

LA PROPIEDAD PRIVADA: SU SACRIFICIO Y SU REVERSIÓN

José Enrique Candela Talavero

*Funcionario de la Administración Local con Habilitación de Carácter Estatal.
Secretario-Interventor de la Mancomunidad Integral.
«Sierra de Montánchez» (Cáceres)*

EXTRACTO

El derecho a la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que se encuentra constitucionalmente delimitado en nuestros días por la función social que está llamado a cumplir y que se materializa en el reconocimiento de la potestad expropiatoria de la Administración por razón de interés público o interés social. No obstante, como instrumento de garantía de que la obra o el servicio que motivan la expropiación se ejecutan o se prestan, nace el derecho de reversión, del bien o derecho expropiado, para ser cumplido en un plazo determinado. Reversión que se encuentra prevista específicamente para las expropiaciones urbanísticas y que no será efectiva en cualquier caso, sino que se analizarán los supuestos en los que no habrá lugar al mismo.

Palabras claves: reversión, propiedad privada y expropiación forzosa.

Fecha de entrada: 23-09-2013 / Fecha de aceptación: 21-10-2013

PRIVATE PROPERTY: THE SACRIFICE AND ITS REVERSAL

José Enrique Candela Talavero

ABSTRACT

The right to private property is not an absolute right but is constitutionally defined today by the social function is called to fulfill and which is embodied in the recognition of the power of government expropriation for reasons of public interest or interest social as a tool however guarantee that the work or service that encourages expropriation or pay run, the reversionary born, the expropriated property or right, to be completed within a specified period. Reversal which is intended specifically for urban expropriations and will not be effective in any case it will analyze the cases in which there is no place to it.

Keywords: reversal, private property and expropriation.

Sumario

- I. La expropiación forzosa de la propiedad privada y los intereses públicos
- II. Reversión: supuestos
- III. La reversión en las expropiaciones urbanísticas
- IV. La indemnización reversional
- V. Transmisión del derecho de reversión
- VI. Supuestos en los que no habrá lugar a la reversión
- VII. Conclusión

I. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y LOS INTERESES PÚBLICOS

La Constitución española (en adelante, CE) establece en su artículo 33.3 que «nadie puede ser privado de sus bienes y derecho sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes». A partir de cuyo reconocimiento la jurisprudencia constitucional (STC 48/2005, de 3 marzo) ha declarado que la expropiación forzosa, en cuanto límite excepcional del derecho a la propiedad privada, ha sufrido una extraordinaria evolución, referida en sus rasgos esenciales en nuestra STC 166/1986, de 19 de diciembre, de manera que la transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada tan solo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales. La potestad expropiatoria, así concebida, vino y viene considerándose función administrativa encomendada, consiguientemente, a los órganos de la Administración, aunque ello ha dejado de ser obstáculo alguno para que se admita, por las razones ya expuestas, que el legislador ejerce singularmente esa potestad cuando lo justifique una situación excepcional y ello es perfectamente trasladable a nuestra Constitución, la cual no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda, desde el punto de vista formal, de que las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del artículo 33.3 de la CE.

La propiedad constitucional no tiene existencia propia independiente de la regulación legal de la propiedad. Esto, sin embargo, asegura el profesor RODRÍGUEZ DE SANTIAGO¹, no dispensa de la necesidad interpretativa de discernir, por una parte, los límites del contenido esencial de este derecho fundamental que deben ser respetados por el legislador (art. 53.1 CE); y, por otra, el trazado de la ya mencionada frontera que separa el artículo 33.2 de la CE (limitación del contenido de la pro-

¹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, n.º 177, septiembre-diciembre, 2008, pág. 159.

iedad en virtud de su función social) del artículo 33.3 de la CE (expropiación). Los destinatarios de la cláusula del respeto del contenido esencial de los derechos son ciertamente el legislador, el poder constituyente constituido y, desde luego, el juez. El alcance del límite del contenido esencial depende en muy buena medida del significado constitutivo o meramente declarativo de la cláusula del artículo 53 de la CE. A juicio del profesor SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA², estamos ante un precepto que no crea sino que confirma un límite ya existente para el legislador, dada la vinculación necesaria de este a la CE en virtud del criterio de la jerarquía normativa. La ejemplificación de la subordinación del legislador en el artículo 53 de la CE, que se refiere solo a la regulación del ejercicio de los derechos, no libra de la obligación de respeto al contenido esencial a la ley orgánica que lo desarrolla, ni puede ignorar que dicho límite existe en el caso de figuras como la garantía institucional, como tampoco que hay derechos fundamentales relacionales que no disponen per se y de modo independiente de un contenido esencial, así en el caso del derecho a la igualdad, o es muy difícil de establecer tal como ocurre con los derechos formales, como el secreto de las comunicaciones, etc.

El Tribunal Constitucional ha destacado así la doble naturaleza de la expropiación en tanto técnica destinada, por un lado, a la consecución de los intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados, por lo que, además de ser un medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines (SSTC 166/1986 y 149/1991, de 4 de junio, y STC 180/200, de 29 de junio), constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (STC 37/1987, de 26 de marzo). Así, la institución de la expropiación forzosa supone un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la CE que tales privaciones de bienes o derechos se realicen solo cuando concorra «causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes» (STC 301/1993, de 21 de octubre). En tanto que garantía de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, el artículo 33.3 de la CE establece un triple aseguramiento: 1) toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una *causa expropriandi*, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; 2) los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; de manera que el puntual pago del justiprecio de los bienes expropiados es de innegable interés general pues sin una adecuada salvaguarda de la propiedad privada no existiría el Estado de Derecho (STS de 23 de noviembre de 2010) y 3) la expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes. De esta manera, la expropiación constituye en esencia una limitación del derecho de propiedad y en tal sentido se condiciona la privación de los bienes y derechos a la existencia de causa jurídica –de utilidad pública o interés social– y al abono de la correspondiente indemnización, por lo que tal privación singular de bienes y derechos tiene el carácter de

² SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: «Los límites de los derechos y el sistema normativo», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17, enero-diciembre 2003, pág. 471.

forzosa para el particular al que se sujeta a tal decisión que, en principio, constituye un gravamen para el mismo y no lo es para la Administración a la que ni obligan ni condicionan los intereses privados en orden al ejercicio de la facultad expropiatoria (STS de 24 de febrero de 2003). Facultad no obstante que para incurrir en vicio de arbitrariedad frente al ejercicio de la potestad urbanística tendrá que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido error, o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad y la seguridad jurídicas, o con desviación de poder o con falta de motivación en su toma de decisiones (SSTS de 31 de julio y de 30 de octubre de 1991, de 16 y 23 de febrero de 1993, de 22 de febrero y de 6 de abril de 1994).

Para determinar cuál es la materia y, por tanto, el título competencial de referencia es necesario atender tanto a la finalidad como al contenido de la norma, esto es, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad (STC 28/1997, de 13 de febrero). La propiedad, en palabras del profesor TORRES DEL MORAL³, no es reconocida en la CE con una concepción abstracta del derecho, como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre un bien, sino que siendo un haz de facultades individuales sobre la cosa, también y al mismo tiempo, estamos ante un conjunto de obligaciones establecidas de conformidad con las leyes y en atención a valores o intereses colectivos, es decir, a la utilidad social que cada tipo de bien debe cumplir. Está claro que la CE, aclara el exprofesor SAINZ MORENO⁴, no garantiza que la propiedad privada haya de extenderse a todo tipo de bienes (la propiedad privada no es absoluta, toda la riqueza del país está subordinada al interés general, arts. 33 y 128 CE), pero la potestad del legislador para determinar los bienes demaniales no puede, sin infringir la CE, ejercerse desproporcionadamente, con sacrificio excesivo e innecesario de los derechos patrimoniales de los particulares (STC 227/1988, relativa a la Ley de Aguas, 29/1985, y la Sentencia 149/1991, relativa a la Ley de Costas, 22/1998).

Por su parte es doctrina constitucional (SSTC 77/1984, 227/1988, 103/1989, 149/1991 y 198/1991)⁵ que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en los estatutos para delimitar competencias; el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno ni sustraerlo de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. La incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida pri-

³ TORRES DEL MORAL, A.: «Principios de derecho constitucional español», 3.ª edición, Servicios de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, 1992, pág. 558.

⁴ SAINZ MORENO, F.: «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la "Revista de Administración Pública"», *Revista de Administración Pública*, n.º 150, septiembre-diciembre, 1999, pág. 487.

⁵ GARCÍA PÉREZ, M.: «Reflexiones sobre la Ley de Costas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (AFDUDC), n.º 13, 2009, pág. 210.

mordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en el tráfico *iure privato*.

En definitiva, la ideología subyacente al derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la CE ha de entenderse, señala el profesor GARCÍA COSTA⁶, a la luz de los principios propios de los Estados sociales. Dichos Estados parten del reconocimiento de la propiedad privada y la libertad de empresa (art. 38 CE) en el contexto de la economía capitalista. Pero, a la vez, limitan los efectos perniciosos del sistema capitalista mediante el reconocimiento de una serie de derechos de contenido económico, social y cultural (Capítulo III del Título I CE) y el reconocimiento de la intervención de los poderes públicos en la economía (arts. 128 y ss. CE). Lo que hizo que, ante el rápido crecimiento de la actividad administrativa y las nuevas situaciones a tener en cuenta para modernizar la sociedad, pasó a ser un instrumento positivo de la Administración para intervenir en la sociedad y conseguir los intereses públicos. Concepción que se ha afianzado en el siglo XX, especifica el profesor FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ⁷, al consolidarse, al menos en los países europeos democráticos, la teoría del Estado social, que, sin negar la propiedad privada, la concibe con una función social a cumplir, pasando la expropiación forzosa a ser una potestad pública al servicio de las correspondientes políticas. Evolución y concepción actual de la expropiación forzosa que ha sido puesta de manifiesto por la STC 48/2005, de 3 de marzo.

La decisión constitucional de que la propiedad no satisfaga únicamente los intereses privados de sus titulares, sino que al propio tiempo sirva a los intereses de la colectividad, sin necesidad de apelar para ello a la última ratio de una intervención pública de naturaleza expropiatoria, se corresponde, apunta el profesor LEGUINA VILLA⁸, con la transformación del viejo Estado liberal de Derecho en el moderno Estado social de Derecho que luce en el artículo 1 de la CE; de un Estado en el que han de tener primacía real los intereses generales sobre los intereses individuales o particulares, y a ello responde el artículo 128 de la CE cuando declara que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general»; de un Estado, en fin, en el que todos los poderes públicos han de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» (art. 9.2 CE), que es cláusula de transformación, en palabras del profesor LINDE PANIAGUA⁹. Y sin olvidarse que desde el artículo 53.3 de la CE, que delimita que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»,

⁶ GARCÍA COSTA, F. M.: «El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978», *Criterio Jurídico*, v. 7, 2007, pág. 288.

⁷ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Expropiación forzosa y obras públicas: legislación histórica y régimen vigente», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 37, 2010, pág. 16.

⁸ LEGUINA VILLA, J.: «El régimen constitucional de la propiedad privada», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 3, mayo-agosto 1994, págs. 12 y 13.

⁹ LINDE PANIAGUA, E.: *Fundamentos de derecho administrativo. Del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, ed. Colex, Madrid, 2009.

se configura, según el profesor RODRÍGUEZ-ARANA¹⁰, en corolario necesario de la cláusula de Estado social de Derecho, de manera que los poderes públicos además de estar vinculados por los derechos fundamentales (art. 53.1 CE) deben tener presente en su actuación los principios rectores señalados en los artículos 39 a 52 de la CE¹¹.

En el campo del urbanismo el propio Tribunal Constitucional (SÁNCHEZ GOYANES)¹² había explicado, bastante tiempo antes de enfrentarse directamente al estatuto de la propiedad urbanística, cuando lo hizo en relación con el de la propiedad agraria (STC 37/1987, de 27 de marzo), que en el caso de la propiedad inmobiliaria era perfectamente posible y, además, era indispensable la colaboración reglamentaria para acabar de perfilar el estatuto concreto de cada inmueble, objetivo imposible de alcanzarse desde la norma de rango legal, y todo ello haciendo uso de la flexibilización de la reserva de ley en esta materia. Resultando que los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados por los municipios tienen una naturaleza de disposición de carácter general equiparable a las ordenanzas y reglamentos locales, por lo que eran y son vehículo idóneo a tal fin. A partir de esta referencia es reiterada la jurisprudencia en el sentido de que la potestad de planeamiento urbanístico se circunscribe a un fin concreto, la satisfacción del interés público, y se atribuye por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad a los intereses generales de manera racional evitando la especulación (SSTS de 24 de marzo de 2009, de 30 de octubre de 2007 y de 26 de julio de 2006), hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1, 9.3 y 14 de la CE.

La potestad para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística no es solo una potestad, sino que constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso lo exijan [art. 156 d) del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico]. Estas circunstancias vienen representadas por la satisfacción de los intereses generales, que pueden demandar los cambios precisos para mejorar y perfeccionar la ordenación del suelo. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, para realizar los ajustes necesarios a las exigencias cambiantes del interés público (STS de 20 de abril de 2011).

No obstante lo dicho, el ejercicio del *ius variandi* no está exento de límites. Así, los contornos dentro de los cuales se ha de mover la decisión del planificador, en los términos del artículo 9.3 de

¹⁰ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «La vuelta al derecho administrativo. (A vueltas con lo privado y lo público)», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 57/2005, pág. 61.

¹¹ PAREJO ALFONSO, L.: «El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la crisis de las prestaciones y los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, n.º 153, septiembre-diciembre, 2000, pág. 224; y PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L.: «Revisión de los principios rectores de la política social y económica y de su actual realidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 122, octubre-diciembre, 2003.

¹² SÁNCHEZ GOYANES, E.: «La concurrencia competencial para la integración del Estatuto de la Propiedad del Suelo. La técnica de la clasificación del suelo», en *Derecho Urbanístico del País Vasco*, ed. La Ley, Madrid, 2008, pág. 37.

la CE, estarán limitados por la proscripción de la arbitrariedad, pues la decisión tiene un carácter discrecional, pero nunca arbitrario, de modo que resultan de aplicación las técnicas tradicionales del control de los actos discrecionales, como el control de los hechos determinantes, la motivación y no incurrir en desviación de poder. Además, habrá de ajustarse en tal planificación al interés público que constituye el epicentro de toda su actuación, siempre tomando en consideración la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad, *ex* artículo 33.2 de la CE.

También se ha afirmado en la jurisprudencia la necesidad de que el cumplimiento de este requisito teleológico se justifique y motive convenientemente en la memoria del instrumento de planeamiento (STS de 20 de octubre de 2003), siendo más exigente y pormenorizada la necesidad de motivación a medida que se reduce el ámbito de la innovación del planeamiento, más rigurosa en supuestos de modificaciones puntuales que de revisiones del planeamiento. Respecto a esta motivación es consolidada la jurisprudencia (SSTS de 5 de junio de 1995, de 25 de abril, de 9 de julio y de 20 de diciembre de 1991, de 13 de febrero, de 18 de mayo y de 15 de diciembre de 1992) que se pronuncia sobre el carácter trascendental de la motivación del planeamiento, declarando que la amplia discrecionalidad del planeamiento, conjunto normativo emanado de la Administración, con la repercusión que ello puede comportar en la regulación del derecho de propiedad, justifica la necesidad esencial de la motivación de las determinaciones del planeamiento.

Asimismo, siguiendo la STS de 26 de febrero de 2010 para el control de la discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico, como presupuesto de legitimación, se han de explicar las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad para poder diferenciar la discrecionalidad de la pura arbitrariedad. Así, sobre la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, el ejercicio del *ius variandi*, apunta la profesora SILVA LÓPEZ¹³, tanto por vía de modificación como de revisión, aunque teñido de una profunda discrecionalidad, no puede producirse arbitrariamente, pues está siempre sometido a las exigencias de racionalidad que derivan del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la CE (STS de 19 de febrero de 1997).

II. REVERSIÓN: SUPUESTOS

En el campo de la expropiación forzosa tiene una importante función protectora tanto de los sujetos intervinientes como del interés público en el expediente expropiatorio la reversión. Legislativamente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE), contempla en su disposición adicional quinta la nueva regulación del derecho de reversión prevista en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (en adelante, LEF), en estos términos (art. 54 de la LEF):

¹³ SILVA LÓPEZ, M.: «A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 78, septiembre-diciembre, 2010, pág. 133.

«1. 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 podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente...

3. Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio.

En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

a. Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquellos.

b. Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio.

c. Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de estos ningún acto expreso para su reanudación.

4. La competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquella o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos.

5. En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria».

Para el profesor Escuin Palop¹⁴, son características de la reversión por su carácter autónomo (SSTS de 28 de abril de 1995, 21 de diciembre de 1996, 20 de mayo de 1997) y ser un derecho de configuración legal al carecer de garantía constitucional (STC 67/1998, de 8 de abril, y SSTS de 16 de

¹⁴ ESCUÍN PALOP, V.: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 619.

diciembre de 1997 y de 24 de enero de 2002) e incluir un valor patrimonial propio, esta última limitada por los casos en los que no se da supuesto de reversión. Además, resultará preciso para su existencia el requisito de la transferencia coercitiva, no habiendo lugar a la reversión (STS de 10 de marzo de 1998) cuando no exista la previa expropiación. Expropiación que no existe cuando la adquisición nació de un convenio por el que el adquirente se compromete a ceder terrenos al ayuntamiento (STS de 23 de septiembre de 2002), así como tampoco cuando no se llega a la consumación del procedimiento de expropiación, por cuanto desaparece la causa expropiandi (STS de 19 de julio de 1997).

Por su parte, la STS de 13 de octubre de 2011 se remitió al Tribunal Constitucional para quien, a raíz de la STC 67/1988, de 8 de abril, el derecho de reversión no se encuentra incluido entre las garantías constitucionales de la expropiación que se contienen en el artículo 33.3 de la CE, razón por la que se califica a este derecho de configuración legal. Y sin perjuicio de las diferencias existentes entre la expropiación y la delimitación de la propiedad no indemnizable (SSTC 108/1986, de 29 de julio, y 100/1989, de 5 de junio), de manera que mientras las expropiaciones tendrían un carácter singular, afectarían a una o varias personas determinadas, las delimitaciones constituirían una regulación de índole general, dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos¹⁵.

En materia de reversión de terrenos por inejecución de las obras que motivan su expropiación, necesariamente habrá de ser casuística, sobre todo cuando la inejecución parcial de la obra viene condicionada por razones de ejecución secuencial o por sucesivas fases, de tal suerte que en los supuestos de inejecución parcial no puede generalizarse la doctrina jurisprudencial, sino que es siempre necesario atender a las circunstancias que en cada caso concreto puedan determinar si la falta de ejecución total de la obra prevista supone, respecto de la parte no ejecutada, motivo o causa de reversión (STS de 20 de marzo de 2000).

La previsión de los plazos que señala el artículo 54.3 de la LEP son, para GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO¹⁶, plazos de caducidad que serán de tres meses a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio. En su defecto, se prevén ciertos plazos y condiciones que deben entenderse en el sentido de mayor garantía del ciudadano, que puede también esperar a la notificación de la Administración, como acto debido de esta, pues la Administración, como es sabido, no puede beneficiarse de su silencio. Desde luego, la notificación mediante la publicación oficial es lícita, cuando los administrados a los que pueda afectar sean desconocidos (art. 59.4 Ley de las Administraciones Públicas, de 26 de noviembre de 1992).

Ahora bien, lo que no es posible es sustituir la notificación personal por la publicación oficial de disposiciones o resoluciones de las que, implícitamente, resulta la desafectación con ca-

¹⁵ DOMÉNECH PASCUAL, G.: «Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable», *Revista para el Análisis del Derecho*, enero, 2002.

¹⁶ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: «La reforma del derecho de reversión», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 6-01, enero, 2000.

rácter general. Así, el acto de notificación no puede entenderse cumplido con el anuncio público de la enajenación del bien en pública subasta, especialmente cuando tiene cabida distinta del inicialmente expropiado (STS de 16 de junio de 1986), con la información pública seguida para la cesión de terrenos (STS de 3 de mayo de 1990), o por la aprobación o modificación de los planes de urbanismo (STS de 21 de marzo de 1991).

Esta naturaleza de los plazos para el ejercicio de la reversión-adquisición también se decanta el profesor CARRASCO PERERA¹⁷ por considerarlos plazos de caducidad, de manera que no se interrumpen por cualesquiera tipos de conductas que no sea el ejercicio del derecho mediante su solicitud, con el que se inicia el procedimiento de reversión, de manera que el «ejercicio del derecho» (art. 55.1 LEF) es la «solicitud de la reversión» (art. 54.3 LEF), de manera que, a partir de este acto de iniciación, la duración del procedimiento administrativo se interrumpe para el solicitante de la reversión. Fijándose en el artículo 65 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, REF), que «en los casos b) y c) del artículo 63, la notificación por parte de la Administración de la existencia de terrenos o bienes sobrantes o de la desafectación, facultará a los titulares de los bienes o derechos expropiados o a sus causahabientes para solicitar su reversión. Asimismo, procederá esta, en defecto de aquella notificación, cuando quedaren de hecho bienes o terrenos sobrantes y hubieran transcurrido cinco años desde la terminación de la obra o establecimiento de servicio».

Precisamente esa necesidad de declaración administrativa impone la exigencia de un procedimiento previo que acredite la expropiación, la titularidad de los bienes y derechos y la concurrencia de los restantes requisitos para la existencia del derecho, procedimiento que se inicia lógicamente mediante la correspondiente solicitud del interesado y que finaliza mediante resolución expresa o presunta. Agotados, en su caso, los posibles recursos gubernativos o judiciales, el derecho de reversión se perfeccionará, recuperándose los bienes o, por el contrario, será declarado improcedente. La desafectación de los bienes en su día expropiados, como señalan las SSTs de 14 de abril 2005 y 16 de abril 2007, procede en tres supuestos: a) cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motiva la expropiación, b) cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados y c) cuando desaparezca la afectación de los bienes y derechos de las obras y servicios que las motivaron, pudiendo ser esta desafectación expresa o tácita. En cualquier caso, cabe señalar que para ejercitar el derecho de reversión de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54.3 a) de la LEF, en los supuestos en que se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien objeto de expropiación y no se hubiera producido su notificación, es necesario que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquellos.

Un amplio sector de la doctrina admite que el derecho de reversión carece de rango constitucional, por lo que puede ser regulado e incluso suprimido por el legislador. En este sentido,

¹⁷ CARRASCO PERERA, A.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, 2.ª edición, ed. Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, pág. 548.

BERMEJO VERA¹⁸ señala que el derecho de la reversión, con el que se garantiza el buen uso de la potestad expropiatoria, está previsto en el fondo y la forma de la ley, vinculado estrictamente a la *causa expropriandi* y que se puede ejercitar solo en los casos que la ley lo prevé (STS de 18 de abril de 1988), por cuanto en la actual configuración legal no existe derecho a pedir la devolución total o parcial de lo expropiado cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos al fin público que justificó la expropiación, pero se «sustituye» por una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

Por lo que hace a la referencia legal de la «parte sobrante de los bienes expropiados», señalar, como indica el profesor ESCUÍN PALOP¹⁹, que presupone que la obra se realizó, si bien su ejecución reveló que no era necesaria la totalidad del bien expropiado y se necesitará que no haya previsión sobre la parte sobrante, por cuanto si se ocuparan más bienes en previsión de futuras ampliaciones, se entiende que estos quedan afectos al fin, obra o servicio que determinó la expropiación. Así, fue reconocido el derecho de reversión a quienes, expropiados para realizar unas instalaciones deportivas, su sobrante se destinó a viviendas de protección oficial (STS de 23 de septiembre de 2002) o a aquel cuyos terrenos originariamente previstos para la obra de desvío del río Nervión se intentaron destinar a viviendas de protección (STS de 9 de julio de 2002); pero no fue sobrante, según la STS de 22 de mayo de 1995, la parte de la superficie expropiada utilizada de manera instrumental y no continua para cumplir el fin expropiatorio, como tampoco, en la STS de 13 de diciembre de 1988, el subsuelo del terreno expropiado mientras se mantenga la afectación. Excluyéndose la reversión de parcelas concretas, no apreciando desafectación, cuando en la ejecución del planeamiento se alcanza la finalidad urbanística conjunta pues la determinación de si se ha producido o no el cambio de destino o de la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplada en relación con la finalidad urbanística conjunta y dentro de las tareas de ejecución (SSTS de 1 de junio de 1991, de 27 de abril de 2000, de 28 de octubre de 2000, de 30 de septiembre de 2002 y de 17 de julio de 2007).

III. LA REVERSIÓN EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS

La reversión, como garantía legal, también es trasladable a las expropiaciones urbanísticas, en tanto que las exigencias de afectación del bien expropiado al fin que motiva la expropiación son también una exigencia en este tipo de expropiaciones, como singularmente señala el artículo 29.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (TRLS/2008) al disponer que:

«La expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación,

¹⁸ BERMEJO VERA, J.: *Derecho administrativo. Parte especial*, 7.ª edición, ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, págs. 120-121.

¹⁹ ESCUÍN PALOP, V.: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., pág. 639.

de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa». Especificándose su reversión en su artículo 34, al reconocer:

1. Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.

b) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de este.

c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.

d) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley.

e) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa.

2. En los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización:

a) Procede la reversión, cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido.

b) Procede la retasación cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación.

El nuevo valor se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades. Corresponderá al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre dicho valor y el resultado de actualizar el justiprecio.

En lo no previsto por el párrafo anterior, será de aplicación al derecho de retasación lo dispuesto para el derecho de reversión, incluido su acceso al Registro de la Propiedad.

3. No procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su vuelo o subsuelo, conforme a lo previsto en el apartado 4 del artículo 17, siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concurra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero». Precepto 17.4 que habilita para que «cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, podrá

constituirse complejo inmobiliario en el que aquellas y esta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público».

Resultando múltiples los supuestos en los que, según CASTELAO RODRÍGUEZ²⁰, es posible en la ejecución del planeamiento urbanístico la aplicación de la expropiación forzosa, de tal manera que, a raíz de los pronunciamientos del Supremo y su interpretación de la Constitución en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo (sobre la delimitación competencial sobre el urbanismo), y 26 de marzo de 1987 (sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza), la determinación de la *causa expropriandi* corresponde en unos casos al Estado y en la mayor parte a las leyes autonómicas; encontrándonos con la diferenciación de supuestos en el TRLS/2008 (art. 29) entre los casos que procede la reversión de terrenos expropiados por incumplimiento por la Administración de los fines justificadores de la expropiación y los supuestos de reversión en los casos en los que la expropiación se justificó por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los expropiados.

La función social inserta en el derecho de propiedad urbanística (de conformidad con el art. 33.2 CE) ha configurado una delimitación de su contenido que determina que las alteraciones que, como consecuencia del proceso urbanístico, se produzcan en el estatus de los inmuebles afectados por el mismo no darán derecho, como regla general, a sus titulares, a percibir indemnización alguna; esto es, en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria descansa la enunciación de la no indemnizabilidad, como regla general, de las actuaciones conformes a derecho que en materia urbanística lleve a cabo el poder público (STS de 14 de septiembre de 2011).

Con claridad se expresa en este sentido el artículo 3.1 del TRLS/2008 al contemplar que «la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes». Debiendo enmarcarse siempre en el respeto al principio de seguridad jurídica (STS de 11 de diciembre de 1997), en el sentido de que este principio no debe ser entendido en sentido estático de perpetuación de las calificaciones urbanísticas precedentes, sin conceder posibilidad a cambios operados en virtud de las nuevas exigencias originadas por el movimiento demográfico o las necesidades económicas y vitales de un conglomerado urbano, de ahí que la alegación de derechos adquiridos o intereses particulares fundados en anteriores instrumentos de planeamiento no pueden suponer constricción o límite al ejercicio del *ius variandi* del que es titular la Administración. Potestad esta del *ius variandi* que responde a las exigencias del interés público, y cuyo límite se encuentra en la congruencia de las soluciones propuestas con las líneas directivas que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo, y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que, frente a ello, puedan

²⁰ SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: «Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos», 7.ª ed., editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2008, págs. 884 y 891.

prevalecer criterios particulares, a menos que se demuestre que lo propuesto por la Administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado. De otra parte, el carácter estatutario de las propiedades inmobiliarias significa que su contenido será el que predetermine la ordenación urbanística y, siendo plenamente lícita la modificación del planeamiento, tal modificación per se no da necesariamente lugar a indemnización.

Desde la dimensión de la legislación autonómica podemos especificar supuestos reguladores de la expropiación urbanística como es el previsto en la legislación del suelo extremeña, en el artículo 140 de la Ley 15/2001, de 14 diciembre²¹, al establecer que:

«1. En el sistema de expropiación la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad o a parte de los bienes y derechos de la unidad de actuación y realiza por sí misma las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

2. El pago del justiprecio podrá realizarse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente de acuerdo con lo previsto en el punto 2 del artículo 149.

3. Para la ejecución de la actuación, la Administración actuante podrá desarrollar la expropiación mediante beneficiario privado conforme a la legislación aplicable. Cuando se trate de actuaciones excepcionales de singular rentabilidad por su gran aprovechamiento o por el destino lucrativo atribuido a los terrenos, el beneficiario legal de la expropiación deberá compensar al erario público por el mayor aprovechamiento objetivo que estos presenten respecto al valorable para fijar el justiprecio.

4. A solicitud del interesado, la Administración actuante podrá liberar de la expropiación determinados bienes y derechos, mediante la imposición de las condiciones urbanísticas establecidas en el artículo 148 [donde se regula la liberación de la expropiación, sus requisitos y las consecuencias del incumplimiento]».

En Andalucía se contempla en el artículo 114 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley 7/2002, de 17 diciembre, cuyas características son que:

«1. En el sistema de actuación por expropiación la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos de la unidad de ejecución y desarrolla la actividad de ejecución mediante cualquiera de las formas de gestión permitidas por esta Ley. El fin de la expropiación se agota y cumple, en este caso, con la ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento.

2. Para la determinación de los bienes y derechos sujetos a expropiación, así como de sus titulares, se estará a los datos que resulten de los Registros públicos conforme a lo dispuesto por la legislación general.

²¹ RAMOS RODRÍGUEZ IURBENTIA, C.: «La gestión directa de los programas de ejecución: especialidades (sistemas de cooperación y de expropiación)» (dir. CORCHERO, M.), en *Derecho Urbanístico de Extremadura*, tomo II, ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 291 a 308.

3. En el sistema de expropiación podrá aplicarse la reparcelación para la inscripción y adjudicación de fincas resultantes de la ordenación en los supuestos en los que se convenga esta modalidad para el pago del justiprecio de la expropiación, y para la distribución de los beneficios y cargas en los supuestos en los que se acuerde la liberación de la expropiación de bienes afectados.

4. El establecimiento o la determinación del sistema de expropiación comporta la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley en favor de la Administración actuante».

En el País Vasco, en el artículo 174 de la Ley del Suelo y Urbanismo, Ley 2/2006, de 30 junio²²; en Asturias está previsto en el artículo 182 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 abril, especificándose en su artículo 154 que la elección del sistema de actuación se llevará a cabo al aprobarse el planeamiento general, el de desarrollo, tanto plan parcial como, en su caso, especial, o con la delimitación del polígono o unidad de actuación, sin que al respecto exista preferencia entre ninguno de los sistemas existentes (STSJ de Asturias de 7 diciembre de 2006); en Cataluña el artículo 146 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 julio (STSJ de Cataluña de 8 septiembre de 2006). Habilitándose el mecanismo de la expropiación forzosa en Galicia para la obtención de los terrenos destinados a sistemas generales que hayan de implantarse sobre suelo rústico o urbano consolidado, según el artículo 166 de la Ley ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (STSJ de Galicia de 10 marzo 2006); o en Madrid se prevé en el artículo 120 de la Ley 9/2001, de 17 julio (STSJ Madrid de 6 octubre de 2006).

Por lo que respecta a la letra b) del apartado 2 del artículo 54 de la LEP, según el profesor MARTÍN REBOLLO²³, trata de salir al paso de la práctica no desterrada en la expropiación de terrenos clasificados como rústicos o no urbanizables para alguna de las finalidades previstas en dicho suelo que poco después es reclasificado con su consiguiente aumento de precio. Lo que no se podrá llevar a término sin retasar el bien expropiado, resultando que el justiprecio será para el antiguo expropiado o sus causahabientes y no para el eventual urbanizador dueño en ese momento de los terrenos. Operación de retasación que no se producirá si la alteración de uso o edificaciones es fruto de una revisión general del plan y no de una modificación puntual (STS de 8 de abril de 2013).

Sin embargo, para que concurra el supuesto que motiva la reversión, no basta con la simple sustitución del fin asignado por el planeamiento, sino que es necesaria una alteración del fin esencial de la expropiación (SSTS de 30 de noviembre de 1999, 10 de mayo de 2000 y 18 de mayo de 2000), matización que alcanza especial justificación en los polígonos a ejecutar por expropiación cuando la afectación es genérica y no detallada a un uso concreto, ya que en estos casos no habrá lugar a la reversión si el fin expropiatorio se respeta de manera global. El artículo 54 de la

²² ÁVILA ORIVE, J. L.: *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, ed. Civitas, Madrid, 1993.

²³ MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes administrativas*, 13.ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pág. 2.085.

LEF dispone que hay derecho a la reversión, aparte de cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que legitimó la expropiación, cuando desaparece sobrevenidamente la finalidad perseguida con la expropiación, a lo que se añade la previsión del artículo 29.1 del TRLS/2008, que concreta ese mandato respecto de las expropiaciones urbanísticas. Por lo tanto, si nos encontramos con una finca expropiada para ser destinada a un uso terciario de servicios, oficinas y comercial, y se cambia y se atribuye un uso residencial nuevo, nos encontramos con una finalidad distinta, un uso distinto en términos urbanísticos, sin que la circunstancia de tratarse siempre de determinaciones urbanísticas pueda alterar esa conclusión: si se expropió para un uso terciario y ahora se prevé edificar viviendas, es innegable que ha habido una desaparición sobrevenida de la *causa expropriandi*, sin que se pueda acoger la alegación de que la *causa expropriandi* está constituida por la ejecución de la obra urbanizadora, considerada en abstracto, ya que ello sería equivalente a eliminar de toda expropiación la causa que la justifica y que no es otra que la finalidad concreta que la motiva, tal como se deduce del artículo 54 de la LEF y del artículo 29.1 del TRLS/2008, que establecen como causa de la expropiación la ejecución de la obra o establecimiento del servicio en el primer caso, y del fin específico en el segundo.

En el supuesto de una modificación puntual de un plan especial de usos e infraestructuras que estableció como uso compatible el hotelero y turístico, anteriormente suelo no urbanizable no protegido de zona de parque, incorporando a esos terrenos un uso lucrativo que antes no existía, se pretendió encuadrarlo en el supuesto de reversión descrito en el artículo 29.1 del TRLS 2/2008, de alteración del uso que motivó la expropiación por modificación del planeamiento, en el que resulta aplicable el artículo 54.2, letra a), de la LEF, que, si bien señala que no habrá lugar a la reversión cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social, otorga en este caso a los primitivos dueños la facultad de solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos; lo que llevó a la STS de 19 de marzo de 2013 a que en la modificación del uso del terreno expropiado en la resolución que aprobó el plan especial de delimitación de un área de reserva ya se incluía la previsión de instalaciones terciario-recreativas, lo que excluye que la modificación puntual efectuara una alteración de usos, concluyendo que no cabe apreciar la alteración del uso que motivó la expropiación. Del mismo modo en distintos pronunciamientos jurisprudenciales se señaló que la desafectación de los bienes en su día expropiados, que puede permitir la reversión, puede ser expresa o tácita (SSTS de 14 de abril de 2005 y 16 de abril de 2007).

IV. LA INDEMNIZACIÓN REVERSIONAL

En la institución de la reversión se produce lo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA²⁴ denomina una resolución de la operación expropiatoria, la devolución del bien expropiado como

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de derecho administrativo*, tomo II, 11.ª edición, ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2008, pág. 335.

efecto primario, a lo que ha de acompañarse la paralela devolución del justo precio pagado en su momento al beneficiario, devolución que debe realizar el expropiado. Este efecto se encuentra regulado en el artículo 55 de la LEF, según el cual:

«1. Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el periodo comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión.

2. Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del Título II de esta Ley.

3. La toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante conforme a los apartados anteriores. Dicho pago o consignación deberá tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión y sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso-administrativo. En este último caso, las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte deberán, asimismo, satisfacerse o reembolsarse, según proceda, incrementadas con los intereses devengados al tipo de interés legal desde la fecha del primer pago en el plazo de tres meses desde la notificación de la sentencia bajo pena de caducidad del derecho de reversión en el primer supuesto».

Toda privación expropiatoria, señala el profesor ALEGRE ÁVILA²⁵, para ser legítima constitucionalmente, ha de contar con una «*causa expropriandi* de utilidad pública e interés social», como prescribe el artículo 33.3. Causa que, según el criterio jurisprudencial, no implica, ni directa ni indirectamente, que a la misma el constituyente haya atribuido la condición de «permanente o sucesiva», de modo que el derecho de reversión aparezca «como ineludible presupuesto de la operación expropiatoria», y, en consecuencia, surja la reversión «como fundada en la ineficacia sobrevenida de la expropiación por extinción o desaparición de la *causa expropriandi*».

Manifiesta el profesor CARRASCO PERERA²⁶ que, visto que el artículo 55.1 de la LEF determina que la indemnización expropiatoria percibida no se aplicará cuando el expropiado no hubiera cobrado

²⁵ ALEGRE ÁVILA, J. M.: «El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso Rumasa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, n.º 132, septiembre-diciembre 1993, págs. 246-247.

²⁶ CARRASCO PERERA, A.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, op. cit., pág. 557.

aún el justiprecio al tiempo de procederse a la reversión (caso de las expropiaciones urgentes del art. 52 LEF) y donde no devolverá nada (salvo en su caso lo recibido como depósito previo actualizada –art. 54.2 LEF–), sino que como titular que recupera la posesión perdida, podrá exigir la restitución de los frutos que hubiera dejado de percibir de la misma y que podrán exceder de los intereses de la cantidad fijada como justiprecio²⁷. Requiriéndose para que pueda acordarse la urgencia de la ocupación, la necesidad de que concurran tanto causas de carácter excepcional, que aconsejen acudir a este especial procedimiento, como la incorporación en el acuerdo que la declare de motivación suficiente, puesto que se trata de un acuerdo que solo por vía de excepción puede decretarse, cual se infiere del término «excepcional» que incorpora el artículo 52 de la LEF y de lo dispuesto en el artículo 56 del REF, en cuanto exige la debida motivación con la exposición de las circunstancias que lo justifican ya que la urgencia justifica la desposesión de los bienes y derechos afectados sin el previo requisito del pago del justo precio, a diferencia de lo que sucede en el procedimiento expropiatorio ordinario.

La determinación de este justiprecio se practicará de acuerdo con el procedimiento común, de suerte que, generalmente, será realizada por el Jurado de Expropiación, por ulterior recurso ante los tribunales contencioso-administrativos, si bien, de acuerdo con PERA VERDAGUER²⁸, cabe la determinación por mutuo acuerdo entre ambas partes, prevista en el artículo 24 de la LEF. Lo que se ratifica en el artículo 68 del REF, que prevé expresamente este mutuo acuerdo en estos términos:

«Declarada la reversión a favor de determinada persona se procederá de oficio a la valoración de los bienes o derecho objeto de la misma, con arreglo a las normas contenidas en el Capítulo III, Título II, de la Ley y a las disposiciones concordantes de este Reglamento. En el caso previsto en el párrafo 2 del artículo 54 de la Ley tan solo intervendrá el Jurado de Expropiación si no hubiera acuerdo entre el beneficiario de la expropiación y los que hubieren promovido la reversión acerca de las mejoras realizadas o de los daños producidos».

Este nuevo justiprecio se rige, al igual que el primitivo (o la retasación), por el artículo 36 de la LEF, que establece que:

«1. las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.

2. Las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación no serán objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes. Las anteriores son indemnizables, salvo cuando se hubieran realizado de mala fe».

²⁷ LÓPEZ-MUÑOZ GOÑI, M.: *Expropiación forzosa. El justiprecio. Guía práctica y jurisprudencia*, ed. Colex, Madrid, 1997.

²⁸ PERA VERDAGUER, F.: *Expropiación forzosa*, ed. Bosch, Barcelona, 3.ª ed., pág. 432.

De suerte que la fecha de valoración será la de iniciación del correspondiente expediente, que se produce cuando se ejercita el derecho de reversión (SSTS de 24 de abril de 1978, de 25 de febrero de 1992 y de 30 de marzo de 1993). Así lo dice ahora expresamente el propio artículo 55 de la LEF, al disponer que la nueva valoración venga «referida a la fecha de ejercicio del derecho».

La disposición final tercera de la LOE impuso al Gobierno que, en un plazo de seis meses, adaptara la sección IV del capítulo IV del Título II del REF a lo dispuesto en la LEF. Y sin perjuicio de que según la disposición derogatoria segunda de la LOE, los artículos 64 a 70 del REF seguirán vigentes en cuanto no se opongan o resulten compatibles con lo establecido en la disposición adicional quinta de la citada ley, por la que se modifican los artículos 54 y 55 de la LEF. Así, el REF dispone en su artículo 64:

«1. Se entenderá no ejecutada la obra o establecido el servicio cuando no habiéndolo sido de hecho manifestare la Administración su propósito de no llevarla a cabo o de no implantarlo, bien sea por notificación directa a los expropiados, bien por declaraciones o actos administrativos que impliquen la inejecución de la obra que motivó la expropiación o el no llevar a cabo el establecimiento del servicio.

2. En todo caso, transcurridos cinco años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio, o dos años desde la fecha prevista a este efecto, los titulares de aquellos bienes o derechos, o sus causahabientes, podrán advertir a la Administración expropiante de su propósito de ejercitar la reversión, pudiendo efectivamente ejercitarla si transcurren otros dos años desde la fecha de aviso sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio».

La reversión halla su explicación dogmática en el hecho de que un acto originariamente válido, el acto de expropiación, incurre de forma sobrevenida en un vicio de invalidez, que hace a la profesora GALLEGO CÓRCOLES²⁹ afirmar que la tesis que mejor explica el fundamento del derecho de reversión tiene su origen en la invalidez sobrevenida de la expropiación del acto de expropiación (SSTS de 18 de abril de 1988 y 8 de abril de 2013 y SAN de 1 diciembre de 2011). Ahora bien, la invalidez del acto de expropiación no está provocada tanto por la pérdida de uno de sus elementos esenciales como por resultar inadecuado a los fines que lo justificaron.

El TSJ de Extremadura, en Sentencia de 15 de enero de 2013, determinó que al uso inocuo del derecho ajeno, que no puede sostenerse seriamente, resulte ajeno a nuestro ordenamiento jurídico, y que ha sido reconocido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia (por ejemplo, las SSTS de 20 de marzo de 1989 y de 14 de marzo de 2003) y a la que se unen la configuración constitucional de la propiedad como un derecho delimitado por su función social, de acuerdo con las leyes (art. 33.2 CE), la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la utilidad individual y la función social como elementos que definen inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre

²⁹ GALLEGO CÓRCOLES, I.: *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, La Ley, Madrid, 2006, pág. 296.

cada categoría de bienes (STC 37/1987). Especificándose que, ante la imposibilidad de revertir por haber pasado al dominio de un tercero (frecuentemente otra Administración pública, a través de un convenio urbanístico), lleva al profesor BAUTISTA SAMANIEGO³⁰ a analizar la posibilidad del artículo 54.2 a) de la LEF del no nacimiento del derecho a que pudiera recogerse, para los casos en que esta transferencia de titularidad no sea simultánea, sino que se prolongue en el tiempo, a la imposibilidad jurídica de revertir (SSTS de 2 de noviembre de 1991 y 28 de abril de 1995); si bien, para no incurrir en desviación de poder, la imposibilidad no podrá transformarse en alternativa conscientemente buscada por la Administración cuando no le convenga la devolución del bien expropiado³¹.

Es muy corriente que, en el momento de la reversión, el bien se encuentre en un estado material distinto al que tenía cuando fue expropiado, como consecuencia de la realización de cambios en su configuración. Estos cambios comportan normalmente un cambio correlativo en la valoración del bien; en tales casos, señala GARCÍA-TREVIJANO GARNICA³², si se admitiese la valoración y consiguiente pago del bien según su estado o configuración en el momento en el que se ejercita el derecho de reversión, el reversionista estaría readquiriendo el terreno que le fue expropiado y adquiriendo a su vez obligatoriamente la edificación o construcción añadida al mismo. Se configuraría el derecho de reversión con una doble faceta: por un lado, como lo que por esencia es, un derecho potestativo para readquirir el bien expropiado; pero, por otro, se configuraría la mayoría de las veces como una especie de obligación (más bien carga, pues el expropiado no tiene obligación legal de ejercitar la reversión) para el reversionista, al unir necesariamente a la readquisición del terreno la adquisición de la construcción, que ni fue expropiada ni existía en aquel momento.

V. TRANSMISIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN

En primer lugar, interesa destacar que nuestra legislación reconoce el derecho de reversión al expropiado y a sus causahabientes y se admite tanto su transmisión mortis causa como inter vivos (SSTS de 27 de mayo de 1987 y de 14 de junio de 1997), considerándose la extinción de este derecho de reversión, según el profesor PÉREZ MORENO³³, por confusión si la Administración expropiante sucede por herencia intestada al expropiado.

A partir del contenido del artículo 54.1 de la LEF, al reconocerse el derecho de reversión al primitivo dueño y sus causahabientes, aparecen legitimados para instarla los adquirentes por actos

³⁰ BAUTISTA SAMANIEGO, J. M.: «El derecho de reversión a la luz de la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación», *Revista Saberes*, vol. 1, 2003, pág. 25.

³¹ TEJEDOR BIELSA, J.: «Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción», *Revista de Administración Pública*, n.º 181, enero-abril, 2010.

³² GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria», *Revista de Administración Pública*, n.º 112, enero-abril, 1987, págs. 121 y 122.

³³ PÉREZ MORENO, A.: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967, pág. 310.

ínter vivos, añadiendo CORRAL GARCÍA³⁴ que en caso de copropiedad estará legitimado cualquiera de los copropietarios o cotitulares (STS de 31 de enero de 1997) y necesitándose para que exista derecho de reversión que haya existido expropiación y no amenazas serias de incoar el expediente, resultando que el convenio expropiatorio, el mutuo acuerdo o adhesión a la expropiación dentro del procedimiento generarán reversión (STS de 17 de junio de 1999). Así se destaca por LAGO NÚÑEZ³⁵ la importancia de los convenios urbanísticos por el papel relevante que tienen, siendo un adecuado instrumento para la solución de problemáticas complejas, en relaciones jurídicas que abarcan momentos temporales diversos, lo que supone una función complementaria y sustitutoria de la «actuación soberana unilateral» que asegura una mayor aceptación y se confirma en las SSTSJ de Andalucía de Sevilla de 1 de diciembre de 2005 y de 12 de enero 2006 y en la STSJ Castilla y León de Burgos de 6 octubre de 2006. Por su parte el artículo 67 del REF señala que:

«1. Los expropiados o sus causahabientes podrán solicitar del Gobernador Civil la declaración de procedencia de la reversión, siempre que estimen que concurre cualquiera de las situaciones previstas en los artículos anteriores».

Visto el artículo 54.5 de la LEF, es obligada la actuación en la reversión de los titulares actuales del bien expropiado cuya recuperación se pretende por el originario. Destacándose el cambio de tratamiento de las garantías del reversionista frente a terceros adquirentes de buena fe de los beneficiarios de la expropiación, que determinó, asegura el profesor ESCUÍN PALOP³⁶, la derogación del artículo 69 del REF, cuya aplicación, según el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA³⁷, tiene la habilitación en el artículo 37 de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 (en adelante, LH), que da preferencia a las condiciones resolutorias de causa que consten en el registro frente a la posición del tercer adquirente, reflejada en la STS de 16 de julio de 2001, que se mostró favorable a una reversión frente a un posterior titular que se inscribe en el registro en virtud de una condición resolutoria legal.

Así, analizando la STS de 5 de marzo de 2007, la profesora CASTILLO MARTÍNEZ³⁸ manifiesta, a la luz del tercero hipotecario del artículo 34, que esta sentencia da respuesta a una cuestión jurídica que ha sostenido un prolongado debate doctrinal y jurisprudencial, cual es la determinación del mantenimiento de la segunda adquisición inscrita en el Registro de la Propiedad a pesar de la existencia de una previa transmisión «consumada» en el tiempo, con destacada antelación respecto de la segunda, pero no inscrita.

³⁴ CORRAL GARCÍA, E.: *Expropiación municipal*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000, págs. 199 y 200.

³⁵ LAGO NÚÑEZ, G.: «Los convenios urbanísticos en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 58, 2005, abril, mayo y junio, pág. 155.

³⁶ ESCUÍN PALOP, V.: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., pág. 634.

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de derecho administrativo*, tomo II, 4.ª edición, ed. Civitas, Madrid, 1993, pág. 324.

³⁸ CASTILLO MARTÍNEZ, C.: «Protección registral del tercer adquirente inscrito (art. 34 LH) y criterio de preferencia adquisitiva en los conflictos de adquisiciones inmobiliarias (art. 1.473.2 CC): a propósito de la STS de 5 de marzo de 2007», *Revista Lunes 4.30, Revista de Asuntos Registrales*, Valencia, n.º 450, pág. 27.

El Tribunal Supremo declara que este artículo 34 de la LH salva, en todo caso, el defecto de titularidad o poder de disposición del transmitente. Sobre este hecho en su artículo 69 se establece en el REF que:

«1. Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá esta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados. 2. En todo caso, los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos en el expediente de reversión para aportar los datos y alegaciones que consideren oportunos en contra de la misma».

Por su parte debemos reseñar, con la profesora HORGUÉ BAENA³⁹, que la Administración debe respetar las situaciones jurídicas que publican los asientos del Registro de la Propiedad, pues en otro caso se excedería de sus competencias, creando una acción extramuros de su potestad. Y sin perjuicio de que, según la STS de 26 de mayo y 12 de noviembre de 1998, la legitimación activa compete al primitivo titular de la finca expropiada o su causahabiente y no al titular actual de la finca de mayor superficie de la que formaba parte la finca expropiada, al entender que, llevada a cabo la expropiación, el primitivo titular dejó de serlo del bien expropiado y no transmitió su dominio a la entidad demandante, ya que el derecho de reversión constituye un derecho de configuración legal y no constitucional y resultando que la reversión o retrocesión del bien expropiado, aún configurada como un derecho patrimonial, va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a su eventual incumplimiento, hecho que determina el nacimiento de aquel derecho de reversión. Pero ello no impide, según la jurisprudencia constitucional (SSTC 18 de abril de 1988, 26 de mayo y 19 septiembre de 1998), que el derecho de reversión tenga un contenido patrimonial y como tal sea susceptible de negociación y transmisión incluso con anterioridad a que se produzcan los supuestos contemplados en los artículos 54 de la LEF y 63 del REF, determinantes del nacimiento del mismo al facultarse para el ejercicio del derecho de expropiación, bien al primitivo dueño, bien a sus causahabientes, con lo que en definitiva se está previendo la transmisibilidad inter vivos o mortis causa del citado derecho.

Finalmente apuntar que según el artículo 70 del REF:

«1. Tan solo será preciso el otorgamiento de escritura pública para formalizar la reversión si lo solicitasen los interesados. En caso contrario, será suficiente y servirá como título inscribible si ha de surtir efectos en los Registros públicos la resolución administrativa que la declare, según lo dispuesto en los artículos anteriores, y el acta de pago que se levantará por el Gobernador Civil respectivo al hacerse el mismo.

2. Cuando surgieran discrepancias sobre mejoras, daños o incremento del valor y haya de intervenir el Jurado de Expropiación, se consignará el valor percibido por los interesados, salvo que el expropiante prefiera recibirlo sin perjuicio de lo que se

³⁹ HORGUÉ BAENA, C.: «Bienes públicos y Registro de la Propiedad», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 62, abril, mayo y junio, 2006, pág. 56.

resuelva, levantándose acta en la forma dispuesta en el párrafo anterior, siendo título inscribible dicha acta en unión de la resolución prevista en el citado párrafo».

Resultando que, según la STS de 11 de febrero de 1993, no puede aplicarse el artículo 34 de la LH a favor del comprador de unas fincas, habida cuenta de que estas no estaban inscritas en el Registro de la Propiedad antes de la celebración del indicado contrato. La jurisprudencia (SSTS de 25 de mayo de 1974 y de 28 de febrero de 1994) estableció que la expresión del artículo 34 de la LH «al mismo Registro», referida a la constancia de la causa de anulación o resolución, es un concepto amplio que abarca no solo todos los asientos contenidos en el folio de la finca sino también todo su historial jurídico, el cual se ramifica hasta las referencias históricas de la finca registral empezando por la inmatriculación que incorporó la finca a los libros tabulares⁴⁰. Y sin perjuicio de la constatación por CHICO ORTIZ⁴¹, para quien en el registro deberá quedar constancia no solamente de que la adquisición tuvo lugar por expropiación forzosa sino también del destino que se dé a la finca expropiada, que, en principio, debería constar también en el folio registral, de modo que, si esas circunstancias no constan, la declaración de la reversión no perjudica a tercero.

Siendo criterio jurisprudencial que el derecho de reversión se considera como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación, pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una «invalidez sobrevenida» a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, bien, también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, pudiendo, en tales casos, el primitivo dueño o sus causahabientes recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio, según se señala en el artículo 54 de la LEF, siendo la desaparición del elemento esencial de la causa la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión (SSTS de 4 de noviembre de 2005, de 6 de febrero de 2007 y de 10 de mayo de 2012).

Por el contrario, señala el profesor MENÉNDEZ REXACH⁴² que el expediente del derecho de reversión no es una continuación del procedimiento expropiatorio, sino uno completamente nuevo que se rige por la normativa vigente en el momento de solicitarse la reversión y no por la que rigió la expropiación efectuada en su día, añadiendo que no se trata de una invalidez sobrevenida de la expropiación, criterio jurisprudencial, sino que estamos ante una cuestión de eficacia y no de validez, pues la desaparición de la *causa expropriandi* conlleva no su invalidez (salvo que aparezcan vicios de legalidad), sino la extinción de los efectos de la expropiación.

Resultando que el contenido de los artículos 1 y 121 de la LEF, en palabras del profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁴³, son puntos capitales del ordenamiento vigente, en cuanto configuran

⁴⁰ LACRAS BERDEJO, J. L.: *Elementos de derecho civil*, III bis, ed. Dykinson, Madrid, 2003, pág. 193.

⁴¹ CHICO ORTIZ, J. M.: *Estudios sobre derecho hipotecario*, tomo II, 4.ª edición, ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

⁴² MENÉNDEZ REXACH, A.: «Extinción de expropiaciones urbanísticas: desistimiento, revocación, liberación, reversión y retasación», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 45, n.º 266, 2011, pág. 31.

⁴³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales», *Revista de Administración pública*, n.º 67, 1972, pág. 149.

con absoluta plenitud una cobertura patrimonial general de los administrados frente a la actuación dañosa de la Administración, garantizando un justo equilibrio entre el interés público y los intereses particulares, caso de una solicitud de reversión con motivo de la falta de ejecución del mismo proyecto expropiatorio. Precepto 121 de la LEF, regulador de la indemnización en materia expropiatoria a favor de los particulares al que sumar que según el artículo 66 del REF:

«1. Se prohíbe la realización de obras o el establecimiento de servicios distintos en relación con los terrenos o bienes expropiados a aquellos que motivaron la expropiación. 2. En los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión, se estará a lo previsto en el artículo 121 de la Ley, apartado 1, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto».

Por tanto, aunque la desaparición del elemento esencial de la causa es la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión (SSTS de 4 de noviembre de 2005 y de 6 de febrero de 2007), no obstante, no será posible si se parte de la acreditación del hecho de que el Ayuntamiento era el primitivo dueño de los bienes que fueron expropiados para poner en explotación unas concesiones mineras y, sin embargo, no se llega a probar esta titularidad, por lo que faltaría el presupuesto necesario para la aplicación de las consecuencias jurídicas previstas en dichos preceptos (STS de 4 de octubre de 2011).

En el supuesto de que un plan general intentara desarrollar un sector donde se situaba una parcela para producir suelo urbanizado industrial y terciario, siendo aprobado el plan de sectorización y posteriormente el plan parcial por acuerdo plenario, ello significa que concurre la circunstancia prevista en el apartado segundo del artículo 55 de la LEF, por existir cambios en la calificación jurídica del bien expropiado, que suponen una innegable mejora de su valor económico con respecto al momento en que tuvo lugar la expropiación. De aquí que sea inexcusable proceder a la fijación de un nuevo justiprecio por el Jurado de Expropiación, que deberá fijar el valor de la parcela en el momento en que por vez primera se solicitó la reversión resultando que el importe así calculado habrá de ser abonado como presupuesto para el efectivo ejercicio de su derecho de reversión (SSTS de 5 y de 12 de marzo de 2013).

Por su parte, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (n.º 447/2012, de 30 de mayo) se remitió a la STS de 8 de noviembre de 2011, que recuerda que la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público justifican plenamente el *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la Administración, y, por ello, la revisión o modificación de un instrumento de planeamiento no pueden, en principio, encontrar límite en la ordenación establecida en otro anterior de igual o inferior rango jerárquico. Este *ius variandi* reconocido a la Administración por la legislación urbanística se justifica en las exigencias del interés público, actuando para ello discrecionalmente –no arbitrariamente– y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la CE.

La disposición transitoria segunda de la LOE, que señala que «lo establecido en la disposición adicional 5.ª no será de aplicación a aquellos bienes y derechos sobre los que, a la entra-

da en vigor de la ley, se hubiera presentado la solicitud de reversión». Por su parte, la disposición adicional quinta proporciona una nueva redacción a los artículos 54 y 55 de la LEF, nueva redacción que se caracteriza fundamentalmente por establecer unos límites temporales al ejercicio del derecho de reversión que no existían con anterioridad. Asimismo mencionar la STS de 26 de febrero de 2013, para la que es reiterada doctrina jurisprudencial que delimita el derecho de reversión conforme a la cual el derecho de reversión ha de regirse por la norma en vigor al momento en que surja el derecho por no ser una continuación de la expropiación o, como se declara en la sentencia antes citada, constituye una reexpropiación o una revocación de la expropiación o de sus efectos jurídicos cuyo factor determinante es la extinción de la causa o fin que legitimaron la expropiación llevada a cabo.

A lo expuesto han de añadirse los efectos de la aprobación de instrumentos de planeamientos por Administración distinta de la expropiante (STS de 20 de noviembre de 2003), sabiéndose que, expropiados los bienes cuya reversión se solicita por el Estado, las posibles irregularidades cometidas por otra Administración, máxime si son a posteriori de la solicitud de reversión, en nada puedan influir en la resolución de tal pretensión; y esta solo podrá ser favorable si efectivamente se ha producido la desafectación de los bienes expropiados y en caso de tratarse de una desafectación tácita se cumplan los plazos a que se refiere el artículo 65 del REF. Señalando la STS de 28 de octubre de 2005 que, en presencia de una unidad de actuación urbanística, ante la ordenación y urbanización de todo un sector, el derecho de reversión de los propietarios afectados ha de ser considerado en relación con el programa establecido y los fines en él previstos; no puede ser contemplado de manera aislada. Y además la determinación de si se ha producido o no la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplada dentro de las tareas de ejecución llevadas a cabo en el polígono o unidad de actuación⁴⁴.

VI. SUPUESTOS EN LOS QUE NO HABRÁ LUGAR A LA REVERSIÓN

El propio artículo 54 de la LEF, que contempla los supuestos analizados en los que ha lugar a la reversión, prevé en su segundo apartado los casos en los que no procede dicho derecho. Así dispone que «no habrá derecho de reversión», sin embargo, en los casos siguientes:

«a. Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los

⁴⁴ SSTs de 25 de marzo de 1998, de 7 de enero de 1998, de 24 de septiembre de 1997, de 16 de mayo de 1997, de 26 de marzo de 1996, de 26 de marzo de 1996, de 26 de marzo de 1996 y de 26 de marzo de 1996, entre otras.

requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos.

b. 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».

Mientras que concretamente el artículo 54.3 a) de la LEF establece que no podrá ejercitarse el derecho de reversión en los casos de falta de notificación de la desafectación cuando hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de los bienes, la STS de 5 de noviembre de 2010 analizó el supuesto donde se pretendía que entre una primera solicitud de reversión, presentada en el año 1991, y la segunda, presentada en el año 2002, no hubiera propiamente una continuidad que permita sostener que el régimen jurídico existente en el año 1991, en relación con el derecho de reversión, se arrastre hasta el año 2002, cuando ya no estaba vigente, obviando, según la jurisprudencia, el límite máximo de 20 años establecido para el ejercicio de este derecho en el artículo 54 de la LEF, manifestando que para la adecuada interpretación de los efectos derivados de estas normas conviene recordar *prima facie* que el derecho de reversión es un derecho de configuración legal que no tiene rango constitucional en cuanto no fue incluido por el constituyente en el artículo 33.3 de la CE, lo que permite al legislador modularlo en determinados casos e incluso anularlo.

La reforma introducida por la LOE, frente al régimen jurídico anterior y en una opción legítima, introduce determinados límites temporales para el ejercicio del derecho de reversión cuando se dan los presupuestos para su nacimiento. Ello es así porque el derecho de reversión es un derecho autónomo que no nace en el momento de la expropiación, aunque la expropiación sea presupuesto necesario de su existencia, sino cuando se dan los requisitos que la ley establezca pues es el legislador el que en cada momento determina su contenido. Junto a ello tampoco podemos olvidar que, aunque el derecho de reversión sea un derecho de naturaleza patrimonial del expropiado o sus causahabientes, requiere de un acto administrativo para que produzca sus efectos. Ello es así porque, si la privación de los bienes o derechos fue consecuencia de un acto del poder público fundado en una causa de utilidad pública o interés social, también la recuperación debe fundarse en un acto del poder público que constate la desaparición de las causas que justificaron la expropiación y el cumplimiento de los demás requisitos que en cada momento se establezcan. No estamos, por tanto, en presencia de un derecho que habilite a su titular a ejercer un poder directo e inmediato sobre la cosa expropiada de suerte que le permita por su sola y libre voluntad obtener su recuperación, sino que precisa para su perfeccionamiento del complemento de la voluntad administrativa.

En la LEF se regula, junto al procedimiento general de expropiación del Título II, una serie de procedimientos especiales divididos por su objeto, función o sujeto, en su Título III, a saber: por zonas o grupos de bienes, por incumplimiento de la función social de la propiedad, por entidades locales o por razón del urbanismo, la que dé lugar a traslado de poblaciones, por causa de colonización o de obras públicas, la realizada en materia de propiedad industrial, por razones de defensa nacional y de seguridad del Estado y finalmente la expropiación de bienes de valor artístico, his-

tórico y arqueológico. En concreto, por lo que hace a la reversión en el procedimiento expropiatorio especial que dé lugar al traslado de poblaciones⁴⁵, se dispone en el artículo 86 de la LEF que:

«Cuando fue preciso expropiar las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio o de una Entidad local menor, el Consejo de Ministros acordará, de oficio o a instancia de las Corporaciones públicas interesadas, el traslado de la población. Los preceptos del presente capítulo serán de aplicación en los casos de expropiación de instalaciones industriales, siempre que concurren las circunstancias que en este artículo se requieren».

Procedimiento especial que en relación con la figura de la reversión llevó a las SSTSJ de Castilla y León de 14 de mayo y de 30 de junio de 2001, de 7 julio de 2003 y de 16 mayo de 2008 a que una pretendida pretensión de reversión no puede prosperar, toda vez que el Tribunal Supremo ha señalado (SSTS de 25 de mayo de 1981, de 13 de marzo de 1992, de 29 de marzo de 1996 y de 3 de julio de 2001) que la procedencia de reversión queda excluida en los casos en que se aplica el procedimiento de traslado de poblaciones, respecto a las fincas o inmuebles de no necesaria ocupación a los que se extendió aquella, por no haber sido excluidos, por acto de voluntad de los expropiados y conforme al artículo 87 de la LEF.

Por tanto, en el artículo 33.1 de la CE, son propiedad protegida, en principio, las situaciones jurídicas subjetivas de carácter patrimonial; añadiéndose, con la STS de 3 junio de 1999, que la procedencia de la reversión queda excluida como ya hemos señalado, en los casos de expropiación en que se aplica el procedimiento de traslado de poblaciones, respecto de las fincas o inmuebles de no necesaria ocupación a las que se extendió aquella, por no haber sido excluidas, por acto de voluntad de los expropiados; lo que, sin embargo, debe complementarse con la referencia específica a la STS de 25 mayo de 1981, emitida en el mismo sentido, en la que se introduce un importante matiz, con cita de dos sentencias anteriores (SSTS de 26 de septiembre de 1979 y de 6 de febrero de 1980), como es la necesaria distinción entre terrenos expropiados en virtud del artículo 87 de la LEF y aquellos afectados por las obras generales determinantes de la expropiación (construcción de un embalse), pero declarados de necesaria y concreta ocupación, supuestos en los que se reconoce la posibilidad de reversión cumplidos los requisitos del artículo 54 de la citada ley. Afirmando en la STSJ de Aragón de 13 de mayo de 2008 que, constanding que fuera voluntariamente admitido por un causahabiente después de haber dado su conformidad a la inclusión de la expropiación de un inmueble, y a la venta de un inmueble que enajenó voluntariamente, recibiendo de conformidad y sin reparo alguno el justiprecio estipulado de mutuo acuerdo, al tratarse de venta voluntaria del inmueble, no podrá considerarse nacido a favor del transmitente el derecho de reversión cuando efectúa la venta, pues este derecho, en los términos en que viene reconocido en el artículo 54 de la LEF, nace cuando la venta tiene lugar de modo forzoso, no cuando se enajena voluntariamente. Así, según la STS 161/2013, de 21 de enero, el acuerdo del Consejo de Ministros

⁴⁵ NAVARRO PÉREZ, J. L.: *Expropiación forzosa. Comentarios, Jurisprudencia y textos positivos complementarios*, ed. Comares, Granada, 1991, págs. 189 a 196.

que aplica el procedimiento especial de la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones es de aplicación, de conformidad con el artículo 86 de la LEF, en supuestos en que sea preciso expropiar «las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio», como ocurre en las obras hidráulicas y de conformidad con el artículo 88 de la LEF, comprendiendo indemnizaciones por los perjuicios que ocasione el traslado a los vecinos de la entidad local. Reconociéndose por el Tribunal Supremo que la caducidad de la concesión del aprovechamiento hidroeléctrico no da derecho al expropiado a ser indemnizado de nuevo, sino, en su caso, a solicitar la reversión de los bienes expropiados (STS de 21 de enero de 2013).

Particularmente, como normativa para grandes ciudades⁴⁶, podemos señalar la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, en cuyo su artículo 8 excluye la reversión «de los terrenos expropiados si, en virtud de modificación o revisión del planeamiento que alterara el uso que motivó la expropiación, el nuevo uso consistiera en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública».

En el ámbito urbanístico cuando se produzca un cambio dotacional público por el planeamiento manteniendo el uso público, no se originará el nacimiento del derecho de reversión, de manera que para la STS de 9 de junio de 1997 el hecho de que no proceda en las expropiaciones urbanísticas la reversión, cuando el nuevo uso asignado fuera igualmente dotacional público, no es sino la consagración normativa de la doctrina jurisprudencial interpretativa del artículo 67 del entonces vigente texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, conforme al cual ha de entenderse cumplida la finalidad esencial de la expropiación si se mantiene el uso dotacional al público del bien expropiado por razones de urbanismo (SSTS de 3 de junio de 1991, de 3 de febrero y de 14 de febrero de 1992) y, en consecuencia, señala la STS de 8 de abril de 2013 que el destino del edificio, según el nuevo planeamiento, a sistema general de servicio público administrativo e institucional no constituye desafectación del mismo, que, conforme al anterior planeamiento, se expropió para construcciones escolares, puesto que se mantiene el uso público de aquel, sin que tal variación haga quebrar la *causa expropriandi*, lo que determina, en puridad, que el cambio dotacional público por el plan general de ordenación no originó el nacimiento del derecho de reversión.

Reiterada doctrina jurisprudencial, que excluye la reversión de parcelas concretas, no aprecia desafectación cuando en la ejecución del planeamiento se alcanza la finalidad urbanística conjunta, por cuanto la determinación de si se ha producido o no el cambio de destino o de la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplada en relación con la finalidad urbanística conjunta y dentro de las tareas de ejecución (SSTS de 1 de junio de 1991, de 27 de abril de 2000, de 28 de octubre de 2000, de 30 de septiembre de 2002, de 17 de julio de 2007 y de 28 de noviembre de 2012). Exclusión de la reversión también prevista en el artículo 23.3 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

⁴⁶ GALÁN GALÁN, A.: «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario de Gobierno Local*, Institut de Dret Públic, 2003.

Por otra parte, hay que referir entre estos procedimientos especiales la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad que se encuentra regulada en los artículos 71 a 75 de la LEF y 87 a 91 del REF. Estableciéndose en el artículo 71 de la LEF que «existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a las Leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva». Nos encontramos ante una expropiación-sanción⁴⁷ que exige de manera simultánea que por la ley se defina la función social de ciertos bienes y esta norma contenga de manera irrefutable la intimación de la expropiación frente a su incumplimiento y la determinación de un plazo para cumplir esta finalidad, el cual es incumplido por el titular. Supuesto en los que por la jurisprudencia⁴⁸ se ha fijado que no procede la reversión, comenzando por la STC 67/1988, de 8 de abril, en el caso Rumasa.

VII. CONCLUSIÓN

Partiendo del hecho de que se rebasa o se desconoce el contenido esencial del derecho de propiedad cuando este derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (STC 11/1981, de 8 de abril) al desaparecer la causa legitimadora o no se satisface el fin de utilidad pública o el interés social, procede la reversión y hay que reponer, manifiesta el profesor BLANQUER CRIADO⁴⁹, el statu quo jurídico a su situación originaria; de manera que el beneficiario debe devolver los bienes o derechos que adquirió, y el expropiado restituir el justiprecio que cobró.

Desde la dimensión competencial no parece dudoso, afirma la STC 37/1987, de 26 marzo, que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la CE y de los estatutos de autonomía, la legislación sectorial corresponda a las comunidades autónomas, son estas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados.

De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar a los fines de interés público a que aquella deba servir. De

⁴⁷ ESCUÍN PALOP, V.: «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», *op. cit.*, pág. 616.

⁴⁸ SSTs de 19 de enero, de 26 de enero, de 13 de febrero, de 25 de febrero, de 1 de marzo, de 18 de marzo, de 24 de mayo, de 12 de junio, de 29 de junio y de 1 de julio de 1999.

⁴⁹ BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho administrativo*, tomo 2, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 748.

lo contrario, se llegaría al absurdo de que las comunidades autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadores de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquellas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las leyes del Estado en materias sobre las que este ha dejado de tener competencia.

Especificándose por LÓPEZ-NIETO Y MALLO⁵⁰ que no es la reversión sino una condición resolutoria, creada por la ley, impuesta previo el cumplimiento de los trámites y preceptos reglamentarios (STS de 9 de junio de 1933) y que, así como el propietario de una finca por título de enajenación forzosa no consolida el derecho de disponer libremente de la misma sino cuando, pasados los plazos establecidos, no se pide la reversión (STS de 25 de junio de 1957), no será aplicable el instituto reversional cuando la enajenación a la Administración tenga carácter voluntario, lo que no habrá que confundir con la determinación del justo precio de mutuo acuerdo.

En definitiva, la propiedad, en palabras del profesor MARTÍN DÍAZ Y DÍAZ⁵¹, es un producto constitucional y, por tanto, público. Su establecimiento es esencialmente mutable y la expropiación un excelente vehículo de tránsito al servicio del Estado conformador que se instrumenta como mecanismo de composición donde se procesan diversas vertientes de intereses sociales. Que reconocida la función social de la propiedad y mediante la institución de la expropiación forzosa nos lleva a que, según el profesor ALEJANDRO NIETO⁵², esta potestad está dotada de una fuerza expansiva tan extraordinaria que pronto va a salirse de este modesto papel para absorber e integrar en ella la mayor parte de los supuestos de la indemnización administrativa.

En conclusión, analizando los artículos 54 de la LEF y 63 y siguientes del REF, podemos concluir que la reversión de los bienes o derechos expropiados procede en tres supuestos:

- a) Cuando no se ejecute la obra o no se establece el servicio que motivó la expropiación.
- b) Cuando, realizada la obra o establecido el servicio, quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados.
- c) Cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación, pudiendo ser la desafectación expresa, mediante acuerdo de la Administración, o tácita, deduciéndose de otros acuerdos o actos que

⁵⁰ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F.: *Manual de expropiación forzosa*, ed. Bayer Hnos., SA, Barcelona, 1990, pág. 63.

⁵¹ DÍAZ Y DÍAZ, M.: «La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García de Enterría (contexto, apogeo y desencanto)», *Revista de Administración Pública*, n.º 120, septiembre-diciembre 1989, pág. 181.

⁵² NIETO, A.: «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», *Revista de Administración pública*, n.º 38, 1962, pág. 92.

claramente impliquen dicha expresión de voluntad, y en tal sentido debe tenerse en cuenta que, como hemos dicho en múltiples sentencias (STS de 14 de marzo de 2007), la desafectación tácita debe deducirse de hechos que por su evidencia la revelen, correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafectación tácita una excepción a la regla general.

Así, cuando la ley reconoce el derecho de reversión, se dota de un concreto significado al instituto expropiatorio, de manera que cabría plantearse si, al ser un elemento sustancial de su régimen jurídico, es indisponible ya que, de lo contrario, se desvirtuaría la institución por desaparecer el instrumento más efectivo de control del cumplimiento de los fines que justificaron el desapoderamiento coactivo de los bienes o derechos y, en definitiva, de velar por la autenticidad de la *causa expropriandi* (STS de 29 de mayo de 2012 y de 19 de septiembre de 1998). Este significado de la reversión podría justificar la transmisibilidad *inter vivos* de la facultad de pedirla antes de producirse las condiciones determinantes de su nacimiento pero no su renuncia previa, que elimina radicalmente, al desaparecer dicha garantía, cualquier posibilidad de control por parte del propietario o de sus causahabientes del cumplimiento de los fines de la expropiación. De aquí que la jurisprudencia haya sido muy cautelosa al examinar las circunstancias y términos de la renuncia hecha con anterioridad a que se den los supuestos que permiten el ejercicio del derecho de reversión, y en tal sentido, en sus SSTS de 9 de octubre de 1991 y 18 de abril de 1997, se ha admitido la renunciabilidad del derecho de reversión con anterioridad a que concurran los supuestos para su ejercicio, siempre que sea clara, cierta e inequívoca la renuncia. Todo ello sin olvidar que la renuncia de la facultad de pedir la reversión es un acto unilateral que no precisa el concurso de otra voluntad que no sea la del renunciante.

El marco inicial de instrumento expropiatorio, limitado originariamente a la adquisición forzosa de inmuebles en razón de la ejecución de obras o establecimientos de servicios públicos, se ha ampliado progresivamente, transformándose la expropiación en un instrumento de conformación del modo social de los bienes, pero ello supone también la necesidad de garantizar un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general (STC de 18 de abril de 1988). Se comprenden así el valor y sustantividad propios de las garantías con que el artículo 33.3 de la CE ha dotado a la institución expropiatoria. Dichas garantías se refieren a la necesidad de existencia de una causa de utilidad pública o interés social, de una contraprestación económica, y a que procedimentalmente se realice de conformidad con las leyes. Por ello, si se excluyen o disminuyen en forma sustancial las garantías de conformidad con lo dispuesto en las leyes, causa justificada e indemnización, se rompería el equilibrio característico del instrumento expropiatorio, situándolo no solo al margen de la ley (vía de hecho), sino extramuros de la CE, lo cual permitiría la entrada en acción de los mecanismos de protección diseñados en la propia CE. Sin embargo, el derecho de propiedad y sus garantías, incluidos los límites constitucionales a la expropiación, no son susceptibles, de acuerdo al artículo 53 de la CE, del recurso constitucional de amparo, por lo que este no podría servir como instrumento para proteger al ciudadano frente a expropiaciones que no respetaran las garantías del artículo 33.3 de la CE. Ello no supone, sin embargo, la desprotección de tales derechos, sino solo que el constituyente no ha estimado necesario incluir este derecho y sus garantías en el ámbito de la protección reforzada que el artículo

53.2 de la CE confiere a determinados derechos y libertades fundamentales, encomendando a los tribunales ordinarios, que a su vez tienen abierta la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, la tutela de tal derecho y sus garantías. En consecuencia, aun si se estimase que el artículo 33.3 de la CE reconociera el derecho de reversión, los actos que supusiesen un desconocimiento del mismo no podrían ser impugnados por tal motivo a través de la vía del recurso de amparo.