

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	EXPROPIACIÓN FORZOSA. DERECHO DE REVERSIÓN	Núm. 20/2001
--------------------------------------	-------------------------------------------------------	-------------------------

Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Letrado del Tribunal Supremo

• **ENUNCIADO:**

Con ocasión de la expansión industrial operada en España en los años 60, concretamente en 1968, la empresa NIFERESA, S.L. adquirió unos terrenos para instalar sus talleres dedicados a la fabricación de maquinaria industrial en el municipio de Cebreros (Ávila). El título de adquisición fue el de expropiación forzosa por razones de interés social, ostentando el título de beneficiario privado la citada entidad mercantil y el de Administración expropiante el Ministerio para el Plan de Desarrollo.

Con posterioridad, concretamente en 1999, el Ayuntamiento, con la intención de erradicar las instalaciones industriales del pueblo, modifica el planeamiento urbanístico del suelo donde se encuentra instalada la industria que, a pesar de seguir manteniendo su naturaleza de urbana, se dedicará a uso residencial, con importantes reservas para zonas verdes y equipamientos sociales de titularidad municipal, y a uso industrial, industrias menores, siendo el sistema de actuación previsto el de expropiación.

Así en ejecución de la modificación urbanística descrita se produce la expropiación del terreno hasta entonces propiedad de la empresa NIFERESA, S.L. Ante dicha operación los herederos del anterior propietario del terreno hasta 1968, don Leocadio López Cifuentes, presentan un recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso de Ávila contra la modificación del Plan de 1999 y contra los actos de ejecución de dicho Plan por entender que todo el procedimiento está viciado de ilegalidad al no haberse tenido en cuenta que, como la expropiación que se hizo en su día para la instalación de una industria, ellos ahora son titulares de un derecho de reversión al modificarse el fin expropiatorio.

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. ¿Se dan los requisitos materiales y cronológicos para el derecho de reversión en este caso?
2. ¿Quién puede declarar o reconocer ese derecho a los herederos de los expropiados en 1968?
3. ¿Tendrían legitimación los herederos del señor López Cifuentes para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no sólo los actos de ejecución de la modificación del Plan que les afectan, sino la totalidad de dicha modificación? Y, ¿se habría agotado la vía administrativa, sin necesidad de interponer recurso administrativo alguno?
4. ¿Cuál sería el órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso contencioso-administrativo interpuesto con el objeto de solicitar la reversión?
5. ¿Adolece de algún vicio invalidante la modificación del Plan General del municipio?

6. En caso de que el órgano jurisdiccional competente declarara la anulación de la modificación del Plan y, por ende, de las expropiaciones practicadas en su ejecución, y la sentencia alcanzara firmeza, ¿qué podrían hacer los recurrentes en el caso de que fuera imposible el reponer la finca a su estado primitivo por haberse ejecutado las actuaciones urbanísticas proyectadas?

• **SOLUCIÓN:**

1. Estamos en el seno de una unidad de actuación urbanística en la que el derecho de reversión de los afectados ha de ser considerado en relación con el programa establecido y no de manera aislada. Así en el presente caso al encontrarnos con una expropiación urbanística en la que se ejercita un derecho de reversión, no sólo incidirían las normas de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), sino también normas urbanísticas (art. 67 TR Ley del Suelo de 1976).

No obstante nos encontramos con el nacimiento del derecho de reversión por desaparición de la afectación del bien expropiado al servicio que determinó la expropiación, aunque en este supuesto se produzca una mutación del fin público previsto inicialmente por otro fin de interés general.

En lo que respecta al condicionamiento cronológico en el presente supuesto se dan las condiciones para que se pueda ejercer el derecho de reversión. Así ante la ausencia de previsión normativa por la LEF la jurisprudencia entiende que ha de aplicarse el plazo de prescripción de acciones establecido en los artículos 1.961 a 1.975 del Código Civil. Día inicial del cómputo es la fecha de incumplimiento de la carga -aprobación en este caso de la modificación del Plan- y como no han transcurrido los 30 años para el ejercicio de las acciones reales.

También existiría un plazo de caducidad que es de un mes desde que la Administración advierte al expropiado de la posibilidad de hacer efectivo su concreto derecho de reversión (art. 55 LEF), plazo que en este caso no sería de aplicación al no haber practicado dicha notificación el Ayuntamiento de Cebreros a los herederos del señor López Cifuentes.

2. La legitimación pasiva en materia de expropiación la tiene la Administración expropiante en 1968. Así se han de dirigir los herederos del señor López Cifuentes a la Administración del Estado que fue la que en su día expropió el bien y no al actual poseedor del bien que es el Ayuntamiento de Cebreros. Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1987.

3. Sí, tendrían legitimación tanto para uno como para otro caso, si bien basada la misma en diferentes conceptos. Los actos de ejecución en lo que se refiere a los terrenos en su día expropiados podrán ser impugnados en virtud del interés legítimo y directo que tienen sobre los mismos [art. 19.1 a) LJCA]. Por lo que respecta a la totalidad del Plan, el artículo 235 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de octubre de 1976 regula la acción pública en esta materia, aunque el ejercicio de la acción tiene virtualidad en el ámbito administrativo y posteriormente habría que acreditar en el contencioso una especial legitimación de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 ya examinado anteriormente.

En cuanto al segundo interrogante planteado, los recurrentes deberían haber instado en vía administrativa la reversión del bien y ante la negativa de la Administración interponer un recurso contencioso-administrativo. En el caso de que impugnasen directamente la modificación del Plan, éste, al tener la consideración de disposición de carácter general, agota por sí mismo la vía administrativa y se puede acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. Los recurrentes cometen un error pues no es el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ávila el competente para conocer del recurso al no contemplarse en el artículo 8.º de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ninguna competencia de estos órganos con relación a la potestad expropiatoria. En consecuencia, habrá que acudir a la cláusula residual del artículo 10.1 j) para atribuir la competencia al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

5. Incurriría en un vicio de nulidad al faltar una orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León por la que se apruebe de manera definitiva -la aprobación inicial es competencia municipal- la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Cebberos.

6. Se debería iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Cebberos, indemnizándose los daños y perjuicios causados a resultas de la ocupación y privación ilegal de sus bienes. Esta indemnización la viene cuantificando la jurisprudencia -STS de 4 de marzo de 2000- en el justiprecio inicialmente acordado, incrementado en un 25 por 100.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Ley de Expropiación Forzosa de 1954, arts 54, 55 y 74.**
- **Decreto de 26 de abril de 1957 (Rgto. de Expropiación Forzosa), arts. 63 a 70.**
- **RDLeg. 1/1992 (TR Ley del Suelo), arts. 225 y 226.**
- **RD 3288/1978 (Rgto. de Gestión Urbanística).**
- **RD 1346/1976 (TR Ley del Suelo).**
- **STC 67/1988, de 19 de abril.**
- **SSTS de 12 de junio de 1987, 4 de marzo y 28 de octubre de 2000 (esta última, rec. de casación núm. 1247/1996).**