

LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA EN EL CASO DE INFRAESTRUCTURAS EJECUTADAS EN SUS ELEMENTOS PRINCIPALES PERO NO EN LOS SECUNDARIOS

AUGUSTO GONZÁLEZ ALONSO
Letrado del Tribunal Supremo

Extracto:

Los últimos pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo sobre la reversión expropiatoria en el caso de infraestructuras ejecutadas parcialmente abonan una doctrina que ya estaba consolidada en líneas generales pero que se ha ido perfilando en atención a las circunstancias concretas de cada caso. Así, un proyecto de expropiación, de ejecución abierta en el tiempo en función de la evolución de las necesidades de aquel y que, por tanto, no se ha ejecutado en su totalidad, ¿reúne los requisitos legales para poner en marcha el instituto de la reversión? ... ¿Y si el proyecto no solo se ejecuta parcialmente sino que no está enteramente definido desde el principio, sin plazos definidos y concretos de ejecución?

La última Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2012, dictada en el recurso de casación número 3533/2009, se plantea esta cuestión, evocando la doctrina jurisprudencial general en la materia y dando solución al caso concreto. Este artículo pretende compendiar el corpus doctrinal del Tribunal Supremo en relación con este asunto concreto, deteniendo el análisis en la última resolución jurisdiccional citada.

Palabras clave: expropiación, derecho de reversión.

THE REVERSION IN THE EXPROPRIATION IN CASE OF INFRASTRUCTURES EXECUTED IN HIS PRINCIPAL ELEMENTS BUT NOT IN THE SECONDARY ONES

AUGUSTO GONZÁLEZ ALONSO
Letrado del Tribunal Supremo

Abstract:

THE last jurisprudential pronouncements of the Supreme Court on the reversion in the expropriation in case of infrastructures executed partially, indicate a doctrine that already was consolidated in general lines but that has been outlined in consideration of the concrete circumstances of every case. This way, a project of expropriation, of execution opened in the time depending on the evolution of the needs of that one and that, therefore, has not been executed in its entirety, does it assemble the legal requirements to start the institute of the reversion? ... and if the project not only executes partially but it is not entirely defined from the beginning, without definite and concrete period of execution?

The last judgment of the Supreme Court of June 26, 2012, dictated in the resource of cassation number 3533/2009, appears this question, evoking the jurisprudential general doctrine in the matter and giving solution to the concrete case. This article tries to summarize the doctrinal corpus of the Supreme Court in relation with this concrete matter, stopping the analysis in the last jurisdictional mentioned resolution.

Keywords: expropriation, law of reversion.

Sumario

1. La última sentencia del Tribunal Supremo sobre la reversión expropiatoria en el caso de infraestructuras ejecutadas en sus elementos principales pero no en los secundarios.
2. El corpus doctrinal del Tribunal Supremo en relación con la materia.
3. El corpus doctrinal del Tribunal Constitucional en relación con el instituto de la reversión.

1. LA ÚLTIMA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA EN EL CASO DE INFRAESTRUCTURAS EJECUTADAS EN SUS ELEMENTOS PRINCIPALES PERO NO EN LOS SECUNDARIOS

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 26 de febrero de 2012, RC 3533/2009, aborda la cuestión de si es posible la reversión en los casos de las infraestructuras que, habiendo sido ejecutadas en sus elementos principales, han dejado inactuados aspectos secundarios. El Alto Tribunal viene entendiendo que, si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo. Ahora bien, en el caso de autos concurre una característica adicional: se trata de un proyecto abierto a la evolución de las necesidades de unas dotaciones universitarias y, por ello, carente de un plazo rígido de ejecución. El problema es, así, si esa relativa indeterminación del fin que justifica la expropiación es legalmente admisible. Y se justifica la expropiación cuando las fincas cuya reversión se solicita no han dejado de estar afectadas a la causa de utilidad pública que originó la expropiación, de modo que no ha habido utilización fraudulenta del instituto expropiatorio. Además, el Tribunal Supremo pondera y considera la complejidad del proyecto –construir todo un campus universitario– y el comportamiento leal de la Administración expropiante. Por tanto, concluye el Tribunal que si no ha habido falta de ejecución de la obra ni se está en presencia de parcelas sobrantes, no cabe que entre en juego el instituto de la reversión.

Más en concreto, el caso de autos resuelve, desestimándolo, un recurso de casación interpuesto por los expropiados en relación con un expediente expropiatorio llevado a cabo por la Comunidad Foral de Navarra y en la que es beneficiaria la Universidad Pública de Navarra. El asunto tiene origen en la solicitud de reversión de varias fincas que fueron expropiadas en su día para la ejecución del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal «Campus de la Universidad Pública de Navarra». Dicha solicitud fue desestimada por acuerdo del Gobierno de Navarra, contra el que los interesados interpusieron recurso contencioso-administrativo. El Tribunal Superior de Justicia de Navarra dicta sentencia desestimatoria al entender que no procede la reversión solicitada por tratarse de un proyecto complejo, a ejecutar a lo largo del tiempo con arreglo a la evolución de las necesidades dotacionales de la Universidad Pública de Navarra, sin que en ningún caso se haya producido una utilización fraudulenta del instituto expropiatorio.

Analizaremos el caso partiendo del régimen jurídico aplicable para posteriormente ponderar las circunstancias de hecho concurrentes.

Comenzando con el régimen jurídico, el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante, LEF), y el artículo 63 del Reglamento de dicha ley aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (en adelante, REF) permite al propietario expropiado o a sus causahabientes recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado en el caso de no ejecutarse la obra o de no establecerse el servicio que motivó la expropiación, en el supuesto de que exista alguna parte sobrante de los bienes expropiados, y en el caso de que desaparezca la afectación (la llamada *causa expropriandi*, garantía constitucional de la propiedad: la causa justificada de utilidad pública o interés social). Como se sabe, la afectación debe ser inicial, mantenerse a lo largo de todo el procedimiento expropiatorio y aún más allá, de modo que la obra o servicio ha de seguir afectada a la causa de utilidad pública o interés social durante toda su vida útil o durante el tiempo que dure la prestación del servicio.

Centrándonos en el caso concreto de la inejecución de la obra o del no establecimiento del servicio, el REF dispone que se entiende no ejecutada la obra o establecido el servicio cuando, no habiéndolo sido de hecho, manifieste 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. 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. Es relevante este precepto por cuanto debe observarse que el legislador reglamentario entendió que no se ha ejecutado una obra cuando no se ha «iniciado» la ejecución, lo que ya nos sitúa ante la perspectiva de la inoperancia del instituto reversional cuando se ha realizado alguna actuación de ejecución, por mínima que esta sea.

La contrapartida de la reversión es, para el propietario expropiado o sus causahabientes, el abono y restitución a quien fuera titular de los bienes o derechos expropiados de la indemnización expropiatoria percibida, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo.

Ahora bien, la LEF prescribe los supuestos en los que no cabe ejercitar este derecho de reversión: por un lado, 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; por otro, 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.

En todo caso, es imprescindible, para que el derecho de reversión nazca en cada caso concreto, que se haya incumplido la *causa expropriandi* que la legitimó o que no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación.

A estos supuestos de reversión hay que añadir los previstos en el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (o la normativa urba-

nística aplicable por razón de la fecha de los hechos enjuiciados), de modo que la alteración del uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de una modificación o de una revisión del instrumento de ordenación territorial o urbanística da lugar a la reversión, salvo que concurren las circunstancias previstas en el artículo 34.1 de dicho cuerpo legal: 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; que se haya 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; que se haya producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización; o que se haya producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a la ley.

En el caso de autos concurren unos hechos no discutidos por las partes del proceso: han transcurrido más de cinco años desde la ocupación de las fincas expropiadas y más de quince años desde que se inició el expediente expropiatorio sin que se haya ejecutado obra alguna ni se haya establecido ningún servicio propio del fin expropiatorio. Se cumple, por tanto, el requisito exigido por el artículo 54.3 b) de la LEF. Estos hechos están admitidos por las partes, razón por la cual el Tribunal deberá centrarse en la calificación jurídica de los mismos.

Evocando jurisprudencia anterior, el Tribunal Supremo recuerda su doctrina consolidada en virtud de la cual si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo. En algún supuesto, el Alto Tribunal ha considerado suficiente para enervar el derecho del reversionista el hecho de que en unos terrenos expropiados para un núcleo o área de actuación urbanística se haya ejecutado el proceso de urbanización consistente en viarios y realización de obras de defensa contra inundaciones, aunque no se haya realizado la obra propiamente dicha de construcción de viviendas (*vid.* STS, Sala 3.ª, Secc. 6.ª, de 20 de diciembre de 2004, RC 54/2001).

Sin embargo, la característica especial que concurre en el caso es que, más que de aspectos secundarios no ejecutados, se trata de un proyecto no enteramente definido desde el principio, porque el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal «Campus de la Universidad Pública de Navarra» está configurado como un proyecto en cierta medida abierto a la evolución de las necesidades de dotaciones universitarias y, por ello mismo, carente de un plazo rígido de ejecución. El problema que aborda el Alto Tribunal es si esa relativa indeterminación del fin que justifica la expropiación es legalmente admisible.

Pues bien, el Tribunal Supremo concluye que es admisible jurídicamente esa indeterminación del fin sin que ello deje la puerta abierta a la reversión expropiatoria, por varias razones. La primera y más importante es que las fincas cuya reversión se solicita nunca han dejado de estar potencialmente afectadas a la causa de utilidad pública (*causa expropriandi*) que originó la expropiación, sin que conste que hayan sido utilizadas para ninguna finalidad ajena a la misma, lo que supone que no ha habido utilización fraudulenta del instituto expropiatorio.

El Tribunal Supremo también llama la atención sobre la complejidad del proyecto –construir todo un campus universitario– y el comportamiento incuestionablemente leal de la Administración

expropiante. Esta última afirmación la basa en que, cuando el Gobierno de Navarra comprobó que la superficie inicialmente prevista era excesiva para las necesidades del proyecto, modificó éste y acordó la reversión de algunas de las fincas expropiadas. Esto quiere decir que aquéllas otras que continúan incluidas dentro del proyecto están efectivamente afectadas a la ejecución del mismo; es decir, el proyecto que legitima la expropiación ha sido revisado precisamente a fin de prescindir de todo el terreno que no fuera estrictamente necesario para su ejecución.

Pues bien, tomando en consideración la concurrencia de todas estas circunstancias, el Alto Tribunal concluye que no ha habido falta de ejecución de la obra ni se está en presencia de sobrantes, de donde se sigue que no se cumple el supuesto de hecho de la reversión.

2. EL CORPUS DOCTRINAL DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON LA MATERIA

Pueden localizarse pronunciamientos jurisprudenciales en relación con circunstancias fácticas similares (*vid.* STS, Sala 3.^a, de 8 de febrero de 1994, RC 155/1992, y STS, Sala 3.^a, Secc. 6.^a, de 2 de noviembre de 1994, RC 2302/1992), en los que se discute si cuando la Administración ha de realizar su actividad respecto a grandes áreas urbanísticas, el derecho de reversión que pueden ejercitar los propietarios de las parcelas expropiadas ha de enjuiciarse en relación con las actuaciones ejecutadas en cada finca en particular, en cada área o división parcial en que se haya podido fraccionar el polígono a efectos de racionalizar su utilización, o bien en relación con la totalidad de dicho polígono. La conclusión que alcanza el Alto Tribunal es que, cuando se trata de superficies de terrenos tan extensas, las actuaciones de la Administración han de ser forzosamente parciales y dilatadas en el tiempo, no siendo posible operar simultáneamente sobre la superficie total, de modo que el conjunto del polígono admite una actuación secuencial y sucesiva, sin que el hecho de que en una parcela concreta no haya habido una construcción efectiva dé lugar al derecho de reversión, siempre que el terreno expropiado haya estado y continúe afectado a la finalidad expropiatoria (*causa expropiandi*) que en su día motivó la transmisión coactiva de su dominio a la Administración.

En un sentido similar se pronunció el Tribunal Supremo (*vid.* STS, Sala 3.^a, Secc. 6.^a, de 22 de junio de 2005, RC 1366/2002) en el caso de la ejecución parcial del plan especial del campus universitario de Cantoblanco (Madrid), denominada «segunda ciudad universitaria de Madrid». Efectivamente, en este supuesto la ciudad universitaria estaba casi totalmente construida y en pleno funcionamiento, sin que el hecho de que en alguna parcela concreta aún no se hubiese realizado ningún tipo de construcción o edificación significase que no hubiera ejecución de la obra que se proyectó debidamente. En este supuesto, el proyecto estaba definido desde un principio y ha de suponerse que con unos plazos determinados de ejecución, pero en algunas de las fincas expropiadas aún no se había realizado actuación alguna. La sentencia de instancia, confirmada en casación, tiene en cuenta que el proyecto universitario integra no solo funciones docentes, sino también residenciales y de servicios, además de viales y zonas verdes, lo que significa que aunque algunas de estas construcciones no fuesen realizadas, ello no puede interpretarse como una no realización de la obra porque se trata

de un gran proyecto que necesita para su realización muchos años, teniendo en cuenta las limitaciones de los Presupuestos Generales del Estado.

En definitiva, en estos supuestos el Tribunal Supremo entiende que, tratándose de amplias superficies de terrenos, las actuaciones de la Administración han de ser forzosamente parciales y sucesivas en el tiempo, no siendo posible operar simultáneamente sobre la superficie total de la zona, por lo que no puede tener lugar el derecho de reversión siempre que el terreno expropiado haya estado y continúe afectado a la finalidad expropiatoria que en su día motivó la transmisión coactiva de su dominio a la Administración. Es más, el Alto Tribunal considera que en procesos de urbanización de grandes dimensiones, la individualidad de las parcelas expropiadas pierde su sustantividad y ha de estarse al conjunto de la obra en su integridad que motiva la expropiación. En definitiva, cuando se desarrolla una actividad en grandes áreas urbanísticas el derecho de reversión que pueden ejercitar los propietarios de las parcelas expropiadas ha de enjuiciarse en relación con la actuación total, no con las actuaciones ejecutadas en cada finca en particular, en cada área o división parcial, sino que hay que tener en cuenta la gran extensión superficial que exige una serie de actuaciones parciales y sucesivas en el tiempo que no pueden concluirse en un momento concreto dada la extensión superficial sobre la que ha de operarse.

A mayor abundamiento, se concluye que cuando la Administración Pública realiza actuaciones urbanísticas significativas en proyectos amplios y complejos que manifiestan inequívocamente su intención de ejecutar las obras y el proyecto expropiatorio, aunque su terminación forzosamente haya de dilatarse en el tiempo, no puede invocarse como infringido el artículo 64 del REF, que entiende no ejecutada la obra o establecido el servicio cuando, no habiéndolo sido de hecho, manifiesta la Administración su propósito de no llevarla a cabo bien por notificación directa a los expropiados, bien por actos administrativos o declaraciones de los que así se deduzca.

En el caso concreto de los campus universitarios, el Tribunal Supremo da por sentada la envergadura del proyecto de urbanización, que ha de comprender no solo la construcción de edificios dedicados a facultades y escuelas, sino que el mismo ha de estar dotado de los correspondientes sistemas generales y de los locales dotacionales comprensivos de los servicios para alumnos y profesores.

3. EL CORPUS DOCTRINAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL INSTITUTO DE LA REVERSIÓN

Desde el punto de vista constitucional, hay que tener en cuenta que la reversión no es una garantía que esté reconocida en la Constitución Española, razón por la que no figura en el artículo 33 de dicho texto fundamental, lo cual supone que tenga una configuración legal y que sea posible que el legislador excluya la reversión cuando se producen variaciones o mutaciones en los fines expropiatorios o cuando transcurre un determinado plazo (tres meses a contar desde la fecha en que la Administración Pública notifica el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derechos expropiados, o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio). El Tribunal Supremo acoge y confirma esta doctri-

na en numerosos pronunciamientos (*vid.* STS, Sala 3.^a, Secc. 6.^a, de 20 de marzo de 2012, RC 1118/2009), en los que recuerda 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 Constitución Española, lo que permite al legislador modularlo en determinados casos e incluso anularlo.

En relación con el incumplimiento de la *causa expropriandi*, el Tribunal Constitucional ha establecido (*vid.* STC núm. 67/1988, de 18 de abril) que la reversión o retrocesión del bien expropiado a su titular originario, aun 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, puesto que «la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto las expropiaciones forzosas en que el fin predetermine el destino de los bienes como aquellas otras en las que el fin admite varios posibles destinos» (STC 166/1986), ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, ni este podría surgir cuando a los bienes expropiados puedan darse algún destino consecuente con la *causa expropriandi*, aunque no sea una afectación de una obra o servicio público. La diversidad, constitucionalmente legítima, de causas de expropiación y de objetos a expropiar, hace del todo inviable un criterio igualatorio en materia de reversión, y, mucho menos, que este derecho suponga un derecho de adquisición preferente en los casos de reprivatización, cuando esta no suponga el incumplimiento o desaparición de la causa de la expropiación.

El Tribunal Constitucional también considera que no es aceptable que el derecho de reversión sea inherente por igual a toda persona expropiada, en cualquier circunstancia, y menos aún que este derecho pueda ejercerse siempre en el momento de la reprivatización de los bienes expropiados. La diversidad legal de regímenes expropiatorios en función de la naturaleza del bien o de las causas de la transmisión, entre otras, no solo impide un tratamiento unitario de la expropiación misma, que constituye hoy una institución flexible y diversificada en una pluralidad de figuras especiales (*vid.* STC 166/1986, de 19 de diciembre), sino también de la reversión expropiatoria, pues esta va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a la naturaleza del bien objeto de expropiación. La razonabilidad de una pluralidad de regímenes jurídicos relativos a la expropiación ha sido admitida también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*vid.* Asunto Lithgow, Sentencia TEDH de 8 de julio de 1986), quien ha afirmado que la naturaleza del bien y la circunstancia de la transmisión permite legítimamente tener en cuenta o establecer reglas diferentes, existiendo un margen de apreciación al respecto de las autoridades nacionales.

Ahondando en estos argumentos, el Tribunal Supremo ha consolidado una doctrina en materia de reversión expropiatoria, cuyo máximo exponente es la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, de 6 de febrero de 2007, recogida también en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, Sección 6.^a, de 10 de mayo de 2012, RC 2310/2009, en las que se consagra que:

«El derecho de reversión, regulado en los artículos 54 y 55 de la LEF, así como los artículos 63 y siguientes de su Reglamento de 26 de abril de 1957, como señala la sentencia de 4 de noviembre de 2005, 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 ejecu-

tarse la obra que motivó la expropiación, así como, 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 Ley Expropiatoria, siendo la desaparición del elemento esencial de la causa, la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión.

El supuesto de la desafectación a que se refiere el artículo 54 de la LEF en su originaria redacción, presupone, como señala la Sentencia de 6 de abril de 2005 por referencia a la de 25 de enero de 2005, la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono, bien por desuso o bien por un cambio de uso, en cuyo caso la afectación desaparece, resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 55 de la LEF en su redacción originaria que reconoce, para el supuesto de desafectación de los bienes expropiados, el derecho de reversión a favor de los titulares de los bienes en ese momento.»

En definitiva, el derecho de reversión es, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, un derecho autónomo y nuevo, porque no nace ni con el acuerdo de expropiación ni con la consumación de esta, razón por la que, al no ser el procedimiento a través del cual se actúa como continuación del expediente expropiatorio, conforma un derecho nuevo e independiente a todo aquel inherente al procedimiento de expropiación forzosa. De aquí la jurisprudencia también ha inferido que el derecho de reversión se registrará por el ordenamiento jurídico vigente al momento de ejercitarse aquel (*vid.* STS, Sala 3.^a, Secc. 6.^a, de 20 de diciembre de 2004, RC 54/2001).