

Valencia

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

Jorge Hervás Más

Doctor en Derecho. Profesor del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia. Jefe de Servicio del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Gandia (Valencia)

I. Introducción

La ordenación y el modelo de crecimiento urbanístico de cualquier ciudad configura y delimita determinados espacios destinados a infraestructuras, equipamientos, zonas verdes y espacios libres. Con su establecimiento se persigue proporcionar a los ciudadanos la adecuada calidad de vida que la ciudad y el diseño urbano necesitan, proporcionándoles equipamientos sociales, asistenciales, deportivos, educativos o cualquiera relacionado con las infraestructuras y servicios.

Estos espacios según su tamaño, posición estratégica y ámbito territorial al que sirven, pueden tener alcance de sistemas generales o pertenecientes a la red primaria o bien considerarse como sistemas locales o secundarios según sirven a un sector o barrio o bien al conjunto de la ciudad.

Los terrenos así calificados, para que sirvan a la comunidad ciudadana, han de convertirse en públicos y, por tanto, deben ser obtenidos por la ciudad para destinarlos al cumplimiento de la finalidad que les atribuye el planeamiento.

Tal y como expone PÉREZ LÓPEZ (1) la Ley prevé que la obtención de estos suelos por parte de la Administración, se lleve a cabo de modos distintos, dependiendo de la clase y categoría de suelo, lo que comporta que la ejecución del planeamiento se lleve a cabo, por una parte, mediante actuaciones sistemáticas e integradas, o por otra parte mediante las denominadas actuaciones asistemáticas o aisladas.

En principio, la ejecución del planeamiento de forma integrada o sistemática, que suele llevarse a cabo en el suelo urbano no consolidado y en el urbanizable sectorizado, implica que los terrenos calificados como dotacionales, independientemente de su alcance territorial, sean cedidos obligatoria y gratuitamente por los propietarios en favor de la Administración en el seno del proceso de reparcelación. (art. 18.1.a TRLSRU)

No obstante, a veces existen terrenos que el planeamiento califica como dotacionales y que no se encuentran en ámbitos territoriales que han de ser ejecutados de forma integrada o sistemática, sino aislada o asistemática. En este caso, la obtención de los mismos se logra a través de las técnicas legalmente previstas, bastante parecidas en todas las comunidades autónomas, fundamentalmente, a través de la ocupación directa y la expropiación forzosa.

La razón de ser del «derecho del propietario a ser expropiado», así como su improcedencia cuando las limitaciones al uso de la propiedad derivan de imposiciones ajenas al urbanismo, quedan explicados en distintos pronunciamientos judiciales tales como la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 20 de diciembre de 2011 (RJ 2012,2908), ponente Luis M.ª Díez-Picazo Giménez que cita:

«Es claro que la expropiación por ministerio de la ley —que constituye una excepción a la regla 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 de 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, tal como se desprende del precepto legal arriba transcrito, cuando la imposibilidad de edificar dimana del propio planeamiento urbanístico. Es claramente un mecanismo de cierre de éste 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. Muy distintas son, en cambio, las diversas limitaciones que el ordenamiento jurídico impone sobre el dominio por consideraciones ajenas al urbanismo. La sentencia impugnada atinadamente menciona, para trazar un parangón, las limitaciones derivadas de la proximidad a las carreteras; pero cabría también pensar en otras, tales como las relacionadas con aeropuertos, instalaciones militares, etc.»

En igual sentido la STS de 28 de octubre de 2013 (casación 3912/11) en similar línea argumental que la anterior, determina que estas expropiaciones denominadas por ministerio de la ley:

«Suponen una garantía frente a la inactividad de las Administraciones públicas en la gestión de los Planes de Ordenación y, concretamente, de aquellos que deban ejecutarse conforme al sistema de expropiación, permitiendo a los propietarios la posibilidad de desbloquear la situación creada por un Plan que la Administración no se decide a ejecutar y le permite obtener la compensación correspondiente a la privación que el Plan le impone, consiguiendo corregir la situación en que se coloca a los particulares como consecuencia del no ejercicio de la potestad expropiatoria.»

II. Definición de expropiación rogada

La expropiación por ministerio de la ley constituye una excepción a la regla general y 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. (2)

Las distintas legislaciones autonómicas en materia de urbanismo han venido a recoger, con variados matices, la previsión contenida en el anterior art. 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, relativa a la expropiación por ministerio de la Ley, instituto concebido como una garantía en beneficio de los propietarios de terrenos respecto de los que no resulta posible materializar el aprovechamiento urbanístico, por ejemplo, por no ser edificables, no susceptibles de cesión obligatoria o, en definitiva, ante la no consecución de la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento.

Ante el contexto de la crisis económica, que afecta tanto a ciudadanos como a Administraciones Públicas, la figura de la expropiación rogada ha adquirido un notable protagonismo, ya que numerosos propietarios de terrenos, calificados como dotaciones públicas, ven en la expropiación una salida para obtener un rendimiento económico por un producto —suelo— que en el mercado privado se ha visto notablemente depreciado.

Esto es, en lugar de convenir con el Ayuntamiento un posible cambio de calificación, la salida satisfactoria pasa por exigir a la Administración que le expropie, máxime si su inactividad genera intereses.

Con la crisis económica la expropiación rogada ha adquirido un notable protagonismo

III. Las expropiaciones rogadas en la normativa de las Comunidades Autónomas

FORMAS DE OBTENCIÓN DE LOS TERRENOS DESTINADOS POR EL PLANEAMIENTO A DOTACIONES PÚBLICAS		
C. AUTÓNOMA	ARTÍCULO	FORMAS
ANDALUCÍA	139 (LOTAU)	Cuando las dotaciones estén incluidas o adscritas a sectores o unidades de ejecución, mediante cesión obligatoria y gratuita y por los procedimientos previstos para el desarrollo de la actividad de ejecución, así como por expropiación u ocupación directa. En los restantes supuestos, mediante transferencias de aprovechamiento en virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución, cuando así esté previsto en el instrumento de planeamiento y, en su defecto, mediante expropiación forzosa u ocupación directa.
ARAGÓN	106, 107, 108 y 109 LUA	Dependiendo de la clase y categoría de suelo en que se encuentren, y de que se trate de sistemas generales o dotaciones locales, se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a sectores o unidades de ejecución, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley. Ocupación directa o expropiación forzosa.

FORMAS DE OBTENCIÓN DE LOS TERRENOS DESTINADOS POR EL PLANEAMIENTO A DOTACIONES PÚBLICAS		
C. AUTÓNOMA	ARTÍCULO	FORMAS
ASTURIAS	198, 199, 200 y 201 (LA)	Dependiendo de la clase y categoría de suelo en que se encuentren, y de que se trate de sistemas generales o dotaciones locales, se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a sectores o unidades de ejecución, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley. Ocupación directa o expropiación forzosa.
CANARIAS	257 y 258 Ley 4/2017 de Canarias	El suelo destinado a sistemas generales se obtendrá mediante expropiación u ocupación directa, cuando no se incluya o se adscriba al sector, ámbito o unidad de actuación. Los terrenos dotacionales no incluidos en unidades de ejecución se obtendrán mediante convenio, ocupación directa o expropiación. Por cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a sectores o unidades de ejecución, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley.
CANTABRIA	141, 142, 143 y 145 Ley 2/2001	Dependiendo de la clase y categoría de suelo en que se encuentren, y de que se trate de sistemas generales, o dotaciones o sistemas locales, se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a sectores o unidades de ejecución, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley. Ocupación directa, expropiación forzosa o convenio urbanístico.
CASTILLA-LA MANCHA	126 TRLCM	Los sistemas generales, cuando estén incluidos en o adscritos a sectores o unidades de actuación, mediante cesión obligatoria y gratuita y por los procedimientos previstos para el desarrollo de la actividad de ejecución en unidades de actuación urbanizadora, así como, en su defecto, por expropiación forzosa u ocupación directa. En el resto de los casos, mediante expropiación forzosa u ocupación directa.
CASTILLA Y LEÓN	66 LUCyL	Los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita en los términos establecidos en la Ley. Ocupación directa o expropiación forzosa.

FORMAS DE OBTENCIÓN DE LOS TERRENOS DESTINADOS POR EL PLANEAMIENTO A DOTACIONES PÚBLICAS		
C. AUTÓNOMA	ARTÍCULO	FORMAS
CATALUÑA	34 (TRLUCAT)	Los terrenos reservados para sistemas urbanísticos de titularidad pública, si están comprendidos en un ámbito de actuación urbanística sometido al sistema de reparcelación, se adquieren mediante cesión obligatoria y gratuita, sin perjuicio de lo que establece el artículo 150 Si es preciso avanzar la obtención de la titularidad pública y la ocupación directa regulada por el mencionado artículo no es suficiente, se puede también efectuar una actuación aislada expropiatoria. Si no están comprendidos en un ámbito de actuación urbanística sometido al sistema de reparcelación, se pueden adquirir mediante expropiación forzosa.
EXTREMADURA	Ley 11/2018 LOTUSExt art. 105 y ss	El suelo destinado a sistemas generales se obtendrá mediante: Cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a áreas de reparto y polígonos, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley. Expropiación u ocupación directa.
GALICIA	Ley 2/2016 de Galicia art. 129	Dependiendo de la clase y categoría de suelo en que se encuentren, y de que se trate de sistemas generales o dotaciones locales, se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a áreas de reparto y polígonos, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley. Ocupación directa, permuta forzosa, expropiación forzosa o convenio urbanístico.
LA RIOJA	Arts. 164, 165 y 166 Ley 5/2006 de Ordenación Territorio	Dependiendo de la clase y categoría de suelo en que se encuentren, y de que se trate de sistemas generales o dotaciones locales, se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a sectores o unidades de ejecución, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley. Permuta, a s i g n a c i ó n d e aprovechamientos en otros sectores, unidades o ámbitos, expropiación forzosa y ocupación directa.

FORMAS DE OBTENCIÓN DE LOS TERRENOS DESTINADOS POR EL PLANEAMIENTO A DOTACIONES PÚBLICAS		
C. AUTÓNOMA	ARTÍCULO	FORMAS
MADRID	Art. 90 Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid	Los terrenos destinados a elementos de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios pasarán a titularidad pública mediante: Cesión libre y gratuita sólo cuando formen parte de un ámbito de actuación, de un sector o unidad de ejecución, y de acuerdo con los términos señalados en la Ley. Ocupación directa, permuta forzosa, expropiación forzosa o cualquier otra forma de adquirir la propiedad por la Administración actuante.
MURCIA	Art. 180 Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia	Los terrenos destinados a sistemas generales o dotaciones urbanísticas públicas, se obtendrán: Cesión obligatoria y gratuita en los términos establecidos en la Ley. Ocupación directa o expropiación forzosa
NAVARRA	121, 186 y 187 Ley 35/2002	Dependiendo de la clase y categoría de suelo en que se encuentren, y de que se trate de sistemas generales o dotaciones locales, se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita, cuando estén incluidos o adscritos a áreas de reparto, de acuerdo con los procedimientos previstos en la Ley. Ocupación directa y expropiación forzosa
PAÍS VASCO	186 Ley 2/2006	El suelo y los derechos destinados a dotaciones públicas de la red de sistemas generales y locales, dependiendo de que se encuentren incluidos o no en actuaciones integradas, se obtendrán mediante: Cesión obligatoria y gratuita en los términos establecidos en la Ley. Expropiación forzosa.
VALENCIA	104 LOTUP	El suelo destinado a dotaciones públicas se podrá obtener dependiendo de la clase y categoría de suelo: Por aplicación de las técnicas reparcelatorias. Por expropiación u ocupación.

IV. Consecuencias de la no expropiación en plazo

Para el supuesto de que la Administración no lleve a cabo el inicio de la expropiación en el plazo legalmente establecido, se permite que los propietarios se dirijan contra la Administración advirtiéndole su propósito o intención de iniciar el expediente de justiprecio una vez que haya transcurrido el nuevo plazo, que la Ley concede tras esta comunicación.

La comunicación a la que nos hemos referido podrá llevarse a cabo desde el momento en que venza el plazo legalmente establecido para proceder a la expropiación y sin ninguna limitación en el tiempo, salvo que una modificación en el planeamiento la haga innecesaria.

Los efectos que produce la no comunicación de la resolución adoptada por la Administración actuante en el plazo de espera legalmente establecido, permite que el interesado acuda

directamente al Jurado Provincial de Expropiación forzosa para que establezca, con carácter definitivo, el justiprecio que corresponda.

El silencio de la administración ante la presentación de la hoja de aprecio no puede determinar un acto administrativo, sino que resulta obligada en todo caso, a los efectos pretendidos por quien insta la expropiación. (STS de 12/3/2013 recurso 2890/2010). No obstante y a pesar del silencio de la Ley, la Administración está plenamente facultada para oponerse a la expropiación.

De hecho, la valoración sobre la improcedencia de la expropiación por ministerio de la ley la realizará el Ayuntamiento interponiendo el correspondiente recurso contra la resolución decisoria del justiprecio por el Jurado, sin que la oposición al requerimiento o advertencia impida la incoación del expediente por ministerio de la ley.

Este es el criterio expuesto por ejemplo en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 marzo de 2001, recurso 7970/1996 que determina claramente que: «El Ayuntamiento carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente de justiprecio, pues éste tiene lugar por ministerio de la Ley mediante la presentación ante el mismo de la hoja de aprecio.»

V. La necesidad de acreditar la propiedad

La depuración física, jurídica y registral es determinante en todo proceso de expropiación por ministerio de la Ley. Para ello, el expropiado al presentar su hoja de aprecio debe acreditar fehacientemente la propiedad del bien sobre el que se solicita la expropiación rogada. Esta es la conclusión expuesta entre otras por la sentencia del TSJ CV de fecha de 8 de febrero de 2019 N.º de recurso 433/2016 (Ponente Carlos Altarriba Cano) que inadmite una solicitud por ministerio de la ley por los siguientes motivos:

«el interesado no ha acreditado la titularidad del bien, cuya expropiación pretende, ni la posible existencia de la superficie, al no figurar el registro de la propiedad, ni en escritura pública, y ni en el catastro que acredite su propiedad, se han producido expresos actos de calificación registral, denegatorios de la inscripción del exceso de cabida que ahora se pretende, que el actor ha consentido; lo que demuestra, una vez más, la improcedencia de su actual reclamación».

Expuesto lo anterior y como así expone CARDONA LLOPIS (3) , aunque el artículo 34 LEF parece que limita las competencias del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa a la única y exclusiva determinación del justiprecio, en los expedientes de expropiación por ministerio de la Ley estos órganos deben examinar la concurrencia de los requisitos formales y sustantivos de la solicitud de valoración como cuestiones previas a la fijación del justiprecio.

Por este motivo los Jurados Provinciales tienen potestad para inadmitir a trámite una solicitud de expropiación rogada por los siguientes motivos:

- a)** Requisitos formales: Cuestiones sobre titularidad, identificación de la parcela, superficies y cumplimiento de los plazos previstos en el art. 104.1. y 2 LOTUP.
- b)** Requisitos sustantivos: Clasificación y calificación del suelo, comprobación de que los suelos dotaciones no se encuentran en ámbitos de distribución de beneficios y cargas.

VI. Fecha de referencia para la valoración

En cuanto a la fecha a que ha de referirse la valoración de los bienes expropiados, hay que señalar que es la del inicio del expediente de justiprecio, que se produce con la presentación ante la Administración de la hoja de aprecio por parte de la persona expropiada.

Por tanto, la fecha de referencia, ni debe ser la valoración del bien a fecha de entrada en vigor del Plan, ni al transcurso de los cinco años como «plazo de espera», sino que en cualquier circunstancia y situación debe estarse a la tasación según los criterios de valoración previstos en la fecha de presentación de la hoja de aprecio.

Este es el criterio expuesto por el TSJ CV, entre otras por las sentencias de 13 de septiembre de 2019 (Ponente M.J. Domingo Zaballós, 6 de junio de 2019 (Ponente M.L. Pérez Padilla), 8 de marzo de 2019 (Carlos Altarriba Cano) y finalmente la sentencia de 21 de febrero de 2019 (Estrella Blanes Rodríguez).

De este modo, la fecha de presentación de la hoja de aprecio marca la normativa urbanística aplicable a efectos de valoración. Ahora bien, la excepción se produce cuando existen cambios normativos desfavorables a la propiedad entre la fecha advertencia y la presentación de la hoja de aprecio: (ST Sala C-A TSJCV (Sección 1a) 497/2019, 4 noviembre; (Sección 4a) 476/2018, 5 diciembre; 82/2016, 25 febrero; 542/2015, 16 diciembre)

VII. Generación de intereses de demora

Por lo que se refiere al devengo de los intereses de demora, en las expropiaciones rogadas podrán solicitarse desde el momento de la presentación de la hoja de aprecio. De hecho, esta previsión es, en todo caso, aplicable en todas las comunidades autónomas ya que, donde no está expresamente regulado por la legislación urbanística propia de cada una de ellas, es de aplicación las previsiones contenidas al respecto en la Legislación sobre Expropiación Forzosa. Además del pago de los intereses por demora en la determinación del justiprecio (art. 56 LEF) se abonarán los intereses por demora en el pago del precio a partir de la determinación de éste. (art. 57 LEF)

Por lo que se refiere a esta cuestión, siempre ha existido una razonable duda en cuanto al «*dies a quo*» para el cómputo de estos intereses en los expedientes de expropiación rogada, bien desde el mismo momento de la presentación de la hoja de aprecio o por el contrario una vez transcurridos seis meses desde su presentación. (art. 56 LEF)

Esta cuestión se ha resuelto por la reciente sentencia del TS de 11 abril de 2019 (Rec. 5422/2017) que realiza una remisión al artículo 69.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 sobre la expropiación por ministerio de la ley y que determina claramente que: «(...) los intereses de demora se devengarán desde la presentación por el propietario de la correspondiente tasación».

Rechaza de este modo el Tribunal Supremo la aplicación de los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa (artículos 56 y 57), pues estos van referidos a las expropiaciones no urbanísticas, ordinarias y de urgente ocupación.

Por tanto, en las expropiaciones rogadas los intereses de demora se calcularán desde que el propietario presenta su hoja de aprecio o tasación.

VIII. La expropiación rogada en la Comunidad Valenciana

1. Introducción

No cabe duda que las expropiaciones rogadas se intensifican especialmente en un contexto de crisis económica. De hecho, las restricciones presupuestarias y la falta de capacidad financiera de la mayor parte de Ayuntamiento provoca, sin lugar a dudas, la paralización de las expropiaciones ordinarias y en consecuencia un correlativo aumento de las solicitudes de expropiación por ministerio de la ley.

Por ello, el artículo 104 de la LOTUP incorporó, en su primera redacción, el artículo 185 bis de la LUV, si bien amplió su contenido en una clara vocación de restringir al máximo posible el ámbito de la expropiación rogada.

En este sentido y analizando los precedentes normativos de la expropiación rogada en la Comunidad Valenciana, la reacción del legislador valenciano fue, primero, derogar a finales de 2011 el precepto del ROGTU y, a continuación, incorporar a la LUV un nuevo y reformado artículo 185 bis. En este contexto, cabe recordar que el ROGTU (4 AÑOS+6 MESES) redujo considerablemente los plazos previstos en el artículo 69 del TRLS 1976 (5 AÑOS + 2 AÑOS). Otras autonomías (como, por ejemplo, Cataluña) reaccionaron introduciendo modificaciones legislativas para diferir o suspender la eficacia temporal de la garantía que comporta la expropiación por

ministerio de ley.

2. El tiempo de espera desde la entrada en vigor del plan

Por lo que se refiere al procedimiento para hacer efectivo el derecho a la expropiación rogada, se mantienen en la Comunidad Valenciana el esquema y los plazos del art. 69 del TRLS 76, en el sentido de que han de transcurrir 5 años desde la entrada en vigor del plan y, a partir de ese momento, formular la advertencia de iniciar el expediente de expropiación. La hoja de aprecio se presentará vencido el plazo de 2 años desde la advertencia sin que se haya procedido a incluir los terrenos dentro de un ámbito para su obtención mediante reparcelación.

Se prevé un tratamiento diferenciado para los propietarios con reserva de aprovechamiento. En este caso, el plazo se reduce a tres años desde que se formalizara la transferencia. (art. 104.3 LOTUP)

Expuesto lo anterior y por lo que se refiera a la expropiación rogada, debe hacerse constar que no todos los terrenos dotacionales son susceptibles de ser expropiados, sino que la expropiación única y exclusivamente es predicable respecto de aquellos que reúnan las siguientes condiciones:

- a)** Ha de tratarse de un suelo clasificado como urbano o urbanizable en los que no se haya autorizado un uso provisional.
- b)** Ha de ser un terreno calificado como dotacional, de la red primaria o secundaria, no sujeto a cesión obligatoria, por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas.
- c)** Los suelos objeto de expropiación rogada no deben estar incluidos en áreas de reparto pluriparcelarias —esto es en unidades de ejecución— ni tampoco en áreas de reparto uniparcelarias, es decir, no comprendidas en el ámbito vial de servicio de parcela edificable alguna.
- d)** En el caso de reserva de aprovechamiento, el propietario tiene la carga de demostrar o justificar la imposibilidad, en el marco del planeamiento vigente, de transferir o materializar la reserva de aprovechamiento.

Por otra parte, y con referencia a los distintos matices que en materia de expropiación por ministerio de la Ley se han introducido a través de los pronunciamientos judiciales que se han dictado tanto por el Tribunal Supremo como por parte de los Tribunales Superiores de Justicia, deben formularse las siguientes conclusiones:

- a)** No procede respecto de suelos no urbanizables o los suelos urbanizables pendientes de un desarrollo por un programa de actuación urbanística. Sentencia de 26 de octubre del 2011 Recurso: 1218/2008 (ROJ: STS 7871/2011).
- b)** No opera respecto de terrenos cuya calificación como dotacional responde a limitaciones derivadas de la proximidad a carreteras así como otras infraestructuras, tales como las relacionadas con aeropuertos, líneas ferroviarias, instalaciones militares (Sentencia del TS de 21 de diciembre de 2011). En cambio, si que opera respecto de terrenos incluidos en pleno cauce del barranco y de la corriente natural de las aguas, dominio público hidráulico. (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2012, recurso 6281/2008)
- c)** El hecho de formar parte de una unidad de ejecución no es necesariamente causa de exclusión de la expropiación «*ope legis*». En este sentido, cabe citar la sentencia del Tribunal Superior de justicia de Castilla y León de 30 de noviembre de 2012, que si bien viene referida a la legislación de dicha comunidad autónoma, sus argumentos son de interés pues considera que si que procede instar la expropiación por el propietario si la finca en cuestión está incluida en una unidad de ejecución, calificada como Espacio Libre de Uso Público (L.U.P.), y que el sistema para la obtención de los terrenos que se establece es el de expropiación y que el órgano actuante es el Ayuntamiento. La Sala razona que el propietario afectado queda indefenso ante la inactividad de la Administración respecto a la no ejecución en plazo del instrumento de planeamiento, con merma del contenido de su derecho de propiedad, limitado por las determinaciones urbanísticas que contemplan el destino de su terreno a una dotación urbanística pública sin posibilidad de obtener licencia de edificación alguna.
- d)** La no publicación en boletín oficial de las normas urbanísticas del plan no impide la

aplicación del instituto de la expropiación rogada. En la STS, Sec. 6ª, 16-09-2013, RC 5918/2010 se razona que la publicación de las normas de los planes urbanísticos en los boletines oficiales responde a una finalidad de garantía de los administrados que resulten afectados por dichas normas, por lo que debe ser interpretada y aplicada desde dicha perspectiva, además de que no puede acogerse que sea el propio Ayuntamiento el que pretenda prevalecer en la falta de publicación íntegra de las normas del Plan de Ordenación Urbanística de dicha localidad para desconocer, en perjuicio del interesado, los naturales efectos del planeamiento municipal cuando ha estado durante años desarrollando y aplicando el mismo.

e) El promotor de la expropiación es el propietario, quién debe acreditar haber ostentado tal condición durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del plan, más los dos años siguientes a la fecha de haber efectuado la advertencia al Ayuntamiento de iniciar el expediente expropiatorio.

3. Administración expropiante

De conformidad con la nueva redacción operada por la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP, ahora las referencias hechas al «Ayuntamiento» (*sic*) en relación tanto con el anuncio de inicio del expediente de justiprecio como con el cómputo del plazo para que los propietarios puedan recurrir a la intervención del jurado provincial de expropiación (apartados 1 y 2 del artículo 104), se hacen ahora en favor de cualquier «Administración competente», redacción que coincide ahora con el artículo 69 TRLS 1976.

Por tanto, la previsión que contempla el nuevo apartado primero del art. 104 LOTUP ya fue resuelta, entre otras por las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 6 de junio de 2019 y de 21 de septiembre de 2018 (ambas de la Ponente Lucía Padilla Ramos) referidas al PERI del Barrio del Carmen, concretamente en las expropiaciones rogadas de la Muralla Islámica. En este caso el Ayuntamiento de Valencia, consideraba que la solicitud de expropiación rogada debía dirigirse no contra la Administración Local, sino contra la propia Conselleria competente en materia de Patrimonio, en virtud del Convenio de colaboración firmado entre ambas.

La Sala determina claramente que el legislador valenciano, consideró que en la Comunidad Valencia debe acudirse a la literalidad del precepto entendiéndose que la LOTUP concretó el término Administración, por el más concreto de Ayuntamiento, de tal manera que la hoja de aprecio debía dirigirse contra este último.

A partir de ahora, la solicitud podrá realizarse frente a cualquiera de las Administraciones territoriales con competencias en la materia, especialmente en razón a los posibles Convenios de colaboración entre Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Estado.

Como novedad la Ley 9/2019 de 23 de diciembre de Acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat Valenciana atribuye la legitimación pasiva en las expropiaciones rogadas a la: «Administración que sea titular del bien». De este modo, el suelo dotacional de propiedad de otras Administraciones Públicas según la distinta legislación sectorial (dominio público hidráulico, infraestructuras ferroviarias, carreteras) liberará al Ayuntamiento de su expropiación, incluso aunque este haya incorporado a su Plan General dichas determinaciones.

4. Excepciones a la expropiación rogada

El art. 104.3 LOTUP determina las siguientes excepciones a la expropiación rogada:

a) Terrenos dotacionales clasificados como suelo no urbanizable.

Este supuesto de exoneración fue incluido a través de la Ley 1/2012 de 10 de mayo de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Estratégicas con objeto de evitar la expropiación de los distintos suelos dotaciones que los Planes Generales de los municipios contemplaban en suelo no urbanizable.

Como así se ha apuntado anteriormente, esta cuestión ha sido analizada entre otras por la sentencia del TSJ CV de fecha de 7 de febrero de 2019 (Ponente Lourdes Pérez Padilla) que enjuicia la solicitud de expropiación por ministerio de la Ley de un parque en suelo no

urbanizable (zona verde incluida en la red primaria) en Alcalá de Xisvert (Castellón) e incorporado también en el ámbito del Plan Rector de Usos y Gestión de la Sierra de Irtá. La Sala determina la inaplicación de la expropiación rogada en suelo no urbanizable.

En igual sentido, la sentencia del TSJ CV de 28 de noviembre de 2011 (Ponente Edilberto Narbón González) que declara la inadmisión de la expropiación forzosa de una Red primaria en suelo no urbanizable en el término municipal de Valencia.

b) 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.

Por lo que se refiere a esta excepción debemos hacer referencia entre otras a la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo N.º 9 de Valencia de 17 de noviembre (PO 328/2017) que inadmite la expropiación rogada respecto de una finca clasificada como dotacional y afecta a una explotación agrícola en plena producción.

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. Precisamente este último inciso obedece a la novedad introducida por la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP.

5. La plena acreditación de la propiedad

La expropiación rogada exige la plena acreditación de la titularidad del terreno sobre el que se solicita la expropiación rogada, circunstancia que debe hacerse mediante la aportación de documento público inscrito en el Registro de la Propiedad. De esta forma y según resulta del artículo 3 de la LEF, salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará como propietario o titular a quién con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad o, en su defecto, quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente.

Por otra parte, el pago del justiprecio queda supeditado a la aportación de la certificación registral del bien a favor del sujeto expropiado. (art. 43.4 del TRLSRU 2015). Asimismo, debe ser la propia propiedad a quién incumbe la obligación de formular la relación completa de bienes y derechos a expropiar, mediante una descripción de la situación física y jurídica de las fincas objeto de expropiación.

Por razones obvias, la propiedad objeto de expropiación por ministerio de la Ley debe estar libre de cualquier carga o gravamen, sin que sea admisible la existencia de embargos o hipotecas sobre el bien. Finalmente, en una situación de *pro indiviso*, se requiere que sean la totalidad de los propietarios quienes insten la expropiación «*ope legis*», en la medida en que supone un acto de disposición de un bien inmueble. (Sentencia del TSJ CV 9 de enero de 2019 Ponente Miguel Ángel Olarte Madero). Asimismo, en los supuestos de discrepancia entre la superficie registral, la identificada por el Ayuntamiento y la derivada del alzado topográfico presentado a instancia de parte se admite que sean los propios Juzgados y Tribunales de lo contencioso quienes la superficie objeto de expropiación, sin necesidad de dar traslado a la Jurisdicción Civil. (Sentencia de 10 de octubre de 2018 del TSJ CV Ponente Desamparados Iruela Jiménez).

6. Interrupción y reinicio de los plazos cuando hayan existido transmisiones onerosas

La LOTUP trata de evitar la comercialización interesada de las zonas verdes, equipamientos y las otras dotaciones de tal manera que cita que en los supuestos de transmisiones lucrativas o de carácter oneroso, los plazos para solicitar la expropiación rogada (5+2) quedan suspendidos con necesidad de reiniciar el expediente «*ab initio*».

Por ello y según lo previsto en el art. 104.6 LOTUP, el ejercicio del derecho a instar la expropiación por ministerio de la ley, exige haber ostentando la condición de propietario durante la totalidad del plazo de 7 años (5 años desde aprobación del planeamiento más 2 desde el anuncio de expropiación), sin cuyo requisito no podrá valorarse el bien por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. No obstante, la Ley matiza que 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, desde el origen, para el nuevo propietario.

La adquisición de la parcela vía sucesión hereditaria no forma parte de los supuestos de transmisión onerosa (compra-venta, adjudicación judicial en pago de una deuda, etc.), por lo que la transmisión *mortis causa* ni interrumpe ni renueva los plazos previstos en el art. 104.6 LOTUP.

Finalmente debe hacerse constar que el citado reinicio de los plazos en los supuestos de cambio de titularidad del inmueble expropiado, no afecta a las reservas de aprovechamiento, aplicándose en este sentido una auténtica subrogación real por lo que el adquirente del citado «aprovechamiento flotante» se sitúa en la misma posición que el inicial titular de la reserva. (STSJ 22 de mayo de 2019 Ponente Miguel Ángel Olarte Madero).

7. Interrupción del plazo para la ejecución de la expropiación. La modificación del plan

El cómputo de los plazos de 5 y 2 años, respectivamente previstos en la normativa valenciana, podrán interrumpirse, por el plazo máximo de 1 año, con motivo de la modificación o revisión del plan que tenga por objeto la inclusión del terreno dotacional dentro de un sector o unidad de ejecución.

Por lo que se refiere a esta disposición, debe hacerse constar que el art. 104.4 LOTUP determina un plazo de suspensión de un año hasta la definitiva aprobación del instrumento de planeamiento. Obviamente este criterio manifestaba un absoluto desconocimiento de los plazos mínimos de tramitación y aprobación de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico, por muy sencillo que sea. De esta forma, la necesidad de acudir al procedimiento de Evaluación Ambiental de Planes y Programas junto con los plazos propios de instrucción de un Plan urbanístico hace imposible la aprobación de un Plan, más si cabe todavía si nos encontrásemos ante determinaciones de la ordenación estructural.

En este contexto, se considera más razonable la necesidad de ampliar el plazo hasta el momento de la aprobación definitiva del Plan, como así se ha realizado por otras Comunidades Autónomas (4) .

Con independencia de los plazos, GOZALVO ZAMORANO (5) critica acertadamente este supuesto de exoneración en el sentido de permitir una operación consistente en la modificación de la ordenación para suplir una deficiente o incumplida gestión, es un contrasentido. Así encontramos que la ordenación dibujada se ve forzada a doblegarse ante la herramienta que le sirve, por un mal funcionamiento de ésta, resultando que paradójicamente, es la ordenación la que finalmente se deforma para contribuir a solucionar el problema

8. El extraño computo de los intereses en el pago del justiprecio derivado de las expropiaciones rogadas en la Comunidad Valenciana

Por lo que se refiere a este apartado, la adición que la Ley 9/2019 de 23 de diciembre de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana, realiza sobre el art. 104 LOTUP, incorpora un sorprendente y singular sistema de compensación en favor del expropiado, a través de un generoso sistema de devengo de intereses en el pago del justiprecio..

El pago de intereses en la determinación del justiprecio (art. 104.9.a LOTUP) no ofrece novedad alguna y sigue lo dispuesto en el epígrafe séptimo de este estudio. De esta forma, el día inicial para el computo de intereses sería la presentación de la hoja de aprecio (sin el período de vacatio de 6 meses) y el día final, el de su definitiva determinación por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

Ahora bien, mayor conflictividad genera el nuevo régimen jurídico del devengo para los intereses en el pago del justiprecio (art. 104.9.b) cuyo «*dies a quo*», sorprendentemente no se fija en el propio acuerdo de este Jurado más los seis meses sino que inexplicablemente se avanza en el tiempo, fijándose como «*dies a quo*», otra vez el de la presentación de la hoja de aprecio.

Sin lugar a dudas con esta redacción, se acumulan sin razón de ser y en un mismo espacio temporal, intereses en la determinación y en el pago del justiprecio penalizando, efectivamente a las Administraciones que tardan en abonar los justiprecios y realitzar las Actas de pago derivades

de las expropiaciones rogadas.

De esta forma si un Ayuntamiento, sin tener en cuenta el tiempo en el que el expediente se tramita en el Jurado, tardase 4 meses en fijar el justiprecio y finalmente tardara 8 meses en pagar el mismo, según el art. 57 LEF debería pagar intereses por 2 meses, mientras que curiosamente con la redacción del art. 109.4.b LOTUP la Administración acabaría pagando 12 meses de intereses.

9. El requisito de la imposibilidad de efectuar la equidistribución de los beneficios y cargas en el marco del plan general

A. Supuestos de equidistribución de beneficios y cargas

Según el art. 104.2 LOTUP, para solicitar la expropiación por ministerio de la ley, el titular de la propiedad deberá justificar la imposibilidad de efectuar la justa distribución de los beneficios y cargas en el marco del plan general⁵.

Por aplicación al siguiente supuesto de hecho, debería hacerse constar la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de septiembre de 2019 (Ponente Carlos Altarriba Cano) que enjuicia la expropiación rogada presentada para un terreno incluido en una unidad de ejecución en Montserrat (Valencia) o la sentencia también del TSJ CV de fecha de 11 de junio de 2010 (Ponente Manuel José Domingo Zaballós) que hace lo propio respecto de la solicitud de expropiación de una parcela integrada en un Área de reparto en Ribarroja del Turia (Valencia). En este sentido la Sala determina que:

«La superficie de la parcela está incorporada a una unidad de ejecución por lo que la actualización de sus derechos urbanísticos debe realizarse a través de un Programa de Actuación Integrada y en consecuencia es perfectamente viable y posible la justa distribución de bienes y derechos.»

Esta excepción no afecta única y exclusivamente a los suelos dotacionales incluidos en unidades de ejecución, sino que también puede referirse a los suelos dotacionales del ámbito del vial de servicio de parcelas urbanas y sujetas a Programas de Actuación Aislada.

Este es precisamente el caso analizado por la sentencia del TSJ CV de 21 de febrero de 2019 (Ponente Estrella Blanes Rodríguez) en el Barrio de Nazareth de Valencia que determina la improcedencia de la expropiación por ministerio de la ley de un vial al que da frente la parcela, por cuanto el mismo puede ser adquirido mediante la delimitación de un área de reparto uniparcelaria y un proyecto de reparcelación forzosa.

B. Carga de la prueba que acredite la imposibilidad de equidistribución de beneficios y cargas

No debe olvidarse en este contexto, que el citado artículo 104.2 LOTUP trata de invertir la carga de la prueba y en este sentido exige que sea el propio propietario, y no la administración, quien justifique que no existen, o no se puede delimitar áreas de reparto en el ámbito del planteamiento capaces de asumir, en todo o en parte, el suelo dotacional del que es propietario.

Este criterio contrasta con el propio de distintas Sentencias del Tribunal Supremo, por todas, la Sentencia de fecha de 4 de diciembre de 2012 (Ponente Wenceslao Olea Godoy) que concluye que: *«en razón al carácter antiformalista de la petición de expropiación, es suficiente con que quede constancia clara de la intención del propietario de que se inicie el procedimiento y la ausencia de motivación de la Administración para denegar, por motivos de fondo o materiales, la prevalencia de la expropiación que impone el Planeamiento.»*

De esta forma y como así expone GOMEZ HITA (6) no debería trasladarse al propietario la compleja justificación de acreditar con sus propios medios que resulta imposible materializar la distribución equitativa de cargas y beneficios en el marco del plan general, o en el caso, de reservas de aprovechamiento, así como la inexistencia o imposibilidad de delimitar áreas de reparto capaces de asumir total o parcialmente la transferencia de aprovechamiento reservado.

10. La entrada de los derechos de tanteo y retracto en las expropiaciones por ministerio de la Ley

A. Naturaleza

El derecho de tanteo incide en la libertad negocial de las partes de los contratos mediante los que se acuerde la transmisión de bienes al proporcionar al tanteante la capacidad de decidir la adquisición de un bien que por voluntad de su propietario iba a ser transmitido a otro sujeto. El derecho de retracto y como así expone QUINTANA LÓPEZ (7) atribuye al retrayente, como titular del mismo, la capacidad de privar del bien o cosa retraída que hubiera sido adquirida de forma onerosa previamente por un tercero o retraído; derecho que puede tener un origen legal, convencional o, en su caso, voluntario (STS de abril de 2008).

Por lo tanto, el ejercicio de ambos derechos supone, desde el punto de vista objetivo, una limitación a la libre circulación de los bienes, que afecta, desde la perspectiva de los sujetos afectados por el ejercicio de estos derechos, a la facultad dominical de disponer de los bienes propios, de ahí que la jurisprudencia venga manteniendo una interpretación restrictiva de la aplicación de las normas atributivas de ambos derechos en virtud del principio *odiosa sunt restringenda* [STS de 6 de febrero de 1991 (sala primera) y STS de 21 de abril de 2004 (sala tercera)], así como la necesidad de motivar la decisión de ejercerlos, conforme razona la Sala de lo Contencioso-Administrativo de País Vasco con argumento que acepta el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de enero de 2004.

Por lo que se refiere a esta cuestión, hasta la fecha no ha existido regulación de los derechos de tanteo y retracto en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas. De hecho, se cuenta con una regulación de este tipo de derechos en el ámbito de las viviendas de protección pública (artículos 51 a 53 de la Ley 8/2004 de 20 de octubre de la Generalitat Valenciana, modificada Ley 27/2018 de 27 de diciembre) o para los bienes de interés cultural (artículo 22 de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano). Esta previsión, también trae causa del artículo 19 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos CV (8), idénticos a los previstos en el artículo 25.3 de la Ley 43/2003 Estatal de Montes.

En cualquier caso, la delimitación del contenido de los derechos de adquisición preferente, responde a una competencia propia no estatal y sí autonómica, como así ha refrendado el Tribunal Constitucional en la sentencia N.º 143/2017, de 14 de diciembre de 2017 según el siguiente criterio:

El derecho de tanteo incide en la libertad negocial de las partes de los contratos

«Por el contrario, la determinación del momento en que se produce la sujeción al retracto y tanteo administrativo, cuya existencia misma depende de que las Comunidades Autónomas lo hayan regulado, no tiene amparo en el artículo 149.1.8 CE ni en ningún otro título competencial

estatal. En consecuencia, es inconstitucional el inciso del artículo 12.1.a) "y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante". Consecuentemente, como se ha señalado en el FJ 1, esta conclusión se extiende a ese mismo inciso del artículo 42.3 del Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.»

B. Antecedentes normativos

En materia urbanística, con algunos antecedentes que se remontan a la legislación de casas baratas de principios del siglo XX, la legislación del suelo ya hace algunos años reguló los derechos de tanteo y de retracto a favor de los ayuntamientos con objeto de que éstos pudieran obtener terrenos para su incorporación al patrimonio municipal del suelo; así, primero fue la Ley 7/1989, de 8 de junio, de la Comunidad Foral de Navarra y, casi coetáneamente pero con posterioridad a la STC 170/1989, de 19 de octubre, fueron los arts. 90 a 97 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre régimen urbanístico y valoraciones del suelo, del Estado, preceptos estos aprobados con vocación supletoria, razón por la cual fueron declarados inconstitucionales los correspondientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLR 1992) por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

Sin embargo, las dos posteriores leyes estatales de suelo, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de

régimen de suelo y valoraciones, y la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo —en la actualidad Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR 2008)— ya no incorporan la regulación de los derechos de tanteo y de retracto en el ámbito urbanístico, al interpretarse que el legislador estatal carece de competencia para ello.

En la actualidad, casi todas las Comunidades Autónomas regulan en sus leyes urbanísticas los derechos de tanteo y de retracto para ser ejercidos en el ámbito urbanístico por las Administraciones públicas, regulación que resultará aplicable sin perjuicio de las disposiciones relativas a estos derechos que contienen los arts. 83 a 86 del Real Decreto 1.093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

C. Ámbito de aplicación

La puesta en escena de los derechos de adquisición preferente en materia de expropiaciones rogadas responde, sin lugar a dudas, a una novedad que necesariamente disminuirá el importe de los justiprecios a abonar a los propietarios. De hecho, la experiencia que otorga la casuística de ciudades y municipios demuestra, que en los últimos tiempos, la compra de zonas verdes y resto de suelos dotaciones se ha convertido en un auténtico producto financiero para su propietario con unas rentabilidades económicas altísimas y con un riesgo de inversión cero.

Expuesto lo anterior, el análisis de las escrituras públicas demuestra bienes dotacionales comprados a un precio determinado, que se multiplica de forma exponencial en el momento de pedir la expropiación rogada. Visto esto, debe hacerse constar respecto del ámbito de aplicación de los derechos de tanteo y retracto, que éste incluye a las transmisiones *inter vivos* de los terrenos dotacionales que regula el Anexo IV apartado I .2 LOTUP.

Por otra parte, estos derechos de adquisición preferente, no solamente afectan a las primeras transmisiones, sino también a segundas y posteriores, pero sin que pueda aplicarse con carácter retroactivo respecto de contratos traslativos de la propiedad realizados antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2019.

Finalmente, los derechos de tanteo y retracto deben circunscribirse a las expropiaciones dotacionales, sin que deban trasladarse a las reservas de aprovechamiento.

Con expresiones genéricas, el ordenamiento jurídico admite el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en caso de transmisiones intervivos, por lo que, en principio, resulta indiferente el tipo de contrato mediante el que se pretenda realizar o se realice la transmisión, admitiéndose expresamente la compraventa y la dación en pago, sin excluirse de raíz otras fórmulas contractuales, como la permuta. (STS de 2 de julio de 2008), sin perjuicio de que la transmisión por permuta pueda plantear problemas para el ejercicio de los derechos de tanteo o retracto, pues el titular de estos derechos ha de poder satisfacer plenamente los intereses del transmitente mediante la entrega de una cosa de idéntica naturaleza.

En este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2004, ha servido de apoyo al alto tribunal para negar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a la Administración en un caso en que la transmisión se efectuaba como aportación no dineraria de unas fincas a la constitución de sociedades anónimas, pues «la figura del retracto se desnaturalizaría, puesto que la Administración no puede ponerse en el lugar del adquirente de las fincas —sociedades anónimas—, al serle imposible el cumplimiento de la contraprestación a que éste se obliga, cual es la transmisión de acciones de las fincas» (STS de), fundamento que determina un ejercicio restrictivo de estos derechos.

En cuanto a las transmisiones sometidas a condición, siendo suspensiva, no puede ejercitarse el derecho de retracto, porque ciertamente mientras no se cumpla la condición el bien no entra en el dominio o en la esfera particular de la persona de la que se retrae. En caso de condición resolutoria, la adquisición se verifica en el mismo momento de la enajenación, con independencia de que, cumplida que sea la condición, deba resolverse (9) .

D. Ejercicio de los derechos de tanteo y retracto

Siguiendo a ESTRUCH ESTRUCH (10) y en cuanto a las obligaciones del propietario

transmitente, debe hacerse constar que la notificación de la transmisión deberá identificar de forma plena el bien que se pretenda transmitir y además, señalar el precio o contraprestación, forma de pago, el nombre del adquirente, y cualesquiera otras condiciones esenciales de la transmisión que puedan influir en la determinación de la Administración expropiante, de una forma plena, cabal y exacta, completa y perfecta, tanto de las cláusulas esenciales como no esenciales (referencia, artículo 85. 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística).

Dado el contenido de la notificación, el propósito de enajenar no puede ser impreciso o indeterminado a modo de declaración de intenciones, sino que ha de estar concretado. (11)

En cuanto a la forma de la notificación, la LOTUP se refiere a que sea «fehaciente», es decir, debe quedar constancia tanto de su contenido como de la recepción del mismo por parte del destinatario (12) (burofax, requerimiento notarial, o notificación electrónica (art. 43 LPACAP).

En otro orden de cosas y por lo que se refiere a las obligaciones de la Administración, debe hacerse constar que una vez recibida la notificación a la que nos hemos referido anteriormente, el Ayuntamiento o Administración expropiante dispone que de un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo. En todo caso, dicho plazo es anterior a la transmisión porque de haberse producido ya no podría ejercitarse el derecho de tanteo sino el de retracto.

Con el ejercicio del derecho de tanteo, la Administración expropiante quedará obligada al pago del precio en idénticas condiciones que las pactadas por quien realiza la transmisión. La aceptación de la correspondiente Administración habrá, por tanto, de ser pura, y si en el contrato preparatorio que dio lugar al ejercicio del derecho de tanteo se hubiesen establecido condiciones suspensivas o resolutorias, así deberá aceptarlas la correspondiente entidad pública.

Finalmente, si transcurrido el plazo indicado, la Administración expropiante no ha manifestado su voluntad de ejercitar el derecho de tanteo, el titular podrá transmitir el bien a la persona que identificó como adquirente en la previa notificación. (13)

E. Aspectos formales: competencia y procedimiento

Por lo que se refiere al procedimiento y en el marco del artículo 116.4.d) de la Ley 33/2003 Patrimonio de las Administraciones Públicas, el ejercicio del derecho de tanteo incorpora un supuesto de adquisición directa, sin necesidad de ningún procedimiento de concurrencia competitiva.

En igual sentido, el expediente administrativo debe incluir un informe de valoración urbanística, consignación presupuestaria (artículo 173.5 TRLRHL), trámite de audiencia (art. 82 LPACAP) y finalmente la aprobación del acta del ejercicio del tanteo.

F. Ejercicio del derecho de retracto

Por lo que se refiere al derecho de retracto, y como como así expone MONER GONZALEZ (14) el derecho de retracto no dispone de la naturaleza de acto «subsidiario» sino subsiguiente al tanteo. El tanteo-retracto es una institución única que garantiza que en caso de transmisión de un terreno dotacional, la Administración tenga siempre preferencia para su adquisición frente a cualquiera en igualdad de condiciones.

Por lo que respecta al momento en el que puede ejercitarse y pese a que algunas Sentencias (SSTS de 31 de octubre de 1988, 14 de octubre de 1994) el derecho de retracto puede ejercitarse ya en el momento de la perfección del negocio jurídico-transmisivo al margen de la consumación del mismo.

Finalmente debe quedar meridianamente claro en el ejercicio del derecho de tanteo, la obligación de la Administración de destinar el bien objeto de adquisición preferente a la finalidad dotacional que la calificación del suelo representa. En estas circunstancias, la STSJ de Andalucía, de 22 de enero de 2003 anula un retracto ejercido por la Administración por carecer de la justificación medioambiental requerida, así como la sentencia también del TSJ de Andalucía de 28 de septiembre de 2006 y de 26 de julio de 2007 que hacen lo propio con respecto a la anulación del retracto ejercido por la Administración por no estar suficientemente justificado.

G. Sujetos del derecho de retracto

El sujeto pasivo contra quien se ejercitará el retracto es el adquirente y por tanto, en ningún caso el transmitente. De esta forma se obliga a los notarios y registradores que autoricen o inscriban, respectivamente, escrituras de transmisión de terrenos calificados como dotación pública para que pongan en conocimiento de la Administración este tipo de transmisiones.

H. Requisito de ejercicio. Plazo

El plazo para ejercitar el derecho de retracto es de un año desde que se tenga conocimiento fehaciente de la transmisión. (art. 107.4 LOTUP). La jurisprudencia exige que el conocimiento del retrayente debe ser preciso y exacto, de todas las condiciones y circunstancias (STS de 20 de mayo de 1981 y de 6 de febrero de 1992), que puede haberse obtenido por cualquier medio (STS de 12 de febrero de 1991). Dado que la prueba de no haber tenido conocimiento es imposible, si la Administración retrayente alega esa falta de conocimiento se producirá una inversión de la carga de la prueba, debiendo probar el adquirente (sujeto pasivo del retracto) que efectivamente aquel conocimiento existió.

El precio real es el que debe satisfacerse para el legítimo ejercicio del derecho de retraer

Como hemos visto, el legislador establece el posible ejercicio del derecho de retracto dentro del año siguiente al momento en que se tuvo conocimiento sin limitar el tiempo transcurrido desde la transmisión. Por lo tanto, y en opinión de MORILLO VELARDE (15) cuando se realice una transmisión de las que posibiliten el ejercicio del retracto este derecho estará latente hasta que la Administración tenga conocimiento de dicha transmisión y ello con independencia de los años que hubiesen transcurrido desde que se celebrara el negocio jurídico transmisivo. Si obtenido el conocimiento se decide ejercitar el derecho de retracto deberá satisfacer el precio realmente pagado por el adquirente debidamente actualizado pero no deberá satisfacer el mayor valor que, en su caso, por

el transcurso del tiempo haya podido adquirir el suelo.

En cuanto a la naturaleza del plazo se trata de un plazo de caducidad y, por tanto, no puede ser objeto de interrupción (SSTS de 11 de julio de 1992, y 30 de septiembre de 1992).

I. Precio del retracto

El precio escriturado, es al que habrá de estarse, en principio, a los efectos del ejercicio del retracto, salvo que se demuestre que fue otro el real y efectivo de la transmisión.

Asimismo, el precio real es el que debe satisfacerse para el legítimo ejercicio del derecho de retraer, toda vez que tal derecho no es otro que el de subrogarse en las mismas condiciones pactadas en el contrato.

Una de las cuestiones que se constituyen como clave de bóveda en todo ejercicio del derecho de retracto, se centra en la determinación del precio de la transacción. En este sentido, podemos encontrarnos con precios simulados a la baja, con fines de ocultamiento a la Hacienda Pública del auténtico valor pactado del bien transmitido, o bien al alza elevando el mismo, ficticiamente, con la finalidad de evitar el ejercicio de tal derecho. En este contexto, el criterio del Tribunal Supremo no ofrece discusión y por tanto el retracto ha de realizarse por el precio real y verdadero en que fue vendida la finca y no por el simulado e inferior que se hizo constar en la escritura pública de venta (la STS de 24 de noviembre de 2004 (Tol 520761)).

Finalmente y en los casos dudosos y en los más evidentes relativos a la determinación del precio en el retracto, o cuando no haya constancia del mismo o sea significativamente desproporcionado e inferior al valor de lo vendido, hay que estar por razón de justicia al precio real, que es el que debe prevalecer. (Sentencia Tribunal Supremo de 4 de julio y 20 de septiembre de 1988, 12 de junio de 1984, 11 de julio de 1996).

11. Suspensión del plazo para solicitar la expropiación voluntaria. Las moratorias urbanísticas

Las graves consecuencias financieras y presupuestarias que han supuesto para el capítulo de inversiones de los presupuestos municipales los expedientes expropiatorios iniciados por ministerio de la Ley ha conllevado la aprobación de diversas moratorias y suspensiones en este tipo de expedientes.

La primera moratoria se introduce con la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (nueva DT 11ª LOTUP) que citaba:

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

En igual sentido, la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, amplía esta moratoria hasta el 31 de diciembre de 2020.

Ambas disposiciones son copias literales de la modificación legislativa efectuada en Catalunya, a través de 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, por el que se incorpora una Disposición Final 3ª para diferir o suspender la eficacia temporal de la expropiación por ministerio de la ley, dado el quebranto económico que supone para las Administraciones.

Como acertamente expone CARDONA LLOPIS, la redacción de ambas Disposiciones únicamente suspenden «los plazos preceptivos» pero nunca la expropiación rogada en sí. De esta forma, en el supuesto de una solicitud presentada en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa con posterioridad al 1 de enero de 2017 (16) , pero que haya cumplido los plazos previstos en los apartados 1 y 2 del art. 104 LOTUP, debe necesariamente ser admitida por el Jurado y acordar la valoración de la misma.

12. Imposibilidad de ejecutar la expropiación rogada por razones de estabilidad financiera

A. Introducción

Por lo que se refiere a este apartado, el art. 104.8 LOTUP según la redacción realizada por la Ley 1/2019 de 5 de febrero, introduce como novedad, la declaración por parte del Ayuntamiento de la imposibilidad de asumir una expropiación por interés de ley, si esta comprometiera seriamente a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

El artículo realiza una clara correspondencia con la declaración de la imposibilidad material del cumplimiento sentencias de condena a pago de cantidad líquida prevista en el artículo 105.2 en relación con el artículo 106.4 ambos de la LRJCA. En estos casos y cuando la ejecución de la sentencia produce un «trastorno grave a su Hacienda» se permite su ejecución «en la forma que sea menos gravosa para aquella».

La expresión «grave trastorno» responde a un concepto jurídico indeterminado que ha venido siendo precisado por la jurisprudencia en el sentido de entender que sólo puede considerarse producido, cuando para el cumplimiento de la sentencia en los plazos previstos en la ley sea necesario desatender necesidades económicas de gran importancia a cargo del ente obligado al cumplimiento o recurrir a procedimientos de financiación cuyo carácter extraordinario pueda provocar un desequilibrio financiero. (Sentencia TSJ Andalucía de 29 de septiembre de 2017 Ponente Perez-Piaya Moreno o la Sentencia del TSJ Murcia de 6 de noviembre de 2016 Ponente Saez Domenech)

Esta declaración no implica el desistimiento o la renuncia a la expropiación de la dotación sino un aplazamiento en su efectiva adquisición en el tiempo, hasta un plazo máximo de 5 años.

B. Presupuestos para declarar la imposibilidad material de ejecutar la expropiación

Por lo que se refiere a este supuesto, no cabe duda que necesariamente deberá acreditarse la afección de la expropiación a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos o de responsabilidad.

En este caso, debe acudir a los siguientes principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

a) Principio de estabilidad presupuestaria. (art. 3 LEPySF) en cuanto a la situación de equilibrio o superávit estructural.

b) Principio de sostenibilidad financiera. (art. 4 LEPySF) en cuanto a la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Para el cumplimiento de este principio de sostenibilidad financiera, todas estas operaciones se someterán al principio de prudencia financiera.

c) Principio en la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. (art. 7 LEPySF). En este sentido, las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

d) Principio de responsabilidad. (art. 8 LEPySF) Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones de estabilidad presupuestaria, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

La acreditación de esta afección a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, deben ser justificados necesariamente mediante Informe del Departamento de intervención que justifique el compromiso serio a estos principios de estabilidad.

Obviamente y como así expone MONER GONZALEZ, para determinar el grave compromiso a la Hacienda pública Local deben conocerse tanto la hoja de aprecio presentada por el expropiado como la contradictoria realizada por la Administración.

C. Administración competente para declarar la imposibilidad de asumir la expropiación rogada

Por error u olvido, el art. 104.8 LOTUP residencia única y exclusivamente la competencia para la declaración de imposibilidad de llevar a cabo la expropiación rogada al Ayuntamiento en Pleno (art. 22 LBRL) sin olvidar que corresponde a la Alcaldía-Presidencia las atribuciones en materia de desarrollo de la gestión económica (art. 21.1.f LBRL) o la propia gestión urbanística (art. 21.1.j LBRL)

Lo mismo ocurre cuando la LOTUP parece que atribuye la competencia en materia de «expropiación rogada» al Ayuntamiento, cuando no hay que olvidar que la nueva redacción del art. 104.1 LOTUP ha hecho extensiva la expropiación rogada a cualquier «Administración competente» pudiendo en este caso ser declarada a cualquier otra Administración.

De esta forma, si la expropiación rogada se atribuyera a una CCAA, la competencia debería asumirla el titular de la Consejería correspondiente.

D. Plazo para declarar la imposibilidad y procedimiento

La declaración de imposibilidad material de asumir la expropiación rogada, debe realizarse antes de transcurrir los plazos previstos en el párrafo primero art. 104 LOTUP, es decir 5 años desde la entrada en vigor del Plan, 2 años desde el anuncio de la solicitud de expropiación más 3 meses desde que el propietario formula su hoja de aprecio a la Administración y en todo caso antes que el Jurado fije el justiprecio.

En todo caso, se trata de dos opciones a nuestro juicio contradictorias por cuanto obviamente para que el Jurado Provincial fije de forma definitiva el justiprecio, es preciso agotar los plazos previstos con anterioridad, por lo que no hay razón para que el apartado 8º permita dos plazos distintos cuando lo lógico es que la Administración trate de dilatar lo máximo esta declaración.

E. Los intereses en favor del expropiado en los supuestos de imposibilidad material de cumplimiento

Finalmente, el art. 104.8 LOTUP determina claramente que la declaración de imposibilidad de asunción de la expropiación incorpora el derecho del expropiado al cobro de intereses en referencia al justiprecio fijado de manera definitiva.

Nos encontramos en este caso con una diferencia con respecto a las moratorias de las Leyes 13/2016 y 27/2018 de acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat Valenciana en el sentido que ambas determinan la no exigencia de intereses.

Para el cómputo de estos intereses sobre el justiprecio el «*dies a quo*», debe concretarse que se realiza con la declaración de imposibilidad, mientras que el «*dies ad quem*», se produce con la efectiva adquisición del bien que se realiza con el acta de ocupación y pago. Pero lo bien cierto es que estos se solapan con intereses del artículo 56 LEF y 57 LEF, desde la presentación de la hoja de aprecio por el propietario;

IX. La expropiación rogada de las reservas de aprovechamiento

Por lo que se refiere a este apartado y según lo dispuesto en el art. 104.5 LOTUP, los propietarios de reservas de aprovechamiento, previa justificación de la imposibilidad de transferir la reserva, pueden solicitar la expropiación respecto de los terrenos que cedieron, en el plazo de tres años.

Una de las cuestiones que mayor controversia ha suscitado en esta materia responde a la posible aplicación de las moratorias previstas en las Leyes 13/2016 y 27/2018 a las expropiaciones rogadas. De esta manera la eliminación por el legislador de la excepción a la moratoria en el artículo 104.5 por remisión a la Ley 27/2018 se contradecía con la Disposición Transitoria 11ª que mantenía la excepción.

En opinión de la Circular interpretativa emitida por la Conselleria de Política Territorial de la Generalitat Valenciana, se trata de un error de hecho, y claramente el legislador quiso eliminar la excepción a la moratoria prevista en su día en la Ley 27/2018, olvidándose de eliminarla en la DT 11ª, que también la recogía. Por lo tanto, se entiende que no debe aplicarse la excepción; es decir, que los propietarios de reservas de aprovechamiento no pueden solicitar la expropiación rogada mientras dure la suspensión (hasta el 31 de diciembre de 2020 (17)). Esta conclusión ha sido resuelta de forma definitiva por la Ley 9/2019 de 23 de diciembre de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat que ratifica la plena aplicación de la moratoria y por el mismo tiempo tanto a las expropiaciones de suelos dotacionales como el suelo afecto a una reserva de aprovechamiento.

Los titulares de estas reservas de aprovechamiento, harán valer su derecho frente a la Administración beneficiada por la dotación adquirida, que podrá ser tanto el propio Ayuntamiento como cualquiera otra entidad exista o no un Convenio de colaboración (ST TSJ CV de 6 de septiembre de 2019). Por ejemplo, la sentencia de 17 de julio de 2019 del TSJ CV (Ponente Lourdes Pérez Padilla) condena a la Diputación Provincial de Valenciana a abonar las reservas de aprovechamiento realizadas en la variante de Ribarroja del Turia.

X. Bibliografía

- CARDONA LLOPIS M.D. «Expropiación forzosa y Jurados de expropiación» Conferencia impartida en el marco del curso de análisis de las novedades del Urbanismo Valenciano según la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP, organizadas por la Diputación Provincial de Valencia. noviembre 2019
- GÓMEZ ZAMORA L. «La expropiación forzosa. Teoría y práctica de la institución» Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia 03/2019
- ESTRUCH ESTRUCH J. «Los derechos de tanteo y retracto regulados por la Ley de Patrimonio

Cultural Valenciano». Revista Electrónica de Derecho Civil Valenciano 31/07/2008.

— RAMOS MEDRANO, J. A.: «Los derechos de tanteo y retracto en la legislación urbanística.» Dykinson, Madrid, 1995.

— COCA PAYERAS, M.: «Tanteo y retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica.» Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1988.

— MONER GONZALEZ. F.J. «Novedades en materia de expropiación forzosa» Novedades de la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP. Curso impartido por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Comunidad Valenciana. octubre 2019.

— MORILLO VELARDE PÉREZ J.I. Los retractos legales a favor de las Administraciones Públicas. RAP núm. 165 septiembre-diciembre 2004. Dos clases de retractos: Retractos plenamente administrativos y los retractos civiles a favor de las AAPP.

— GOZALVO ZAMORANO M.J. «La problemática de la gestión de las zonas verde» Tesis defendida en la Universidad Politécnica de Valencia. noviembre 2015.

— GOMEZ HITTA, M., «Modalidades singulares de gestión: expropiación y ocupación directa», en Instituciones de Derecho Urbanístico y Ambiental de la Comunidad Valenciana. Ley 5/2014, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, Juan Enrique Serrano López (dir.), Thomson Reuters, Madrid, 2016.

— PÉREZ LÓPEZ J.L. «La iniciativa del propietario en la expropiación de terrenos destinados a dotaciones públicas.» Práctica Urbanística, N.º 71, Sección. mayo 2008, pág. 88, Editorial LA LEY

— QUINTANA LÓPEZ «Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica» Editorial Tirant Lo Blanch. 2001.

NOTAS

- (1) PÉREZ LÓPEZ J.L. «La iniciativa del propietario en la expropiación de terrenos destinados a dotaciones públicas.» Práctica Urbanística, N.º 71, Sección. mayo 2008, pág. 88, Editorial LA LEY

[Ver Texto](#)

- (2) GÓMEZ ZAMORA L. «La expropiación forzosa. Teoría y práctica de la institución» Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia 03/2019

[Ver Texto](#)

- (3) CARDONA LLOPIS M.D. «Expropiación forzosa y Jurados de expropiación» Conferencia impartida en el marco del curso de análisis de las novedades del Urbanismo Valenciano según la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la LOTUP, organizadas por la Diputación Provincial de Valencia. noviembre 2019.

[Ver Texto](#)

- (4) Art. 142 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

[Ver Texto](#)

- (5) GONZALO ZAMORANO M.J. «La problemática de la gestión de las zonas verde» Tesis defendida en la Universidad Politécnica de Valencia. noviembre 2015.

[Ver Texto](#)

- (6) GOMEZ HITTA, M., «Modalidades singulares de gestión: expropiación y ocupación directa», en Instituciones de Derecho Urbanístico y Ambiental de la Comunidad Valenciana. Ley 5/2014, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, Juan Enrique Serrano López (dir.), Thomson Reuters, Madrid, 2016.

Ver Texto

- (7) QUINTANA LÓPEZ «Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica» Editorial Tirant Lo Blanch. 2001.

Ver Texto

- (8) STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de febrero de 2006 (Tol/ 999928). La inclusión de una finca en una zona de protección paisajística sujeta a los derechos de tanteo y retracto no supone una limitación al ejercicio del derecho de propiedad que de lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ver Texto

- (9) STS de 16 de noviembre de 1998 (Tol 1718866). «Debe rechazarse asimismo la invocación de la denominada condición suspensiva que se pactó en la compraventa celebrada entre Darsa de Barcelona, S. A., y Larok, S. A., pues debe señalarse, en primer lugar, que dicha venta quedó perfeccionada al haber convenido las partes en la cosa objeto del contrato y en el precio, según dispone el art. 1450 del Código Civil, habiéndose abonado, incluso, parte del precio en el acto del otorgamiento de la escritura pública, aunque quedara depositado en poder del Notario, por lo que la condición tenía, en realidad, un carácter resolutorio que, por otra parte, no llegaría a operar, ya que el ejercicio del derecho de retracto supondría, ya, por sí mismo, la resolución del contrato. A mayor abundamiento, de los términos en que aparece estipulada dicha condición, se desprende claramente que se trata con ella de hacer impracticable el derecho de retracto previsto en las bases del concurso de adjudicación de los terrenos, del que trae causa la titularidad de la entidad vendedora y a cuyas bases deben ajustarse tanto el destino como las eventuales transmisiones de los mismos, lo que impide tomar en consideración una causa de nulidad del acuerdo impugnado que aparece anudada un uso más que discutible de la autonomía de la voluntad contractual de la compañía apelante».

Ver Texto

- (10) ESTRUCH ESTRUCH J. «Los derechos de tanteo y retracto regulados por la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano». Revista Electrónica de Derecho Civil Valenciano 31/07/2008.

Ver Texto

- (11) RAMOS MEDRANO, J. A.: «Los derechos de tanteo y retracto en la legislación urbanística.» Dykinson, Madrid, 1995.

Ver Texto

- (12) STSJ de Andalucía, sede en Sevilla, de 3 de octubre de 2007 (Tol 1293376).

Ver Texto

- (13) COCA PAYERAS, M.: «Tanteo y retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica.» Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1988.

Ver Texto

- (14) MONER GONZALEZ. F.J. «Novedades en materia de expropiación forzosa» Novedades de la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la Ley 1/2019. Curso impartido por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Comunidad Valenciana. octubre 2019.

Ver Texto

- (15) MORILLO VELARDE PÉREZ J.I. Los retractos legales a favor de las Administraciones Públicas. RAP núm. 165 septiembre-diciembre 2004. Dos clases de retractos: Retractos plenamente administrativos y los retractos civiles a favor de las AAPP.

Ver Texto

- (16) Fecha de entrada en vigor de la D.A 11ª LOTUP según la Ley 13/2016 de 29 de diciembre.

Ver Texto

- (17) http://politicaterritorial.gva.es/documents/20551182/168_102480/ARTICLE+104.5-

DT+11+20190504.pdf/c3be2006-b31e-4e7b-8562- 69dc2f785106

[Ver Texto](#)