



Trabajo Fin de Grado

El Derecho de Reversión como garantía frente a la actividad expropiatoria de la Administración Pública

Autor/es

Raquel Esteras Salvador

Director/es

Prof. Dr. D. Víctor Escartín Escudé

Facultad de Derecho
2014

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS.....	4
NOTA PRELIMINAR.....	6
I. INTRODUCCIÓN.....	8
II. MARCO NORMATIVO Y CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN.....	19
III. LAS EXCEPCIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN.....	26
1. La afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública.....	27
2. Ejecución de la <i>causa expropriandi</i> durante diez años.....	30
IV. SUPUESTOS QUE HABILITAN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN.....	33
1. El derecho de reversión por inejecución de la obra o no establecimiento del servicio.....	35
2. Existencia de partes sobrantes.....	38
3. La desafectación del bien expropiado.....	42
4. La reversión libremente pactada en el negocio jurídico expropiatorio.....	46

V. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN.....	47
VI. INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA FRENTE AL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN.....	57
1. El pago del precio de reversión.....	57
2. Imposibilidad de la devolución <i>in natura</i> del bien expropiado.....	62
VII. CONCLUSIONES.....	67
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	72

ABREVIATURAS

AN	Audiencia Nacional.
AP	Audiencia Provincial.
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CC	Código Civil
CCAA	Comunidad Autónoma.
CE	Constitución española de 1978.
Coord.	Coordinador.
Dir.	Director.
FJ	Fundamento Jurídico.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
LOFAGE	Ley 7/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Núm.	Número.
P.	Página
<i>Ob. cit.</i>	<i>Obra citada.</i>

<i>Op. cit.</i>	<i>Opinión citada.</i>
<i>RAP</i>	<i>Revista de Administración Pública</i>
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957.
<i>REDA</i>	<i>Revista Española de Derecho Administrativo.</i>
S	Sentencia.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
Vol.	Volumen.

NOTA PRELIMINAR

Desde el Trabajo de Fin de Grado de Derecho, denominado “El derecho de reversión como garantía frente a la actividad expropiatoria de la Administración Pública”, he pretendido realizar un tratamiento jurídico del derecho de reversión, configurado como la última garantía que disponen las normas reguladoras de la expropiación forzosa a favor del expropiado.

La posición de privilegio jurídico que permite a las Administraciones Públicas asumir, a través de una transferencia coactiva, bienes y derechos que no le son propios, ha de ser fiscalizada a través de un método de control del buen uso de la potestad expropiatoria: el derecho de reversión.

Cuando las necesidades públicas que justificaron la privación de la propiedad han sido cumplidas y los intereses generales se entiende que han sido satisfechos, son razones de justicia material las que excluyen la aplicación del instituto reversal. Sin embargo, nada impide que los bienes o derechos vuelvan a sus anteriores propietarios cuando desaparecen tales necesidades públicas, pues precisamente el derecho de reversión contiene en sí mismo indiscutibles valores de justicia.

En concreto, el motivo que me ha llevado a elegir esta temática se fundamenta en el hecho de querer ahondar más en la institución expropiatoria, y precisamente, en el conjunto de garantías de las que dispone el ciudadano frente a la ilegítima desposesión de bienes por una de las intervenciones más enérgicas de la Administración Pública: la expropiación forzosa. No obstante, mi inquietud por el tema procede de haber cursado los estudios en Derecho Administrativo, de la mano del Prof. Dr. D. Víctor Escartín

Escudé, a quien agradezco toda su atención, y sin cuya ayuda y guía, no habría sido posible la realización del presente Trabajo de Fin de Grado.

Desde esta óptica, he tratado de analizar la reversión observando su evolución histórica desde los inicios más remotos hasta la más inminente actualidad, junto con las sucesivas reformas que han hecho posible su presente configuración en la legislación expropiatoria. De igual manera, he pretendido realizar un estudio de la naturaleza y fundamentación jurídica de este derecho, haciendo hincapié en su justificación constitucional, desde un punto de vista material y competencial, contrastando diferentes opiniones doctrinales.

En la presente aproximación al instituto reversional se prestará particular atención a las diversas cuestiones que plantea su controvertido anclaje constitucional, pues aun no tratándose de una garantía constitucional de la expropiación, sí constituye en cierta medida parte de la función social de la propiedad.

Por otro lado, he abordado el conjunto de circunstancias objetivas, subjetivas y temporales admitidas legalmente que habilitan el ejercicio del derecho de reversión, así como las consecuencias derivadas del ejercicio del mismo, en cuanto a la devolución del bien expropiado y del justo precio pagado en su momento por el beneficiario. Asimismo, se ha intentado aportar las principales resoluciones judiciales dictadas por los Tribunales españoles en esta materia.

Finalmente, se ha procedido a la elaboración de un conjunto de conclusiones extraídas del análisis jurídico de la reversión expropiatoria, en las que se ha procurado llevar a cabo un análisis global de la institución así como del conjunto de problemas derivados del ejercicio reversional. Problemas, que proceden en su gran mayoría de la falta de previsión legal, siendo la doctrina la que se ha ocupado de su resolución.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho de reversión es aquel que constituye, tal y como expresa la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, “un principio de validez inconcusa según el cual, frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, deben remitir en todo lo posible los efectos económicos de ésta”. De este modo, los bienes expropiados habrán de ser restituidos a su primitivo dueño o sus causahabientes, abonando estos su precio.

El análisis de cualquier institución jurídica, debe ir precedido, cuando menos, del estudio de la evolución histórica. Ello no es más que la consecuencia necesaria de la búsqueda de las razones que posibilitaron el nacimiento de esta intuición. Punto de partida que explica, en la mayoría de los casos, las vicisitudes y cambios que pone de manifiesto el paso del tiempo en su inexorable acción sobre las categorías jurídicas.

Como es lógico, el desarrollo del derecho de reversión se encuentra estrechamente vinculado a la evolución de la expropiación misma, de la que constituye un elemento esencial. Sin embargo, no aparece como tal en los orígenes del Derecho Romano, existiendo otros remedios cuya finalidad consistía en que no se lesionare injustamente un interés propio por causa del derecho de expropiación forzosa, bien impidiendo su realización definitiva, o bien logrando que el particular fuere completamente resarcido por el daño sufrido en sus bienes expropiados, desde el punto de vista económico¹.

No obstante, entre el conjunto de remedios previstos a lo largo de la historia del imperio romano, merece la pena destacar el derecho de los ciudadanos a recurrir contra el decreto de la expropiación forzosa, por causa de utilidad pública y en interés común, como podemos deducir con absoluta claridad de los principios generales del Derecho Público Romano, el cual concedía varias alternativas a los ciudadanos dañados por un

¹ Sobre los aspectos más relevantes de la expropiación forzosa en el Derecho romano *vid. LOZANO CORBÍ, E.: La expropiación forzosa, por causa de utilidad pública y en interés del bien común, en el Derecho romano*, Zaragoza, Mira Editores, 1994.

acto administrativo, aunque desde esta perspectiva se diluye la existencia de una garantía bastante relativa del particular expropiado, al interponer su petición, dado que él, evidentemente, se enfrentaba a una administración que era al mismo tiempo, juez y parte, por lo que la objetividad y la serenidad que tiene un juez independiente, constituido frente a las dos partes, aquí se perdería probablemente².

Sin embargo, la reversión expropiatoria aparecerá en Francia; en concreto en la Ley francesa de 7 de Julio de 1833, para pasar, más adelante, a la Ley de 1941. Pero con anterioridad, la Ley francesa de 8 de marzo de 1810 acogió la reversión, aunque fuere incipientemente, determinando que en caso de que aquello que hubiere sido expropiado, no tuviere como destino la satisfacción de un interés o utilidad pública, sus antiguos propietarios, podrían pedir su devolución.

En nuestro país, el derecho de reversión tuvo que esperar a la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, ya que la primera ley española en materia de expropiación no configuró esta garantía ciudadana como tal, sino que vagamente reconocía un derecho de tanteo, que únicamente podía dar fruto en el supuesto de que no se ejecutase la obra, mediando previa declaración del Gobierno o del empresario en el que se explicase su deseo de deshacerse de lo que no iba a ser afectado a la obra pública.

Así, la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, reguló este derecho en unos términos más amplios y ajustados a la finalidad auténtica de la expropiación forzosa, estableciendo tres causas para que tuviera lugar la reversión: no ejecución de la obra, o que ejecutada, resultare parcela sobrante, y que quedaren fincas sin aplicación por haberse frustrado el objeto de la enajenación, siempre y cuando, el primitivo dueño devolvriere la suma que hubiese recibido o que proporcionalmente correspondiere por la parcela. Esta primera legislación expropiatoria se caracterizaba por no estipular limitación temporal alguna en cuanto al ejercicio de este derecho, cuando la Administración expropiante desafectaba la cosa expropiada del fin que había motivado la expropiación.

² LOZANO CORBÍ, E: «Expropiación forzosa en el derecho romano» en *Derecho Administrativo Histórico*, FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., (dir.), Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP), Santiago de Compostela, 2005, pp.205-304.

Posteriormente, la Ley Cambó de 24 de julio de 1918 redujo la posibilidad de reversión al plazo de treinta años posteriores a la expropiación inicial, suponiendo por una parte, la regulación de un plazo de prescripción del derecho de reversión y, por otra, la modificación del criterio para determinar el importe que debe abonar el reversionista al recuperar la finca.

Finalmente, fue la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, que en los artículos 54 y 55, así como los artículos 63 a 70 del Reglamento de 26 de Abril de 1957, configuró el derecho de reversión, en sentido propio. Conviene advertir que el derecho de reversión en la LEF de 1954, fue profundamente modificado por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación introduciendo, lógicamente, importantes reformas en el régimen de la reversión.

De una primera lectura de la reforma se podría deducir que la misma se circunscribe a la exclusión de los derechos de reversión y la regulación de la valoración que ha de pagar el reversionista, sin embargo la realidad es que la Ley introdujo sustanciales modificaciones, algunas mero reflejo de la jurisprudencia, hasta el punto de suponer de hecho un régimen jurídico distinto. Así, entre otras novedades, puede resaltarse la no existencia del derecho de reversión cuando, una vez desafectado el bien, se acuerde, justificadamente, una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social; el establecimiento de un plazo para el nacimiento del derecho de reversión; la ampliación del plazo para solicitar la reversión de uno a tres meses; forma de valoración del derecho; traslado de competencia para resolver desde el órgano expropiante al titular de los bienes, y la inscripción del derecho preferente en el Registro de la Propiedad, eliminando la excepción al principio de tercero hipotecario que recoge en la actualidad el artículo 69 del REF.

Una vez realizado un breve análisis sobre la evolución histórica del derecho de reversión desde sus inicios más remotos hasta la más inminente actualidad, procede estipular qué debemos entender por reversión expropiatoria, haciendo referencia a diferentes opiniones doctrinales y jurisprudenciales.

Pues bien, GARCÍA DE ENTERRÍA considera la reversión como un efecto propio del instituto expropiatorio derivado del juego de la causa de la expropiación, una auténtica invalidez sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa, siendo relevante a tales efectos esta desaparición por el carácter cardinal que la causa presenta como destino a que se afecta el bien expropiado después de su expropiación, que hace, por ende, normal su consideración *ex post* pero con carácter *ex nunc*, no condenando la validez originaria de la expropiación realizada y operando como una mera cesación de efectos y no una anulación de la misma. Constituye, a juicio del meritado autor, la última garantía que el sistema legal exige en beneficio del expropiado que se manifiesta posteriormente a la íntegra consumación de la expropiación y que se concreta en el derecho con que se habilita al expropiado para recuperar el bien que fue objeto de la expropiación³.

Por su parte, GIMENO FELIU define la reversión, partiendo de una consolidada doctrina jurisprudencial, como la conclusión del cumplimiento efectivo de toda expropiación de forma que la *causa expropriandi*, esto es, la utilidad pública o el interés social del fin a que haya de afectarse el bien expropiado, tiene que insertarse en el procedimiento expropiatorio de modo permanente, no siendo suficiente que concurra en el momento inicial de su apertura, sino que también es preciso que la transformación ulterior del bien expropiado responda a la finalidad que *ad initio* justificó el ejercicio de la potestad expropiatoria⁴. De este modo, en nuestro ordenamiento jurídico cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que motivó la expropiación, cuando hubiere alguna parte sobrante de los bienes expropiados y, en general, cuando desapareciere la afectación de estos, el primitivo dueño o sus causahabientes pueden recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiando, abonando al beneficiario su justo precio.

³ Para una completa definición del concepto jurídico de la reversión expropiatoria véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 6, 1975.

⁴ A destacar los estudios interpretativos de GIMENO FELIU, J.M: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003.

Considera, por su parte, el Tribunal Supremo que la reversión de los bienes expropiados constituye un derecho que el ordenamiento jurídico español atribuye al expropiado o a sus causahabientes cuando concurre alguna de las circunstancias previstas en los art.54 y 55 LEF, determinantes de la cesación de los efectos de una expropiación inicialmente válida, invalidez sobrevenida por la desaparición de la causa justificante de aquella o, lo que es lo mismo, por la desafectación total o parcial de los bienes expropiados. Para que esta reversión desencadene sus específicos efectos no es suficiente que concurra algunas de las causas legalmente determinadas, pues aquello no se produce *ex lege*, sino que en todo caso es preciso que la Administración dicte un acto reconociendo el derecho a la recuperación de los bienes, acto que no tiene una naturaleza descuidada sino reglada sometido a la fiscalización jurisdiccional⁵.

En este sentido, la legislación expropiatoria prevé la reversión como una garantía del expropiado para recuperar todos o parte de los bienes de que fue despojado por causa de utilidad pública o interés social. Se trata, en efecto, de una forma que garantiza el buen uso de la potestad expropiatoria, pues procede solamente cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que justificó y motivó la expropiación, así como si hubiere alguna pate sobrante de los bienes expropiados o desapareciere la afección. Resulta evidente que la reversión expropiatoria se presenta como una garantía en favor del particular expropiado, sin embargo, GIMENO FELIU destaca que, en el nuevo modelo constitucional español, esa caracterización tradicional cede en favor de la consideración del mismo como una garantía en favor del interés general, en la medida en que supone un contrapeso al importante privilegio jurídico que permite a las Administraciones públicas asumir, a través de una transferencia coactiva, bienes y derechos que no le son propios⁶.

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho de reversión el Tribunal Supremo señala en STS de 26 de noviembre de 1979 –cuyo criterio acepta la STS de 6 de Febrero de 1980- que:

«La reversión tiene su raíz y fundamento en la misma esencia de la expropiación

⁵ Doctrina iniciada por las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1959 y 28 de noviembre de 1961. No obstante, esta definición se ha mantenido hasta la actualidad, pudiendo citarse, entre otras, la STS de abril de 2006.

⁶ GIMENO FELIU, J.M, *El derecho de reversión...*, op.cit., p.17.

forzosa, ya que, si mediante la expropiación forzosa se impone la enajenación de aquello que se considera preciso para la realización de finalidad del interés general (que ha de sobreponerse al individual del titular del dominio afectado), los efectos de esa medida excepcional solo deben subsistir en el tiempo en la medida en que perduren los fines que la determinaron».

Atendiendo a la perspectiva civilística, podemos calificar el derecho de reversión expropiatoria como un auténtico derecho subjetivo, reuniendo, el mismo, los caracteres esenciales de dicha calificación presentes en las definiciones que ofrece nuestra doctrina. Así, para CÁSTAN TOBEÑAS el derecho subjetivo es un poder reconocido a la persona por el ordenamiento jurídico con significado unitario e independiente, quedando al arbitrio de ella la posibilidad de su ejercicio y defensa⁷.

De tal manera que, por un lado el derecho de reversión, puede ser ejercido por su titular sin necesidad de cooperación o intermediación de otras personas y, por otro lado, la absolutoriedad del mismo, permite que se haga efectivo no solamente frente al titular pasivo concreto o determinado, sino también frente a cualquier persona que en un momento determinado pueda encontrarse en relación o en contacto con el bien en cuestión⁸. Asimismo, al funcionar en el ámbito del Derecho Público, se trataría, pues, de un derecho público subjetivo en la medida en que el reversionista puede pretender la recuperación o adquisición de los bienes expropiados, debiendo el Ordenamiento protegerle de un modo directo.

Una vez conceptuada la reversión expropiatoria como un derecho subjetivo, resulta apropiado estipular ante qué categoría de derecho subjetivo nos encontramos. Pues bien, a tal respecto y como afirma GIMENO FELIU, resulta evidente que la reversión expropiatoria se debe conceptualizar, en España, como un *iura in re aliena*, es decir un derecho de carácter real, referido precisamente al bien o derecho expropiado, que la ley establece en favor del expropiado o de sus causahabientes como garantía de aplicación de los bienes o derechos al fin que justificó la expropiación. Es un derecho real en la medida que se dan las notas características de este: la inherencia o

⁷ Interpretación dada por CASTÁN TOBEÑAS, J. en LACRUZ BERDEJO, J.L. SANCHO REBULLIDA, F. DE A. LUNA SERRANO, A. DELGADO ECHEVERRÍA, J. RIVERO HERNÁNDEZ, F. RAMS ALBESA, J.: *Elementos de Derecho Civil I. Parte General. Volumen Tercero. Derecho Subjetivo. Negocio jurídico*, Madrid, Dykinson, 2005, p.73 y ss.

⁸ Así lo entiende, por lo demás, PÉREZ MORENO, A.: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, Instituto García Oviedo (IGO), 1967, pp.157-160.

inmediatividad, entendida como la posibilidad reconocida a su titular de obtener utilidades del bien directamente, sin mediación de otra persona, no precisando acto ajeno para satisfacer su interés; y su exclusividad o absolutividad, pudiendo impedir el titular del derecho real a los demás cualquier influencia sobre la cosa en perjuicio de su derecho⁹.

Otros autores como PÉREZ MORENO, califican la figura de la reversión expropiatoria como un derecho real de recuperación, afirmando que nos encontramos ante una potestad de reexpropiación, fundamentado esta idea desde la perspectiva plasmada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1978:

«Que a través del Instituto de la reversión se pretende que cesen los efectos de una expropiación, mediante otra expropiación de signo contrario, en la que el expropiado o sus causahabientes, el lugar de beneficiarios obligados a satisfacer el nuevo justiprecio, que procede desestimar con relación al momento en que se solicite lo que puede denominarse retroexpropiación, para diferenciarla de la simple siempre retroacción del bien expropiado, mediante devolución del justiprecio abonado, en lugar del receptivo y previo abono, del que corresponda ulteriormente el bien retraído».

Admitiendo la calificación de la reversión expropiatoria como un derecho real, procede determinar que nos encontramos ante un derecho real administrativo, sometido al régimen jurídico especial propio de esta rama del Derecho. Criterio expresamente aceptado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo al afirmar en Sentencia 14 de julio de 1992 que:

«La reversión expropiatoria es un derecho subjetivo, de naturaleza típicamente administrativa, regulado por las propias notas de este carácter, y que se trata de un derecho real y de adquisición».

Ahora bien, una cosa es la calificación jurídica del derecho de reversión y otra cosa es el fundamento de dicho derecho. Respecto a la segunda de ambas cuestiones, puede encontrarse una amplia gama de teorías, se ha visto en su mecanismo una suerte de condición resolutoria de la expropiación, de invalidez sobrevenida de la misma, de

⁹ Aceptando estas notas características de los derechos reales LACRUZ BERDEJO, J.S. en *Elementos de Derecho Civil III. Derechos Reales*, Madrid, Dykinson, 2008, pp.2-3.

consecuencia del incumplimiento de una carga o incluso de venir a ser su ejercicio como el de una opción cualificada de compra.

Pues bien, RODRÍGEZ MORO entiende que la figura de la condición resolutoria sirve para explicar la reversión, considerando que esa institución nace como consecuencia del incumplimiento de la causa expropiatoria que afecta a la expropiación forzosa, condición resolutoria creada por Ley y exigible previo cumplimiento de los trámites jurídicos pertinentes ¹⁰. Así lo definió también la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1989 al mantener que:

«El derecho de reversión no viene a ser otra cosa que una condición resolutoria creada por la ley, impuesta previo el cumplimiento de los trámites y preceptos reglamentarios, por entrañar en realidad el derecho de reversión establecido en la legislación reguladora de la expropiación forzosa la posibilidad de que quede sin efecto la transmisión operada en virtud de la expropiación, por estar supeditadita a la eficacia real, efectivo y total destino del bien expropiado a la obra o servicio que motiva».

Dejando a un lado la posición de la condición resolutoria como fundamento del derecho de reversión, GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que la reversión se trata de un supuesto de ineeficacia sobrevenida, un efecto derivado de la desaparición de la causa de la expropiación que determina la ineeficacia sobrevenida de la misma, con efectos ex nunc, sin carácter retroactivo, manteniéndose la validez originaria de la adquisición por expropiación ¹¹.

Por el contrario, RODRÍGEZ-ARANA, considera que quizás responda mejor a la esencia y a la trascendencia de la institución la idea de nulidad sobrevenida. Es decir, una vez confirmada la desaparición de la *causa expropriandi*, entonces debería declararse nula la expropiación reintegrándose a su primitivo estado todos los elementos que acompañan a la expropiación. Aunque teóricamente esta conceptualización pretende subrayar el valor y la importancia de la «declaración de utilidad pública o interés

¹⁰ RODRÍGEZ MORO, N.: *La expropiación forzosa*, Bilbao, Imprenta Provincial de Vizcaya, 1953, p.366. Tesis rechazada por PÉREZ MORENO, A. por entender que la condición resolutoria tiene, como regla general, efectos *ex tunc*.

¹¹ Posición defendida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E., recogida por POZA CISNEROS, P.: «El Derecho de reversión» en *Manual de Expropiación Forzosa, Abogacía del Estado*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Gobierno de Aragón, Primera Edición, Zaragoza, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 866-867. Tesis seguida por el TS en su Sentencia de 10 de julio de 2012, entre otras.

social», comprendiendo que, en la práctica, puede acarrear problemas de difícil solución¹².

En plena comunió n con la doctrina de GARGÍA DE ENTERRÍA, el Tribunal Constitucional en Sentencia 67/1988 de 18 de abril expuso que:

«El supuesto de hecho para el surgimiento de este derecho no es el de la enajenación del bien, sino el de la no destinación del bien o derecho al fin expropiatorio, de lo que sólo puede ser un síntoma o prueba la enajenación de ese bien a un tercero privado. Por ello, la reversión se ha caracterizado dogmáticamente, como una especie de invalidez sobrevenida de la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la misma, a causa de utilidad pública o interés social del que habla el art.33.3 de la Constitución. Sería esa cesación sobrevenida de la causa, la que permitiría que la expropiación perdiera sus efectos y la retrocesión del bien a aquél a quien le fue expropiado. El decaimiento o desaparición de la utilidad pública o interés social, la extinción de la propia causa expropiandi, hacen nacer el derecho de reversión a través de cuyo ejercicio el particular podría recuperar su anterior propiedad».

Por otro lado, y haciendo referencia a las diferentes teorías doctrinales sobre la base jurídica del derecho de reversión, LUNA SERRANO entiende que la afección al fin de interés general de la expropiación determina que la fundamentación de la reversión sea el incumplimiento de una obligación que considera técnicamente como carga legal¹³.

Determinada la concreta fundamentación del derecho de reversión expropiatoria, procede abordar la cuestión referida a los caracteres definitorios del mismo, entre los cuales conviene destacar su configuración legal, autonomía y patrimonialidad.

Pues bien, en primer lugar, en atención a su configuración legal, el Tribunal Constitucional sostiene que el derecho de reversión no tiene rango constitucional, al no haberse incorporado por el constituyente entre los requisitos de la expropiación

¹² En opinión de RODRÍGEZ-ARANA MUÑOZ, J.F.: «La Reversión Expropiatoria en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo» en *Revista Jurídica de Navarra*, núm.7, 1989, p.219.

¹³ LUNA SERRANO, A.: «Una aproximación civilística a la expropiación forzosa» en DE DIOS, S., INFANTE, J., ROBLEDO, R., TORIJANO, E., (Coords.), *Historia de la Propiedad. La Expropiación*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca. Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, 2012, p.515.

comprendidos en el art.33.3 de la CE que, taxativamente, enuncia como tales las causas justificativas de la utilidad pública o interés social, la indemnización, sin carácter previo, y la conformidad con lo dispuesto por las leyes. Para el TC, no cabe duda que el art.33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de sus garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Dicha doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, ha sido plenamente consolidada, definiendo el derecho de reversión como una posible garantía legal, no incluida entre las garantías constitucionales de la expropiación ¹⁴.

Por su parte el Tribunal Supremo confirma su carácter legal en la Sentencia de 30 de abril de 1997 reiterando la abundantísima jurisprudencia previa, recalando que el derecho de reversión no tiene rango constitucional sino que es simplemente un derecho de configuración legal, como se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1988, de 18 de abril, al mantener que:

«Por ello este derecho puede ser eliminado o modulado por el legislador en los supuestos específicos. En la propia Ley de Expropiación Forzosa encontramos modalidades expropiatorias en que se elimina, explícita o implícitamente, la garantía de la reversión, artículos 74 y 75. De igual manera, en las expropiaciones legislativas, la ley singular puede suprimir o introducir restricciones con relación al derecho de reversión, siempre que ello se acomode a la finalidad de la expropiación, de modo que aquellas no puedan ser tachadas de arbitrarias o irrazonables y legislativas del derecho de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución».

Esta doctrina sobre el derecho de reversión de los bienes y derechos de los expropiados que el Tribunal Constitucional sentó al hilo del caso RUMASA, puede verse reflejada en la STS de 28 de enero de 1998, en la sostiene que la reversión no es una garantía constitucional intrínseca al intuito expropiatorio, sino un mero derecho de configuración legal; admitiendo que dicho derecho puede ser modulado o suprimido por la Ley, en casos específicos, sin que por ello se quiebre el principio constitucional de

¹⁴ Tal y como puede observarse en las conclusiones de REQUEJO PAGÉS, J.L: *La Propiedad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Madrid, Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España, 2009, pp.12-13.

igualdad, como es el caso de la expropiación de RUMASA, proporcional y no arbitraria¹⁵.

En cuanto al carácter nuevo y autónomo del derecho de reversión, tal afirmación viene respaldada por abundante doctrina del Tribunal Supremo. Así lo ha afirmado el TS en Sentencia de 21 de enero de 2009:

«El contenido del derecho de reversión, aunque hunde sus raíces en el derecho dominical del expropiado, constituye un derecho nuevo y autónomo que ni nace del acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta, por lo que, al no ser el procedimiento a través del cual se actúa continuación de expediente expropiatorio, la reversión ha de regirse por la ley vigente en el momento de ejercitarse».

Posición no compartida por GIMENO FELIU, por entender que resulta de aplicación la legislación vigente en el momento en que se realizó la transferencia expropiatoria, ya que la reversión tiene su origen cuando se consuma la expropiación, incorporándose, por ello, al patrimonio del expropiado, para quien existe un auténtico derecho latente¹⁶.

Para finalizar es preciso recalcar que nos encontramos ante un derecho dotado de contenido y valor patrimonial propio, tal y como se desprende del artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, y se advierte en las Sentencias del TS de 30 de septiembre de 1991 y 14 de julio de 1992. De lo contrario, no daría cabida a su negociación y transmisión, susceptible de ejecución por el equivalente ante la imposibilidad de ejecución forzosa¹⁷.

¹⁵ Esta cuestión es tratada con más detenimiento por ALEGRE ÁVILA, J.M.: «El derecho de Reversión en las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo» en *RAP*, núm.132, 1993.

¹⁶ GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de reversión...*, *op.cit*, p. 19.

¹⁷ Además la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1989, ha rechazado expresamente que se pueda negar al derecho reversal de un contenido patrimonial y valor económico.

Así se justifica por lo demás, la posibilidad de transmisibilidad del mismo a sus herederos y terceros adquirientes, determinando la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencia de 25 de mayo de 2010 que:

«La reversión es un derecho de naturaleza autónoma susceptible, incluso, de transmisión por actos inter vivos o mortis causa».

Por esta razón se viene considerando posible la renuncia a la reversión, y así en la STS de 19 de septiembre de 1998 se afirma lo siguiente:

«Si la facultad de pedir la reversión, cuando se den los supuestos legales para ello, es transmisible, no existe razón alguna para considerar irrenunciable aquélla en aplicación del artículo 6.2 del Código Civil, que sólo impide la renuncia a los derechos reconocidos en la ley cuando es contraria al interés o al orden público o perjudica a terceros, como también lo estimó el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de abril de 1997 admitiendo la renunciabilidad del derecho de reversión con anterioridad a que concurrieran los supuestos para su ejercicio, si bien en estas dos últimas se llega a la conclusión de que no cabe considerar renunciado el mismo por no ser clara, cierta e inequívoca la renuncia».

II. MARCO NORMATIVO Y CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN

El fundamento constitucional del derecho de reversión se encuentra en el art.149.1.18^a de la Constitución Española, cuando atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con la legislación en materia de expropiación forzosa. Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

Como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNANDÉZ-RODRÍGEZ, la reversión es la última de las garantías con las que el ordenamiento compensa el sacrificio del derecho de propiedad de los afectados por la expropiación, al encauzar el ejercicio de esta potestad para que no constituya vía de hecho por falta de realización de los fines que perseguía ¹⁸. Si a esta afirmación del carácter garantista del derecho de reversión se le aplican las conclusiones acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dictar normas sobre expropiación resultará, que el Estado es competente para la definición de la reversión y para establecer las principales pautas de regulación en lo que se refiere a sus modalidades de ejercicio y consecuencias jurídicas ¹⁹.

Esta afirmación conduce inevitablemente a cuestionarse si las atribuciones estatales niegan cualquier posibilidad de que las Comunidades Autónomas regulen aspectos concernientes a la reversión en aquellas Leyes propias en que creen supuestos expropiatorios específicos, o si por el contrario les es admisible cierto espacio de actuación en la materia.

Indudablemente, la competencia estatal comporta el monopolio en la definición de los elementos estructurales de la reversión que la hacen reconocible como tal, de las fases procedimentales que debe seguir su tramitación, de los requisitos para su ejercicio y de sus consecuencias jurídicas. No obstante, no sería rechazable una cierta competencia normativa de las CCAA cuando éstas definan en sus leyes causas de expropiar diversas de las estatales para bienes radicados en su territorio, con el fin de adaptar a las mismas el derecho de reversión de los bienes expropiados. A las Comunidades Autónomas les estaría vedado, sin embargo, desnaturalizar la configuración que de dicho derecho haga la legislación estatal hasta el punto de convertirla en una institución no identificable como tal. Sí les estaría permitido adaptarlo a la legislación propia en aquellos aspectos cuya regulación diversa de la estatal no desnaturalice la figura ²⁰.

¹⁸ A este respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II., 8^a edición, Madrid, Civitas, p.322.

¹⁹ Conclusiones acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dictar normas sobre expropiación resultantes de las Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, y 186/1993, de 7 de junio.

²⁰ DONAIRE VILLA, F.J.: *Las competencias legislativas del Estado y las Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa (a propósito de las SsTC 37/1987, de 26 de marzo de 1987 y*

La competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa no se refiere únicamente a las garantías referidas en el art. 33.3 CE, sino a la institución expropiatoria en su totalidad. Y por tanto, también a una de sus posibles garantías legales: el derecho de reversión. La consideración del derecho de reversión como una posible garantía en la expropiación nos lleva a afirmar, que estamos ante una materia de competencia estatal. Cuestión distinta de la anterior es la de la forma en que el Estado puede regular el derecho de reversión, así como la posible concurrencia de esa regulación con las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.

Además de esta regulación general, y conforme al criterio sobre garantías expropiatorias que expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo:

«El Estado también puede dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas siempre que aquellas especialidades tengan marcado el carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversal».

Una vez estipulado el marco competencial regulador del ámbito de la reversión como competencia exclusiva del Estado ligado al ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración, es preciso establecer si el derecho de reversión forma parte, de manera inherente, del contenido esencial del derecho de propiedad. Las posiciones doctrinales sobre esta cuestión varían entre dos extremos: mantener que no es posible una expropiación sin su correspondiente derecho de reversión o, por el contrario, que es un derecho de estricta configuración legal, de manera que sin su previsión normativa expresa no existiría jurídicamente.

De acuerdo con los artículos 33 y 53.1 de la CE, el Tribunal Constitucional en Sentencia 149/1991, de 4 de julio, afirma que:

«El derecho de propiedad es un derecho constitucional que vincula a los poderes públicos y está garantizado por la reserva de Ley ordinaria y por el respecto al contenido

186/1993, de 7 de junio de 1993), Universidad de Extremadura: Servicio de Publicaciones, 1994, pp. 17-18.

esencial delimitado por su función social, que permite al legislador, en cada caso concreto, definir el contenido del derecho en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a sus características generales».

En conclusión, el artículo 33 de la CE reconoce, pues, una garantía institucional que se ve reforzada con las protecciones previstas en el artículo 53.1 CE, y singularmente con el necesario respeto del contenido esencial, cuya determinación según se diluye de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no es siempre fácil de determinar²¹.

En este sentido, y a partir de la doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1988, de 3 de marzo, ha señalado que:

«La fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo».

Se convierte así el contenido esencial, en el límite clave de la regulación del ejercicio del derecho de propiedad. Sobre la base de este criterio habrá que distinguir entre aquellas previsiones del legislador que no supongan una invasión del contenido esencial de los derechos, sino una delimitación de ese contenido -amparada en el principio de la función social que debe cumplir la propiedad como derecho patrimonial- y aquellas otras regulaciones en las que se impone el sacrificio concreto de ese contenido en aras del interés público a través de un mecanismo desprivatizador, destacando entre ellos la expropiación forzosa. En tales casos, tal como afirma la STC 170/1989, de 19 de octubre:

²¹ Reflejado en la STC 37/1987, de 26 de marzo y en la STC 170/1989, de 19 de octubre, dónde se señala el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o limitación amparándose en la función social a la que debe sujetarse (art. 33.2 CE).

«Los problemas concretos que plantea el enjuiciamiento de si ese límite se ha sobrepasado o no, deberán valorarse por la autoridad competente, sin perjuicio de la facultad de revisión que los órganos judiciales posean de esas decisiones».

Analizada la vertiente constitucional del derecho de propiedad es preciso, como adelantábamos anteriormente, determinar si la reversión forma parte del mismo o no, pues, el límite por excelencia del derecho de propiedad se halla en la potestad expropiatoria de la Administración, y la misma debe estar fundamentada en una necesidad de utilidad pública o interés social.

Pues bien, el artículo 33.3 CE no menciona expresamente el derecho de reversión, y el Tribunal Constitucional lo ha venido caracterizando de forma contundente como un derecho de configuración legal, entregado a la disposición del Legislador ordinario. Así, la ya citada STC 67/1988, de 18 de abril de 1988 determina que:

«Que no toda expropiación conlleva tal derecho en su normal intensidad, y que puede ser eliminado, regulado o suprimido por el legislador en supuestos específicos, atendiendo de modo razonable y no arbitrario a la finalidad de la expropiación. De este modo, el máximo garante de la Constitución niega el carácter de garantía esencial al derecho de propiedad de la reversión».

El Tribunal Constitucional en esta afamada Sentencia sobre el caso RUMASA, recalca que:

«No cabe duda que el art.33.3 de la Constitución española no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa -que no agota la regulación legal en la materia expropiatoria- tiene su punto de referencia en la expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos, y aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no puede constituir la regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho de reversión».

En conclusión, no existe, pues, en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión²².

Pero, puesto que la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto las expropiaciones forzosas en que el fin predetermine el destino de los bienes, como aquellas otras en que el fin admite varios destinos, ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, ni éste podría surgir cuando a los bienes expropiados pueda darse algún destino consecuente con la *causa expropriandi*, aunque no sea una afectación a una obra o servicio público. La diversidad, constitucionalmente legítima, de causa de expropiación, y de objeto a expropiar, hace del todo inviable este criterio igualatorio²³.

La concepción del derecho de reversión como una garantía de rango puramente legal, y no constitucional, es compartida por un cualificado sector doctrinal, destacando, entre los defensores más renombrados de esta posición, al profesor BERMEJO VERA, que determina que el derecho de reversión se trata de un derecho de configuración legal, como afirma el Tribunal Constitucional, es decir, que está previsto en el fondo y forma por la ley, vinculado estrictamente a la *causa expropriandi* y que se puede ejercitar sólo en los casos que la ley prevé²⁴.

Por el contrario, GIMENO FELIU no comparte este planteamiento, que, en su opinión, puede llegar a ser en sí mismo contradictorio, porque del artículo 33 de nuestra Carga Magna cabe inferir que el derecho de reversión es consustancial tanto a la expropiación forzosa como al derecho de propiedad habida cuenta la interconexión entre ambas²⁵. Así lo define, con acierto, GARCÍA DE ENTERRÍA, que critica esta vertiente jurisprudencial alegando que la *causa expropriandi*, a la que va imprescindiblemente unida toda expropiación, es el eje en torno al cual gira la garantía

²² Sobre el contenido y límites del derecho de propiedad en el artículo 33 de la CE destacan los estudios de BUENO SANCHEZ., J.M.: «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el artículo 33 de la Constitución » en *Manual de Expropiación forzosa, Abogacía del Estado*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Gobierno de Aragón, Primera Edición, Thomson-Aranzadi, 2007.

²³ Como apunta la ya citada Sentencia del TC 67/1988, de 18 de abril, que fue confirmada por la Comisión Europea de Derechos Humanos el 19 de abril de 1991.

²⁴ BERMEJO VERA, J.: «Las potestades administrativas específicas. La potestad expropiatoria», en *Derecho Administrativo. Parte especial*. Séptima Edición, Madrid, Thomson-Civitas, 2009, p.120.

²⁵ GIMENO FELIU, J.M., *La reversión...*, op.cit., p.95.

de la propiedad y el propio instituto expropiatorio, tal y como el artículo 33 de la CE configura aquélla y a éste ²⁶. El derecho de reversión debe estar, como regla general, presente como garantía en todo procedimiento expropiatorio al encontrar su anclaje en la esencia misma de la expropiación, en su configuración constitucional como un puro instrumento de realización de fines específicos de utilidad pública o interés social.

Téngase en cuenta que la potestad expropiatoria se configura en nuestra Carta Magna como una excepción al principio de respeto al derecho de propiedad, lo cual nos debe llevar a sostener que la reversión forma parte del contenido de este derecho (incluso aunque no fuere expresamente reconocido por la legislación) ya que si nadie puede verse privado de sus bienes y derechos sino por causa legítima (interés público) la ausencia de dicha causa comportaría la ilegitimidad de que aquéllos no pudieran ser objeto de reintegro a su dueño original. Otra cosa distinta será el concreto desarrollo del mismo que podría alterarse, siempre que no se afectare a su contenido esencial por tratarse de un derecho del Título I de nuestra Constitución, por una norma de rango de ley.

A juicio, de GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO es esencial para la expropiación la existencia, y subsistencia razonable, de una causa de utilidad pública o interés social (art. 33.3 CE). Su falta o desaparición debe ocasionar la ineficacia de la adquisición coactiva de los bienes expropiados, que sólo se legitima por la indicada causa. Por ello, toda expropiación forzosa de un bien privado tiene por causa la utilidad pública o el interés social de la finalidad concreta perseguida por la Administración para transformar el destino de aquél en aras de tales necesidades colectivas, de tal modo que el fin y la afección del objeto expropiado son esenciales para la validez y justificación de tal medida, al ser la *causa expropriandi* la razón legal que justifica tal intervención ²⁷.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho administrativo...*, pp.294-295. Posición jurídica defendida, también, por GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria», en *RAP*, núm. 112, 1987, p.112.

²⁷ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: «La reforma del Derecho de reversión» en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 6, 2000.

III. LAS EXCEPCIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

La principal novedad de la regulación de la reversión efectuada por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, fue la introducción de dos excepciones a la efectividad del derecho de reversión, una, cuando se cambia la afectación pública por otra y, una segunda, que la carga desaparece por el cumplimiento del fin durante un cierto periodo de tiempo: que la afectación se prolongue durante diez años.

Al tratarse de un derecho de configuración legal, como ha afirmado en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional, la Ley de Expropiación, en el apartado 2º del artículo 54, prevé la imposibilidad de ejercer el derecho a pedir la devolución total o parcial de lo expropiado cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos al fin público que justificó la expropiación, pero se sustituya por una nueva afectación a otro fin que se haya sido declarado de utilidad pública o interés social. O sea, si los bienes o derechos expropiados no se destinan a los objetivos que justificaron la expropiación, pero se siguen destinando a otros distintos objetivos igualmente públicos, no es posible ejercer el derecho de reversión.

Por otra parte, la Ley niega el derecho de reversión cuando la afectación pública o social se haya prolongado durante, al menos, diez años. En definitiva, dicho con otras palabras, el derecho de reversión no se podrá ejercitar cuando hayan transcurrido diez años desde que se expropiaron los bienes o derechos, ni tampoco aunque hayan transcurrido menos de diez años desde la expropiación y se altere el objetivo de la misma, pero sin dejar de ser público.

1. LA AFECTACIÓN A OTRO FIN QUE HAYA SIDO DECLARADO DE UTILIDAD PÚBLICA

La Ley expropiatoria en su artículo 54.2 letra a), configura la primera excepción al ejercicio del derecho de reversión concurrente en el caso de afectación simultánea a un nuevo fin de utilidad pública o interés social tras la desafectación de la causa inicial que motivó la expropiación. Esto es, el bien deja de afectarse al fin que motivó la expropiación, pero para ser destinado a otro fin igualmente de interés general.

Como he adelantado, esta excepción no encontraba amparo legal antes de la reforma de 1999, por lo que suscitaba numerosos problemas jurisprudenciales en cuanto a la procedencia o no del ejercicio del derecho de reversión en los casos de existencia de una mutación del fin público previsto inicialmente por otro fin de interés general.

En este sentido era claramente favorable la postura de los Tribunales a la procedencia de la reversión en los casos de cambio de afectación del bien expropiado ²⁸. A modo de ejemplo, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 9 de octubre de 1981, avaló esta postura entendiendo que:

«Si un bien expropiado que venía destinado al fin por el que lo fue, y que adquirió el carácter de bien demanial, dejase de estar destinado a aquel fin expropiatorio para destinarse a otro distinto aunque también público y del mismo Ente administrativo, no se alteraría su condición demanial, pero sí se daría una causa de nacimiento del derecho de reversión»-

Por contra, PÉREZ MORENO defendía que en los cambios de destino de los bienes de dominio público adquiridos merced a expropiación forzosa, la procedencia del ejercicio del derecho de reversión debía interpretarse de forma

²⁸ Asimismo, esta tesis era avalada por el Consejo de Estado en el Dictamen de 5 de julio de 1973, sentando el principio de que la afectación de bienes de dominio público procedentes de expropiación forzosa no puede hacerse vulnerando el derecho de reversión que corresponde a los expropiados.

restringida, teniendo en cuenta, no sólo los intereses en presencia, sino también, el previo cumplimiento inicial del fin de la expropiación y el plazo transcurrido desde la misma. Asimismo, la nueva afectación deberá atender a los criterios de utilidad pública e interés social del fin al que haya de cambiarse el destino de los bienes ²⁹.

Criterio expresamente combatido por GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, que entendía que no existía razón alguna para restringir o, en su caso, excluir a los bienes de dominio público del principio establecido, aun cuando no se altere su naturaleza demanial por el cambio de afectación ³⁰. El meritado autor apoyaba su posición en la propia dicción del artículo 66, párrafo primero, del Reglamento de Expropiación Forzosa, al no contener excepción alguna, por lo que quedan sometidos tanto los bienes de dominio público como los de dominio privado.

Finalmente, tras la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, el legislador admitió expresamente la posibilidad de cambio de afectación de los bienes expropiados. De este modo, el nuevo artículo 54.2 letra a) de la LEF establece que no habrá cabida al derecho de reversión cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acurde motivadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

Este mismo artículo establece toda una serie de presupuestos cuyo cumplimiento es necesario para entender que concurre esta excepción. Por consiguiente, la falta de cualquiera de ellos determinará la no posibilidad de apreciar su concurrencia y, por tanto, deberá declararse la procedencia de la reversión.

Así, el primero de ellos se fundamenta en la innecesidad de aplicación del bien expropiado al fin que motivó su expropiación, procediendo,

²⁹ PÉREZ MORENO, A., *La reversión...*, *op.cit.*, p.281.

³⁰ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., «Cambio de afectación...», *op.cit.*, p.162. Por su parte GIMENO FELIU, J.M no toma en consideración esta posición, debido, principalmente, a que la previsión reglamentaria en la se apoya era manifiestamente ilegal en cuanto a que implicaba una innovación y no un simple desarrollo de la Ley; en *El derecho de reversión...*, *op.cit.*, pp.155-156.

consecuentemente, a su desafectación. A pesar del silencio legal, se entiende necesaria la existencia de un acuerdo expreso y motivado que la justifique debidamente y que evite atisbo alguno de arbitrariedad, tanto en lo relativo a la concurrencia de la *causa expropriandi*, como en relación a la necesidad de ocupación.

Desaparecida la inicial afectación del bien, la segunda exigencia consiste, precisamente, en que se acuerde una nueva afectación de ese mismo bien a esa nueva finalidad. El tenor literal del art.54.2, letra a), de la LEF no deja lugar a dudas, determinando que el nuevo fin al que se afecte el bien, debe ser un fin que habilitaría una nueva expropiación.

En esta línea, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, se plantea si todo cambio de afectación del bien expropiado dará lugar al nacimiento del derecho de reversión en favor de los antiguos titulares expropiados. El cambio de afectación puede producirse, bien porque se afecte a un fin distinto, aunque también de utilidad pública o interés social; bien a un fin diferente que no sea de utilidad pública o interés social, o bien, por último, que no se afecte a fin alguno. En los dos últimos casos no existe duda alguna respecto a la procedencia de la reversión, pues habrá cesado la causa legitimadora de la expropiación, dado que la institución expropiatoria no tiene como finalidad detraer sin más los bienes de los expropiados, sino realizar un fin de utilidad pública que debe quedar concretado en cada procedimiento expropiatorio, constituyendo una verdadera garantía en favor del expropiado frente a posibles arbitrariedades del poder público. El último caso, relativo a que los bienes expropiados se afecten a un fin distinto también de utilidad pública o interés social, el meritorio autor entiende que será la Ley la que, al fin y al cabo, determine a su arbitrio las causas que darán lugar al nacimiento del derecho de reversión³¹.

Finalmente, debe advertirse que la reafectación ha de ser expresa. De modo que, será necesaria la existencia de un acuerdo formal de la Administración por el que se afecte nuevamente el mismo bien a otro fin. A ello apunta el artículo

³¹ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., «Cambio de afectación...», *op.cit.*, p.161.

54.2, letra a), de la LEF, cuando exige que se acuerde justificadamente la nueva afectación.

En consecuencia, no hay exclusión del derecho de reversión cuando se alegue la existencia de una reafectación tácita o de hecho. Ello no implica que deba hacerse en la misma resolución, sino que, han de dictarse dos resoluciones, una primera de desafectación seguida de la tramitación del expediente, para dictar una segunda resolución de la afectación a otro fin público.

En todo caso es imprescindible que la Administración de publicidad de tal acuerdo, permitiendo al primitivo dueño o a sus causahabientes alegar lo que estimen oportuno en defensa de su derecho de reversión por entender que no concurren los requisitos exigidos por la Ley, o para solicitar la actualización del *justiprecio* si no se hubiere ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previsto.

2. EJECUCIÓN DE LA CAUSA *EXPROPIANDI* DURANTE DIEZ AÑOS

La segunda excepción al ejercicio del derecho de reversión encuentra su encuadre en el apartado b) del artículo 54.2 de la LEF, determinando que no habrá derecho de reversión cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o, a otro declarado de utilidad pública o interés social, se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

Con carácter previo a la reforma introducida por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la jurisprudencia ya había apuntado el mantenimiento de la afectación pública, es decir, el cumplimiento del fin de la expropiación, por el transcurso de un período de diez años, para excluir el derecho de reversión. Ello se admitía ya en las expropiaciones urbanísticas, tal como recoge el artículo 40.2 b) de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, y ahora se contempla de forma análoga, aunque con distinto plazo, en la LOE.

Ha de señalarse, asimismo, que la exclusión del derecho de reversión por el transcurso del plazo de diez años no es desconocida en nuestro Derecho ya que, con anterioridad a la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, la denominada Ley Cambo, de 24 de julio de 1918, dio una redacción al artículo 43 de la LEF de 10 de enero de 1879, excluyendo el derecho de reversión si transcurrían más de treinta años desde la consumación de la expropiación.

Esta excepción produce según ÁLVAREZ CIENFUEGOS una drástica modificación del concepto mismo del derecho de reversión, el cual, en estos casos, se convierte en un derecho de duración temporalmente determinada por la Ley, tratándose de un derecho de duración determinada, cuyo cómputo se inicia desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio³². La reducción del plazo legal, fue objeto de crítica por GARCÍA DE ENTERRÍA, por entender que el plazo de diez años es absolutamente inaceptable, siendo el mínimo aceptable los treinta años de la *temporis praescriptio*, y mejor aún los cien de la vieja posesión inmemorial, que constituye por sí sola un título nuevo, aunque quizá esta duración se acomode menos al ritmo de nuestra época³³.

La dificultad en este apartado estriba en que es complejo determinar exactamente el momento de la terminación de la obra o del establecimiento del servicio, que no necesariamente ha de coincidir con el momento en que se haya producido la expropiación, particularmente, de cara a la previsible excepción de los reversionistas de no haber transcurrido el plazo de diez años desde el establecimiento o terminación de la obra.

De esta forma, la posibilidad de aplicar la citada excepción, por tanto, presupone la total ejecución, esto es, la realización de todas las actuaciones necesarias para la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio previsto. Porque sólo desde ese momento el bien se aplica efectivamente a la realización del fin al que se ha afectado.

³² Opinión dada por ÁLVAREZ CIENFUEGOS, J.M., «Un ejemplo de oportunismo legislativo. La modificación del Derecho de reversión en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación», en *Actualidad Aranzadi*, núm. 425, 10 de febrero de 2000, p.3.

³³ Previsión calificada por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», en *RAP*, núm.156, 2001, p.266-267.

Tal y como se encarga de precisar el propio artículo 54.2 letra a) de la LEF, el tiempo de afectación que se computará, a los efectos de dar por cumplido el plazo exigido, no es sólo el tiempo que el bien haya permanecido afectado al fin que motivó la expropiación, sino, además, en su caso, el que haya podido estar afectado a otros fines declarados de utilidad pública o interés social.

Esta advertencia de la Ley plantea algunos problemas interpretativos que es preciso abordar. Por lo pronto, suscita la duda de a qué fines se refiere cuando alude a ese otro fin declarado de utilidad pública o interés social. De la propia dicción de la Ley se deduce que debe tratarse de un fin distinto del que motivó la expropiación. Una interpretación sistemática del artículo 54 de la LEF conduce a entender que el legislador está pensando en los supuestos de cambio de afectación del bien expropiado, expresamente admitidos por la LEF, en los que desafectando el bien del fin que justificó su expropiación, se acuerda simultáneamente su reafectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

Una segunda cuestión interpretativa, tiene como objeto averiguar la relación existente entre los tiempos de afectación, a efectos del cómputo del plazo de los diez años, en el caso de que el bien haya estado afectado sucesivamente a fines diversos.

Así, GALÁN GALÁN sostiene que ese plazo de diez años debe computarse de forma ininterrumpida desde la terminación de la ejecución ³⁴. Por tanto, en el caso de que el bien haya estado afectado a diversos fines, resultado que su duración conjunta llegue a los diez años, se dará por cumplida la condición. Por el contrario, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO no acepta esta posición, sosteniendo que en el caso de existencia de afectaciones sucesivas, la exigencia de que se prolongue durante diez años es predicable de todas y cada una de ellas ³⁵.

³⁴ Entiende GALÁN GALÁN, A., que esta interpretación facilita la operatividad de la excepción contenida en el mencionado art.54.2 letra b), de la LEF, de manera que para que pueda aplicarse no es necesario que el bien haya permanecido afectado durante diez años a una misma finalidad, sino que es perfectamente posible que, existiendo un gran número de afectaciones sucesivas, el tiempo de cada una de ellas sea verdaderamente breve; en *El derecho de reversión...*, *op.cit.*, p.185.

³⁵ Así GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, E., a través de una interpretación restrictiva, afirma que sólo una de las afectaciones, llevadas a cabo al amparo de la letra a) Del art. 54.2 LEF, deba prolongarse durante diez años y consumarse efectivamente; en «Utilidad pública...» *op. cit.*, p. 243.

Por ello, dadas las graves consecuencias que pueden derivarse para los afectados del correcto cómputo del plazo la Administración debería notificar a los titulares de los derechos afectados el día de la terminación de la obra o el establecimiento del servicio. Ahora bien, la exigencia de esta notificación no altera para nada el cómputo del plazo. Plazo que empieza a correr desde la fecha de la terminación de la obra o servicio y no de la notificación que haga la Administración. Sin embargo, se trata de una comunicación extralegal, de modo que la administración no ostenta la obligación de notificar a los titulares de los derechos afectados el día de la terminación de la obra o el establecimiento del servicio, por lo que no parece procedente gravar a la Administración con algo que no ha querido el legislador³⁶.

IV. SUPUESTOS QUE HABILITAN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Con carácter previo al análisis de los supuestos concretos que, según la Ley de Expropiación Forzosa, posibilitan el ejercicio del derecho de reversión, debe recalcarse que éste sólo procede tras la consumación de una expropiación forzosa, de tal manera que en los casos en que nos encontremos ante un supuesto de vía de hecho no se podrá utilizar este instrumento por el propietario desposeído. Así, el Tribunal Supremo en Sentencia de 4 de diciembre de 2005, ha defendido que:

«El presupuesto de la reversión es la expropiación de la que aquélla es la última garantía que el sistema legal prevé en beneficio del expropiado, y mal pueden revertir bienes que no han sido expropiados siguiendo el procedimiento legalmente establecido para ello, sino ocupados por vía de hecho».

Esto significa, por tanto, que si no ha existido expropiación, el sujeto titular de los bienes o derechos expropiados, no adquiere la condición de expropiado, consecuencia lógica, ya que no se ha visto privado de una titularidad que, por el

³⁶ BAUTISTA SAMANIEGO, J.M., «El Derecho de reversión a la luz...» *op. cit.*, p.12.

contrario, conserva en toda su plenitud. Y si no existe expropiación ni expropiado, no puede sostenerse la existencia de un derecho de reversión que tenga como objeto la recuperación de esos bienes o derechos expropiados.

Lo mismo puede predicarse cuando nos encontremos ante un supuesto de venta o enajenación de terrenos a la Administración con carácter voluntario, aun en el marco aparente de un procedimiento expropiatorio.

Así lo ha puesto de relieve, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2012, al determinar que:

«Si la transmisión de los bienes tuvo lugar mediante la celebración de un contrato de compraventa entre las partes plenamente válido, ningún elemento se ofrece para entender que ha mediado el presupuesto inexcusable del expediente expropiatorio, por lo que ante la inexistencia de éste decae cualquier pretensión posterior orientada a un eventual ejercicio del derecho de reversión».

Es conveniente recordar, que es jurisprudencia reiterada- STS de 4 de noviembre de 2005- la que declara que:

«El derecho de reversión tiene la naturaleza jurídica de una revocación de la expropiación, lo que obviamente exige como presupuesto ésta, que no es el caso, pues difícilmente puede hablarse de expropiación o ejercicio de la facultad expropiatoria de la Administración cuando, la transmisión de los terrenos tiene lugar exclusivamente en virtud de la libre voluntad de las partes».

Del mismo modo, tampoco procederá la reversión cuando no haya tenido lugar la ocupación ya que la expropiación nace con la misma y sin tal ocupación no cabe que nazca el derecho de reversión.

Por otra parte, es condición imprescindible para dar efectividad al derecho de reversión -como ha recordado la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1995- la identificación cierta de los bienes objeto de reversión como aquellos que fueron afectados por la expropiación a la que aparece ligada la reversión.

Tras estas precisiones iniciales sobre las condiciones previas al ejercicio del derecho de reversión, llega el momento de analizar el contenido de los supuestos por los que cobra efectividad el instituto reversional en la Ley de Expropiación Forzosa. Así, el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y artículo 63 del REF, configuran como supuestos legales que habilitan el ejercicio del derecho de reversión: la inejecución de la obra o no establecimiento del servicio, existencia de partes sobrantes y la desafectación.

Es considerable recordar que, tras la entrada en vigor de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se modificó profundamente el régimen jurídico de la reversión, tal y como aparecía establecido en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

1. EL DERECHO DE REVERSIÓN POR INEJECUCIÓN DE LA OBRA O NO ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO

La Ley de Expropiación Forzosa, establece que el titular del derecho de reversión podrá hacer efectivo su derecho en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación. El hecho de que el art.54 de la LEF haga una referencia conjunta a los casos de inejecución de la obra y de no establecimiento del servicio suscita que se generen una serie de cuestiones.

El Legislador configura un tratamiento unitario que se justifica por compartir la misma esencia, esto es, el representar la hipótesis en que se frustra la finalidad perseguida con la expropiación, en tanto que no se hace realidad la obra o el servicio determinantes de la misma³⁷. A pesar de ello, no falta la opinión doctrinal que pone de relieve la diferente naturaleza de las actividades materiales recogidas en los dos casos y sus posibles repercusiones jurídicas³⁸. Tampoco se presentan con naturaleza alternativa, sino que pueden darse de

³⁷ Así lo ha entendido GALÁN, GALÁN, A.: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*, 1^a edición, Valladolid, Lex Nova, 2002, p.98.

³⁸ Posición defendida por PÉREZ MORENO, al afirmar que la naturaleza diferente de ejecutar una obra o establecer un servicio ofrecen, en la temática jurisprudencial, y en el razonamiento hipotético, variantes fácticas de posible repercusión jurídica, *La reversión...*, *op.cit.*, p.271.

manera concurrente. Ello sucederá cuando el fin determinante de la expropiación sea el establecimiento de un servicio, para el cual devenga necesaria la ejecución previa de una obra.

Para que podamos entender que concurre este supuesto y, en consecuencia, pueda ejercitarse el derecho de reversión, es preciso que concurra un requisito de carácter material, que es: la no ejecución efectiva de la obra o no establecimiento del servicio. El Tribunal Supremo entiende en la Sentencia de 17 de junio de 1999, que:

«La inejecución de la obra o no establecimiento del servicio a que se refiere la Ley como causa o razón de la reversión, presupone una inactividad absoluta de la Administración, o bien una falta de identidad entre la obra ejecutada y el fin pretendido».

No procederá, sin embargo, la reversión en aquellos casos en los que habiendo sido ejecutada una infraestructura en sus elementos principales, han dejado inactuados aspectos secundarios. Especialmente clara, en este sentido, es la STS de 26 de junio de 2012 que resuelve el problema entendiendo que:

«Si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo».

Por otra parte, se plantea el problema del ejercicio del instituto reversional en aquellos casos en que, iniciadas las actuaciones para la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, quedan suspendidas con posterioridad. Pues bien, a este respecto, la letra c), del artículo 54 de la LEF establece que se podrá ejercitar el derecho de reversión si la ejecución permanece suspendida más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produzca, por parte de estos, ningún acto expreso para su reanudación. Este último requisito ha planteado problemas interpretativos, en cuanto a cómo debe entenderse la exigencia legal de acto expreso.

Así, por acto expreso debe entenderse la notificación expresa al titular del derecho de reversión, por ser más garantista, ya que así se asegura que entrará en conocimiento de la voluntad inequívoca de la Administración de continuar la obra o el establecimiento del servicio ³⁹.

Otro de los casos que tiende a suscitar dudas en la jurisprudencia, es aquél en que el inicio de las actuaciones dirigidas al fin expropiatorio no tiene lugar en la fecha prevista, sino que se retrasa, y en aquellos otros en los que, iniciadas dichas actividades, estas prosiguen con una enorme lentitud, de manera que transcurre el tiempo sin que se vislumbre su terminación.

Pues bien, el primer supuesto, también conocido como ejecución retardada, debe ser deslindado del supuesto de inejecución, de tal manera que en caso de demora del inicio de la ejecución más allá del tiempo legalmente previsto en el art. 54.3 b) LEF -cinco años desde la toma de posesión del bien expropiado- estaremos ante un supuesto legal de inejecución, y por consiguiente, podrá perfectamente ejercitarse el derecho de reversión.

De ello se deduce que el caso problemático, por tanto, será aquél en el que se demore el inicio de la ejecución pero por debajo del plazo indicado, pero sin que llegue a producirse su paralización. Así, en estos casos, no es posible el ejercicio del derecho de reversión, por la sencilla razón de que no concurre ningún supuesto legal habilitante, lo que no quiere decir, evidentemente, que no puedan nacer responsabilidades por las irregularidades que se estén cometiendo.

Apoya esta tesis la STS de 3 de octubre de 2012, al determinar que:

«La inejecución de la obra o el no establecimiento del servicio, a que se refiere la Ley como causa o razón de la reversión, presupone una inactividad absoluta de la Administración, o bien una falta de identidad entre la obra ejecutada y el fin pretendido, sin que puedan asimilarse a tales situaciones los casos de actuación

³⁹ GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión...*, op.cit., p.103. En la misma línea, GIMENO FELIU, entiende que el acto expreso ha de consistir en un *facere* de quien ha provocado la suspensión, pero también eficaz, ya que ha de ir encaminado a remover la causa que provocó la suspensión, *El derecho de reversión...*, op.cit., p.172.

retardada, pues es preciso, para acceder a la reversión, la total inejecución de la obra que constituyó la inicial finalidad de la expropiación».

2. EXISTENCIA DE PARTES SOBRANTES

El segundo de los supuestos legales que habilitan el ejercicio de la reversión es, la existencia de alguna parte sobrante de los bienes expropiados, facultando al titular del derecho la reversión de esa parte sobrante.

Para que podamos entender que concurre este presupuesto, es necesario que una vez ejecutada la obra o establecido el servicio que motivó la expropiación, su ejercicio revele que no era necesaria la totalidad del bien o bienes expropiados, ya sea porque la Administración notifica al interesado el exceso de expropiación o bien, porque lo piden los interesados por iniciativa propia siempre que se haya producido dicho exceso y no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión de los bienes o derechos.

El ejercicio del derecho de reversión como consecuencia de la presencia de partes sobrantes, debe relacionarse con la existencia de un exceso de expropiación, expresión utilizada por el propio artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa. Así, la doctrina mayoritaria entiende que el Legislador utiliza ambas expresiones como si fueran sinónimas, por tanto, sin que exista ninguna diferencia de contenido⁴⁰.

Aclarados lo posibles problemas interpretativos derivados de la redacción del art.54 de la Ley de Expropiación, procede analizar los requisitos necesarios para la concurrencia de este supuesto de reversión.

⁴⁰ De este parecer es GALÁN GALÁN, A., por entender que en caso de equiparar el término «exceso de expropiación» a los casos en los que la Administración, al ocupar efectivamente los bienes se hubiere excedido, ocupando más de lo previsto y determinado, nos encontraríamos ante una ocupación por vía de hecho; en *El derecho de reversión..., op.cit.*, p.134.

Para que podamos entender que concurre este supuesto, y en consecuencia, proceda la reversión, es necesario que, por un lado, que la obra o servicio público legitimador se haya ejecutado, y por otro, que existan porciones sobrantes al revelarse con la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio que no era necesaria la totalidad del bien o bienes expropiados.

De esta forma, para que podamos saber que una parte es sobrante constituye una premisa necesaria que la ejecución haya terminado, de forma íntegra o total. Así, la exigencia de integridad, permite justificar la exclusión de toda una serie de casos del supuesto legal de reversión. En este sentido, PÉREZ MORENO, en relación con los casos de ejecución lenta o retardada, afirma que la lentitud en la ejecución, el mero retraso, no presenta los caracteres de innecesidad, ni indican la no ejecución o establecimiento; por lo cual, si en esas circunstancias existiera aún una parte del bien no utilizada, no cabría admitir la existencia de este supuesto de reversión⁴¹.

Tampoco puede identificarse este supuesto con la ejecución parcial de la obra o establecimiento del servicio que motivó la expropiación, en cuanto a que la existencia de una parte sobrante presupone la total ejecución, mientras que el supuesto de ejecución parcial se caracteriza por la no realización de todas las actuaciones dirigidas a la ejecución de la obra o establecimiento del servicio.

Por otra parte, para dar cabida a este supuesto deviene necesaria que la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio revelen la no necesidad de la totalidad del bien o bienes expropiados, es decir, que realizada totalmente la ejecución, quedaren porciones o bienes sobrantes, esto es, que no hayan sido empleados para llevar a término dicha ejecución.

La jurisprudencia en este sentido, ha delimitado con claridad el concepto de parte sobrante, determinando el Tribunal Supremo en la Sentencia de 18 de diciembre de 1981, que:

⁴¹ PÉREZ MORENO, A., *La reversión..., op.cit.*, p.274-275.

«Sólo se puede estimar que existen bienes sobrantes cuando la propia Administración así lo notifica a los interesados, o cuando sin notificación, quedaren de hecho terrenos o bienes sobrantes, siendo necesario demostrar que la falta de dedicación directa e inmediata de algunas partes al fin que habilita la expropiación, constituye alteración del proyecto que fundamentó la misma».

Es preciso, además, que se den las circunstancias de identidad y causalidad, es decir, en palabras del Tribunal Supremo en la Sentencia de STS de 23 de diciembre de 1991:

«Que sea identificable la porción que se dice sobrante, como no ocupada por la obra o servicio público motivador de la expropiación, y que la existencia de dicha parte sobrante sea consecuencia natural derivada de la ejecución de la obra pública o del servicio público que constituyó la causa expropiandi».

En ocasiones no prosperará la reversión de la parte sobrante cuando existe previsión sobre la parte sobrante, pues si se ocuparon más bienes pensando en futuras ampliaciones se entiende que los mismos quedan afectos al fin de la expropiación, sin que puedan ser calificados de partes sobrantes a efectos de su posible reversión (arts. 15 y 14.2 LEF). En este sentido, la STSJ de Valencia de 24 de abril de 1999, afirma que:

«Sólo si la ocupación se extendiera a bienes que pueden resultar indispensables para previsibles ampliaciones se entenderá que los mismos quedan afectos al fin, a la obra o al servicio determinantes de la expropiación, sin que puedan ser calificados de partes sobrantes».

No parece, tampoco, admitir la procedencia de la reversión en aquellos casos en los que la Administración planteó la expropiación del terreno como un todo, con una finalidad única e indivisible, de modo que la reversión de sólo una parte del terreno, y no de otra, carezca de fundamento jurídico, presentándose,

intrascendente que una parte de lo expropiado no se afecte al fin que motivó la expropiación⁴².

Por último, queda también excluida la reversión, en aquellos supuestos en los que se sustancie una expropiación parcial de fincas rústicas o urbanas hecha extensiva al resto no expropiado como consecuencia del art. 23 de la Ley de Expropiación Forzosa, es decir, la denominada expropiación total. Así resulta claramente de la STS de 7 de marzo de 2006, que examina un supuesto en el que se lleva cabo la ampliación de la expropiación, no efectuándose con el fin de atender al cumplimiento de la *causa expropriandi*, sino con el objetivo de satisfacer el interés manifestado por el propietario, al cual le interesó tal ampliación por resultarle antieconómica la conservación de la parte que, *a priori*, no iba a ser expropiada⁴³.

No obstante, la jurisprudencia en este punto no es uniforme, ya que en alguna ocasión, el Tribunal Supremo se ha mostrado favorable a considerar como “sobrante” la parte del bien expropiada a solicitud de su titular, en aplicación de lo dispuesto en el mencionado artículo 23 LEF, admitiendo por tanto la procedencia de la reversión. Así, GALÁN GALÁN entiende que el argumento utilizado es, en esencia, que en dicho artículo no se contempla un procedimiento claramente expropiatorio, y aunque es verdad que la iniciativa de la transmisión corresponde al titular del bien, no es menos cierto que su voluntad de transmitir esa parte del bien no se ha producido de una manera totalmente libre, sino condicionada por la existencia de una expropiación que le iba a privar del resto de su bien⁴⁴.

⁴² Sirva como ejemplo la STS de 3 de octubre de 2012, que determina que la inejecución de la obra que puede dar lugar a la reversión no puede efectuarse bajo la perspectiva de finca aislada, sino de actuación global realizada en el polígono o unidad de actuación.

⁴³ STS de 7 de marzo de 2006, relativa a la expropiación de terrenos con el objeto de ampliación de la Necrópolis Sur de Carabanchel.

⁴⁴ GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión...*, *op.cit.*, p.144. El meritado autor, hace referencia a la STS de 23 de abril de 1994, determinando la existencia de una línea jurisprudencial minoritaria, supeditada a la concurrencia de circunstancias excepcionales.

Por último, el supuesto mencionado es similar al contemplado en el artículo 87 de la LEF, el cual prevé que no procederá el derecho de reversión en aquellos supuestos de expropiación con traslado de población, respecto de las fincas o inmuebles de no necesaria ocupación a los que se extendió aquélla por haber sido excluidos por acto de voluntad de los expropiados.

3. LA DESAFECTACIÓN DEL BIEN EXPROPIADO

La desafectación como último supuesto legal en que es posible el ejercicio de la institución reversalista se prevé únicamente en aquellos casos en los que desaparezca la afectación. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2010, advierte que:

«Cuando el artículo 54 LEF se refiere a la desaparición de la afectación como supuesto que da derecho a la reversión, la palabra "afectación" significa simplemente destinación al fin que justificó en su día la expropiación. Nada más: no significa necesariamente afectación a un uso o servicio público, que comporte el carácter demanial del bien. Naturalmente, el bien expropiado ha podido pasar a formar parte del dominio público; pero esto en nada altera la aplicabilidad del artículo 54 LEF. El derecho de reversión no cede ante el hecho de que, por su nueva destinación, el bien expropiado esté afectado a un uso o servicio público; y ello porque, en rigor, siempre cabe la desafectación del dominio público, a fin de permitir que el antiguo propietario vea satisfecho su derecho de reversión. Lo decisivo en materia de derecho de reversión, en suma, es que ya no se cumpla el fin que justificó la expropiación, independientemente de la nueva destinación que se dé al bien expropiado».

La razón de esta causa de reversión se encuentra en el fundamento mismo del instituto expropiatorio. Así, la Ley de Expropiación Forzosa dispone en su artículo 9 que para proceder a la expropiación será imprescindible la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, de ahí que si desaparece el fin de la expropiación el instituto de la reversión encuentra su auténtico sentido. De esta forma, los bienes han sido expropiados precisamente para la consecución de ese fin y no de otro fin, no obstante, el artículo 54.2, letra a), de la LEF, permite el cambio de destino del

bien expropiado, siempre que simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde motivadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

Así lo establece la Sentencia T.S.J. de Galicia 377/2012 de 28 de marzo, al estipular que:

«Cuando el fin de utilidad pública o interés social, que legitimó la expropiación en su día desaparece, la afectación a tal fin pierde su sentido, según señala la Jurisprudencia, y el objeto queda libre para volver a su titular o como dice el principio clásico: ese objeto clama por su antiguo dueño; es más si un bien expropiado que venía destinado a un fin público, por el que lo fue y adquirió el carácter de demanial, si dejare de estar destinado a ese fin expropiatorio para destinarse a otro fin distinto aunque también público, no se alteraría la condición demanial, pero sí se daría una causa de nacimiento del derecho de reversión».

No queda duda acerca de la estrecha vinculación entre el bien y el fin, jurídicamente expresada a través de la figura de la afectación, nos permite comprender el fundamento de este tercer supuesto legal de reversión. La ruptura de ese vínculo, esto es, la desafectación del bien expropiado, elimina la razón de ser de la propia expropiación, y por tanto, de la privación a quien se vio sometido el expropiado: la innecesidad actual del bien se demuestra por el hecho de que ya no se destina al fin que legitimó la expropiación.

A tal respecto, podría afirmarse que la expropiación forzosa mantiene una relación directa o positiva con la afectación, ya que para que pueda llevarse a cabo la operación expropiatoria es preciso que el bien expropiado sea afectado al fin legitimador de la expropiación. Es más, para que ésta pueda subsistir en el tiempo es necesario que permanezca esa afectación. En el caso del derecho de reversión, por el contrario, la relación con la afectación es inversa o negativa, ya que para que pueda ejercerse el derecho de reversión, en este supuesto, es preciso que la afectación desaparezca.

Para que ocurra este supuesto y, consiguientemente, pueda ejercitarse la reversión, es necesario que se haya ejecutado la obra o establecido del servicio, y además que se haya producido una efectiva desafectación del bien expropiado de la obra o servicio público que motivó la expropiación.

Así, al igual que en el caso de existencia de alguna parte sobrante de los bienes expropiados, es necesaria la consumación de todas las actuaciones necesarias para la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio que motivó la expropiación. Al presuponer la terminación de la obra o del servicio, puede sostenerse que esta causa de reversión, al igual que la existencia de partes sobrantes, y a diferencia del supuesto de in ejecución, tiene un carácter derivado o sobrevenido.

Por consiguiente, siguiendo la doctrina puesta de relieve por PÉREZ MORENO, la desaparición de la afectación de los bienes o derechos expropiados a las obras o servicios que determinaron la expropiación tiene carácter sobrevenido y presupone, como en el caso de parte sobrante, la realización de la obra o el establecimiento del servicio ⁴⁵.

El carácter derivado de esta causa de reversión se fundamenta en la desafectación del bien o servicio que motivó el ejercicio de la potestad expropiatoria, pudiendo producirse de manera expresa mediante resolución de la Administración o bien de forma tácita, deducible claramente de unos hechos.

En este sentido, existen reiterados pronunciamientos judiciales que afirman que la desafectación de los bienes en su día expropiados -que puede permitir la reversión- puede ser expresa o tácita, así la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de Marzo de 2007 ha indicado que:

«En efecto, del estudio concordado de los artículos 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 y ss. de su Reglamento se deduce que la reversión de con motivo de la desaparición de la afectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que fundamentaron la expropiación, puede ser llevada a cabo expresa,

⁴⁵ PÉREZ MORENO, A., *La reversión...*, op.cit., p.271.

mediante acuerdo de la Administración, o tácita, deduciéndose de otros acuerdos o actos que claramente impliquen dicha expresión de voluntad. Hechos que por su evidencia la revelen, correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafectación tácita una excepción a la regla general».

El principal problema que se planteaba, en relación a este tercer supuesto legal, se circunscribía sobre la base de una mutación del fin público previsto inicialmente por otro fin de interés general. Así, Tribunal Constitucional en Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, declaró que:

«El fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos para la consecución de tal fin».

En dichos supuestos, el TC entendía que se producía una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado en el sentido de que ésta pueda ser variable sin que por ello quiebre la *causa expropriandi*.

El problema fue resuelto por las modificaciones sustanciales introducidas por la LOE al régimen jurídico que regía el derecho de reversión-actual artículo 54 de la LEF-, excluyendo expresamente la reversión en aquellos casos en los que simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acordare justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social⁴⁶.

No obstante, en caso de que se produzca una mutación exclusivamente en la titularidad del servicio al que está afectado el bien expropiado, sin que se produzca un cambio simultáneo en la titularidad del bien no procederá el reconocimiento del derecho de reversión. De tal manera que, el cambio exclusivamente en la titularidad del servicio, ya por disgregación (se disocia la titularidad del bien expropiado y la titularidad del servicio al que está afectado, quedando en manos de entidades públicas distintas), ya por concentración (unión

⁴⁶ En esta línea POZA CISNEROS, P., entiende que es indiferente a la causa expropriandi el desino que reciban los bienes y derechos expropiado, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio; en «El Derecho de reversión...» *cit.*, p.882.

de amas titularidades), no da lugar al nacimiento del derecho de reversión, dado que para ello es necesario un cambio de afectación, y un simple cambio en la titularidad del servicio no conlleva, necesariamente, uno paralelo en la afectación misma⁴⁷.

Para terminar, la jurisprudencia niega la posibilidad del ejercicio del derecho de reversión en aquellos casos en los que el bien ha sido destinado parcialmente a fines distintos de lo que justificaron la expropiación cuando la Administración planteó la expropiación del bien como un todo, con una finalidad única e indivisible, de forma que la reversión de sólo una parte del bien carezca de fundamento jurídico. Ejemplo de ello es la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2005, por establecer que:

«Es reiterada doctrina jurisprudencial, que, en presencia de una unidad de actuación urbanística, ante la ordenación y urbanización de todo un sector el derecho de reversión de los propietarios afectados ha de ser considerado en relación con el programa establecido y los fines en él previstos en su conjunto; no puede ser contemplado de manera aislada».

4. LA REVERSIÓN LIBREMENTE PACTADA EN EL NEGOCIO JURÍDICO EXPROPIATORIO

Dejando a un lado los supuestos legales que habilitan el ejercicio del derecho de reversión, la jurisprudencia ha planteado la posibilidad de pactar libremente la reversión en el negocio jurídico expropiatorio.

De esta forma, a juicio de GIMENO FELIU, esta posibilidad permitida por la jurisprudencia podría considerarse válida siempre que no sea contraria al ordenamiento jurídico, al interés público o los principios de buena administración. Por ello, puede pensarse en la posibilidad de introducir un

⁴⁷ En este sentido se ha pronunciado GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.; en «Cambio de afectación de bienes expropiados», en *RAP*, núm. 107, 1985, p.162

régimen de reversión expropiatoria distinto, siempre y cuando se fundamente en una adecuada tutela o protección del interés general por parte de los Tribunales⁴⁸.

V. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Para que pueda ejercitarse el derecho de reversión no es suficiente la presencia de un supuesto de hecho de inejecución de la obra o no establecimiento del servicio, exceso de expropiación o desafectación, regulado en el artículo 54 de la LEF, sino que, además, es precisa la concurrencia de determinadas formalidades.

La primera de ellas, se debe a la presentación por parte del titular de la oportuna solicitud ante la Administración competente para resolver sobre la reversión. La solicitud de reversión seguirá los cauces generales de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, iniciándose mediante escrito que reunirá los requisitos del artículo 70, seguido de los actos de instrucción que se consideren necesarios y de la práctica de prueba que proceda (art. 80 y 81 LPAC). En el procedimiento deberán ser oídos los beneficiarios de la expropiación y terceros adquirientes de los bienes expropiados. El órgano competente resolverá y contra dicha resolución cabe interponer recurso administrativo o contencioso-administrativo.

En cuanto a los efectos del silencio administrativo, en relación con las solicitudes de reversión, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2012 deja clara la cuestión, concluyendo que:

«El régimen del silencio en materia de reversión, es el establecido en el art. 43 de la Ley 30/1992. Dicho precepto, para lo que aquí nos interesa, señala en el segundo párrafo de su apartado primero que el silencio tendrá efectos desestimatorios en aquellos procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público».

⁴⁸ GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de reversión...*, op.cit., p.178-179.

De este modo, en el caso de ser desestimada la solicitud de reversión, podrá ser planteada de nuevo si surgieran nuevos derechos que presenten una variación en la fundamentación de la pretensión inicial; pero no cabe pretender una segunda reversión por la misma razón que se adujo la primera vez.

El segundo de los elementos conformantes de los presupuestos formales de la reversión hace referencia a los sujetos integrantes de la relación jurídica de reversión.

El ejercicio del derecho de reversión da lugar al nacimiento de una relación jurídica, esto es, una relación que se entabla entre dos sujetos y que se encuentra regulada por el Derecho, en este caso, por el Derecho Administrativo. Como en toda relación jurídica, también en la reversión pueden identificarse, en rigor, no tanto dos sujetos cuanto dos posiciones subjetivas, una activa, configurada por la figura del sujeto que solicita la reversión, y otra pasiva, ocupada por el sujeto frente al que se pretende la reversión, cada una de las cuales puede estar ocupada por uno o varios sujetos.

La posición activa de la relación jurídica de reversión está ocupada por el titular del derecho de reversión, el reversionista. En concreto, el derecho de reversión se reconoce desde la LEF de 1954, en su redacción originaria, tanto al primitivo dueño como a sus causahabientes.

Criterio confirmado por la jurisprudencia al admitir la transmisibilidad *inter vivos* y *mortis causa* de este derecho, de tal manera que podrán solicitarla los terceros adquirentes. El Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de mayo de 1987 ha matizado que:

«Dicha transmisión ha de ser expresa, sin que pueda deducirse de la enajenación del resto no expropiado de la finca, por derivar de la condición de expropiado».

En este sentido, el Consejo de Estado apunta en sus Dictámenes de 4 de noviembre de 1999 y 8 de noviembre de 2000, que para ejercer en interés propio el derecho de reversión sobre unos bienes expropiados, es preciso ser titular, bien

originario, bien derivado, del mencionado derecho. Dicha titularidad se circunscribe como presupuesto ineluctable para que la Administración pueda acordar la reversión de los bienes en su favor y para que dicho derecho pueda ejercerse incluso frente a terceros, conforme estipula el artículo 69 del REF⁴⁹.

Por otra parte, la posición pasiva de la relación de reversión está ocupada por aquél sujeto frete al que se pretende la reversión: la Administración. La reversión siempre se instará frente a la Administración, sea o no la beneficiaria de la expropiación. Por consiguiente, no frente al beneficiario.

De conformidad con el artículo 54.4 LEF la competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos.

Se rectifica así la doctrina jurisprudencial que atribuía la legitimación pasiva a la Administración expropiante, cualquiera que fuere el beneficiario o el actual titular del bien expropiado⁵⁰. Resulta lógico que el derecho de reversión se ejercente ante la Administración actual titular del bien expropiado, siendo absurdo que debiere ejercitarse ante una Administración distinta a ésta, por mucho que hubiese sido la que acordó en su día la expropiación.

Esta modificación opera en la lógica de la adaptación del marco normativo en materia de expropiación forzosa a la implantación del Estado de las Autonomías, tras la aprobación de la Constitución. La aparición de estos entes territoriales motivó por un lado, la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias ejercidas con anterioridad por la Administración Central, y por otro, la subrogación por la Administración autonómica en bienes y derechos, que podían haber sido adquiridos por expropiación, como consecuencia de la aprobación de numerosos Decretos de transferencias. Derechos y bienes que, a partir de ese momento, pasan a ser titularidad

⁴⁹ Dictamen del Consejo de Estado 2563/1999, de 4 de noviembre, y 2134/2000, de 8 de noviembre.

⁵⁰ Así, por ejemplo, la STS 8 de marzo de 1990, determinaba que sería la Administración expropiante, independientemente de que fuere la titular o beneficiaria de los bienes expropiados, frente a la cual debía pretenderse la reversión.

de esa nueva Administración autonómica y es con ella que el beneficiario va a mantener su vinculación en lo sucesivo.

Por todo ello, queda claro que el art.54.4 de la LEF, atribuye la competencia para resolver sobre la reversión a la Administración titular del bien o derecho expropiado en el momento en que se solicite aquella, ya sea la Administración General del Estado, la Administración Autonómica o la Administración Local, esto es, las diferentes administraciones territoriales.

Tratándose de la Administración del Estado la correspondiente solicitud deberá dirigirse al Delegado del Gobierno, en virtud de lo establecido en el art.67.1 REF en plena conexión con la LOFAGE; sin embargo esta regla debe ser matizada en el procedimiento especia de expropiación para la realización de obras públicas, que aun siendo realizadas por la Administración estatal, el Delegado del Gobierno carece de competencias al ser propias de los Ingenieros Jefes de los servicios respectivos ⁵¹. Si la expropiante ha sido una Administración autonómica o local corresponden al órgano competente, según la normativa propia.

Pero una cosa es la legitimación activa y otra bien distinta es la titularidad del derecho de reversión expropiatoria, por lo que conviene detener nuestra atención en relación a la figura del beneficiario y de los terceros adquirientes registrales, en cuanto a que los mismos, son sujeto de la relación jurídica reversional.

Así, el beneficiario, se trata de aquel sujeto que adquiere la titularidad de bienes expropiados como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria por una Administración Pública, ya que, como sabemos, cabe la posibilidad de que no coincida la administración expropiante con el sujeto beneficiario de la expropiación.

⁵¹ ESCUIN PALOP, V.: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 3^a edición, Pamplona, Thomson-Civitas, 2008, p.704-705.

No obstante, no cabe subsumir en la figura del beneficiario las facultades de tramitación y resolución del procedimiento de reversión, afirmación sostenida por el TSJ de Castilla-La Mancha en Sentencia 191/2014 de 26 de marzo al determinar que:

«La Administración no es ajena al procedimiento expropiatorio por el hecho de existir un beneficiario de la expropiación, muy al contrario, sigue siendo la titular de la potestad expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo han de producirse».

Finalmente, en consonancia con la figura de los terceros adquirientes registrales, cabe señalar que tienen la condición de interesados en el procedimiento de reversión, como consecuencia de la adquisición de los bienes o derechos por enajenación del beneficiario, a fin de aportar alegaciones y datos que estimen oportunos en contra del expediente de reversión ⁵².

El tercero de los presupuestos formales, tal y como se desprende de la literalidad del artículo 54, apartado tercero, de la Ley de Expropiación Forzosa, versa sobre el plazo del que dispone el titular del derecho para poder solicitar la reversión. Pues bien, el expropiado o sus causahabientes podrán solicitar la reversión en el plazo de tres meses, a contar desde la notificación de alguna de las situaciones que determinan el nacimiento del derecho, en virtud del artículo 54.3 LEF. Si no se ejercita en este plazo el derecho se extingue, y la Administración adquirirá definitivamente el bien, como expresión de sus privilegios.

Con la nueva regulación del régimen reversional, dada por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se ha visto ampliado el precario plazo de un mes de caducidad exigido por la redacción originaria de la Ley de Expropiación. No obstante, no es menos confusa que la contenida inicialmente en la LEF, procediendo a distinguir, por un lado, entre los supuestos en los que hubiere existido notificación -de la inejecución de la obra o del establecimiento del servicio, de los terrenos sobrantes o de los bienes desafectados- y aquellos otros casos en los que no se hubiere practicado notificación.

⁵² El REF así lo prevé en el párrafo segundo del artículo 69.

La jurisprudencia anterior a la reforma exigía con rigor la práctica de la notificación o, en su defecto, la comparecencia del interesado en el expediente, dándose por notificado. Tras la reforma de la LEF de 16 de diciembre de 1954, la notificación habrá de ser practicada de conformidad con los requisitos que establecen los artículos 58 y 59 de la LPAC, exigiendo el mayor rigor, dada la brevedad del plazo previsto por la Ley.

En cualquier caso, no podrán suplir la obligación de notificar personalmente a los interesados las publicaciones llevadas a cabo en el periódico oficial, tablón de anuncios del Ayuntamiento y diario, advirtiendo el Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de febrero de 2001 que:

«Será ineficaz la mera publicación del cambio de sistema de actuación y de la posibilidad de ejercitar el derecho de reversión en el periódico oficial y en un diario, pues es doctrina jurisprudencial uniforme que la notificación personal a los afectados se erige en requisito esencial, sin que sea posible sustituirla por los instrumentos señalados previamente».

Por otra parte, respecto al domicilio a efectos de notificación, será procedente aquél que figure en el expediente administrativo, en caso de que este resultare desconocido, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, procederá la notificación del edicto de reversión -en el caso de la Administración General del Estado- a través del BOE y el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio, así como de cualquier otro medio de difusión. Obsérvese, como bien estipula BAUTISTA SAMANIEGO, que este caso, no se está ante una publicación, sino ante otra forma de notificación ⁵³.

A partir de la fecha en que la Administración hubiere notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiado o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio, comenzará el cómputo de los tres meses para solicitar la reversión.

⁵³ BAUTISTA SAMANIEGO., J.M., «El Derecho de reversión a la luz de la Ley 38/1999...» *op.cit.*, p.18.

En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y en las condiciones previstas en el art.54.3 de la LEF. La nueva redacción dada por la Ley expropiatoria, establece un sistema de plazos distinto, según la causa que motive el ejercicio del derecho de reversión.

En relación con el supuesto de inejecución de la obra o establecimiento del servicio, la antigua redacción dada por la LEF, establecía como requisito indispensable para poder llevar a cabo el ejercicio de la reversión, la exigencia del transcurso de un periodo de tiempo determinado previo a la denuncia de la inejecución, el preaviso. La duración de este plazo variaba en función de que hubiere o no una fecha prevista para el inicio de las actuaciones dirigidas a la ejecución de la obra o establecimiento del servicio.

En caso de que no hubiere fecha prevista, el plazo era de cinco años y comenzaba a correr desde el momento en que los bienes o derechos quedaren a disposición de la Administración sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio. En cambio, de existir fecha prevista, el plazo se acortaba, siendo de dos años y computándose desde la fecha prevista para el inicio de la ejecución.

Agotado el plazo, el titular del derecho de reversión debía advertir a la Administración expropiante de su propósito de reversión, pudiendo ejercitárolo efectivamente si transcurrieren otros dos años desde la fecha de aviso sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio. Tal preaviso no necesitaba estar sujeto a especiales formalidades siempre que a través del mismo se reflejare claramente el propósito de instar la devolución del inmueble expropiado.

Se trataba, como se ha dicho, de un elemento esencial para proceder al ejercicio de la reversión, cuya inobservancia suponía, como consecuencia jurídica, la desestimación de la pretensión de la reversión.

La reforma acaecida en 1999, estableció en la letra b) del art.54.3º de la LEF, que el derecho de reversión, en defecto de notificación, podría ejercitarse en los casos en que hubiere transcurrido un plazo de tiempo de cinco años desde la toma de posesión

del bien expropiado, por el beneficiario, sin que se hubieren iniciado las actuaciones dirigidas a la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio que motivaron la expropiación. En estos casos corresponde al reversionista demostrar la concurrencia de tales circunstancias.

A diferencia de lo previsto en otros supuestos de reversión, como declara el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de julio de 2007-criterio reiterado por las SsTS de 8 de julio de 2009 y 25 de enero de 2012-:

«Se establece únicamente el término inicial para el ejercicio del derecho y no un término final, mientras que en los demás casos de reversión, si bien se parte igualmente de la toma de posesión de los bienes o derechos expropiados, se fija un término final, más allá del cual no puede ejercitarse el derecho. Esto indica que el legislador valora de forma distinta los supuestos en los que el fin de la expropiación se ha cumplido, en cuyo caso entiende que el transcurso de un considerable periodo de tiempo justifica la expropiación y consolida la privación del bien o derecho expropiados haciéndola irreversible, mientras que, no habiéndose cumplido el fin de la expropiación a la que se destinaba el bien, esta pierde su justificación y permite la recuperación por su primitivo dueño del bien o derecho expropiado, sin esa limitación temporal».

En cambio para los casos en los que se produzca un exceso de expropiación o desafectación del bien expropiado, la falta de notificación, concederá la reversión a su titular siempre y cuando, no hubieren transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos (art.54.3 a) LEF). No obstante, en la regulación originaria del régimen reversional, el titular del derecho de reversión únicamente podía hacer valer su derecho siempre y cuando hubieren transcurrido cinco años desde la terminación de la ejecución.

Tras la reforma, el Legislador establece un límite temporal máximo al ejercicio de reversión. Su ejercicio, por tanto, queda circunscrito al lapso temporal comprendido desde la terminación de la ejecución, momento en que puede afirmarse la existencia de una parte sobrante, hasta los veinte años de la toma de posesión de los bienes expropiados. Por tanto, la fecha determinante del inicio del cómputo del plazo prescriptivo de 20 años, es la toma de posesión del bien o derecho expropiado, no

entendida como una toma de posesión efectiva o material, sino como afirma el TS en Sentencia de 23 de noviembre de 2011, como:

«Una posesión derivada del acta de ocupación, título bastante, conforme el artículo 53 de la LEF, para que en el Registro de la Propiedad y en los demás registros públicos se inscriba o tome razón de la transmisión del dominio y en los demás registros públicos se inscriba».

Finalmente, el apartado c) del artículo 54.3 de la LEF, determina el último de los supuestos relativos al ejercicio del derecho de reversión -en defecto de notificación administrativa- en el caso de que la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio permanecieran suspensas durante un lapso de tiempo superior a dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación.

De la nueva redacción se deduce la incorporación de un nuevo requisito: la existencia previa de una causa de suspensión imputable a la Administración o al beneficiario. Por ello, con carácter previo, deberá determinarse, consecuentemente, la imputabilidad de la suspensión a cualquiera de ambos sujetos, así como la suficiencia y eficiencia de dicha causa, de forma que, de no existir, no se hubiere producido tal suspensión de la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio.

No obstante, se requiere, asimismo, la concurrencia de una circunstancia negativa: la no producción de acto expreso de reanudación de la actividad por parte de la Administración o del beneficiario. Acto expreso, en cuanto a que ha de consistir en un *facere* de quien ha revocado la suspensión, pero también eficaz, ya que ha de ir encaminado a remover la causa que provocó la suspensión, de forma que no cualquier pueda ser considerado como suficiente para producir la interrupción del plazo de dos años, evitándose, consecuentemente, actuaciones destinadas exclusivamente a dicha interrupción sin transcendencia real en el procedimiento ⁵⁴.

⁵⁴ BAUTISTA SAMANIEGO, J.M., «El Derecho de reversión a la luz de la Ley 38/1999...» *op.cit.*, p.22-23.

Con todo, de la redacción dada por el Legislador en concordancia con las condiciones temporales que legitiman el ejercicio del derecho de reversión para los casos en que no medie notificación personal al titular del derecho, se deduce la falta de previsión de un plazo para el ejercicio del derecho de reversión. Es decir, ni la Ley de Expropiación Forzosa ni su Reglamento dicen nada respecto de la existencia de un plazo de prescripción o de caducidad para el ejercicio del derecho de reversión.

Pues bien, ha sido la doctrina quien ha colmado dicha laguna legal, entendiendo que para los casos de desafectación o exceso de expropiación, el derecho podrá ejercitarse cuando no hubieren transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos, concebido como un plazo de prescripción cuyo *dies a quo*, está ligado al momento de la ocupación, careciendo, por tanto, de relevancia el momento en que se hubieren ejecutado las obras o instalado el servicio y se comprobare el exceso, ni tampoco el momento de la desafectación⁵⁵.

Por el contrario, para los otros supuestos, lo único que ofrece la LEF al respecto son concretos plazos de caducidad que, por su propia esencia, no se encuentran referidos al nacimiento del derecho reversal, sino a la posibilidad de su ejercicio, previa notificación personal.

Sin embargo, aun no diciendo nada de forma expresa la LEF, dicho silencio no ampara la caracterización del instituto reversal como una figura imprescriptible⁵⁶. De tal manera, que GIMENO FELIU partiendo del principio general aceptado de la perceptibilidad de las acciones y derechos, y de la naturaleza real del derecho de reversión, aplica, consecuentemente, lo que en relación a la prescripción de los mismos dice el Código Civil. Y será, además, un plazo de prescripción extintiva, cuyo término, estando la Administración sin justo título, variará entre los treinta años cuando se trate de un derecho real sobre bienes inmuebles (art.1963 del CC) y los seis años si se trata bienes muebles (art.1963 del CC).

⁵⁵ GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de reversión...*, op.cit, p. 181.

⁵⁶ Así lo ha entendido GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión...*, op.cit., p.204.

VI. INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA FRENTE AL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

El efecto principal de la resolución que reconozca el derecho de reversión supone la restitución *in natura* del bien expropiado, previo pago del precio de reversión. En el caso de que la restitución *in natura* sea legalmente imposible, será sustituida por una indemnización, en cuyo caso no deberá de pagarse el precio de reversión.

Es decir, la adquisición por el expropiado del bien del que había sido privado exige como contrapartida el abono de la correspondiente indemnización al beneficiario, que con su conducta ha determinado el nacimiento del derecho de reversión. No obstante, en caso de que una vez reconocido el derecho de reversión sobre un determinado bien, no proceda su restitución *in natura*, el beneficiario abonará una compensación económica, denominada indemnización sustitutoria.

1. PAGO DEL PRECIO DE REVERSIÓN

Para conseguir la efectividad plena de la devolución de lo expropiado no es suficiente con que se cumplan los presupuestos establecidos legalmente, ni basta con la solicitud formulada a su debido tiempo. La Ley de Expropiación Forzosa añade un nuevo requisito, al que califica impropriamente, según BERMEJO VERA, como presupuesto, que es la restitución por el expropiado o sus causahabientes, de la indemnización expropiatoria percibida⁵⁷. Calificación impropia, ya que el impago en plazo, comportará la consecuencia jurídica de la caducidad del propio derecho de reversión, en plena comunióón con lo dispuesto en el artículo 55.3 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La justificación material de esta obligación descansa en la contraprestación del reversionista por la readquisición del bien que le fue

⁵⁷ BERMEJO VERA, J. «Las potestades administrativas específicas...», cit. p.122.

expropiado. En esta línea, la doctrina trata de ofrecer una fundamentación jurídica a la mencionada obligación conjugando dos tesis: la prohibición del enriquecimiento injusto, como fundamento jurídico de la obligación de pagar el precio de la reversión, ya que si no se estaría adquiriendo gratuitamente el bien que se reintegra en su patrimonio, y la resolución de la operación expropiatoria, fundamentando la restitución de prestaciones⁵⁸.

Establecida la obligación de pago del precio de la reversión su cumplimiento presupone la determinación del importe de dicho precio, debiendo proceder a la mera actualización de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de *justiprecio* y la de ejercicio del derecho de reversión, a diferencia de lo que disponía la LEF, con anterioridad a la reforma operada por la LOE⁵⁹.

Por su parte, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA entiende que la formulación adoptada en nuestra vigente Ley de Expropiación, a la hora de determinar el valor del bien objeto de reversión, responde a un sistema mixto, en el que se combina un elemento estático y uno dinámico⁶⁰. De esta forma, durante un período de tiempo más o menos largo subsiguiente a la expropiación, se mantiene la valoración establecida y pagada en la expropiación originaria, excepto si se han realizado modificaciones en el bien que hayan aumentado o disminuido su valor. Transcurrido dicho período se aplicará ya enteramente el sistema de actualización, normalmente mediante la fijación del precio del bien a través del mismo procedimiento que el seguido para la determinación del *justiprecio* expropiatorio.

⁵⁸ Tesis encabezada por GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión...*, *op.cit.*, p.259-260.

⁵⁹ Así queda regulado en el artículo 55.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Antes de la reforma, el antiguo art.54 de la Ley expropiatoria, establecía como regla general, la necesidad de proceder a una nueva valoración del bien, imponiendo el pago del valor que tuviere el bien en el momento de solicitarse la reversión.

⁶⁰ Fundamentación defendida por GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., «Sobre el alcance y efectos...» *op.cit.*, p.121.

La determinación del importe corresponde a la Administración competente para reconocer la procedencia del derecho de reversión. Por lo tanto, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 54.4 de la LEF, no necesariamente debe coincidir con la Administración expropiante, sino que lo será aquella Administración en cuya titularidad se halle el bien en el momento en que se presente la solicitud de reversión o bien, a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación.

La regla general de la mera actualización del *justiprecio* pagado en la expropiación encuentra su excepción en el artículo 55.2 de la LEF. Según este precepto, en determinados casos, no procederá la actualización del *justiprecio* de la expropiación, sino que será preciso realizar una nueva valoración del bien expropiado, denominada retasación⁶¹.

Si nos ajustamos al tenor literal del citado precepto, son tres los casos en los que debe realizarse una nueva valoración: que el bien expropiado haya experimentado un cambio en su calificación jurídica que condicione su valor, que se hayan incorporado mejoras aprovechables por el titular del derecho de reversión o, finalmente, que haya sufrido algún menoscabo de valor.

Respecto a la expresión legal de «cambios en la calificación jurídica», no debe entenderse referida a simples variaciones fácticas del valor, sino a las modificaciones que se produzcan en las calificaciones normativas de los bienes. Así queda reflejado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2013, al estimar la procedencia de una nueva valoración de los terrenos expropiados a fecha de la solicitud de la reversión como consecuencia del cambio de la calificación jurídica del suelo no urbanizable a suelo urbanizable, que supone una innegable mejora de su valor económico con respecto al momento en que tuvo lugar la expropiación.

⁶¹ El art.55.2 de la LEF implica una nueva tasación por alteración de los bienes, y no por el mero transcurso del plazo de dos años, como contemplaba la regulación anterior.

Asimismo, en lo relativo a la inclusión de mejoras aprovechables en el bien expropiado experimentadas desde su expropiación hasta la solicitud de reversión, para que tales mejoras comporten la necesidad de realizar una nueva valoración del bien expropiado, es necesario que sean útiles en el sentido en que se expresa el Código Civil.

De ello, se deriva un problema interpretativo que subyace de la propia redacción legal, en cuanto a qué tipo de aprovechamiento hace referencia la Ley. Pues bien, no basta con que las mejoras incrementen objetivamente el valor del bien, sino que, además, es preciso que el reversionista esté en condiciones subjetivas de aprovechar este aumento de valor, en suma, que le suponga un enriquecimiento efectivo. Solamente en este caso el reversionista, a través del pago del precio de la reversión, debe cubrir el valor de esas mejoras.

Es conveniente apuntar que, en este punto, la jurisprudencia existente se circumscribe, en su práctica, a supuestos de reversión de instalaciones militares; así la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1993, determina la necesidad del cómputo de cuantos elementos integren o estén incorporados a los propios bienes en el momento de solicitar la reversión:

«...y es por ello, esto es, por constituir parte integrante o estar definitivamente incorporadas, por lo que debe ser también justipreciadas las obras o edificaciones existentes en las respectivas parcelas, siempre que, desde luego, que aquéllas pudieren ser consideradas como constitutivas de un verdadero interés patrimonial independiente del suelo».

Añadiendo, a continuación una determinación sobre el interés patrimonial en relación a la utilidad a efectos de valoración de dichos elementos, afirmando que:

«Es necesario llevar a cabo una nueva valoración como consecuencia de su ingreso en el patrimonio del expropiado, ya que si no los beneficiarios de la reversión adquirirán de otro modo gratuitamente unos elementos que han supuesto un coste para la Administración».

Por último, en el caso de existencia de un menoscabo en el valor del bien expropiado, en el periodo comprendido entre su expropiación y la solicitud de la reversión, debe reseñarse la existencia de una mínima diferencia con la legislación anterior, reflejada en el cambio de la expresión «daños» que se hayan producido por «menoscabos» en el valor del bien. La nueva regulación se decanta por la utilización de una expresión más extensa, en la que se incluyen los daños ligados a toda operación expropiatoria frustrada que no hubieren sido estimados en el *justiprecio* de la expropiación.

En directa relación con el procedimiento expropiatorio, para la efectividad de la reversión expropiatoria, el artículo 55.3 de la LEF, establece que el pago de la valoración efectuada opera como condición determinante de la extinción del derecho de reversión.

No constituye novedad la obligación de pago o consignación del reversionista del importe del *justiprecio*, aunque sí lo constituye el aunar la caducidad del derecho al pago del mismo. Hasta el momento, la obligación de pago no existía hasta que no hubiere ganado firmeza la resolución administrativa de fijación del *justiprecio*, pero, con el nuevo sistema, impone la declaración de caducidad del derecho, si en el plazo de tres meses, a contar, a partir del día siguiente a la notificación administrativa del *justiprecio*, el reversionista no pagare o consignare su importe, sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo.

De ello se deduce que, aunque el reversionista demostrare la concurrencia de todos los presupuestos necesarios para dotar de efectividad la reversión, perderá toda expectativa de recuperar el bien si no paga o consigna el precio dentro del plazo de tres meses. Plazo, que se caracteriza, por su excesiva brevedad, dificultando el uso de ese derecho, por lo que en la doctrina se ha llegado a considerar que se trata de un plazo puramente procedural, no prescriptivo⁶².

⁶² En este sentido, SOSA WAGNER, F.: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Aranzadi, Pamplona, 2^a edición, 2003, p.354.

2. LA IMPOSIBILIDAD DE LA DEVOLUCIÓN *IN NATURA* DEL BIEN EXPROPIADO

La imposibilidad de la restitución *in natura* del bien originariamente expropiado –reconocida la reversión sobre un concreto bien o derecho– conlleva el pago de una compensación económica al reversionista, denominada indemnización sustitutoria.

En cualquier caso, esta figura constituye una excepción a la regla general de reversión del bien o derecho expropiado, de lo contrario, el admitir la imposibilidad de restitución *in natura* como regla general, supone hacer impracticable el derecho de reversión, cuyo fin consiste en la readquisición del bien a la libre voluntad del reversionista, y no simplemente en la obtención de una compensación económica⁶³.

Consecuencia de ello, es el fundamento jurídico de la denominada indemnización sustitutoria, que según se desprende de la remisión contenida en el art.66.2 del REF al artículo 121.1 de la LEF, es la responsabilidad patrimonial de la Administración⁶⁴. El citado precepto contempla el derecho a percibir indemnización por toda lesión que los particulares sufran en sus bienes y derechos patrimoniales siempre que aquélla, sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Así lo entendió el Tribunal Supremo en la Sentencia de 17 de junio de 2002:

«Habida cuenta de que no es posible la restitución in natura de los terrenos expropiados, se reconoce el derecho a una indemnización sustitutoria que se fijará en ejecución de sentencia».

⁶³ Así, GIMENO FELIU afirma el carácter excepcional de la indemnización sustitutoria en su obra, *El derecho de reversión...*, ob.cit p. 198.

⁶⁴ El artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 puede entenderse implícitamente derogado por los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 25 de noviembre.

De este modo, se reconduce la institución de la reversión a la de la responsabilidad de la Administración, sustituyendo la restitución material del bien por el pago de una indemnización de daños y perjuicios por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, prevista en el artículo 121.1 de la LEF. Confirma esta tesis la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de marzo de 2000, según la cual:

«La responsabilidad patrimonial deriva de la no reversionalidad de los bienes expropiados».

En este orden de consideraciones, para declarar la procedencia de la indemnización sustitutoria, según una constante jurisprudencia, es necesario que se derive la imposibilidad legal de restitución *in natura* del bien objeto de reversión, así como que se den los presupuestos para la reversión ya que dicha indemnización, descansa sobre el previo reconocimiento del derecho reversional. Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2004, afirma rotundamente que:

«No se puede pedir la indemnización sustitutoria sin pedir la reversión, pues entonces se estaría sustrayendo de la actuación administrativa la comprobación de las premisas de la misma».

No obstante, no basta con el reconocimiento de un supuesto legal de reversión unido a la declaración de la imposibilidad de la restitución *in natura* de los bienes o derechos expropiados para declarar la procedencia de la indemnización sustitutoria. Así, el artículo 66.2 del REF regula dos requisitos cumulativos, que deben concurrir para su estimación: la existencia de una alteración indebida y la imposibilidad legal de la reversión. Requisitos que deben ser interpretados restrictivamente dado el carácter excepcional del que reviste esta figura.

La condición previa para que opere la indemnización sustitutoria, es la existencia de una alteración indebida, entendida por GARCÍA-TREVIJANO GARNICA como aquella alteración carente de una estricta conexión con el fin

que justificó la expropiación, bien por ejecutarse una obra o servicio distinto del previsto *ab initio*, o bien, incluso, por haberse producido la alteración como consecuencia de un cambio subsiguiente en la afectación del bien, o concurriendo en sentido estricto cuando en el bien expropiado se efectuasen alteraciones acordes con el fin que legitimó la expropiación, pues no cabría calificarlas como indebidas⁶⁵.

Por otra parte, el TS en la Sentencia 10 de octubre de 2000, sostiene que:

«Debe entenderse por alteración indebida, de conformidad al apartado 1 de dicho art. 66, la realización en el inmueble expropiado de obras o servicios diversos de aquellos que justificaron la expropiación del mismo».

Sin embargo, en caso de que se produjere una alteración indebida, conscientemente llevada a cabo para desligar al expropiado de su derecho de reversión, la misma constituirá una desviación de poder, y como tal, deberá ser tratada, pudiendo interponer por los interesados los recursos pertinentes al efecto.

Antes de terminar el examen de este requisito, cabe hacer mención a la necesaria distinción entre los casos en los que el objeto del derecho de reversión resulta indebidamente alterado, de aquellos otros supuestos en los que tampoco es posible esta restitución. La posición defendida por GALÁN GALÁN -avalada por el TS en Sentencia de 7 de diciembre de 1999- es que sólo cabe reconocer la existencia del derecho de reversión en el primero de los casos, aunque su ejercicio lleve aparejado la indemnización sustitutoria, ya que en el segundo supuesto, no puede ser ejercitado, no dando lugar ni a la devolución del bien ni a su sustitución mediante el pago de una indemnización⁶⁶.

⁶⁵ Así lo entiende GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., «Sobre el alcance y efectos... », *op.cit* p.124. No obstante, GIMENO FELIU opina que se trata de una hipótesis exagerada, ya que entiende que dicha figura ha de ser analizada desde la perspectiva del interés general o el interés público, y no desde una premisa privatista; *El derecho de reversión...*, *op.cit* p. 200.

⁶⁶ Planteamiento defendiendo por GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión...*, *op.cit.*, p.242.

Del tenor literal del artículo 66.2 del REF se desprende un segundo requisito de procedencia de la indemnización sustitutoria: la imposibilidad legal de reversión. De ello se deriva la siguiente idea: únicamente operará la indemnización sustitutoria cuando en Derecho no fuere admisible la transmisión del bien.

De este modo, podría pensarse en los bienes de dominio público pero, como afirma GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, no puede ser calificados como legalmente intransmisibles, ya que si el bien expropiado adquirió la condición de dominio público merced a la expropiación, al desaparecer la afectación el bien habrá dejado de ser de dominio público, toda vez que para que exista éste es precisa la concurrencia de la titularidad en manos de la Administración y de la afectación a un fin de utilidad pública⁶⁷.

Sin embargo, a diferente conclusión ha llegado el Tribunal Supremo en la Sentencia 2 de diciembre de 1991, al afirmar reiteradamente que:

«Para que proceda este tipo de indemnización, es preciso que no sea posible la devolución del bien, lo que no exige una imposibilidad material de la reversión, sino un ineffectividad de carácter legal, es decir, de la que viene impedida por la inalienabilidad de bienes al dominio público, cuando los bienes o terrenos expropiados se hayan afectados a una finalidad diversa de la prevista pero encuadrable en finalidad de uso o servicio público, que confiere a los bienes carácter demanial y que los convierte en legalmente indisponibles, por la regla jurídica de la inalienabilidad de los mismos».

De esta forma el Legislador ha configurado un mecanismo que el ordenamiento jurídico ofrece como remedio a una situación irregular, por lo que bajo ningún concepto puede transformarse en una alternativa por la que libre y conscientemente puedan optar los sujetos implicados.

⁶⁷ Incluso si el bien hubiera seguido siendo de dominio público por estar afectado a otro fin de utilidad pública, legalmente sería posible su transmisión mediante la previa declaración de alienabilidad; los bienes de dominio público son inalienables en tanto subsistan como tales y nada impide que puedan desafectarse y dejar de ser tales y, por ende, dejen de ser inalienables, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., «Sobre el alcance y efectos...» *op. cit.*, p.126.

Por ello, no es admisible que la Administración se escude en una actuación irregular propia para evitar de manera consciente la operatividad de tal derecho, pues en caso contrario podría, siempre que lo estimara conveniente, alterar «indebidamente» el bien, incluso con posterioridad al ejercicio del derecho de reversión, haciendo inoperante el efecto consustancial de la reversión: la devolución *in natura*⁶⁸.

⁶⁸ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., «Sobre el alcance y efectos... » *cit.*, p.126.

CONCLUSIONES

El instituto de la reversión expropiatoria constituye uno de los más claros exponentes de las garantías cardinales que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos para frenar posibles abusos de las Administraciones expropiantes a la hora de ejercitar una de las más importantes y decisivas manifestaciones de la potestad pública. De este trabajo se infieren una serie de reflexiones en relación con la fundamentación, naturaleza y condiciones del ejercicio de este derecho. Y las principales conclusiones o ideas a destacar, serían, de forma sucinta, las siguientes.

I. La evolución histórica de la reversión expropiatoria viene condicionada por la propia evolución de la expropiación desde que a ella se incorpora, dado que es algo que acaece y surge en íntima relación con la expropiación forzosa, en la cual están sus raíces, y sobre la cual recaen sus principales efectos, siendo un perfil, dato o apartado de la expropiación, y por consiguiente de su historia. El carácter dinámico de esta técnica se fundamenta en la supeditación del derecho de propiedad al principio de función social que debe cumplir la propiedad como derecho patrimonial. Causa por la cual, no puede entenderse el derecho de propiedad como un derecho absoluto o prevalente frente a otros derechos constitucionales, proclamando el Tribunal Constitucional que es la propia Constitución la que condiciona el ejercicio de esa libertad a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Pero además, en un Estado Social y Democrático de Derecho, como es el que proclama el artículo 1 de la Constitución Española, es lícitamente posible para el Legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como es el derecho de propiedad.

II. El artículo 33 de la Constitución, que reconoce el derecho de propiedad, no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa el derecho de reversión, que es, en consecuencia un derecho de configuración legal. Así lo ha venido caracterizando el Tribunal Constitucional, como un derecho entregado a la disposición del legislador ordinario, lo que implica que está previsto en el fondo y forma por la ley, vinculado estrictamente a la causa expropiando y que se puede ejercitar sólo en los casos que la ley prevé. Dicho de otro modo, la ausencia en nuestro ordenamiento constitucional y legal de una regla de derecho que imponga inexcusablemente, para todos los supuestos expropiatorios, el derecho de reversión.

No obstante, me posiciono a favor de la tesis defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA y GIMENO FELIU, por entender que del artículo 33 de nuestra Carta Magna cabe inferir que el derecho de reversión es consustancial, tanto a la expropiación forzosa como al derecho de propiedad. De esta forma el derecho de reversión debe estar, como regla general, presente como garantía en todo procedimiento expropiatorio, al encontrar su encaje en la esencia misma de la expropiación, en su configuración constitucional, como un puro instrumento de realización de fines específicos de utilidad pública o interés social. De esta forma entiendo que, aunque no se trate de un derecho incluido dentro del conjunto de garantías recogidas en la Constitución, constituye una garantía de primer orden no sólo para los particulares, sino para el interés público.

III. La privación imperativa de los bienes o derechos se justifica en la existencia de una causa de utilidad pública o interés social, y cuando ésta desaparece o no se mantiene en el tiempo, el expropiado podrá recuperar el objeto sobre el que recayó la expropiación, y, de ser imposible su restitución *in natura*, habrá de percibir una indemnización sustitutoria. De ahí que el fundamento de la reversión expropiatoria se haya buscado en la teoría de la «invalidz sobrevenida» a la expropiación por el decaimiento del elemento esencial de la misma, la extinción de la propia *causa expropiandi*.

Como consecuencia del carácter legal de este derecho, el Legislador habilita el ejercicio de la reversión en tres supuestos: inejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación, existencia de alguna parte sobrante de los bienes expropiados una vez consumada efectivamente la expropiación, o desafectación.

Nótese, que de estos supuestos puede extraerse una idea común: la reversión procederá como consecuencia de la falta de realización de los fines que perseguía la institución expropiatoria, evitando la constitución de una actuación administrativa por vía de hecho.

IV. Por tratarse la frustración del fin que motivó el ejercicio de la potestad expropiatoria el origen del derecho de reversión, cabe afirmar que el nuevo régimen jurídico de la reversión instaurado por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, es acorde con el principio esencial que inspira el instituto expropiatorio: el cumplimiento del interés general. Reforma que recibió numerosas críticas, por tratarse de una la modificación normativa de una Ley, como es la de Expropiación Forzosa, al hilo legislativo de una norma con la que no guarda relación, como es la que regula el proceso edificadorio.

Del nuevo régimen legal, se deducen dos excepciones a la efectividad del derecho de reversión: cambio de afectación pública por otra del mismo rango y cumplimiento del fin durante un periodo de tiempo de diez años. Entiendo que el Legislador ha tratado de transmitir con esta reforma la indiferencia sobre el mantenimiento de un inicial interés público que motivó la expropiación u otro, o la permanencia definitiva de la obra o servicio de utilidad pública o interés social, siempre y cuando subsista un interés colectivo y se haya realizado el fin perseguido por el ejercicio de esa potestad pública.

Uno de los grandes problemas del ejercicio del derecho de reversión, que no ha sido solucionado con esta reforma radica en la obligación de la Administración de notificar personalmente a los interesados de alguna de las causas habilitantes de la reversión. Notificado el interesado, podrá hacer valer la reversión en el plazo de tres meses, no obstante, en caso de no ejercitar su derecho en plazo procederá la extinción de la reversión, procediendo la Administración a adquirir definitivamente el bien. En este sentido, entiendo que se trata de un plazo que reviste de excesiva brevedad, dada la transcendencia de la consecuencia prevista por el Legislador, frustrándose, en mi opinión, la finalidad del derecho de reversión: la fiscalización del ejercicio de la potestad expropiatoria.

Sin embargo, la práctica demuestra el carácter inusual de la notificación personal al reversionista, por lo que el Legislador, no fiándose de la actuación administrativa, ha optado por la configuración de un sistema de plazos preventivo en función de la causa que motive el ejercicio de la reversión. De este modo, en defecto de notificación, para el supuesto de inejecución de la obra o establecimiento del servicio -trascurridos cinco años desde la toma de posesión- así como, para el caso en que permanecieren suspensas las actuaciones durante un lapso de tiempo superior a dos años, el Legislador no prevé un plazo para el ejercicio del derecho de reversión. Tampoco lo regula para el caso de existencia de un exceso de expropiación o desafectación, sin embargo, estipula un límite temporal máximo de 20 años para su ejercicio. No obstante, esta laguna legal ha sido cubierta por la doctrina, determinando que al tratarse de un derecho real, se debe aplicar el plazo de prescripción extintiva de treinta años, cuando se trate de un derecho real sobre bienes inmuebles, y los seis años si se trata de bienes muebles.

De ello, se deduce la necesidad de que el Legislador establezca un término final para la solicitud de presentación de reversión, a fin de evitar que durante largo tiempo permanezca incierta la suerte del bien o derecho objeto de la expropiación, en interés de terceros.

V. El derecho de reversión es un derecho subjetivo público típico, administrativo, con contenido y valor patrimonial propio. A su vez, tiene carácter potestativo dado que es esta nota la característica para definir dogmáticamente a la categoría de los derechos reales de adquisición. Ello significa que, a diferencia de otros derechos, que requieren normalmente la conducta del obligado para satisfacer el interés tutelado, en estos derechos los titulares pueden por sí solos, de forma potestativa, constituir, modificar o extinguir una relación jurídica.

Por otra parte, es significativo resaltar el carácter nuevo y autónomo del derecho de reversión respecto del expediente expropiatorio, en cuanto a que de ello se deriva la concreción de la Ley aplicable a la institución reversal. El factor determinante de esta autonomía se hace descansar en la extinción de la causa o fin que legitima la expropiación llevada a cabo. Como consecuencia de ello, la reversión no puede considerarse una continuación del procedimiento que dio lugar a la expropiación originaria, concretando así la aplicación de la ley vigente en el momento de su efectivo

ejercicio, aunque el expediente expropiatorio se hubiere incoado bajo la vigencia de una ley distinta. Así se justifica por lo demás, la posibilidad de transmisibilidad del derecho de reversión por actos *inter vivos* o *mortis causa*.

VI. El efecto principal del ejercicio del derecho de reversión expropiatoria es la devolución del bien por parte del beneficiario al reversionista. Devolución que debe ir acompañada con paralelo retorno del *justiprecio* al beneficiario, estimándose como tal el valor que tenga el bien expropiado en el momento que se solicite su recuperación. El problema deviene en la determinación del precio que ha de pagar el reversionista por la readquisición del bien que le fue expropiado, debiendo proceder a la mera actualización de la indemnización expropiatoria percibida conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el periodo comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de *justiprecio* y la de ejercicio de la reversión. Se trata de un sistema beneficioso para el reversionista, en cuanto a que será mayor el valor real del bien en el momento de solicitarse la reversión y el pago se verá reducido. Considero que sería conveniente que el Legislador fijare *ex lege* el precio a pagar por el expropiado para readquirir el bien, evitando el devengo de todo tipo de discusiones que ello comporta.

No obstante, en determinadas ocasiones procede el fenómeno de la retasación – nueva valoración del bien expropiado- cuando el bien haya experimentado un cambio en su calificación jurídica que condicione su valor, que se hayan incorporado mejoras aprovechables por el titular del derecho de reversión o, finalmente, que se haya sufrido algún menoscabo de valor.

Puede suceder, sin embargo, que una vez reconocido el derecho de reversión expropiatoria sobre un concreto bien o derecho, el mismo no pueda ser objeto de restitución procediendo una indemnización sustitutoria. Esta posibilidad exige dos requisitos –alteración indebida e imposibilidad real de transmisión del bien- que han de ser interpretados restrictivamente, dado el carácter excepcional que reviste esta compensación económica.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CIENFUEGOS., J.M.: «Un ejemplo de oportunismo legislativo. La modificación del Derecho de reversión en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación» en *Actualidad Aranzadi*, núm. 425, 2000.

ALEGRE ÁVILA J.M.: «El derecho de Reversión en las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo» en *RAP*, núm.132, 1993.

BAUTISTA SAMANIEGO., J.M.: «El Derecho de reversión a la luz de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación» en *Revista Saberes de estudios jurídicos, económicos y sociales.*, vol. 1, 2003.

BERMEJO VERA, J.: «Las potestades administrativas específicas. La potestad expropiatoria», en *Derecho Administrativo. Parte especial*. Séptima Edición, Madrid, Thomson-Civitas, 2009.

BUENO SANCHEZ, J.M.: «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el artículo 33 de la Constitución » en *Manual de Expropiación forzosa, Abogacía del Estado*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Gobierno de Aragón, Primera Edición, Zaragoza, Thomson-Aranzadi, 2007.

DÍEZ-PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil, Vol. III.*, Madrid, Civitas, 1995.

DONAIRE VILLA, F.J.: *Las competencias legislativas del Estado y las Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa (a propósito de las SsTC 37/1987, de 26 de marzo de 1987 y 186/1993, de 7 de junio de 1993)*, Universidad de Extremadura: Servicio de Publicaciones, 1994.

ESCUIN PALOP, V.: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 3^a edición, Pamplona, Thomson-Civitas, 2008.

GALÁN, GALÁN, A.: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*, 1^a edición, Valladolid, Lex Nova, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre los derechos públicos subjetivos», en *REDA*, núm. 6, 1975.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, Civitas, 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ., T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II., 8^a edición, Madrid, Civitas, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA., E.: «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después» en *RAP*, núm.156, 2001.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: «La reforma del Derecho de reversión» en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 6, 2000.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria», en *RAP*, núm. 112, 1987.

- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA., E.: «Cambio de afectación de bienes expropiados», en *RAP*, núm. 107, 1985.

GIMENO FELIU, J.M: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003.

LACRUZ BERDEJO, J.L. SANCHO REBULLIDA, F. DE A. LUNA SERRANO, A. DELGADO ECHEVERRÍA, J. RIVERO HERNÁNDEZ, F. RAMS ALBESA, J.: *Elementos de Derecho Civil I. Parte General. Volumen Tercero. Derecho Subjetivo. Negocio jurídico*, Madrid, Dykinson, 2005.

- LACRUZ BERDEJO, J.S.: *Elementos de Derecho Civil III. Derechos Reales*, Madrid, Dykinson, 2008.

LÓPEZ MENUDO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A. y GUICHOT REINA, E.: *La Expropiación Forzosa*, 1º edición, Valladolid, Lex Nova, 2006.

LOZANO CORBÍ, E.: *La expropiación forzosa, por causa de utilidad pública y en interés del bien común, en el derecho romano*, Zaragoza, Mira Editores, 1994.

- LOZANO CORBÍ, E.: «Expropiación forzosa en el derecho romano» en *Derecho Administrativo Histórico*, FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A., (dir.), Escuela Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2005.

LUNA SERRANO, A.: «Una aproximación civilística a la expropiación forzosa» en SALUSTIANO DE DIOS, JAVIER INFANTE, RICARDO ROBLEDO, EUGENIA TORIJANO (Coords.), *Historia de la Propiedad. La Expropiación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca. Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, 2012.

PÉREZ MORENO, A.: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1967.

— PÉREZ MORENO, A.: «Fundamentación del derecho de reversión en materia de expropiación forzosa», *RAP*, núm. 54. 1967.

POZA CISNEROS, P.: «El Derecho de reversión» en *Manual de Expropiación Forzosa, Abogacía del Estado*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Gobierno de Aragón, Primera Edición, Zaragoza, Thomson-Aranzadi, 2007.

REQUEJO PAGÉS, J.L: *La Propiedad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Madrid, Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España, 2009.

RODRÍGEZ-ARANA MUÑOZ, J.F.: «La Reversión Expropiatoria en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo» en *Revista Jurídica de Navarra*, núm.7, 1989.

RODRÍGEZ MORO, N.: *La expropiación forzosa*, Bilbao, Imprenta Provincial de Vizcaya, 1953.

RUIZ LÓPEZ, M.A.: «El nuevo régimen de la reversión expropiatoria. Fundamento constitucional, antecedentes de la reforma y régimen jurídico» en *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 20, 2000.

TOLIVAR ALAS, L.: «Del pago y la toma de posesión» en *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, SOSA WAGNER, F. (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2^a edición, 2003.