

Trabajo Fin de Grado

LA REVERSIÓN DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: PROBLEMÁTICA JURÍDICA.

Autor

Clara Isabel Naya Cavero

Director

Catedrático Don Antonio Embid Irujo

Facultad de Derecho

Año 2015

Declaración de originalidad.

Yo, Clara Isabel Naya Cavero, alumna de 5º curso del Doble Grado en Derecho y ADE, declaro solemnemente que asumo la autoría y originalidad del presente Trabajo Fin de Grado y que todas las fuentes bibliográficas y jurisprudenciales utilizadas para su realización, se encuentran debidamente identificadas y referenciadas tanto en las notas a pie de página como en el anexo que se adjunta al final.

Firma:

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

SUMARIO.

Página

Listado de abreviaturas.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
I.NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE REVERSIÓN.....	7
1. CONTROVERSIAS ENTRE DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA.....	7
2. AUTONOMÍA Y CONTENIDO: TRANSMISIÓN Y RENUNCIA.....	9
II. CAUSAS LEGALES DE LA REVERSIÓN.....	13
1. REVERSIÓN POR INEJECUCIÓN DE LA OBRA O SERVICIO.....	13
2. REVERSIÓN POR EXISTENCIA DE PARTE SOBRANTE.....	16
3. REVERSIÓN POR DESAPARICIÓN DE LA AFECTACIÓN.....	19
III.SUPUESTOS EXCLUIDOS DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN.....	23
1. NUEVOS LÍMITES: MODIFICACIÓN DE LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 54 LEF.....	23
2. DESAFECTACIÓN Y AFECTACIÓN SIMULTÁNEA A UN NUEVO FIN.....	24
3. LÍMITE TEMPORAL CONTROVERTIDO: DIEZ AÑOS DE AFECTACIÓN...25	
IV. LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA REVERSIÓN.....	29
1. PROBLEMÁTICA PLANTEADA EN SUPUESTOS DE COTITULARIDAD....	29
2.IMPORTANCIA DE LA TITULARIDAD COMO PRESUPUESTO PARA OSTENTAR LEGITIMACIÓN.....	31
V.LÍMITES TEMPORALES.....	35
1. REGULACIÓN ORIGINARIA: EL ANTIGUO ARTÍCULO 55 LEF.....	35
2. REGULACIÓN TRAS LA REFORMA DE 1999: NOVEDADES Y CONTROVERSIAS.....	36

3. EL INSTITUTO JURÍDICO DE LA PRESCRIPCIÓN: PROBLEMÁTICA PLANTEADA EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE REVERSIÓN.....	39
VI. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REVERSIÓN.....	42
1. CUESTIÓN COMPETENCIAL.....	42
2. LA INDEMNIZACIÓN REVERSIONAL.....	43
CONCLUSIÓN.....	46
ANEXO BIBLIOGRÁFICO Y JURISPRUDENCIAL.....	48

Listado de abreviaturas.

CC: Código Civil.

CE: Constitución Española.

LEF: Ley de Expropiación Forzosa.

LOE: Ley de Ordenación de la Edificación.

p: Página.

pp: Páginas.

REF: Reglamento de Expropiación Forzosa.

RJ: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.

RJCA: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi contencioso-administrativo.

RTC: Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional.

SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

ss: Siguietes.

TC: Tribunal Constitucional.

TS: Tribunal Supremo.

INTRODUCCIÓN.

El tema elegido para la realización del presente Trabajo Fin de Grado es el análisis del régimen jurídico de la reversión en materia de expropiación forzosa, en concreto, el estudio de la problemática jurídica que se ha venido planteando al hilo de la regulación tanto legal como reglamentaria del derecho de reversión.

El motivo que justifica la elección de esta materia reside en que el Derecho Administrativo ha sido una de las asignaturas que más han despertado mi interés de entre el conjunto de asignaturas de derecho que cursamos en el Doble Grado en Derecho y ADE. Dado que el Derecho Administrativo es una materia amplísima y que el estudio de la regulación de la expropiación forzosa es uno de los contenidos que más me ha gustado, decidí centrarme en esta materia.

En la primera reunión que mantuve con mi tutor, D. Antonio Embid, acordamos que debía retomar el contacto con el contenido de la materia expropiatoria pues actualmente estoy cursando quinto y la asignatura de Derecho Administrativo II pertenece al programa de tercero. El tutor dejó a mi elección el tema y dudé entre realizar el trabajo sobre el Jurado Provincial de expropiación forzosa o sobre el derecho de reversión, decantándome por esta última opción principalmente porque la reversión es la última garantía legal que tiene el sujeto expropiado y quería profundizar en conocerla, pues creo que es importante que el ciudadano tenga la posibilidad de recuperar aquello de lo que ha sido privado una vez que desaparece la justificación legal de esa privación.

En relación con la metodología seguida para realizar el presente trabajo, el punto de partida ha sido la regulación contenida en los artículos 54 y 55 LEF y 63 y ss REF. A partir de ahí, he consultado la opinión de la doctrina en diversos libros y artículos y también la jurisprudencia existente para así extraer los criterios que rigen el ejercicio del derecho de reversión.

Al respecto, decir que los materiales tanto bibliográficos como jurisprudenciales utilizados no se limitan únicamente a los más actuales sino que también he recurrido a algunos no tan recientes con la finalidad de poder mostrar así una visión global y completa de la regulación de este derecho.

Una vez recopilada toda la información, he redactado el contenido que a continuación se expone y que abarca desde las controversias doctrinales que se plantean en relación con la naturaleza jurídica del derecho de reversión hasta las consecuencias jurídicas que se

desprenden del ejercicio de esta garantía legal, pasando por un análisis de las causas que dan origen al nacimiento de este derecho, de los supuestos excluidos o de la importancia que tuvo la reforma operada por la LOE en el año 1999 en relación con la regulación legal del ejercicio del derecho de reversión, entre otros aspectos.

I. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE REVERSIÓN.

1. CONTROVERSIA ENTRE DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA.

El derecho a la propiedad privada es una garantía constitucional recogida en el artículo 33 CE, en cuyo apartado tercero se reconoce la potestad expropiatoria de la que goza la Administración para privar a los ciudadanos de este derecho fundamental cuando concurra causa justificada de utilidad pública o interés social. El artículo 1 LEF define la potestad expropiatoria como «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos», potestad que no debe entenderse plenamente realizada y cumplida hasta que el bien o derecho expropiado es destinado al fin que motivó la expropiación.

Pues bien, el derecho de reversión es una garantía legal con la que se habilita al expropiado o a sus causahabientes para recuperar aquellos bienes o derechos de los que fueron privados, en caso de que la Administración no cumpla en todo o en parte la finalidad de la *causa expropriandi* en virtud de la cual se realizó la expropiación.

El derecho de reversión, entendido como «garantía última de la legitimidad de la privación que la expropiación comporta»¹, se encuentra regulado en el Capítulo IV, Título II LEF (Artículos 54 y ss) y en la Sección IV, Capítulo IV, Título II REF (Artículos 63 y ss). Se trata de un derecho que ha sido objeto de importantes controversias doctrinales y jurisprudenciales en relación a su naturaleza, existiendo dos posturas contrapuestas: Aquellas que abogan por considerar que nos encontramos ante un derecho de configuración constitucional frente a las que defienden la configuración legal del mismo.

La línea predominante en la jurisprudencia tanto del TC como del TS, es partidaria de la configuración legal del derecho de reversión. Una sentencia de gran importancia en esta materia es la STC de 18 de Abril de 1988 sobre la expropiación legislativa de RUMASA, en la que el TC afirmó que el derecho de reversión pertenece al ámbito de la disponibilidad del legislador ya que las garantías expropiatorias que deben respetarse por imperativo constitucional derivadas del artículo 33.3 CE, son la concurrencia de un fin de utilidad pública o interés social, la indemnización que nuestro texto constitucional garantiza al expropiado así como la realización de la expropiación siguiendo el

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 341.

procedimiento previsto en la ley, sin que el legislador deba observar otras garantías adicionales no exigidas en dicho artículo como es el caso del derecho de reversión².

En la citada sentencia nuestro TC también señala que el derecho de reversión puede ser modulado por el legislador, admitiendo incluso la posibilidad de que no sea reconocido en ciertos casos, pues considera que el derecho de reversión no es inherente por igual a toda persona expropiada y que la diversidad legal de regímenes expropiatorios existentes impide un tratamiento unitario de la expropiación³.

Por tanto, la doctrina sobre el derecho de reversión que el TC plasma en esta sentencia y que viene manteniendo en su jurisprudencia, se concreta en afirmar que la reversión no es una garantía constitucional intrínseca al instituto expropiatorio sino un mero derecho de configuración legal: «en nuestro ordenamiento jurídico no existe ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión»⁴.

En esta misma línea argumentativa, el TS también confirma el carácter legal del derecho de reversión pues considera que el mismo no tiene rango constitucional, sino que simplemente es un derecho de configuración legal que puede ser modulado e incluso eliminado por el legislador en supuestos concretos⁵.

En contraposición a la jurisprudencia que defiende la naturaleza legal del derecho de reversión, la mayoría de la doctrina defiende su configuración constitucional. Como partidario de esta postura encontramos a uno de los administrativistas más importantes, García de Enterría, quien se desmarca de la doctrina del TC al considerar que el derecho de reversión se encuentra inescindiblemente unido a la causa de la expropiación y a su eventual incumplimiento. En su opinión, es un error considerar que el derecho de reversión tiene naturaleza legal, pues debe entenderse incluido en el artículo 33.3 CE al encontrarse unido a la *causa expropriandi*⁶.

Otro autor que también se muestra partidario de la naturaleza constitucional del derecho de reversión es German Fernández Farreres ya que desde su punto de vista, el carácter

² STC de 18 de Abril de 1988 (RTC 1988/67). Fundamento jurídico nº4.

³ STC de 18 de Abril de 1988 (RTC 1988/67). Fundamento jurídico nº6.

⁴ STC de 18 de Abril de 1988 (RTC 1988/67). Fundamento jurídico nº6.

⁵ STS de 30 de Abril de 1997 (RJ 1997/2763). Fundamento jurídico nº2.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 333.

consustancial del derecho de reversión a la institución expropiatoria, es la justificación del reconocimiento que el legislador realiza del derecho de reversión.

En relación con la opinión predominante en la doctrina que defiende la configuración constitucional del derecho que nos ocupa, considero de interés destacar que su postura se encuentra muy próxima a la línea seguida por un destacado sector de la doctrina alemana según el cual el nacimiento del derecho de reversión deriva del respeto a la propiedad privada y solo puede enervarse por la concurrencia de una causa de utilidad pública. Esta corriente alemana justifica la operatividad de la expropiación forzosa y, por consiguiente, del derecho de reversión sin la necesidad de que exista una habilitación legal previa⁷.

Resulta evidente la existencia de dos corrientes distintas y contrapuestas en lo que a la naturaleza del derecho de reversión se refiere. Se trata de dos posturas que han originado importantes controversias ya desde la redacción originaria de la LEF. Tal ha sido el alcance de las mismas, que la STC de 18 de Abril de 1988 sobre la expropiación legislativa de RUMASA, en la que el TC afirmó que el derecho de reversión no se encuentra comprendido en el artículo 33.3 CE reiterando su configuración legal, fue el punto de partida de una de las reformas más importantes de la LEF que culminó en el año 1999 con la promulgación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación en cuya disposición adicional quinta se modificó la redacción de los artículos 54 y 55 LEF mediante la introducción de nuevos límites para el ejercicio del derecho de reversión, reforma de gran importancia que será tratada en un epígrafe posterior del presente trabajo.

2. AUTONOMÍA Y CONTENIDO: TRANSMISIÓN Y RENUNCIA.

Al hilo de la naturaleza del derecho de reversión, se han planteado problemas ante los Tribunales en relación con la ley aplicable en aquellos casos en los que la expropiación tuvo lugar con anterioridad a la modificación de la LEF pero el derecho de reversión surge con posterioridad a la entrada en vigor de la LOE, que recordemos modifica la redacción originaria de la LEF.

Conectando con la posición jurisprudencial predominante que defiende la naturaleza legal del derecho de reversión, nuestro TC ha reiterado que el derecho de reversión surge cuando nos encontramos ante alguno de los tres supuestos contemplados en el artículo

⁷ GARCÍA LUENGO (2000), p. 193.

54.1 LEF, afirmando que el derecho de reversión es un derecho que nace en ese concreto momento y que su ejercicio debe regirse por el derecho entonces vigente. Es decir, la jurisprudencia del TC caracteriza al derecho de reversión como un derecho de naturaleza autónoma que no nace en el momento en el que se produce la expropiación, sino cuando se dan los presupuestos o requisitos que la ley establece para su ejercicio.

Siguiendo una línea muy similar, la jurisprudencia del TS defiende el carácter autónomo e independiente del derecho de reversión respecto del acto expropiatorio, señalando que nos encontramos ante un «derecho nuevo y autónomo, cuyo factor determinante es la extinción de la causa o fin que legitiman la expropiación llevada a cabo»⁸.

La posibilidad de que el legislador pueda modular el contenido del derecho de reversión, que es defendida por las posturas que le otorgan naturaleza legal, debe ser entendida en relación con el carácter autónomo del derecho que nos ocupa, pues aunque la expropiación sea un presupuesto para su existencia, el derecho de reversión sólo nace cuando se dan los requisitos establecidos por el legislador.

Por tanto, el carácter autónomo configurado por la jurisprudencia deriva de la defensa de la naturaleza legal del derecho de reversión, pues sólo así se entiende que el legislador pueda modular el contenido de este derecho, como ya ocurrió con la reforma de la LOE, y lo que es más importante, que la ley aplicable cuando se ejercite el derecho de reversión sea la vigente en ese concreto momento y no la vigente en el momento en el cual tuvo lugar la expropiación.

La principal consecuencia que deriva de este carácter autónomo es que el procedimiento mediante el cual se desarrolla la reversión no puede considerarse una continuación del procedimiento expropiatorio original, aspecto que es de suma importancia para resolver determinados problemas que se plantean ante los Tribunales en relación con la ley aplicable cuando se ejercita el derecho de reversión.

Como muestra de esta problemática, considero de interés aludir a la STS de 7 de Noviembre de 2006 que versa sobre un supuesto en el que se ejercita el derecho de reversión en relación con una expropiación anterior a la modificación de la LEF. En ella el TS afirma que el nacimiento del derecho de reversión comporta la posibilidad de que sea ejercitado conforme a la normativa vigente, de tal manera que la modificación de la

⁸ STS de 10 de Mayo de 1999 (RJ 1999/4915). Fundamento jurídico nº8.

LEF incide en aquellos supuestos en los que este derecho no ha sido ejercitado con anterioridad⁹.

La conclusión principal que se puede extraer de la posición jurisprudencial que defiende tanto la naturaleza legal como el carácter autónomo del derecho de reversión, es que su ejercicio debe estar sujeto a las previsiones de la norma vigente en el momento en que se hace efectivo dado que es un derecho autónomo. Esta línea jurisprudencial es la predominante en la resolución de aquellos casos que plantean controversias en relación con la legislación aplicable, sobre todo cuando el expropiante o sus causahabientes solicitan que se les aplique la legislación vigente en el momento en el que se llevó a cabo la expropiación forzosa.

Otra problemática relacionada con el contenido y la naturaleza del derecho que nos ocupa, reside en la posibilidad de transmitir o renunciar a su ejercicio.

La jurisprudencia ha defendido ya desde la configuración originaria de la LEF, el carácter transmisible del derecho de reversión partiendo de los artículos 54 LEF y 63 REF que facultan tanto al dueño de los bienes expropiados como a sus causahabientes para el ejercicio de este derecho. Por tanto, es posible afirmar que el derecho de reversión, cuyo contenido es patrimonial, puede ser transmitido por actos *intervivos* o *mortis causa*.

Este criterio mantenido por la jurisprudencia es un criterio consolidado, pues en sentencias recientes el TS continúa defendiendo la susceptibilidad de transmisión mediante *actos intervivos o mortis causa* del derecho de reversión¹⁰.

Además, se ha admitido la posibilidad de que su transmisión se produzca antes de que concurran los presupuestos jurídicos que determinan su nacimiento, supuesto que equivaldría a renunciar al ejercicio del derecho de reversión. Partiendo del carácter transmisible del derecho de reversión, la jurisprudencia ha aceptado la posibilidad de renunciar a su ejercicio. Así el TS afirma que «si la facultad de pedir la reversión es transmisible, no existe razón alguna para considerar irrenunciable aquélla», siempre y cuando no se contradiga lo dispuesto en el artículo 6.2 CC que impide renunciar a los derechos reconocidos en la ley cuando esa renuncia sea contraria al interés público o perjudique a terceros¹¹.

⁹ STS de 7 de Noviembre de 2006 (RJ 2006/7136). Fundamento jurídico nº2.

¹⁰ STS de 19 de Noviembre de 2010 (RJ 2010/8568). Fundamento jurídico nº4.

¹¹ STS de 19 de Septiembre de 1998 (RJ 1998/ 8829). Fundamento jurídico nº1.

Resulta evidente que el carácter renunciable del derecho de reversión ha sido admitido por la jurisprudencia, pero ésta ha sido muy cautelosa al examinar las circunstancias y términos de aquellas renunciaciones que se realizan con anterioridad al nacimiento del derecho de reversión. Así, para que se produzca tanto la transmisión como la renuncia de este derecho, la jurisprudencia exige una declaración de voluntad expresa por parte del propietario del bien expropiado o de sus causahabientes.

El TS ha reiterado que la transmisión del derecho de reversión sólo es posible si se pacta de forma expresa y que la renuncia a este derecho, al igual que ocurre con cualquier otro, debe hacerse constar de forma indubitada porque «el derecho de reversión tiene un objeto propio, sustantivo y principal que no puede presumirse implícitamente transmitido»¹².

¹² STS de 24 de Enero de 2002 (RJ 2002/661). Fundamento jurídico nº4.

II. CAUSAS LEGALES DE LA REVERSIÓN.

La redacción originaria del artículo 54 LEF contenía tres causas que permitían ejercitar el derecho de reversión. Estas causas se han mantenido hasta la actualidad, pues la modificación introducida por la LOE no alteró las causas en virtud de las cuales nace el derecho de reversión.

La jurisprudencia ha reiterado que el derecho de reversión surge en el momento en el que se produce alguno de los tres supuestos que aparecen recogidos tanto en el artículo 54.1 LEF como en el artículo 63 REF. Estos supuestos se concretan en el incumplimiento de la finalidad expropiatoria o no ejecución de la obra o establecimiento del servicio que motivó la expropiación, en la existencia de parte sobrante de los bienes expropiados una vez realizada la obra o establecido el servicio, así como en la desaparición de la afectación o vinculación de los bienes o derechos a la obra o servicio que legitimaron la expropiación.

El TS ha afirmado que los tres supuestos anteriores deben ser considerados *numerus clausus* de tal forma que el nacimiento del derecho de reversión sólo es susceptible de producirse cuando se da alguno de los presupuestos enumerados en la LEF¹³.

Desde los orígenes de la LEF han surgido problemas interpretativos en relación con cada una de las tres causas anteriormente enumeradas, y dado que la finalidad del presente trabajo consiste en analizar la problemática jurídica relativa al derecho de reversión, en cada uno de los subapartados siguientes se analizan las principales controversias que al hilo de estas causas se han planteado ante los Tribunales.

1. REVERSIÓN POR INEJECUCIÓN DE LA OBRA O SERVICIO.

Esta primera causa, también conocida como incumplimiento de la finalidad expropiatoria, se encuentra especificada en el artículo 64 REF según el cual debe entenderse que una obra no ha sido ejecutada o que un servicio no ha sido establecido cuando la Administración manifieste, mediante declaraciones o actos administrativos, su propósito de no cumplir con la *causa expropriandi* que motivó la actividad expropiatoria.

Asimismo, en el apartado 2 del citado artículo 64 REF, el legislador permite que una vez que hayan transcurrido cinco años desde que los bienes o derechos expropiados quedaron

¹³ LÓPEZ MENUDO (2006), p. 348.

a disposición de la Administración sin que ésta haya iniciado la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, o bien hayan transcurrido dos años desde la fecha prevista para la ejecución sin que la misma haya comenzado, el expropiado o sus causahabientes pueden advertir a la Administración de su propósito de ejercitar el derecho de reversión.

El principal problema que se plantea ante los Tribunales en relación con esta causa no consiste en concretar cuándo debe entenderse no ejecutada la obra o no establecido el servicio, pues queda claro que esta causa operará cuando no se haya iniciado la actividad en virtud de la cual se originó el procedimiento expropiatorio. El criterio que a tal efecto viene manteniendo la jurisprudencia consiste en que si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, entendiendo por tal la ejecución de sus elementos principales, no procede la reversión¹⁴.

Resulta de interés destacar que se han suscitado algunos problemas en relación con compraventas de bienes por parte de la Administración que posteriormente no han sido destinados al uso dotacional que se pretendía en un primer momento, pues algunos han equiparado esta situación a la causa de inejecución de la obra o no establecimiento del servicio en virtud de la cual nace el derecho de reversión.

En estos casos el TS ha sido contundente rechazando la posibilidad de aplicar el derecho de reversión y afirmando que lo que procede es la retrocesión de los bienes al haber desaparecido la causa del negocio jurídico que se concreta en un contrato celebrado entre dos Administraciones Públicas. Además, el TS ha reiterado que el derecho de reversión es una garantía que la ley reconoce a los expropiados cuando han sido privados de sus bienes o derechos por causa de utilidad pública o interés social y que este derecho no es de aplicación en relación con otros negocios jurídicos a pesar de que produzcan efectos similares¹⁵.

Las dudas interpretativas predominantes en relación con la causa que nos ocupa versan sobre la advertencia o el preaviso que según el artículo 64 REF deben realizar los titulares del bien o derecho expropiado o sus causahabientes a la Administración para poder ejercitar el derecho de reversión que les corresponde.

La jurisprudencia viene manteniendo que mediante este preaviso el legislador lo que hace es otorgar a la Administración una posibilidad para enmendar su inactividad antes de que

¹⁴ STS de 26 de Junio de 2012 (RJ 2012/8272). Fundamento jurídico nº4.

¹⁵ LÓPEZ MENUDO (2006), p. 337.

se perfeccione el derecho a la reversión, pues el citado artículo 64 REF exige el transcurso de otros dos años sin que la Administración haya iniciado la ejecución de la obra o la implantación del servicio para que proceda la reversión¹⁶.

El TS ha reiterado por un lado, que el escrito mediante el cual los interesados deben formular el preaviso a la Administración no tiene que responder a ninguna formalidad específica, sino que es suficiente con que el expropiado o sus causahabientes manifiesten su propósito de «instar la retrocesión del bien expropiado»¹⁷ y por otro lado, que la falta u omisión de este preaviso no supone un impedimento para poder ejercer el derecho de reversión.

En relación con esta segunda precisión relativa a los problemas que se plantean con la omisión del preaviso, conviene aclarar que el TS se refiere a aquellos supuestos en los que los interesados solicitan la reversión, la Administración les deniega la posibilidad de ejercer su derecho y los interesados deciden entonces acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. El problema surge cuando al resolver el recurso en vía judicial ha transcurrido el plazo de dos años sin que la Administración haya iniciado actuaciones para ejecutar la obra o establecer el servicio que originó la expropiación, pues en este caso, cumpliendo con las exigencias del artículo 64 REF, los interesados deberían manifestar de nuevo ante la Administración su propósito de ejercitar el derecho de reversión.

La doctrina del TS ha considerado que en este tipo de supuestos carece de sentido remitir las actuaciones de nuevo a la vía administrativa y que la petición inicial formulada por los interesados debe ser considerada como preaviso, aun cuando la Administración desestime la procedencia de ejercitar el derecho de reversión¹⁸.

Otra problemática importante en relación con esta causa se concreta en el plazo del que disponen el expropiado o sus causahabientes para ejercitar la acción de reversión cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio, plazo que aparece referenciado tanto en el artículo 54.3 LEF como en el artículo 64 REF.

La doctrina del TS ha precisado que una vez que transcurren cinco años desde que se llevó a cabo la expropiación sin que se haya iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio, el titular del derecho de reversión debe manifestar a la Administración su

¹⁶ STS de 9 de Diciembre de 2014 (RJ 2014/6281). Fundamento jurídico nº1.

¹⁷ LÓPEZ MENUDO (2006), p. 349.

¹⁸ STS de 17 de febrero de 2004 (RJ 2004/ 3871). Fundamento jurídico nº3

voluntad de ejercer el derecho que le corresponde. Pero es posible que durante los dos años posteriores al preaviso que realiza el expropiado o sus causahabientes, la Administración destine los bienes al fin que motivó la expropiación y por tanto, inicie la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio¹⁹. En este caso, el expropiado no tendrá derecho a solicitar la reversión al no concurrir las causas legales que permiten el nacimiento de este derecho porque la Administración habrá iniciado el cumplimiento de la *causa expropriandi*.

También es importante destacar que en caso de que sea la Administración la que notifique su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio, en el artículo 54.3 LEF se precisa que el plazo del que disponen el primitivo dueño o sus causahabientes para ejercitar su derecho de reversión será de tres meses a contar desde dicha notificación.

Además, el TS ha precisado que en los supuestos de reversión basados en la no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio en los que no haya habido notificación previa por parte de la Administración, debe entenderse que existe un plazo mínimo de cinco años para poder ejercer la acción de reversión pero que no existe un plazo máximo que limite su ejercicio²⁰.

2. REVERSIÓN POR EXISTENCIA DE PARTE SOBRANTE.

La segunda causa legal en virtud de la que nace el derecho de reversión aparece referenciada tanto en el artículo 54.1 LEF como en el artículo 63.b) REF y se concreta en que procederá la reversión de los bienes o derechos expropiados cuando una vez realizada la obra o establecido el servicio que motivó la expropiación, resulte alguna parte sobrante de los bienes expropiados.

La principal problemática que se ha planteado en torno a esta causa versa sobre cuándo debe considerarse que existe parte sobrante. La jurisprudencia ha fijado algunas pautas y límites que deben ser tenidos en cuenta al ejercitar el derecho de reversión si se parte de esta segunda causa legal.

El criterio jurisprudencial mantenido por el TS se basa en la sustantividad independiente de la parte sobrante del bien o derecho expropiado para que proceda la reversión, es decir, el TS afirma que sólo deben considerarse susceptibles de reversión las partes o zonas

¹⁹ STS de 12 de Noviembre de 1998 (RJ 1998/9146). Fundamento jurídico nº2.

²⁰ CARRILLO DONAIRE (2014), p.173.

concretas de un terreno expropiado cuando adquieren una sustantividad propia e independiente respecto del resto de bienes o derechos expropiados.

Además, señala otro elemento que debe tenerse en cuenta para que proceda la reversión, pues no sólo atiende a la sustantividad de la parte sobrante sino que recalca la necesidad de que la recuperación de esa parte por el sujeto expropiado o sus causahabientes no afecte al cumplimiento de la *causa expropriandi*²¹.

En esta misma línea mantenida por el TS, la doctrina predominante aboga por considerar que si las partes sobrantes tienen un carácter accesorio a la totalidad del bien o derecho expropiado, no procede ejercitar la reversión ya que la restitución al primitivo dueño de esa parte sobrante supondría una frustración de los fines de la expropiación.

Esta cuestión relativa a la accesoriedad se ha venido planteando principalmente en relación con expropiaciones de bienes inmuebles en las que alguna zona del edificio se considera ajena al fin que motivó la expropiación, pero respecto de la cual no se ha admitido la reversión para evitar obrar en contra de la *causa expropriandi*²².

Por tanto, para que proceda la reversión por la causa de existencia de parte sobrante, la jurisprudencia exige sustantividad propia de esa parte, que la reversión al titular del derecho o a sus causahabientes no afecte al cumplimiento de la *causa expropriandi* y que esa parte no tenga un carácter accesorio respecto a la totalidad del conjunto expropiado.

También resulta de interés realizar una referencia a aquellos supuestos en los que la existencia de partes sobrantes se produce en el marco de una expropiación realizada para fines de desarrollo urbanístico, pues se trata de una problemática que se ha planteado no pocas veces ante los Tribunales.

Una de las controversias que se plantea en relación con las expropiaciones urbanísticas versa sobre la reparcelación de terrenos sobrantes una vez ejecutada la obra, pues los propietarios de esos terrenos han considerado que al tratarse de una parte sobrante que no se destina al uso específico que motivó la expropiación procede ejercitar el derecho de reversión.

En este sentido, el TS viene manteniendo que en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas «el cambio de destino específico de una parcela no afecta al cumplimiento del fin expropiatorio, siempre que se cumpla la finalidad de desarrollo urbanístico que

²¹ STS de 9 de Diciembre de 1997 (RJ 1997/ 9351). Fundamento jurídico nº4.

²² LÓPEZ MENUDO (2006), p.352.

justifica la expropiación»²³. Además, también considera que el hecho de acordar la reparcelación de los bienes sobrantes no supone el incumplimiento de la *causa expropriandi*, de tal forma que en este tipo de supuestos no procede acordar la reversión de los bienes expropiados²⁴.

Se trata de una argumentación que concuerda con el contenido del artículo 15.2 REF en el que se establece que si la ocupación se extiende a bienes que pudieran resultar indispensables para ampliaciones previsibles, debe entenderse que éstos quedan afectos al fin de la expropiación sin que puedan ser calificados como partes sobrantes a los efectos del artículo 54 LEF.

Por tanto, también el legislador ha previsto la posibilidad de que aquellas partes expropiadas que no hayan sido utilizadas todavía pero que resulten indispensables para una ampliación de la obra o el servicio que motivó la expropiación, no sean calificadas como partes sobrantes ni tampoco restituidas al primitivo dueño o a sus causahabientes siempre que esa previsión de ampliación se encuentre debidamente justificada.

Por otra parte, en relación a los plazos de los que dispone el titular del derecho de reversión para poder ejercitarlo cuando se da la causa legal de existencia de parte sobrante, el artículo 65 REF señala que la Administración debe notificar a los titulares de los bienes o derechos expropiados la existencia de terrenos o bienes sobrantes para que puedan solicitar la reversión y que en el supuesto de inexistencia de notificación por parte de la Administración, los titulares de este derecho podrán ejercitar la reversión si una vez transcurridos cinco años desde que finalizó la obra o el establecimiento del servicio, existen bienes o terrenos sobrantes.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría con la causa anterior, en este supuesto el artículo 54.3.a) LEF sí fija un plazo máximo para poder ejercitar el derecho de reversión cuando existe parte sobrante pues establece que en caso de que no exista notificación por parte de la Administración y se haya producido un exceso de expropiación, el expropiado o sus causahabientes podrán ejercitar el derecho de reversión siempre que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiado por parte de la Administración.

²³ STS de 31 de Enero de 2005 (RJ 2005/ 1748). Fundamento jurídico nº5.

²⁴ LÓPEZ MENUDO (2006), p.353.

3. REVERSIÓN POR DESAPARICIÓN DE LA AFECTACIÓN.

La tercera causa legal que origina el nacimiento del derecho de reversión se encuentra recogida tanto en el artículo 54.1 LEF como en el artículo 63 c) REF y consiste en que el primitivo dueño o sus causahabientes pueden ejercitar el derecho de reversión en caso de que desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

La problemática principal que se ha venido planteando en relación con esta tercera causa se encuentra estrechamente vinculada con la materia urbanística, en concreto con los planes urbanísticos.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que en materia urbanística es frecuente recurrir a afectaciones genéricas e inespecíficas de los bienes, permitidas por el artículo 10 LEF, para proceder al inicio del procedimiento expropiatorio que la Administración pretenda llevar a cabo. Además, no es infrecuente que la *causa expropriandi* resulte alterada con ocasión de modificaciones en los proyectos que se producen con posterioridad a su aprobación y que implican cambios en el destino de los bienes expropiados²⁵. Precisamente es el cambio de destino de los bienes expropiados el elemento que genera controversias y que conduce a que los interesados se planteen si en estos casos procede ejercitar o no el derecho de reversión por haber desaparecido la afectación.

La doctrina predominante que viene manteniendo el Tribunal Supremo se basa en considerar que la afectación genérica en las expropiaciones urbanísticas puede determinar la improcedencia del derecho de reversión, pues considera que en estos casos la finalidad del plan urbanístico debe ser prioritaria frente al destino específico que tiene cada bien o derecho expropiado dentro del conjunto del proyecto.

Como muestra de esta consolidada doctrina jurisprudencial, se puede hacer referencia a la STS de 18 de Abril de 1998 en la que se declara la improcedencia del derecho de reversión en relación con la expropiación de unos terrenos afectados genéricamente a un uso concreto por un plan urbanístico, plan que posteriormente fue modificado con el consiguiente cambio del destino de los bienes. El TS en este caso vino a decir que si un bien expropiado es objeto de una afectación genérica, no importa que con posterioridad

²⁵ LÓPEZ MENUDO (2006), p.355.

le sea asignado otro destino urbanístico porque el cambio de destino no implica que la obra deje de ejecutarse ni que la afectación haya dejado de existir²⁶.

La línea argumentativa seguida actualmente por la jurisprudencia al hilo de las controversias que se plantean en relación con esta causa legal de desafectación es muy similar a la esgrimida anteriormente. Así, podemos hacer referencia también a la STS de 20 de Noviembre de 2008 que versa sobre la acción reversional ejercitada por los titulares de unos terrenos expropiados para la construcción de una obra hidráulica. Estos propietarios consideran que se ha producido una desafectación de los terrenos expropiados porque han sido destinados a la construcción de un inmueble en lugar de a la construcción como tal de la obra hidráulica que motivó la expropiación.

El TS consideró que en este caso la *causa expropriandi* por la cual se había llevado a cabo la expropiación de los terrenos que generaron la controversia, no había resultado afectada ni tampoco había desaparecido como consecuencia de que en esos terrenos se hubiera ubicado un edificio vinculado a la obra hidráulica, ya que en ningún momento había dejado de existir el fin social y público que permitió llevar a cabo expropiación²⁷.

Por tanto, existe un consolidado criterio jurisprudencial que defiende que la afectación genérica en las expropiaciones urbanísticas puede determinar la improcedencia de la reversión. La justificación de esta improcedencia, según la mayoría de la doctrina, reside en que la finalidad del plan urbanístico debe tener prioridad frente al destino concreto y específico que el plan atribuye a cada bien expropiado²⁸.

Es importante destacar que en el artículo 66 REF se establece la prohibición de que en los terrenos o bienes expropiados se lleven a cabo obras o servicios distintos a los que motivaron la expropiación. Los recurrentes que pretenden ejercitar el derecho de reversión en relación con bienes o derechos que han sido objeto de una expropiación genérica, suelen alegar ante los Tribunales lo establecido en este artículo como base para poder ejercitar el derecho de reversión que creen que les corresponde al producirse un cambio en el plan urbanístico que motivó la expropiación.

Sin embargo, la jurisprudencia viene manteniendo que en los casos de expropiaciones genéricas resulta difícil la aplicación del artículo 66 REF porque la *causa expropriandi* no

²⁶ STS de 20 de Febrero de 1998 (RJ 1998/1683). Fundamento jurídico nº2.

²⁷ STS de 5 de Noviembre de 2008 (RJ 2008/702). Fundamento jurídico nº2.

²⁸ CARRILLO DONAIRE (2005), pp. 196 ,198.

se encuentra limitada a un destino concreto sino que responde a una visión global de la finalidad de la expropiación en su conjunto.

Quizá esta tercera causa legal relativa a la desaparición de la afectación sea la que más controversias haya generado en relación con el derecho de reversión; así otra problemática que suele aparecer con frecuencia en la jurisprudencia versa sobre la validez de la desafectación tácita.

Tanto el artículo 54.3 LEF como el artículo 65 REF establecen que la Administración debe notificar a los titulares de los bienes o derechos expropiados o a sus causahabientes que se ha producido la desafectación con la finalidad de que éstos puedan ejercitar el derecho de reversión que les corresponde. Los problemas surgen cuando la Administración no realiza ninguna notificación pero los titulares del bien o derecho expropiado consideran que se ha producido una desafectación tácita que les habilita para ejercer el derecho de reversión.

Al respecto, el TS ha señalado que la desafectación tácita constituye una excepción a la regla general y por tanto, «debe resultar probada por actos concluyentes que de modo claro y rotundo pongan de manifiesto que la misma se ha producido»²⁹. Es decir, sólo cuando resulte evidente que se ha producido la desafectación tácita del bien o derecho expropiado en relación con la obra o servicio que motivó la expropiación y además, sean los interesados quienes prueben que la desafectación efectivamente se ha producido, se podrá ejercitar el derecho de reversión pues debe quedar claro que el reconocimiento de la desafectación tácita supone una excepción a la regla general.

Este criterio en virtud del cual los interesados deben probar que la desafectación tácita efectivamente se ha producido, es un criterio consolidado que se viene manteniendo hasta nuestros días. Una muestra de ello la encontramos en la STS de 15 de Noviembre de 2012 en la cual se deniega una desafectación tácita porque los interesados no consiguen probar hechos concluyentes que permitan deducir del expediente expropiatorio o de lo actuado en el proceso que ha tenido lugar tal desafectación³⁰.

²⁹ STS de 7 Julio 2008 (RJ 2008/4400). Fundamento jurídico nº1.

³⁰ STS de 15 de Noviembre de 2012 (RJ 2012/10786). Fundamento jurídico nº2.

También conviene realizar una referencia a los plazos de los que disponen tanto el titular del bien o derecho expropiado como sus causahabientes para ejercitar el derecho de reversión cuando se da la causa legal de desafectación.

En el artículo 54.3 LEF se establece que en caso de que la Administración notifique la desafectación del bien o derecho expropiado, el primitivo dueño o sus causahabientes dispondrán de un plazo de tres meses para solicitar la reversión. Asimismo, el artículo 65 REF dispone que la notificación de la desafectación por parte de la Administración es la que habilita a los titulares del bien o derecho expropiado para ejercer su derecho de reversión.

A diferencia de lo que ocurría con las otras causas legales de no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio y de existencia de parte sobrante, en relación con esta tercera causa legal relativa a la desafectación, el legislador nada ha previsto para el supuesto de que no exista notificación por parte de la Administración. Esta falta de previsión concuerda con el criterio jurisprudencial que aboga por considerar que la desafectación tácita, caracterizada por la ausencia de notificación alguna, constituye una excepción a la regla general.

Asimismo en el artículo 54.3.a) aparece referenciado el límite temporal o plazo máximo del que disponen los interesados para ejercer su derecho de reversión pues en dicho artículo se señala que en caso de que se produzca la desafectación del bien o derecho expropiado y la Administración nada haya notificado, el expropiado o sus causahabientes podrán ejercitar el derecho de reversión siempre que no hayan transcurrido veinte años desde que los bienes expropiados pasaron a posesión de la Administración.

Por tanto, también existe un límite temporal de veinte años similar al de la segunda causa legal explicada. Pero una diferencia importante en relación con la existencia de parte sobrante reside en que si la Administración no notifica que la desafectación efectivamente se ha producido, la ley no contiene ninguna previsión que permita entender que esa desafectación existe a diferencia de lo que ocurre con el plazo de cinco años transcurridos desde que finaliza la obra o el servicio que permite a los titulares ejercer su derecho de reversión cuando la Administración nada haya notificado pero existan partes sobrantes.

III.SUPUESTOS EXCLUIDOS DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN.

1. NUEVOS LÍMITES: MODIFICACIÓN DE LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 54 LEF.

El actual artículo 54.2 LEF contiene dos supuestos que quedan excluidos de la posibilidad de ejercer el derecho de reversión. El legislador ha establecido que cuando simultáneamente a la desafectación del fin que motivó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin declarado de utilidad pública o interés social, o 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, no existirá posibilidad de ejercer el derecho de reversión.

Los supuestos anteriores constituyen una limitación legal al ejercicio del derecho de reversión pero se trata de límites que no siempre han estado vigentes en la legislación expropiatoria desde el momento en el que la misma entró en vigor. En el apartado I del presente trabajo ya se hizo referencia a la importante reforma que en el año 1999 se llevó a cabo en la LEF como consecuencia de la promulgación de la LOE y que dio nueva redacción tanto al artículo 54 como al artículo 55 LEF mediante la introducción de nuevos límites para el ejercicio del derecho de reversión. Se trata de un aspecto importante porque los límites que se contienen en el actual artículo 54.2 LEF son consecuencia de la modificación operada por el legislador en el año 1999.

Con anterioridad a la reforma, el artículo 54 LEF señalaba que en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podían recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado abonando a la Administración su justo precio³¹, es decir, no existía ningún supuesto que quedase excluido de la posibilidad de ejercer la acción reversional y por ello, cabe preguntarse qué motivos conducen al legislador a introducir una regulación más restrictiva en lo que al ejercicio del derecho de reversión se refiere.

³¹ ALCÁZAR AVELLANEDA (2013), p.1576.

La doctrina defiende que la principal justificación de esta modificación de la LEF reside en mejorar la seguridad jurídica pues la inexistencia de limitación alguna para el ejercicio del derecho de reversión suponía un motivo de inseguridad, especialmente en relación con propietarios de terrenos expropiados en el marco de un plan urbanístico que con posterioridad a su expropiación eran recalificados con la consiguiente desafectación del fin para el que fueron expropiados y su nueva afectación a un nuevo fin de utilidad pública distinto.

En estos casos, la posibilidad de que los antiguos propietarios o sus causahabientes pudieran ejercitar el derecho de reversión aunque el bien o derecho expropiado hubiera estado durante un largo período de tiempo en posesión de la Administración, suponía una gran incertidumbre, especialmente para los sujetos beneficiarios de la expropiación. Por ello, entre otros motivos, se decidió introducir nuevos límites temporales que condicionasen el ejercicio del derecho de reversión recogidos tanto en el actual artículo 54 LEF como en el artículo 55 LEF³².

En relación con el artículo 54.2 LEF, objeto de estudio en el presente apartado, interesa destacar que la función de la nueva regulación es especificar la imposibilidad de ejercer el 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 un plazo de diez años pues con anterioridad a la reforma no había ninguna previsión al respecto, hecho que generaba inseguridad jurídica en algunos casos.

2. DESAFECTACIÓN Y AFECTACIÓN SIMULTÁNEA A UN NUEVO FIN.

El primer supuesto excluido de la posibilidad de ejercer el derecho de reversión se encuentra recogido en el apartado a) del artículo 54.2 LEF. Este apartado dispone que cuando se produzca una desafectación del fin que justificó la expropiación pero simultáneamente se acuerde una nueva afectación a otro fin declarado de utilidad pública o interés social, no existirá el derecho de reversión. En dicho artículo también se señala que la Administración tiene la obligación de dar publicidad a la modificación del fin por el cual se llevó a cabo la expropiación para que los interesados puedan alegar lo que estimen oportuno en defensa de su derecho de reversión.

Esta primera exclusión no genera controversias importantes pues para su aplicación es necesario que se cumplan los requisitos exigidos por la ley, requisitos que se concretan

³²ALCÁZAR AVELLANEDA (2013), p.1576.

tanto en la desafectación del fin primitivo que motivó la expropiación como en la afectación a otro fin distinto, sin olvidar, tal y como señala la doctrina, la necesidad de que ambas sean acordadas de manera simultánea y justificada³³.

Algunos autores, como es el caso de García Luengo, consideran que con la necesidad de justificar la nueva afectación lo que se pretende es evitar actuaciones arbitrarias por parte de la Administración³⁴.

La Administración debería justificar que si los bienes expropiados objeto de la nueva afectación no estuviesen en su poder, habría procedido de igual manera a la expropiación de los mismos al entender que son adecuados para satisfacer el fin de la nueva afectación. En caso de que la Administración no justificase la nueva afectación, nos podríamos encontrar ante una actuación arbitraria con la que la Administración pretendiese evitar el pago de un nuevo justiprecio, de ahí la importancia del deber de justificación impuesto por el legislador en el límite que nos ocupa.

Según García de Enterría, con este primer límite se pretende evitar que los bienes expropiados respecto de los cuales se ha producido la desafectación, sean en un primer momento devueltos a sus propietarios para posteriormente ser de nuevo expropiados y quedar así afectos a un nuevo fin de utilidad pública³⁵.

Conviene destacar también que la legislación expropiatoria no se olvida de proteger los intereses de los titulares del derecho de reversión y por ello, impone a la Administración la obligación de dar publicidad a la sustitución del fin que motivó la expropiación para que así éstos puedan alegar lo que estimen oportuno en defensa de su derecho de reversión.

3. LÍMITE TEMPORAL CONTROVERTIDO: DIEZ AÑOS DE AFECTACIÓN.

El segundo supuesto excluido de la posibilidad de ejercitar el derecho de reversión se encuentra regulado en la letra b) del artículo 54.2 LEF. En dicho apartado se establece que cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante un plazo de diez años a contar desde que se terminó la obra o se estableció el servicio en virtud del cual se originó el procedimiento expropiatorio, no procederá el ejercicio del derecho de reversión.

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 341.

³⁴ GARCÍA LUENGO (2000), p. 198.

³⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 341.

Nos encontramos ante un límite cuya constitucionalidad ha sido cuestionada por la doctrina pues supone que siempre que la afectación se prolongue por un período de diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio, queda excluida toda posibilidad de ejercer el derecho de reversión con independencia de la *causa expropriandi* que motivó la expropiación³⁶.

Siguiendo la opinión del maestro García de Enterría, para quien «la reversión es la garantía última de la legitimidad de la privación que la expropiación comporta»³⁷, si cesa la *causa expropriandi* también es necesario poner fin a sus efectos. La justificación del criterio defendido por este autor reside en que carece de sentido que la Administración, o en su caso el sujeto beneficiario, mantengan en su poder unos bienes que ya no son necesarios para cumplir fin público alguno pues han dejado de estar afectos al interés social que legitimó la expropiación³⁸.

Ahora bien, nos encontramos ante un límite al ejercicio del derecho de reversión que no ha sido impuesto por el legislador de manera arbitraria sino que tiene que tener una justificación, y por ello, García de Enterría argumenta que tampoco tiene mucho sentido que el titular del bien expropiado o sus causahabientes recuperen un bien que ha sufrido una serie de transformaciones desde el momento en el cual fue expropiado, transformaciones que han sido necesarias para cumplir con la finalidad de la *causa expropriandi*.

Por tanto, una vez expuesta la opinión de García de Enterría como muestra de la doctrina predominante que cuestiona la constitucionalidad de este segundo límite, debe entenderse que si la obra o el servicio en virtud de los cuales se llevó a cabo la expropiación se establecen y mantienen durante un plazo de diez años, la *causa expropriandi* resulta satisfecha y por tanto, no procede ejercitar del derecho de reversión.

Por otro lado, también se han planteado problemas ante los Tribunales en relación con la forma en la que debe computarse el plazo de diez años de afectación al que se refiere el límite que nos ocupa y cuyo transcurso determina la improcedencia de ejercitar el derecho de reversión.

En relación con esta controversia, conviene hacer referencia a la SAN de 1 de Julio de 2004 que es la primera que sienta doctrina sobre este aspecto afirmando que el plazo de

³⁶ GARCÍA LUENGO (2000), p. 198.

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 341.

³⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 341.

diez años al que se refiere el artículo 54.2.b) LEF debe computarse desde el momento en el cual se inicia la afectación, es decir, desde el momento en el que se produce la expropiación³⁹.

Sin embargo, algunos autores no están de acuerdo y discuten esta doctrina porque consideran más adecuado que el plazo de diez años se compute a partir del momento en el que se termina la obra o se establezca el servicio⁴⁰.

También es importante destacar que la implantación del límite temporal de diez años que condiciona el ejercicio del derecho de reversión ha generado importantes controversias en relación con la legislación aplicable. Se trata de determinados supuestos en los que la expropiación se produjo con anterioridad a la modificación de la LEF pero los propietarios ejercitan el derecho de reversión con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, solicitando que les sea de aplicación la regulación vigente en el momento en el que se llevó a cabo la expropiación. El motivo de tal pretensión reside en que la regulación anterior no contenía el límite temporal relativo a los diez años y por tanto, resultaba más permisiva a la hora de ejercitar el derecho de reversión.

La resolución de esta controversia debe relacionarse con el carácter autónomo del derecho de reversión al que ya se hizo referencia en el apartado I del presente trabajo, pues el criterio jurisprudencial que viene manteniendo el TS se concreta en que el derecho de reversión debe regirse por el ordenamiento jurídico vigente en el momento de su ejercicio dado que es un derecho autónomo que no nace con el acuerdo expropiatorio.

Como muestra de esta problemática es posible aludir a la reciente STS de 19 de Septiembre de 2014 que versa sobre el ejercicio del derecho de reversión en relación con una expropiación que tuvo lugar en el año 1950 la cual quedó desafectada al fin que la motivó en el año 1999. Los causahabientes del sujeto expropiado reclaman que les sea de aplicación la antigua regulación del artículo 54 LEF que nada establecía en relación con el plazo de diez años, ya que la nueva regulación no les permite ejercitar el derecho de reversión al haber permanecido la finca afectada al fin que motivó la expropiación durante un período de tiempo superior a diez años.

El TS resuelve este caso aplicando la doctrina relativa al carácter autónomo del derecho de reversión y por tanto, deniega la posibilidad de que los causahabientes del expropiado

³⁹ SAN de 1 de Julio de 2004 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 5ª) (RJ 2004/ 202995). Fundamento jurídico nº5.

⁴⁰ LÓPEZ MENUDO (2006), p. 361.

puedan ejercitar la acción reversional argumentando que es la fecha en la que se ejerce el derecho de reversión y no la fecha en la que se produjo la expropiación la que determina la legislación aplicable⁴¹.

⁴¹ STS 19 de Septiembre 2014 (RJ 2014/4601). Fundamento jurídico nº2.

IV. LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA REVERSIÓN.

En la LEF no existe un artículo destinado a especificar de manera exclusiva quiénes deben considerarse sujetos legitimados a efectos de ejercitar la acción reversional, pero ello no significa que este aspecto no aparezca mencionado en los diversos artículos de la legislación expropiatoria que versan sobre el ejercicio del derecho de reversión.

Así, en el artículo 54.3 LEF, referido al plazo para solicitar la reversión, se establece que los sujetos legitimados para ejercitar el derecho de reversión ante la Administración en relación con los bienes o derechos expropiados, son el primitivo dueño o sus causahabientes. También los artículos 64.2 y 65 REF facultan a los titulares de los bienes o derechos expropiados o a sus causahabientes para solicitar la reversión en caso de que concurra alguna de las tres causas legales que habilitan para el ejercicio del derecho que nos ocupa.

De lo anterior deriva que la regla general en relación con la legitimación se concreta en que serán los titulares de los bienes o derechos expropiados, o en su defecto, sus causahabientes, los sujetos legitimados para ejercitar el derecho de reversión. Ahora bien, la cuestión relativa a la legitimación no ha resultado exenta de controversias importantes planteadas ante los Tribunales.

1. PROBLEMÁTICA PLANTEADA EN SUPUESTOS DE COTITULARIDAD.

Un problema jurisprudencial bastante frecuente se relaciona con la validez del ejercicio del derecho de reversión en supuestos en los que existe cotitularidad del bien o derecho expropiado pero no todos los cotitulares ejercitan el derecho que les corresponde. El problema surge cuando la Administración deniega la posibilidad de que un sólo cotitular ejercite su derecho de reversión.

En estos supuestos, el criterio que viene manteniendo el TS se concreta en afirmar que cualquiera de los causahabientes puede ejercitar el derecho de reversión en beneficio de la comunidad. El TS considera que todos los sujetos son al mismo tiempo propietarios de la cosa común y titulares de todos los derechos de propiedad que derivan de la situación jurídica de dominio sobre ese bien, entre los cuales se encuentra la acción reivindicatoria, que en el caso de la expropiación forzosa se concreta en el ejercicio del derecho de reversión⁴².

⁴² LÓPEZ MENUDO (2006), p. 363.

Por tanto, en supuestos en los que existe cotitularidad del bien o derecho expropiado, el criterio jurisprudencial predominante defiende que no es necesario que el derecho de reversión sea ejercitado por la totalidad de sujetos cotitulares, admitiendo la posibilidad de que un solo titular ejercite el derecho de reversión. Ahora bien, conviene aclarar que la jurisprudencia también mantiene el requisito de que no exista oposición alguna por parte de los restantes cotitulares para admitir el ejercicio del derecho de reversión.

La importancia de este criterio jurisprudencial ha obligado a la Administración a rectificar determinados supuestos en los que inicialmente desestimaba una petición de reversión al entender que el ejercicio del derecho por todos los causahabientes del primitivo dueño debía ser presupuesto esencial para admitir la pretensión reversional.

La actuación de la Administración en estos casos resultaba contraria al criterio defendido por el TS quien aboga por considerar que «estando acreditada la condición de causahabientes en los solicitantes de la reversión con respecto al primitivo dueño, cualquiera de ellos está facultado para solicitar la reversión»⁴³.

No obstante, en estos supuestos la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de que la Administración solicite a los causahabientes del primitivo dueño que acrediten su condición para así proceder a abrir expediente a todos los copropietarios, o bien que acrediten el poder de representación del cotitular que ejercita el derecho por todos ellos⁴⁴.

La problemática de la cotitularidad suele plantearse con mayor frecuencia en aquellos casos en los que existen varios causahabientes cotitulares del bien o derecho respecto del cual se solicita la reversión, pero no se limita sólo a éstos.

Así, también se han planteado algunas cuestiones ante los Tribunales que versan sobre la legitimación para ejercitar el derecho de reversión en relación con un bien o derecho expropiado perteneciente a una sociedad de gananciales. En este tipo de casos, la jurisprudencia viene manteniendo un criterio similar al anteriormente expuesto, pues admite el ejercicio de la acción reversional por uno sólo de los cónyuges siempre que no exista oposición alguna por parte del otro cónyuge⁴⁵.

⁴³ STS de 24 de Octubre de 2003 (RJ 2003/8495). Fundamento jurídico nº3.

⁴⁴ STS de 23 de Octubre de 2000 (RJ 2000/9110). Fundamento jurídico nº2.

⁴⁵ STS de 7 de Julio de 2009 (RJ 2009/6926). Fundamento jurídico nº5.

2. IMPORTANCIA DE LA TITULARIDAD COMO PRESUPUESTO PARA OSTENTAR LEGITIMACIÓN.

El requisito de la propiedad del bien o derecho expropiado para ejercitar el derecho de reversión es una exigencia establecida en la legislación expropiatoria. Este requisito, que debe ser entendido como presupuesto esencial para ostentar la condición de sujeto legitimado a efectos de solicitar la reversión, también ha sido causa de diversos litigios que se han planteado ante los Tribunales.

Existen algunos casos en los que la solicitud de reversión ha sido realizada por el arrendatario del bien o derecho expropiado. Se trata de una acción que carece de sentido, pues debe tenerse en cuenta que la expropiación forzosa comporta una adquisición originaria extintiva de todas las cargas del bien o derecho expropiado, entre las cuales se encuentra el arrendamiento, y que además, el arrendatario no ostenta derecho de propiedad alguno sobre el bien o derecho expropiado.

Por ello, en estos casos el TS defiende la falta de legitimación del arrendatario y considera que tanto del artículo 54 LEF, que confiere el derecho de reversión al primitivo dueño o a sus causahabientes, como del artículo 52.1 REF en el que se establece que la expropiación forzosa produce la extinción de los arrendamientos, debe entenderse que el arrendatario no ostenta la condición de sujeto legitimado a efectos de solicitar la reversión: «Para el primitivo arrendatario no subsiste el objeto de la expropiación pues se extingue su derecho por el que percibe una indemnización distinta del justiprecio [...] cuya utilización pone de manifiesto la imposibilidad de que el arrendatario ejercite el derecho de reversión»⁴⁶.

Otra problemática relacionada con la titularidad del bien o derecho expropiado como presupuesto para ostentar legitimación que también se ha planteado ante los Tribunales, se encuentra vinculada con la característica de naturaleza autónoma y transmisible del derecho de reversión.

Como muestra de esta controversia es posible aludir a la reciente STS de 19 de Marzo de 2013 que versa sobre el ejercicio del derecho de reversión por parte de una persona jurídica en relación con unos terrenos expropiados integrados en una finca de mayor superficie que fue transmitida a la sociedad en virtud de un contrato de compraventa.

⁴⁶ STS de 7 de Diciembre de 1999 (RJ 2000/637). Fundamento jurídico nº2.

El problema se plantea porque en las sucesivas transmisiones de las que fue objeto la finca, no se había realizado mención alguna de la existencia de una parcela expropiada ni tampoco de la titularidad del derecho de reversión sobre la citada parcela.

La solución del TS en este tipo de supuestos, se encuentra relacionada con la necesidad de que la transmisión del derecho de reversión se haga constar de forma expresa para que la misma sea válida.

La jurisprudencia viene manteniendo que «la transmisión de una finca, en los casos en los que la porción expropiada queda excluida del terreno objeto de compraventa, no comporta sin más la transmisión de los derechos de reversión que pueda corresponder a aquella porción si no se incluye en el título de compraventa una referencia a la transmisión del derecho de reversión o a la expectativa de ejercitarlo»⁴⁷.

En este caso, en el título de compraventa en virtud del cual se produjo la transmisión de la finca en la que se sitúa la parcela expropiada, se excluyó la transmisión de los derechos anexos a las porciones segregadas, haciendo constar de forma expresa la existencia de una parcela expropiada. Por ello, la solución pasa por desestimar la legitimación de la persona jurídica titular actual de la finca para solicitar la reversión de la parcela expropiada.

La justificación en la que se basa la solución del TS reside en que «no puede revertirse de la Administración aquello que nunca ha sido propiedad de quien persigue la reversión», pues el derecho de reversión compete al primitivo titular o a sus causahabientes. En la sentencia mencionada, el primitivo titular no transmitió su derecho de reversión sobre el bien expropiado a la persona jurídica que pretende ejercer el derecho de reversión y por ello el TS le deniega la condición de sujeto legitimado para ejercer la reversión.

Continuando con la vinculación existente entre legitimación y transmisión del derecho de reversión, resulta de interés realizar una referencia a la legitimación que pueden ostentar los liquidadores de una sociedad para ejercer el derecho de reversión, dado que en los últimos años la liquidación de sociedades ha sido un fenómeno bastante frecuente.

La jurisprudencia ya había tratado con anterioridad esta cuestión y sigue manteniendo su misma postura pues admite que los liquidadores de una sociedad puedan ser considerados

⁴⁷ STS de 19 de Marzo de 2013 (RJ 2013/ 2790). Fundamento jurídico nº3.

sujetos legitimados para intentar obtener el reconocimiento del derecho de reversión por parte de la Administración⁴⁸.

La argumentación jurídica en estos casos se basa en la naturaleza autónoma y transmisible del derecho de reversión pues el TS señala que reconocer tal condición a los liquidadores de una sociedad, sirve para hacer eficaz la posibilidad de transmisión autónoma del derecho de reversión.

Otra problemática vinculada con la legitimación y que también se ha planteado ante los Tribunales, se encuentra relacionada con la posibilidad de que ciertas entidades, como son las comunidades de regantes o algunas asociaciones, ejerciten el derecho de reversión.

En relación con las comunidades de regantes, cuya naturaleza jurídica es la de corporación de derecho público, se ha planteado la cuestión relativa a quién debe ejercitar el derecho de reversión. En estos supuestos, el TS ha señalado que la competencia para ejercer el derecho de reversión en relación con las instalaciones por las que se distribuye el agua de riegos, corresponde a la comunidad de regantes y no a los sujetos expropiados integrados en dicha comunidad⁴⁹.

Se trata de una solución que el TS extrae de la interpretación del artículo 54 LEF y que se basa en la titularidad por parte de la comunidad de regantes de esos concretos bienes expropiados, acequias y brazales, pero que resulta curiosa porque excluye la posibilidad de que los propietarios de los terrenos en los que se encuentran dichas instalaciones puedan ejercitar el derecho de reversión.

También resulta de interés realizar una referencia a aquellos casos en los que los propietarios de los bienes o derechos expropiados constituyen una asociación cuya finalidad es el ejercicio del derecho de reversión. La problemática que se plantea ante los Tribunales versa sobre si es correcto considerar que dicha asociación se encuentra legitimada para solicitar la reversión dado que los sujetos expropiados la han constituido para ese concreto fin.

En relación con esta problemática, el TS ha señalado que si la asociación no es propietaria de los terrenos cuya reversión se solicita, debe entenderse que carece de la titularidad exigida por la legislación expropiatoria para ejercitar el derecho de reversión. Además, el TS ha reiterado que no debe confundirse la capacidad procesal con la legitimación, es

⁴⁸ STS de 8 de Febrero de 2006 (RJ 2006/738). Fundamento jurídico nº1.

⁴⁹ STS de 22 de Julio de 2002 (RJ 2002/6932). Fundamento jurídico nº2.

decir, que el hecho de autorizar a un presidente de una asociación para que ejercite el derecho de reversión no presupone su legitimación⁵⁰.

Aunque eso sí, el TS matiza que en caso de que en los estatutos de la asociación se apodere a la entidad para ejercitar el derecho de reversión, existiría una posibilidad mayor de que fuese considerada sujeto legitimado a efectos del artículo 54 LEF, puesto que ya no se trataría de una mera sustitución de los titulares del bien o derecho expropiado sino que existiría un apoderamiento expreso para el ejercicio del derecho de reversión derivado de los estatutos constitutivos de la asociación.

Para finalizar esta referencia a la legitimación, destacar que la línea seguida por los Tribunales al resolver la problemática que se les plantea constituye una muestra de la importancia que supone el requisito de la titularidad del bien o derecho expropiado para poder ser sujeto legitimado a efectos de ejercitar el derecho de reversión.

⁵⁰ STS de 20 de Abril de 2002 (RJ 2002/5188). Fundamento jurídico nº2.

V. LÍMITES TEMPORALES.

La cuestión relativa al plazo del que disponen el primitivo dueño o sus causahabientes para ejercitar el derecho de reversión se encuentra regulada en el artículo 54.3 LEF. En este artículo el legislador realiza una distinción entre aquellos supuestos en los que la Administración notifica la concurrencia de una de las tres causas legales que habilitan para el ejercicio del derecho de reversión y aquellos supuestos en los que no existe notificación alguna, pues rigen plazos distintos en función del supuesto del que se trate.

1. REGULACIÓN ORIGINARIA: EL ANTIGUO ARTÍCULO 55 LEF.

La regulación relativa a los plazos contenida actualmente en la legislación expropiatoria no siempre ha estado vigente, pues en el año 1999 con ocasión de la promulgación de la LOE tuvo lugar una importante modificación del antiguo artículo 55 LEF que regulaba la cuestión relativa a los plazos.

Con la regulación anterior, el plazo del que disponían el primitivo dueño o sus causahabientes para ejercer el derecho de reversión era el de un mes a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado la inejecución, terminación o desaparición de la obra o servicio, o desde que el particular hubiera comparecido en el expediente dándose por notificado⁵¹.

Al respecto, conviene destacar que todavía hoy existen algunos casos en los que resulta de aplicación el referido plazo de un mes. Como muestra de ello encontramos la reciente STS de 31 de Enero de 2014 que versa una petición de reversión efectuada antes de la fecha de entrada en vigor de la reforma de la LEF y en la que el TS reconoce que la normativa de aplicación a la reversión debía ser la anterior a la redacción dada por la LOE. El motivo reside en que la petición de reversión fue ejercitada con anterioridad a la reforma⁵² y por ello, en caso de proceder la reversión, sería de aplicación el plazo de un mes contenido en la regulación anterior.

Al respecto, decir que es la propia disposición transitoria segunda de la LOE la que establece que la nueva redacción dada a los artículos 54 y 55 LEF no resulta de aplicación en aquellos casos en los que la solicitud de reversión es realizada con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma.

⁵¹ ALCÁZAR AVELLANEDA (2013), p.1574.

⁵² STS de 31 de Enero de 2014 (RJ 2014/714). Fundamento jurídico nº3.

A diferencia de lo que ocurre con la actual legislación expropiatoria, en la regulación originaria de la LEF no se establecía un plazo máximo para el ejercicio del derecho de reversión, de tal forma que no existía limitación temporal alguna para su ejercicio pudiendo originar esta carencia inseguridad jurídica en ciertos casos.

Con la nueva reforma, el legislador pretendía fijar un momento temporal a partir del cual no fuera posible la reversión y por tanto, que la privación del bien realizada por la Administración fuese considerada como definitiva⁵³.

2. REGULACIÓN TRAS LA REFORMA DE 1999: NOVEDADES Y CONTROVERSIAS.

La LEF establece en su artículo 54.3 que el plazo del que disponen el primitivo dueño o sus causahabientes para solicitar la reversión es de tres meses a contar desde la fecha en que la Administración notifica la concurrencia de alguna de las tres causas legales en virtud de las cuales nace el derecho de reversión. Por tanto, la primera diferencia en relación con la regulación originaria de la LEF la encontramos en que se produce una ampliación del plazo del que disponen los interesados para solicitar la reversión cuando existe notificación por parte de la Administración.

Además, la nueva regulación ha suprimido la comparecencia del expropiado o sus causahabientes como dato determinante a efectos del cómputo del plazo tal y como se establecía en el antiguo artículo 55 LEF.

Sin embargo, la novedad más importante introducida por la reforma reside en que la nueva redacción dada al artículo 54.3 LEF se ocupa de aquellos supuestos en los que no existe una notificación previa por parte de la Administración. Se trata de una novedad importante porque la regulación originaria de la LEF no establecía nada al respecto.⁵⁴

Por un lado, el artículo 54.3 LEF señala que en caso de que se haya producido un exceso de expropiación o una desafectación del bien o derecho expropiado, el límite temporal del que dispondrán los interesados para solicitar la reversión será de veinte años. La aplicación de este límite temporal todavía es causa de litigios ante los Tribunales, principalmente porque se trata de una regulación más restrictiva que la anterior y en ciertos casos los sujetos expropiados intentan que no se les aplique la regulación posterior a la reforma cuando ejercitan su derecho de reversión.

⁵³ ALCÁZAR AVELLANEDA (2013), p.1577.

⁵⁴ Vid. GIMENO FELIÚ (1996), pp. 148 y ss.

Como muestra de esta problemática, es posible aludir a la STS de 28 de Enero de 2014 en la que los recurrentes solicitan que a efectos de ejercitar su derecho de reversión en relación con una parcela sobrante, se tenga en cuenta una solicitud de reversión del año 1999, que ya fue desestimada en su momento, con la finalidad de que no les sea aplicable la modificación introducida por la LOE. El motivo de tal solicitud reside en que había transcurrido el plazo de veinte años establecido por la nueva regulación para solicitar la reversión en caso de que se diera la causa de exceso de expropiación.

En la referida sentencia, dado que la solicitud de reversión fue realizada en el año 2002 en relación con una expropiación que tuvo lugar en el año 1951, el TS entiende que ha transcurrido el plazo de veinte años al que se refiere el artículo 54.3 LEF sin que sea de aplicación la regulación anterior y por tanto, no reconoce la posibilidad de ejercer el derecho de reversión⁵⁵.

Esta sentencia constituye una muestra de que todavía actualmente la aplicación de los límites temporales al ejercicio del derecho de reversión es causa de litigios ante los Tribunales.

Por otro lado, continuando con los supuestos en los que no existe notificación por parte de la Administración, el apartado b) del párrafo segundo del artículo 54.3 LEF establece que el derecho de reversión podrá ejercitarse cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiado sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio que motivó la expropiación, mientras que en el apartado c) se establece que el derecho de reversión podrá ejercitarse cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas durante más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario y no hubiera acto expreso para su reanudación.

Estos dos límites, relacionados con la primera causa legal de inejecución de la obra o no establecimiento del servicio, también aparecen especificados en el artículo 64.2 REF.

La principal diferencia que se observa en relación con las dos restantes causas legales en virtud de las cuales surge el derecho de reversión, reside en que el legislador en este caso especifica un término inicial para ejercitar el derecho de reversión pero no concreta un

⁵⁵ STS de 28 de Enero de 2014 (RJ 2014/686). Fundamento jurídico nº1.

término final o plazo máximo para su ejercicio como si ocurría con el límite de veinte años anteriormente referido.

La doctrina viene manteniendo que esta diferencia de plazos constituye una muestra de la distinta valoración que el legislador realiza de aquellos supuestos en los que el fin de la expropiación se ha cumplido, pues entiende que el transcurso de un determinado período de tiempo consolida la privación del bien o derecho expropiado imposibilitando su reversión, y aquellos supuestos en los que no se ha cumplido con la *causa expropriandi*, pues en estos últimos permite la recuperación del bien o derecho expropiado sin la imposición de un límite temporal máximo para ejercitar la reversión⁵⁶.

La no ejecución de la obra o el no establecimiento del servicio implican una desaparición de la afectación al fin que motivó la expropiación y por consiguiente, la procedencia de la reversión del bien o derecho expropiado sin tener en consideración el período de tiempo transcurrido.

La regulación de los plazos que el legislador ha establecido para esta causa también ha planteado problemas ante los Tribunales. Así podemos mencionar la reciente STS de 26 de Septiembre de 2014 en la que se ejercita el derecho de reversión en relación a unos terrenos expropiados hace treinta y cuatro años respecto de los cuales no se llevó a cabo la construcción de la obra que motivó la *causa expropriandi*.

El TS admite que procede ejercitar la reversión dado que durante el período de tiempo referido no ha existido impedimento alguno para ejecutar la obra y por tanto, existe una falta de interés por parte de la Administración que constituye, según el TS, una extinción sobrevinida de la *causa expropriandi*⁵⁷.

Por tanto, la actual regulación relativa a los plazos para el ejercicio del derecho de reversión establece con claridad que cuando se produzca un exceso de expropiación o una desafectación y no haya notificación por parte de la Administración, la reversión podrá solicitarse siempre que no haya transcurrido un plazo de veinte años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiado por parte de la Administración. Este límite temporal implica una mayor seguridad jurídica en relación con la regulación anterior,

⁵⁶ ALCÁZAR AVELLANEDA (2013), p.1577.

⁵⁷ STS de 26 de Septiembre de 2014 (RJ 2014/4696). Fundamento jurídico nº3.

pues permite que aquellas situaciones generadas por la expropiación se consoliden con el paso del tiempo.

Sin embargo, en relación con los demás supuestos del artículo 54.3 LEF en los que no existe notificación, el legislador ha establecido un plazo inicial para solicitar la reversión pero no un plazo máximo que limite su ejercicio, aspecto que ha suscitado algunos problemas interpretativos ante los Tribunales.

3. EL INSTITUTO JURÍDICO DE LA PRESCRIPCIÓN: PROBLEMÁTICA PLANTEADA EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE REVERSIÓN.

La problemática jurídica que se ha planteado ante los Tribunales en relación con los plazos que limitan el ejercicio del derecho de reversión trae causa en determinados casos de dudas suscitadas sobre la posibilidad de aplicar la regulación del instituto jurídico de la prescripción contenida en el CC.

Al respecto, la jurisprudencia del TS ha rechazado la posibilidad de aplicar tanto el plazo de treinta años establecido en el artículo 1963 CC en relación con la prescripción de las acciones sobre bienes inmuebles, como el plazo de quince años establecido en el artículo 1964 CC en relación con la prescripción de las acciones personales. Además, también ha reiterado que no resulta de aplicación la regla relativa al cómputo de plazos para la prescripción de acciones contemplada en el artículo 1969 CC⁵⁸.

La razón que viene manteniendo el TS para rechazar la aplicación de las reglas civiles relativas a la prescripción reside en que la normativa que debe regir el ejercicio del derecho de reversión es la legislación expropiatoria, en concreto, los artículos 54 y 55 LEF y los artículos 63 y ss REF⁵⁹.

La doctrina jurisprudencial también ha rechazado la posibilidad de sea admisible el instituto jurídico de la adquisición por usucapión en relación con el ejercicio del derecho de reversión, pues ni es aplicable el plazo de prescripción civil de treinta años ni tampoco se da en relación con la Administración el requisito de posesión pacífica de la cosa que exige el artículo 1941 CC para que opere la usucapión ya que la expropiación constituye un desapoderamiento coactivo⁶⁰.

⁵⁸ CARRILLO DONAIRE (2014), p.174.

⁵⁹ LÓPEZ MENUDO (2006), p. 338.

⁶⁰ LÓPEZ MENUDO (2006), p. 342.

Por otro lado, se han planteado dudas interpretativas ante los Tribunales sobre si determinados plazos contenidos en la legislación expropiatoria deben ser considerados plazos de prescripción o de caducidad ya que ni la LEF ni el REF señalan nada al respecto.

Esta cuestión se ha suscitado en relación con el plazo de veinte años referenciado en el artículo 54.3 LEF. Al respecto, la jurisprudencia viene manteniendo que en este supuesto nos encontramos ante un plazo de prescripción que se computa desde la toma de posesión del bien o derecho expropiado por parte de la Administración⁶¹.

También se han planteado dudas en relación al plazo de diez años contemplado en el artículo 54.2 a) LEF que versa sobre uno de los supuestos excluidos de la posibilidad de ejercer el derecho de reversión. En concreto, se trata de la prolongación durante diez años de la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social.

El legislador considera que el transcurso de este periodo de tiempo conlleva la imposibilidad de ejercer el derecho de reversión y por tanto, se trataría de un supuesto de prescripción tal y como ocurre con el plazo de veinte años anteriormente referenciado.

Al respecto, decir que algunos autores como Javier García Luengo consideran que dicho plazo de diez años no puede ser un plazo de prescripción porque entienden que excluir el derecho de reversión por el mero transcurso de un tiempo de afectación tiende a desligar la expropiación de la *causa expropriandi*⁶².

Lo cierto es que la postura que mantiene García Luengo responde a la línea predominante en la doctrina con anterioridad a la reforma de la LEF que defendía el carácter perpetuo del derecho de reversión⁶³.

Esta controversia a cerca de la naturaleza de ciertos plazos también se ha suscitado en relación con el artículo 64.2 REF que versa sobre el preaviso por parte del expropiado o de sus causahabientes a la Administración de que ha transcurrido un plazo de cinco años desde que tuvo lugar la expropiación sin que se haya ejecutado la obra o se haya establecido el servicio que motivó la *causa expropriandi*.

Al respecto, el TS ha señalado frente a quienes defendían la aplicación del plazo de prescripción civil de quince años, que el ejercicio de este preaviso o advertencia no se

⁶¹ STS de 25 de Enero de 2012 (RJ 2012/233). Fundamento jurídico nº4.

⁶² GARCÍA LUENGO (2000), p. 199.

⁶³ *Id.* MESEGUER YEBRA (2000), pp. 14,16.

encuentra sujeto a ningún plazo de prescripción ni tampoco de caducidad puesto que nada se contempla a tal efecto en la legislación expropiatoria⁶⁴.

Nos encontramos ante una cuestión bastante problemática en la que son los Tribunales y la doctrina quienes vienen esclareciendo las dudas interpretativas que se plantean. La principal conclusión que se puede extraer en relación con las controversias anteriormente expuestas es que la jurisprudencia rechaza la aplicación del instituto jurídico de la prescripción civil en relación con los plazos que limitan la reversión y que la legislación expropiatoria no establece nada sobre la existencia de un plazo de prescripción o de caducidad aplicable al ejercicio del derecho de reversión.

⁶⁴ CARRILLO DONAIRE (2014), p.174.

VI. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REVERSIÓN.

Con carácter previo a la exposición de los principales efectos que derivan del ejercicio del derecho de reversión, resulta de interés realizar una breve referencia a la cuestión competencial pues se trata de un aspecto importante que debe ser tenido en cuenta en todo procedimiento administrativo.

1. CUESTIÓN COMPETENCIAL.

La legislación expropiatoria atribuye la competencia para resolver sobre la procedencia del ejercicio del derecho de reversión a la Administración titular del bien o derecho expropiado. En caso de que el sujeto beneficiario de la expropiación no sea un ente público, la Administración competente para resolver será aquella a la que se encuentre vinculado dicho beneficiario pues este es el criterio recogido en el artículo 54.4 LEF.

En la regulación reglamentaria también aparece mencionada esta cuestión, pues el artículo 67.3 REF establece que el órgano encargado de resolver la petición reversional es el Gobernador civil. A tal efecto, debe entenderse que el referido precepto se refiere a la actual figura de Delegado o Subdelegado del Gobierno pues la redacción originaria del mismo no ha sido modificada.

Tal y como afirma García de Enterría, la regla general establecida por la legislación expropiatoria consiste en que el expediente de reversión debe desarrollarse entre el sujeto expropiado o sus causahabientes y la Administración expropiante⁶⁵. Esta regla opera también cuando el sujeto beneficiario de la expropiación no coincide con la Administración expropiante, de tal forma que en estos casos la Administración tiene la obligación de escuchar las alegaciones del beneficiario al resolver sobre la procedencia del ejercicio del derecho de reversión.

Al hilo de esta cuestión competencial, se han suscitado algunos problemas en supuestos en los que al plantear la reversión resulta que la Administración titular del bien o derecho expropiado es distinta de la Administración que llevó a cabo la expropiación. En estos casos, la jurisprudencia ha reiterado el criterio recogido en el artículo 54.4 LEF pues defiende la competencia de la Administración titular del bien o derecho expropiado en el

⁶⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 344.

momento en el que se ejerce el derecho de reversión, aun cuando la misma no coincida con la Administración expropiante⁶⁶.

También es importante destacar que la Administración competente dispone de un plazo de tres meses para resolver la solicitud, de tal forma que si transcurre dicho plazo y el expropiado o sus causahabientes no obtienen contestación alguna, deberán entender denegada la posibilidad de ejercer su derecho de reversión pues así se establece en el artículo 67.4 REF.

2. LA INDEMNIZACIÓN REVERSIONAL.

El instituto jurídico de la reversión es una garantía legal que tiene por finalidad la reposición del sujeto expropiado o sus causahabientes al estado en el que se encontraban cuando se llevó a cabo la expropiación. Este es el motivo por el cual la legislación expropiatoria establece como regla general la restitución *in natura* del bien expropiado en caso de que la Administración reconozca la procedencia del derecho de reversión.

Ahora bien, tal y como se establece en el artículo 55.1 LEF, para que el bien o derecho expropiado sea revertido es necesario que el sujeto que ejercita la reversión restituya a la Administración la indemnización reversional, es decir, que restituya la indemnización expropiatoria que recibió en concepto de justiprecio. Para ello dispone de un plazo de caducidad de tres meses, de tal forma que si no se consigna dicho importe no es posible tomar posesión del bien o derecho expropiado.

La principal problemática que se plantea en relación con esta cuestión versa sobre la existencia de un desfase temporal entre la expropiación y la reversión, desfase que conlleva una pérdida de valor de la cantidad que fue entregada en concepto de justiprecio y que ahora debe ser restituida a la Administración.

Para solventar este problema, el legislador ha previsto en el artículo 55.1 LEF una actualización del justiprecio conforme a la evolución del IPC. Se trata de una actualización cuya realización corresponde a la Administración y que abarca un período comprendido entre el momento en el que se inicia el expediente de fijación del justiprecio y el momento en el que se ejercita el derecho de reversión.

⁶⁶ STS de 23 de Enero de 2015 (RJ 2015/137). Fundamento jurídico nº4.

Sin embargo la problemática no acaba aquí, pues con posterioridad a la expropiación pueden producirse hechos tales como una nueva calificación jurídica o la incorporación de mejoras o producción de daños que afecten al valor del bien expropiado y al respecto surgen dudas sobre si estos aspectos deben ser tenidos en cuenta al calcular la indemnización reversional.

Como muestra de esta problemática, podemos hacer referencia a la STS de 5 de Marzo de 2013 en la que se aborda, entre otras cuestiones, una modificación en la calificación jurídica del bien expropiado que afecta al cálculo de la indemnización reversional y que el TS resuelve aplicando la excepción del artículo 55.2 LEF⁶⁷.

En el mencionado precepto el legislador ha previsto que cuando exista una nueva calificación jurídica posterior a la expropiación o cuando se incorporen mejoras o pérdidas de valor, procede realizar una nueva valoración del bien expropiado. Esto supone que en la indemnización reversional tienen cabida tanto las modificaciones en la calificación jurídica como las mejoras y daños o menoscabos que sufran los bienes con posterioridad a la expropiación, pero sin olvidar que el legislador configura la posibilidad de realizar una nueva valoración como excepción a la regla general de actualización del justiprecio.

También se han planteado algunas dudas en relación con la posibilidad de que la indemnización reversional deba comprender el importe que el sujeto expropiado recibió en su día como premio de afección. Al respecto, la jurisprudencia viene manteniendo que «no puede devolverse el premio de afección pues su finalidad es indemnizar el aprecio subjetivo y meramente afectivo del titular, así como el daño moral de quien pierde un bien que tenía en su patrimonio»⁶⁸.

Siguiendo la misma línea argumental, García de Enterría ha señalado que el premio de afección no tiene cabida en la indemnización reversional ya que la finalidad de la reversión no es indemnizar sino devolver un bien que ha pertenecido al beneficiario para ser destinado a una *causa expropriandi* que finalmente no se cumple⁶⁹.

Por otro lado, no es infrecuente la existencia de determinados supuestos en los que la restitución del bien o derecho expropiado resulta imposible. En tal caso, los sujetos que

⁶⁷ STS de 5 de Marzo de 2013 (RJ 2013/2537). Fundamento jurídico nº3.

⁶⁸ STSJ de Madrid de 6 de Febrero de 2013 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 2ª). (RJCA 2013/244). Fundamento jurídico nº2.

⁶⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA (2013), p. 344.

solicitan la reversión tienen derecho a recibir una indemnización de daños y perjuicios por parte de la Administración debido a la imposibilidad de que el bien o derecho expropiado les sea restituido, pues así se establece en el artículo 66.2 REF que remite al artículo 121 LEF.

Para que proceda el abono de la citada indemnización sustitutoria, el artículo 66 REF exige que se haya producido una alteración indebida del bien o derecho expropiado y que como consecuencia de esa alteración no sea legalmente posible la reversión.

Se han planteado algunas controversias ante los Tribunales en relación con la cuantía a la que debe ascender la indemnización sustitutoria que nos ocupa. Al respecto, destacar que el criterio mantenido por la jurisprudencia se encuentra relacionado con el importe establecido por la legislación expropiatoria para el premio de afección, pues la jurisprudencia aboga por considerar que la indemnización sustitutoria debe ascender a un 5% del valor que tengan los bienes en el momento en el cual se procede a determinar la cuantía de la misma⁷⁰.

⁷⁰ ABOGACÍA DEL ESTADO (2007), p. 897.

CONCLUSIÓN.

La reversión de la expropiación forzosa es la última garantía legal de la que dispone el sujeto expropiado para recuperar sus bienes o derechos en caso de que desaparezca en todo o en parte la *causa expropriandi* que justificó su expropiación. Nos encontramos ante una materia en la que tanto la jurisprudencia como la doctrina han contribuido notablemente a esclarecer y sentar las bases de su regulación.

La propia naturaleza del derecho de reversión trae causa de una de las principales controversias mantenidas entre doctrina y jurisprudencia pues mientras la gran mayoría de autores han defendido la configuración constitucional del derecho de reversión, la jurisprudencia aboga por la defensa de su configuración legal. Precisamente la reiteración de la configuración legal del derecho de reversión por parte del TC, fue el punto de partida de una de las principales reformas de la LEF operada en el año 1999 que modificó la redacción de los artículos 54 y 55 LEF relativos al ejercicio del derecho de reversión.

Las causas legales en virtud de las cuales nace el derecho de reversión y que según el TS deben ser interpretadas a modo de *numerus clausus*, se encuentran recogidas en el artículo 54.1 LEF. Existen dos supuestos que quedan excluidos de la posibilidad de ejercer el derecho de reversión, supuestos que fueron incorporados a raíz de la reforma anteriormente mencionada y con los que el legislador pretendía aumentar la seguridad jurídica. La introducción de un límite temporal de diez años de afectación que debe computarse desde que finaliza la obra o se establece el servicio y cuyo transcurso excluye la posibilidad de solicitar la reversión, es sin duda la exclusión más problemática pues incluso se ha llegado a cuestionar la constitucionalidad de esta medida.

Por otro lado, merece ser destacada la reiteración jurisprudencial del carácter autónomo del derecho de reversión como aspecto de suma importancia al permitir resolver la problemática que se viene planteando ante los Tribunales en relación con la legislación aplicable cuando se ejercita el derecho de reversión. No son pocas las controversias que se suscitan al hilo de esta cuestión, sobretodo en relación con el plazo máximo de veinte años que limita el ejercicio de la reversión en ciertos supuestos.

Al respecto, algunos sujetos reversionistas pretenden que les sea de aplicación la legislación anterior a la reforma por ser ésta menos restrictiva y para ello toman como punto de partida la legislación vigente en el momento en que tuvo lugar la expropiación de los bienes cuya reversión ahora solicitan.

Sin embargo, la reiteración del carácter autónomo del derecho de reversión conduce a la jurisprudencia a afirmar que la reversión debe regirse por la legislación vigente en el momento en el que se ejerce, despejando así todo tipo de duda y solucionando las controversias que se plantean en relación con la legislación aplicable.

Aunque aspectos tales como la legitimación o las consecuencias jurídicas de la reversión también han sido causa de litigios ante los Tribunales, la cuestión que en mi opinión resulta más controvertida es sin duda la relativa a los plazos que limitan el ejercicio del derecho de reversión porque el legislador no realiza un tratamiento uniforme para las tres causas legales y además, surgen dudas en relación a la prescripción o caducidad de los plazos que rigen el ejercicio de la reversión pues nada se establece a tal efecto en la legislación expropiatoria.

A modo de conclusión, destacar que la garantía legal de la reversión es un derecho configurado para hacer frente a la potestad expropiatoria de la Administración cuando ésta no cumple con la *causa expropriandi* y que en mi opinión, este derecho constituye una muestra de la protección que en todo momento la legislación expropiatoria otorga al sujeto expropiado. Por eso, creo que es importante recalcar al legislador la necesidad de una reforma del REF para que sus preceptos sean acordes con la LEF pues esta regulación dispar es susceptible de inducir a confusión en aspectos tan importantes y controvertidos tales como los límites temporales que condicionan el ejercicio del derecho de reversión.

ANEXO.

BIBLIOGRAFÍA.

ABOGACÍA DEL ESTADO, DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO, *Manual de Expropiación Forzosa*, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 863, 908.

ALCÁZAR AVELLANEDA, J.M., VIDAL MAESTRE, A.M., «El derecho de reversión y la sujeción de su ejercicio a un límite temporal», *Diario La Ley*, nº 8136, 2013, pp. 1572, 1577.

CARRILLO DONAIRE, J.A., Crónicas de jurisprudencia, Expropiación forzosa, *Revista española de derecho administrativo*, nº 162, Enero 2014, pp. 161, 175.

CARRILLO DONAIRE, J.A., GUICHOT, E., LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, Crónicas de jurisprudencia, VII. Expropiación forzosa en los números 17 de Octubre de 2002, pp. 180,181; 19 de Abril de 2003, pp. 201,202; 24 de Julio de 2004, pp. 178,179; 29 de Octubre de 2005, pp. 196 ,198 de la *Revista Justicia Administrativa*.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2012, pp. 529,569.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, decimotercera edición, Civitas, Madrid, 2013, pp. 337, 346.

GARCÍA LUENGO, J., «Algunas consideraciones sobre el tratamiento normativo del derecho de propiedad: sucesión normativa y derecho de reversión», *Revista española de derecho administrativo*, nº 106, Abril - Junio 2000, pp. 187, 200.

GIMENO FELIÚ, J.M., *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 111, 155.

LÓPEZ MENUDO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A., GUICHOT REINA, E., *La expropiación forzosa*, Lex Nova, Valladolid, 2006, pp. 325, 371.

MESEGUER YEBRA, J., *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 7, 31.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, Octava edición, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 733,765.

JURISPRUDENCIA.

STC de 18 de Abril de 1988 (RTC 1988/67)

STS de 30 de Abril de 1997 (RJ 1997/2763)

STS de 9 de Diciembre de 1997 (RJ 1997/ 9351)

STS de 20 de Febrero de 1998 (RJ 1998/1683)

STS de 19 de Septiembre de 1998 (RJ 1998/ 8829)

STS de 12 de Noviembre de 1998 (RJ 1998/9146)

STS de 7 de Diciembre de 1999 (RJ 2000/637)

STS de 10 de Mayo de 1999 (RJ 1999/4915)

STS de 23 de Octubre de 2000 (RJ 2000/9110)

STS de 24 de Enero de 2002 (RJ 2002/661)

STS de 20 de Abril de 2002 (RJ 2002/5188)

STS de 22 de Julio de 2002 (RJ 2002/6932)

STS de 24 de Octubre de 2003 (RJ 2003/8495)

STS de 17 de febrero de 2004 (RJ 2004/ 3871)

STS de 20 de Diciembre de 2004 (RJ 2005/597)

STS de 31 de Enero de 2005 (RJ 2005/ 1748)

STS de 8 de Febrero de 2006 (RJ 2006/738)

STS de 7 de Noviembre de 2006 (RJ 2006/7136)

STS de 7 Julio 2008 (RJ 2008/4400)

STS de 7 de Julio de 2009 (RJ 2009/6926)

STS de 5 de Noviembre de 2008 (RJ 2008/702)

STS de 19 de Noviembre de 2010 (RJ 2010/8568)

STS de 25 de Enero de 2012 (RJ 2012/233)

STS de 26 de Junio de 2012 (RJ 2012/8272)

STS de 15 de Noviembre de 2012 (RJ 2012/10786)

STS de 5 de Marzo de 2013 (RJ 2013/2537)

STS de 19 de Marzo de 2013 (RJ 2013/ 2790)

STS de 31 de Enero de 2014 (RJ 2014/714)

STS de 28 de Enero de 2014 (RJ 2014/686)

STS de 26 de Septiembre de 2014 (RJ 2014/4696)

STS de 19 de Septiembre 2014 (RJ 2014/4601)

STS de 9 de Diciembre de 2014 (RJ 2014/6281)

STS de 23 de Enero de 2015 (RJ 2015/137)

SAN de 1 de Julio de 2004 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 5ª) (RJ 2004/202995)

STSJ de Madrid de 6 de Febrero de 2013 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 2ª). (RJCA 2013/244)

LEGISLACIÓN.

Constitución Española.

Código civil.

Ley de 16 de Diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa. (BOA-A-1954-15431)

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. (BOE-A-1999-21567)

Decreto de 26 de Abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. (BOE- A- 1957-7998)