https://doi.org/10.53054/adc.v76i3.10099>.