



Don MIGUEL ÁNGEL RUIZ LÓPEZ recibiendo el 2.º Premio «Estudios Financieros».

MIGUEL ÁNGEL RUIZ LÓPEZ

Administrador Civil del Estado

Este trabajo ha sido seleccionado y ha obtenido el **2.º Premio Estudios Financieros 2004** en la Modalidad de **DERECHO ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, don Luis VACAS GARCÍA-ALOS, don Salvador VICTORIA BOLÍVAR, don Jesús María GONZÁLEZ PUEYO, don Santiago GARCÍA IZQUIERDO y don Juan Antonio ALIAGA MÉNDEZ.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

Extracto:

TRANSCURRIDOS cincuenta años de la Ley de Expropiación Forzosa se prestará atención en este estudio al fenómeno actual del cambio de afectación de los bienes expropiados y sus repercusiones en el derecho de la propiedad. A la Administración le basta con el mantenimiento de la afectación -durante el plazo de diez años- a la causa de expropiar originaria, o a cualquier otra declarada de utilidad pública o interés social, para poder disponer libremente del bien o derecho expropiado, destinándolo a cualesquiera fines. Sin embargo, el derecho de reversión no es sólo una garantía individual, sino una garantía del interés público, existiendo límites constitucionales que vedan toda posible veleidat de la Administración en un procedimiento expropiatorio.

Sumario:

1. Introducción.
2. El artículo 33.3 de la Constitución y la *causa expropriandi* como requisito de legitimidad del ejercicio de la potestad expropiatoria.
3. El nuevo régimen jurídico del derecho de reversión.
 - 3.1. El derecho de reversión como derecho de configuración legal: una perspectiva constitucional.
 - 3.2. La reforma del régimen jurídico del derecho de reversión.
 - 3.3. Antecedentes legislativos y jurisprudenciales de la reforma.
 - a) El artículo 40 de la LRSV 6/1998, de 13 de abril, sobre la regulación de los supuestos de reversión en las expropiaciones urbanísticas como expropiaciones especiales: una normativa que anticipa la reforma de la LOE.
 - b) Los antecedentes jurisprudenciales de la reforma: la fungibilidad de las *causae expropriandi*, la modificación de la afectación inicial y el mantenimiento de la afectación pública durante diez años.
4. El cambio de afectación de los bienes expropiados: límites y control jurisdiccional.
 - 4.1. La mutación del fin y su concreción en la legislación expropiatoria.
 - 4.2. Límites constitucionales al fenómeno de la «descausalización» de la expropiación.
 - 4.3. Un ejemplo de control jurisdiccional de los abusos en el cambio de afectación de los bienes expropiados: la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2003.
5. Consideraciones finales. Una nueva concepción del derecho de propiedad; una nueva Ley de Expropiación Forzosa.

A la memoria del Prof. Juan González Encinar

1. INTRODUCCIÓN

La utilidad pública o el interés social constituyen la *causa expropriandi*, el presupuesto de toda expropiación, de conformidad con el artículo 33.3 de la Constitución Española de 1978 («nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes»). En el mismo sentido se pronuncia el artículo 1.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 («es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social»).

La causa es uno de los elementos esenciales de la potestad expropiatoria y también uno de los que plantea mayores problemas. En cada momento histórico el legislador declara un fin de utilidad pública o de interés social «atendiendo a la transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto de propiedad privada y en los propios fines de ordenación de la sociedad»¹.

Siendo la expropiación forzosa «un procedimiento unilateral, que consuma el sacrificio del derecho privado con vistas a satisfacer, *iuri imperii*, una exigencia social»², reviste una gran importancia el establecimiento de garantías que contrarresten eventuales abusos por parte de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades públicas, y, en este sentido, la desaparición de la razón legitimadora de la expropiación da lugar al nacimiento del derecho de reversión, consistente en la revocación de la expropiación y de sus efectos. El Tribunal Constitucional viene definiendo el derecho de reversión como una posible garantía legal no incluida entre las garantías constitucionales de la expropiación (un derecho de configuración legal), y al hilo de esta doctrina el legislador ha establecido diversos supuestos de reversión y ha excluido su ejercicio en otros casos.

La nueva regulación del derecho de reversión, introducida por vía de enmienda en la Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999, recoge dos de estos supuestos de exclusión del ejercicio del

¹ PÉREZ-CRESPO PAYA, F. y BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L.: «Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión», en la *Ley de Expropiación Forzosa*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, pág. 201.

² OYHANARTE, J.: «La expropiación y los servicios públicos», en *Cuadernos de Derecho y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 1957, pág. 21.

derecho de reversión, con un claro antecedente en el ámbito urbanístico con la Ley del Suelo de 1998. Estos supuestos son la mutación del concreto destino público de los bienes y la consumación de la expropiación por el transcurso de un determinado plazo. Estos supuestos legales dan lugar a la fungibilidad y consumación, respectivamente, de la *causa expropriandi*.

Desde la aprobación en 1954 de la Ley de Expropiación Forzosa hasta el momento presente es indudable que la concepción del derecho de propiedad no es la misma. A grandes rasgos se puede afirmar que la expropiación constituía la excepción y la reversión la regla. En los años noventa, merced a la evolución legislativa y jurisprudencial en esta materia se han invertido los papeles, revelando que las dificultades que sortea el objeto expropiado han pasado a ser secundarias, de suerte que la reversión ha quedado restringida y constituye la excepción, en tanto que el control jurisdiccional ha ganado terreno y se convierte en un instrumento imprescindible para resolver las fricciones debidas a la existencia de prerrogativas como instrumento para la realización de los intereses públicos (art. 103.1 CE), por un lado, y al reconocimiento y garantía de los derechos individuales que se tutelan de acuerdo con lo previsto en la Constitución (art. 53 CE), por otro.

En la presente aproximación a la evolución que ha experimentado la *causa expropriandi* en el cincuenta aniversario de la Ley de Expropiación Forzosa se prestará especial atención al fenómeno actual del cambio de afectación de los bienes expropiados y sus implicaciones en la forma de entender y sentir la propiedad en el siglo XXI.

2. EL ARTÍCULO 33.3 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA CAUSA EXPROPIANDI COMO REQUISITO DE LEGITIMIDAD DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA

En línea con los textos constitucionales modernos influenciados por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el artículo 33.3 de la Constitución Española de 1978 («nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes») establece diversas garantías de la propiedad privada. Sólo si concurren los requisitos que el precepto reclama pueden los ciudadanos verse desprovistos, total o parcialmente, de su propiedad sobre una cosa, de un derecho o de un interés patrimonial legítimo. En tales casos la propiedad cede ante la prevalencia del interés general con el fin de satisfacer las demandas de los ciudadanos.

Son tres las garantías constitucionales de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos ³:

³ Siendo necesario «garantizar un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general» se comprende «el valor y sustantividad propia de las garantías con que el art. 33.3 de la Constitución ha dotado a la institución expropiatoria», garantías que 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», puesto que en otro caso «se rompería con el equilibrio característico del instrumento expropiatorio, situándolo no sólo al margen de la ley (vía de hecho), sino extramuros de la Constitución» (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 4.º).

1. Un fin de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*).
2. El derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, que habrá de procurar un razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación, y
3. La realización de la expropiación de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, o garantía del procedimiento expropiatorio, que constituye la aplicación específica del principio constitucional de legalidad en esta materia, velando por la protección de los derechos a la igualdad y seguridad jurídica, con la consiguiente interdicción de eventuales expropiaciones discriminatorias o arbitrarias ⁴.

El Tribunal Constitucional ha recordado que «la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino sólo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respecto del contenido económico del derecho sacrificado, que se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o derecho del que el titular ha sido forzosamente privado» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ. 4.º).

El fundamento de la privación singular no es la función social, sino la causa de utilidad pública o interés social para cuya consecución se ejerce la potestad expropiatoria, que está vinculada estrechamente, por tanto, al derecho de propiedad «en cuanto supone una excepción al mismo, que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad» ⁵. La expropiación forzosa se concibe desde el Estado liberal como el último límite negativo del derecho de propiedad, y con la transformación de la idea del Estado social se convierte, en palabras del Tribunal Constitucional:

«...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 sólo 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» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13.º).

Constituye requisito de legitimidad de la expropiación forzosa una causa de utilidad pública o interés social que la justifique, de suerte que sin cumplimiento de la carga de la afectación de los bienes o derechos expropiados a la causa que legitima la operación expropiatoria no hay razón para mantener *sine die* el desapoderamiento patrimonial realizado al ciudadano, que tendrá derecho a la reversión del bien para recuperar así su anterior propiedad.

⁴ Un análisis de estas garantías, en su relación con las expropiaciones legislativas, puede encontrarse en GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, págs. 583-586.

⁵ GIMENO FELIÚ, J.M.: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pág. 76. Para el mencionado autor «el principio de proporcionalidad representa un elemento normativo más, un test adicional» de la necesaria armonización de los principios contenidos en el artículo 33 de la CE.

En cada concreta expropiación habrán de concurrir, pues, un título, o fin de utilidad pública o interés social, a que haya de afectarse el objeto expropiado, y una causa específica que permita reconocer la finalidad concreta para la cual se expropia ⁶, de lo que se derivan, al menos, dos consecuencias:

- a) Que la expropiación únicamente puede ajustarse a lo «estrictamente indispensable» (*ex art. 15 LEF*), sin que pueda por tanto extenderse a bienes o derechos que no sirvan al cumplimiento de su fin legitimador ⁷; y
- b) Que como viene reconociendo de manera reiterada el Tribunal Constitucional, y la moderna regulación del instituto expropiatorio, no es preciso un fin concreto y determinado ⁸; circunstancia esta que abre la posibilidad de cambiar el destino de los bienes expropiados.

3. EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

3.1. El derecho de reversión como derecho de configuración legal: una perspectiva constitucional.

Si el límite por antonomasia del derecho de propiedad se halla en la potestad expropiatoria de la Administración, y la misma debe estar fundamentada en una necesidad de utilidad pública o interés social, cuando desaparece la razón que legitimó la expropiación nace el derecho a recobrar el bien o derecho expropiado. Éste es el instituto de la reversión expropiatoria, que constituye una garantía fundamental del ciudadano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, de suerte que cuando éste asume el deber jurídico de soportar el ejercicio de la potestad expropiatoria, se le reconoce el derecho a recuperar el bien, derecho o interés patrimonial legítimo que fue objeto de expropiación, en caso de que desaparezca la causa de utilidad pública o interés social que justificó la privación imperativa de aquéllos.

⁶ En este sentido, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, 6.ª ed., Madrid, 1993, pág. 234. Otros autores han distinguido «entre la finalidad genérica de la expropiación (utilidad pública o interés social) y la finalidad concreta para la que se expropia (carreteras, parques, viviendas)», en palabras de GÓMEZ BARAHONA, A., en SERRANO ALBERCA (Coord.): *Comentario a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Ed. Marcial Pons, Madrid, pág. 610. Asimismo, *vid.* SERRANO ALBERCA, J.M.: *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 127-128.

⁷ *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo*, *ob. cit.*, pág. 584, y del mismo autor, *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Ed. Civitas, Madrid, 2000, pág. 521; GARCÍA MACHO, R.: «Los elementos de la expropiación», en la obra dirigida por SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Derecho Administrativo, Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, 1989, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, pág. 522; y BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed. Civitas, 2.ª ed. 1996, págs. 90 y ss.

⁸ En esta línea, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo*, *ob. cit.*, pág. 584, asegura que «los términos en que se expresa el artículo 33.3 de la Constitución, al hablar de causa justificada de utilidad pública o interés social sin contener referencia alguna al destino final de los bienes y derechos expropiados, permiten afirmar que la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto a las expropiaciones forzosas en que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos, como aquellas en que el fin admite varios posibles destinos». Así lo ha declarado, entre otras, la STC 166/1986, de 19 de diciembre.

El artículo 33.3 de la CE no menciona expresamente el derecho de reversión, y el Tribunal Constitucional lo ha venido caracterizando como un derecho de configuración legal, esto es, como un derecho entregado a la disposición del legislador ordinario, lo que implica «que no toda expropiación conlleva tal derecho en su normal intensidad, y que puede ser eliminado, regulado o suprimido por el legislador en supuestos específicos, atendiendo de modo razonable y no arbitrario a la finalidad de la expropiación»⁹. De este modo, el máximo garante de la Constitución niega el carácter de garantía esencial al derecho de propiedad de la reversión, a diferencia de su homólogo alemán.

No deja de ser significativo en tal motivación el fenómeno expansivo de la potestad expropiatoria, paralela a la transformación de la sociedad y a las exigencias de justicia social¹⁰. De hecho, «la diversidad legal de regímenes expropiatorios en función de la naturaleza del bien, de las causas de la transmisión, etc., no sólo impide un tratamiento unitario de la expropiación misma, que constituye hoy una institución flexible y diversificada en una pluralidad de figuras especiales (STC 166/1986, de 19 de diciembre), sino también de la reversión expropiatoria, pues ésta va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a la naturaleza del bien objeto de expropiación» (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6.º). A ello se debe que la modificación que opera la LOE 38/1999 en la legislación sobre expropiación forzosa, introduzca excepciones inéditas hasta entonces en la institución expropiatoria de régimen común, aunque sí previstas en la legislación urbanística, tal como se expondrá más adelante.

Sobre el carácter meramente legal del derecho de reversión apunta la STC 67/1988, de 18 de abril (que fue confirmada por la Comisión Europea de Derechos Humanos el 19 de abril de 1991) lo que sigue:

«No cabe duda de que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa (...) no agota la regulación legal de la materia expropiatoria (...) existiendo, además, en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en que se permite la enajenación de bienes expropiados (...) sin derecho de reversión. No existe, pues, en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de 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 que el fin admite varios posibles destinos" (S. 166/1986), ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, ni éste podría surgir cuando a los bienes expropiados pueda darse algún destino consecuente con la *causa expropriandi*, aunque no sea una afectación a una obra o servicio público. La diversidad, constitucionalmente legítima, de causa de expropiación, y de objeto a expropiar, hace del todo inviable el criterio igualatorio que los recurrentes pretenden.»

⁹ GARCÍA MACHO, R.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación, régimen jurídico y técnico*, Ed. Cóllex, 2000, pág. 178. En este mismo sentido se han pronunciado las SSTs de 31 de mayo de 1993 (Ar. 3876) y de 9 de abril de 1996 (Ar. 3049).

¹⁰ Sobre esta materia, *vid.* NIETO, A.: «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», *RAP*, núm. 37, 1962, págs. 67 y ss.

Ello no obstante, y en tanto que la reversión comporta la restitución al expropiado del objeto de la expropiación, podría estimarse que es «la otra cara de la garantía constitucional contenida en el artículo 33.3 de la CE»¹¹. Sin embargo, no lo han entendido así ni la jurisprudencia ni un determinado sector de la doctrina¹², que mantienen que la reversión no es un derecho constitucional y que el legislador goza de total disponibilidad respecto del mismo.

No obstante la falta de contenido constitucional de este derecho, no puede desconocerse, como afirma la STS de 18 de marzo de 1997, «la importante garantía que el derecho de reversión constituye para los expropiados», que a juicio de otro importante sector de la doctrina debe estar presente, como regla general, en todo procedimiento expropiatorio al encontrar su anclaje en la esencia misma de la expropiación, «en su configuración constitucional como un puro instrumento de realizar fines específicos de utilidad pública o interés social», quedando así incluido en el artículo 33.3 de la CE, «pues la causa, a la que va inescindiblemente unido, es el eje en torno al cual gira la garantía de la propiedad y el propio instituto expropiatorio». Y es que «sin causa constitucionalmente legítima no puede realizarse ninguna expropiación; ninguna expropiación puede mantenerse constitucionalmente tampoco si la causa no se consume. En otro caso, la invocación de la causa podría convertirse en un puro pretexto y la garantía constitucional quedaría sencillamente vacía»¹³.

El derecho de reversión no sólo constituye un instrumento de salvaguardia de los intereses particulares del expropiado y sus causahabientes, esto es, un importante contrapeso al importante privilegio que permite a las Administraciones asumir la titularidad de bienes y derechos ajenos, sino una protección del interés general, puesto que si, en consonancia con el artículo 103.1 de la CE, la Administración se legitima en la satisfacción de los intereses generales¹⁴, una actuación que se aparte de los mismos habrá de reputarse ilegítima y, en consecuencia, contraria a Derecho. En tal sentido, el derecho de reversión, si no «consustancial» al derecho de propiedad y al instituto expropiatorio, se encuentra estrechamente vinculado a los mismos y encuentra un claro apoyo en la Constitución, pues como ha dejado dicho el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 1991 (Ar. 335):

¹¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo*, ob. cit., pág. 677; ABELLA: *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, El Consultor de los Ayuntamientos, 1993, Vol. II, pág. 376.

¹² PÉREZ-CRESPO PAYA, F. y BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L.: «Los interdictos...», ob. cit., págs. 201 y ss.; BERMEJO VERA, L.: «Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad», *Documentación Administrativa*, núm. 222, abril-junio 1990, págs. 193 y ss.; ALEGRE ÁVILA: «El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso Rumasa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *RAP*, núm. 132, págs. 230 y ss.; PAREJO ALFONSO: en libro col. *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1992, pág. 349; PARDO FALCÓN: «El Tribunal Constitucional y la propiedad», en libro colectivo coordinado por BARNÉS, J.: *Propiedad, expropiación y responsabilidad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, págs. 83-84; y GARCÉS SANAGUSTÍN: «El derecho de reversión: naturaleza jurídica y límites a su ejercicio. A propósito de la STS de 28 de abril de 1995», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, 1996, págs. 6-7.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso*, ob. cit., págs. 322 y ss. Otros autores se pronuncian en este sentido, vid. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «Sobre el alcance y los efectos de la reversión expropiatoria», *RAP*, núm. 112, 1993, pág. 112; LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Manual de expropiación forzosa*, Bayer Hermanos, S.A., Barcelona, 1994, pág. 205; y GIMENO FELIÚ, J.M.: *El derecho de reversión*, ob. cit., págs. 80 y ss.

¹⁴ Sobre este punto, vid. NIETO, A.: «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Libro Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 2.251.

«Toda expropiación forzosa de un bien privado tiene por causa la utilidad pública o el interés social de la finalidad concreta perseguida por la Administración para transformar el destino de aquél, en aras de tales necesidades colectivas, de tal modo que el fin y la afectación del objeto expropiado son esenciales para la validez y justificación de tal medida, al ser la *causa expropriandi* la razón legal que justifica tal intervención».

Cuestión distinta es que el legislador, al amparo del artículo 53.1 de la CE, tenga conferido un amplio margen para configurar el contenido del derecho de reversión. Tan legítimo es, desde la óptica constitucional, la necesidad de que se mantenga la misma causa de utilidad pública o interés social como que esa causa sea más amplia y permita aplicaciones diversas, e incluso que la consumación de la *causa expropriandi*, durante un plazo razonable, haga inaplicable el instituto de la reversión, tal como establezca la nueva regulación legal. El límite que no podrá sobrepasar el legislador es la existencia y subsistencia de una causa. Sin causa que la legitime, la expropiación no es otra cosa que una usurpación.

3.2. La reforma del régimen jurídico del derecho de reversión.

La regulación general del derecho de reversión se encuentra en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 a 70 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. Por su parte, la regulación referida a las expropiaciones urbanísticas fue objeto de modificación, primero por el artículo 75.1 a) y b) de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (art. 225 del Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 17/1992, de 26 de junio) y después por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, que modificó los supuestos de reversión en su artículo 40.

Posteriormente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación¹⁵, ha modificado el régimen general de la reversión (arts. 54 y 55 LEF) mediante la disposición adicional 5.ª, introducida a través de una enmienda presentada en el Senado. La regulación contenida en dichos artículos se mueve en la dirección apuntada en el epígrafe anterior, sin excluir desde luego el derecho de reversión, sometiendo su ejercicio a unos plazos y condiciones concretos, de suerte que, sin afectar el contenido esencial del derecho (art. 53.1 CE), son constitucionalmente legítimas varias alternativas razonables que permitan modular el ejercicio de este derecho, en su configuración como garantía o salvaguarda de los intereses particulares del expropiado y, en especial, como instrumento de protección del interés general, al convertirse en auténtico parámetro de la regularidad de la actuación administrativa.

No obstante el mantenimiento en líneas generales de la regulación de 1954, se introducen novedades significativas al ampliar los supuestos en que se excluye el derecho de reversión, siguiendo sin duda los precedentes de las Leyes 8/1990 y 6/1998 así como alguna línea jurisprudencial, tal como se describe con más detalle en el siguiente apartado. Asimismo, la legitimación pasiva se atribuye a la Admi-

¹⁵ Se mantiene la vigencia de los artículos 64 a 70 del REF en cuanto los mismos no se opongan a la nueva regulación (disp. derog. 2.ª), si bien se prevé su adaptación en el plazo de seis meses en la disposición final 3.ª, aún por desarrollar.

nistración en cuya titularidad se halle el bien o derecho correspondiente o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, lo que resulta de la adaptación al Estado de las Autonomías. Prevé la existencia de mejoras aprovechables (para el reversionista) que se hubieran podido producir en el bien objeto de reversión. Establece un plazo general de tres meses para solicitar la reversión, y otros plazos especiales que operan en defecto de notificación. Sólo puede oponerse el derecho de reversión a los terceros adquirentes protegidos por la fe pública registral, si se hubiese hecho constar en el Registro de la Propiedad el derecho preferente de los reversionistas al inscribir el dominio o derechos reales adquiridos por expropiación. El precio de restitución se determina actualizando la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, «conforme a la evolución del índice de precios al consumo».

De acuerdo con el artículo 35 de la Ley Reguladora del Suelo y Valoraciones (LRSV) 6/1998, en todo cuanto no esté previsto en esta ley ni en la legislación urbanística, se establece una remisión a la legislación general sobre expropiación forzosa, esto es, al régimen regulado en los artículos 54 y 55 de la LEF, en la nueva redacción conferida por la LOE 38/1999. La regulación que de los supuestos de reversión contempla aquélla en su artículo 40 se encuentra vinculada exclusivamente a las expropiaciones por razón de urbanismo, lo cual contrasta con los restantes artículos que la Ley dedica a expropiaciones, que parecen extenderse a todas las expropiaciones en general. Supuesto el carácter especial de las expropiaciones por razón de urbanismo, las mismas están sujetas a su legislación específica, a las previsiones del legislador autonómico, y, en última instancia, al procedimiento general, según resulta del propio orden constitucional de competencias. En este sentido, entre la Ley 6/1998 y la legislación urbanística dictada por las Comunidades Autónomas no existe *proprio sensu* una relación jerárquica, sino competencial.

En este punto conviene recordar, tal como declaró la STC 61/1997, de 20 de marzo, que no obstante la competencia general del Estado sobre la expropiación forzosa, «que no se limita a lo básico (art. 149.1.18.^a CE) y que comprende la determinación de las garantías expropiatorias... [ello no significa] que pueda establecer y predeterminar en detalle todas las garantías que rodean la institución, sean en más o en menos (aquí claramente en menos), de cualquier especie expropiatoria y en todos los sectores del ordenamiento. Más allá de su competencia para regular la expropiación con carácter general, el legislador estatal ha de considerar los títulos competenciales sectoriales en juego, con los que deberá articularse. Por ello, cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica [caso del urbanismo], las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales sólo podrán ser establecidas con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales»¹⁶.

¹⁶ En este sentido, conviene traer a colación el resumen que ofrece GÓMEZ BARAHONA, A., en SERRANO ALBERCA (Coord.): *Comentario, ob. cit.*, pág. 661, de la doctrina constitucional relativa al ejercicio del título competencial sobre expropiación, al amparo del artículo 149.1.18.^a de la CE, en los siguientes términos: «el legislador estatal carece constitucionalmente de las competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, pudiendo incidir, sin embargo, de forma parcial con base a sus títulos competenciales (...) como es la expropiación forzosa». Señala además que la LRSV 6/1998 tan sólo incluye los preceptos «imprescindibles para enmarcar en el sector urbanístico el ejercicio de la potestad expropiatoria», sin que el Estado pueda «aprobar normas especiales, circunscritas a este sector específico, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado». Resulta así evidente que el establecimiento del grueso de estas normas corresponderá al legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Tal como proclama la Exposición de Motivos *in fine* de la LRSV 6/1998 «su obra reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la reforma que ahora se inicia quedaría incompleta».

3.3. Antecedentes legislativos y jurisprudenciales de la reforma.

a) *El artículo 40 de la LRSV 6/1998, de 13 de abril, sobre la regulación de los supuestos de reversión en las expropiaciones urbanísticas como expropiaciones especiales: una normativa que anticipa la reforma de la LOE.*

El régimen estatal vigente de la reversión en las expropiaciones urbanísticas se encuentra en el artículo 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, Reguladora del Suelo y Valoraciones, que ha sustituido los artículos 225 y 226 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que consagraron una importante reforma del marco legal en esta materia mediante la previsión de varios supuestos en los que el derecho de reversión quedaba excluido.

La nueva regulación del derecho de reversión en la expropiaciones urbanísticas ¹⁷ mantiene como piedra angular la obligatoriedad de que los terrenos expropiados se destinen al fin específico establecido por el Plan, y prescribe –como regla general– la procedencia del derecho de reversión siempre que una modificación o revisión del planeamiento altere el uso que motivó la expropiación. Esta regla admite las dos excepciones que preveía su inmediato precedente legal, que con escasas diferencias consolida la vigente regulación ¹⁸:

- a) Que el nuevo uso a implantar estuviese justificado y fuera igualmente dotacional público, quedando excluida de la equiparación al mismo la calificación del suelo para promover vivienda de protección pública ¹⁹, y

¹⁷ Sobre la institución expropiatoria en la legislación urbanística, *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Las expropiaciones forzosas por razón de urbanismo», *RAP*, núm. 45, 1964, págs. 9 y ss.; *idem*: *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo*, *ob. cit.*, págs. 555-557 y 679-682; PAREJO ALFONSO, L.: *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, pág. 190; *idem*: «Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo», *Documentación Administrativa*, núm. 222, 1990, págs. 131-147; DELGADO-IRIBARREN Y BALLESTEROS: *Comentarios a la LRRU*, Granada, 1990, págs. 164 y ss.; MÉRELO: *La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1991, págs. 150 y ss.; LLISSET BORRELL: *Nuevo régimen urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos, 1990, págs. 216 y ss.; BASSOLS COMA, M.: «Las expropiaciones urbanísticas y el régimen de la venta forzosa», en *Urbanismo: función pública y protección de derechos individuales*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

¹⁸ Esta nueva regulación, como exponen GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso*, *ob. cit.*, pág. 347, «satisface una vieja aspiración de los gestores de urbanismo, que venían encontrando en el derecho de reversión un serio obstáculo a la movilización de suelos concretos que el paso del tiempo y la dinámica urbana había venido a convertir en centrales haciendo, incluso, disfuncional la permanencia en ellos de los servicios públicos que en su día legitimaron su expropiación (antiguos cuarteles, estaciones de ferrocarril, etc.)».

¹⁹ Tal como señala GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo*, *ob. cit.*, pág. 686, este supuesto de exclusión «está plenamente justificado [pues] no tendría sentido dar lugar a la reversión de un terreno para después volver a ser expropiado a fin de destinarlo a la nueva dotación pública establecida en la modificación del Plan».

- b) Que el uso dotacional hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años ²⁰.

Por otro lado, el artículo 40 de la LRSV 6/1998 también contempla otros tres supuestos de reversión: la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento del valor de los mismos (art. 40.3); la reversión de los terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubiesen transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiese concluido (art. 40.4); y la reversión de terrenos expropiados por el incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización (art. 40.5).

La regulación del derecho de reversión en este ámbito de las expropiaciones urbanísticas es sólo parcial ²¹, y habrá de completarse, en materia de procedimiento, con lo que dispone la legislación general sobre expropiación forzosa, de conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la LRSV 6/1998.

Por su parte, y a diferencia del suelo, el proceso de edificación carecía de una regulación ordenada. La LOE 38/1999 viene a continuar la obra que ya iniciara la LRSV 6/1998, puesto que esta norma anticipa en buena medida la reforma que aquélla opera del régimen de la reversión, cuyo carácter meramente legal justifica las matizaciones introducidas respecto a los supuestos de reversión generales de la LEF en materia urbanística, aunque la especialidad de este régimen es mucho menor a partir de la reforma ²².

El nuevo régimen del derecho de reversión contempla las dos excepciones ya previstas en su antecedente legislativo más próximo, el citado artículo 40 de la LRSV 6/1998, excluyendo la reversión por la mutación del concreto destino público de los bienes y por la consumación de la expropiación a resultas de la ejecución de la *causa expropriandi* durante un período de tiempo determinado que en este caso es de diez años, en lugar de los ocho que establece la legislación urbanística.

²⁰ *Ídem, ob. cit.*, pág. 687, considera en cambio que este otro supuesto «pugna con elementales garantías de la institución expropiatoria», y critica la improcedencia del derecho de reversión con las siguientes palabras:

«Bien está que, con arreglo a lo dispuesto en el apartado anterior, la modificación del planteamiento que conlleve alterar el destino concreto de los terrenos no dé lugar a la reversión siempre que el destino siga siendo una dotación pública, se hubiese producido o no la implantación del servicio. Pero que el hecho de que llegue a haberse producido la afectación al uso dotacional determine la exclusión de reversión, cualquiera que sea este nuevo destino, no tiene justificación, propiciando el fraude en un mundo como el urbanístico tan propenso al tráfico de influencias.»

Esta posible utilización fraudulenta tampoco la descartan GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso, ob. cit.*, pág. 348, insistiendo, en todo caso, en que la jurisprudencia efectúe un control en profundidad de las modificaciones o revisiones del planeamiento para evitar abusos.

²¹ Así lo manifiestan PÉREZ-CRESPO PAYA, F. y BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L.: «Los interdictos...», *ob. cit.*, pág. 221.

²² En este sentido, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Ed. Comares, Granada, 1999, pág. 283. Diversos autores vienen criticando la merma de garantías para el expropiado que la reforma viene a producir, ya sea por la reducción del ámbito del derecho de reversión, por las dificultades de su ejercicio o el encarecimiento del mismo. *Vid.* GARCÍA MACHO, R.: *Comentarios, ob. cit.*, pág. 14; y CARRASCO PERERA, A.; CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, M.^a C.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Ed. Aranzadi, 2000, pág. 528.

Esta divergencia en cuanto a los plazos plantea la cuestión de si la regulación urbanística, como regulación especial, subsiste tal cual, o si por el contrario ha sido sustituida por la reforma de la LEF, que al resultar más favorable al derecho de reversión es previsible que genere innumerables conflictos en torno al carácter urbanístico u ordinario de las expropiaciones.

b) Los antecedentes jurisprudenciales de la reforma: la fungibilidad de las causae expropriandi, la modificación de la afectación inicial y el mantenimiento de la afectación pública durante diez años.

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse tempranamente con respecto al posible carácter consustancial de la reversión al derecho de propiedad, como se puso de relieve con anterioridad. Y así, en su Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, había destacado la transformación de la expropiación forzosa al convertirse en «instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad». Pues bien, a partir de esta fundamentación, la STC 67/1988, de 8 de abril, defiende el carácter meramente legal del derecho de reversión y consolida la interpretación del derecho de propiedad que había sentado la anterior.

Como había señalado la STC 166/1986, «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». «El fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de distintos destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos a la consecución del fin [de la expropiación]. En tales casos es indiferente a la *causa expropriandi* el destino que reciban los bienes y derechos expropiados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por lo tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado en el sentido de que ésta pueda ser variable, sin que por ello quiebre la *causa expropriandi*». Se distingue así entre el destino (que es fungible) y el fin expropiatorio; distinción que constituye una de las claves en la evolución de la concepción social y jurídica de la propiedad.

A partir de esta afirmación sostiene el Tribunal en su Sentencia 67/1988 que «ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, ni éste podría surgir cuando a los bienes expropiados pueda darse algún destino consecuente con la *causa expropriandi*, aunque no sea una afectación a una obra o servicio público». Se admite, pues, la diversidad de causa de expropiación y de objetos a expropiar.

Con anterioridad la reforma legal del derecho de reversión algunos autores sostuvieron que «el fin y la afección del objeto de la expropiación son esenciales para la validez y justificación de tal medida al ser la *causa expropriandi* o razón legal que justifica tal intervención», y que «la desaparición entre el fin público concreto perseguido y la aplicación de los bienes expropiados determinan la ilegalidad de ésta», con cita de la STS de 24 de enero de 1991 (Ar. 335), por lo que «tal alteración especí-

fica es lo que justifica el nacimiento del derecho de reversión al amparo de este supuesto, que no hace sino reconocer que la *causa expropiandi* no es fungible sino típica y característica»²³.

De hecho, en el régimen común, la doctrina mayoritaria y también la jurisprudencia aplicaban el artículo 66.1 del REF, a cuyo tenor «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». El carácter típico de la *causa expropiandi* fue sostenido como ajustado a Derecho por las SSTs de 30 de junio de 1958, de 16 de mayo de 1972 (Ar. 2650), de 9 de octubre de 1981 (Ar. 4124), de 7 de febrero de 1989 (Ar. 1085) y de 1 de febrero de 1993 (Ar. 656), de suerte que no se podía excluir el derecho de reversión²⁴.

Otros autores, en cambio, subrayaron la improcedencia del derecho de reversión cuando, con ocasión de un cambio de afectación, se aplicara el bien o derecho a otro destino igualmente público. Postulaban unos la interpretación restringida de la procedencia del ejercicio del derecho de reversión, tomando en consideración los intereses en presencia, en función de la correspondencia entre la afectación inicialmente prevista y la nueva afectación²⁵, en tanto que algún autor criticaba toda posición rígida que limitara la declaración inicial de la causa expropiatoria, entendiéndolo que no puede cambiar su contenido concreto, pues entonces se incumpliría la carga, y que «en nada se afecta al interés general (que incluso puede ser beneficiado) por un cambio de afectación del bien a otro interés público o utilidad pública»²⁶.

En cualquier caso la jurisprudencia ha venido aceptando de forma progresiva una concepción amplia de la *causa expropiandi*, huyendo de la tipicidad de la causa, y ha negado la reversión de los bienes expropiados al convertir la finalidad pública en una finalidad pública de contenido fungible²⁷. Asimismo, ha admitido la modificación de usos siempre que tengan un carácter accesorio y compatible con la utilización prevista con ocasión de la afectación²⁸.

Esta tendencia jurisprudencial ha sido singularmente marcada en las expropiaciones urbanísticas, llegando a unos resultados que, en la práctica, equivalen a los que hoy recoge la reforma de la LEF. De conformidad con esta jurisprudencia no procedía la reversión si el fin dotacional efectivo

²³ Entre estos autores se encuentran PÉREZ-CRESPO PAYA, F. y BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L.: «Los interdictos...», *ob. cit.*, pag. 216; CARRETERO PÉREZ: *Comentarios a la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Santillana, 1966, pág. 161; y GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Cambio de afectación de bienes expropiados», *RAP*, 107, 1985, págs. 162 y ss.

²⁴ Como recuerda GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública, ob. cit.*, pág. 237, se consideraba que «para determinar la existencia o no de la variación de la finalidad que justifica la expropiación [habría] que estar a la concreta determinación de la misma al tiempo de decretarse la expropiación (sin perjuicio de la procedencia de una indemnización y no de una revisión *in natura* cuando esta última contrariase el interés público, de conformidad con el segundo apartado del propio art. 66 REF)».

²⁵ PÉREZ MORENO: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, 1967, pág. 281.

²⁶ GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión, ob. cit.*, págs. 91 y 119-120.

²⁷ *Cf.* SSTs de 10 de julio de 1992 (Ar. 5727), de 5 de octubre de 1993 (Ar. 7491), de 5 de abril de 1994 (Ar. 2763), de 8 de julio de 1994 (Ar. 5588), de 22 de mayo de 1995 (Ar. 4215) y de 9 de junio de 1997 (Ar. 4634).

²⁸ SSTs de 9 de diciembre de 1997 y de 21 de septiembre de 2002.

seguía siendo público, ni cuando la expropiación afectase a una unidad de actuación, pues en tal caso la desafectación de alguna finca particular no implicaba la desafectación de las demás fincas ²⁹.

En este sentido, la posibilidad de cambio de destino sin que proceda la reversión fue admitida primero por la legislación sobre expropiaciones urbanísticas, y ha sido aceptada después por la LOE 38/1999, que al modificar el artículo 54 de la LEF decide excluir la reversión cuando la utilidad pública inicialmente prevista se sustituye por otra. La nueva afectación habrá de ser «acordada justificadamente», y en eso difiere del artículo 40.2 a) LRSV 6/1998, que no exige una resolución expresa de afectación. La reafectación habrá de ser simultánea, y los titulares y causahabientes podrán oponerse a la nueva afectación, alegando lo que a su derecho estimen oportuno, pudiendo solicitar la actualización del justiprecio de no haberse ejecutado la obra o establecido el servicio previsto en un principio ³⁰.

Por otro lado, la jurisprudencia había apuntado el mantenimiento de la afectación pública, es decir, el cumplimiento del fin de la expropiación, por el transcurso de un período determinado de tiempo, para excluir el derecho de reversión ³¹. Ello se admitía ya en las expropiaciones urbanísticas, tal como recoge el artículo 40.2 b) LRSV 6/1998, y ahora se contempla de forma análoga, aunque con distinto plazo, en la LOE 39/1999, tal como se analiza en el apartado siguiente.

4. EL CAMBIO DE AFECTACIÓN DE LOS BIENES EXPROPIADOS: LÍMITES Y CONTROL JURISDICCIONAL

4.1. La mutación del fin y su concreción en la legislación expropiatoria.

La *causa expropriandi*, entendida como el fundamento propio de la potestad expropiatoria, constituye la causa y el fin al que se dirigen los bienes expropiados. Debe estar presente desde el principio de la expropiación y durante todo el procedimiento expropiatorio, pues cualquier eventual trans-

²⁹ SSTS de 1 de junio de 1991 (Ar. 4980), de 31 de marzo de 1992 (Ar. 1607), de 5 de abril de 1994 (Ar. 2763), de 21 de noviembre de 1994 (Ar. 8568), de 16 de mayo de 1997 (Ar. 4320), de 24 de septiembre de 1997 (Ar. 6481) y de 20 de febrero de 1998 (Ar. 1683).

³⁰ Cfr. ÁLVAREZ CIENFUEGOS, J.M.: «Un ejemplo de oportunismo legislativo: la modificación del derecho de reversión en la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 425, 10 de febrero de 2000, pág. 3; y GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, ob. cit., pág. 542.

³¹ Así, BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed. Civitas, 2.ª ed., 1996, pág. 112, sostiene que «parece claro (...) que la dedicación de los bienes expropiados durante un tiempo prudencial –o legalmente convenido–, pero en todo caso amplio, a los fines que justificaron la expropiación debería ser causa suficiente para eliminar un derecho de reversión temporalmente incondicionado, pues la *causa expropriandi* puede haber sido plenamente satisfecha en un determinado período (STS de 18 de abril de 1995, Ar. 3231)». Asimismo, GIMENO FELIÚ, J.M.: *El derecho de reversión*, ob. cit., pág. 171, propuso de *lege ferenda* (y de hecho la LOE así lo contempla en la actualidad), la exclusión del derecho de reversión en los casos en que «la desafectación sea consecuencia del cumplimiento del fin de utilidad pública –u otro análogo– (...) dado que esta figura encuentra su fundamento esencial en los casos de no cumplimiento como salvaguarda del interés general».

formación del bien expropiado deberá responder a la finalidad que *ab initio* justificó el ejercicio de la potestad expropiatoria, ya que en otro caso dará lugar al nacimiento del derecho de reversión.

Son tres los supuestos o causas legales de la reversión a que se refiere el artículo 54 de la LEF, que mantiene en este punto la misma redacción tras la reforma operada por la LOE 38/1999. El artículo 54 de la LEF establece que «en 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 titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente»³².

De todos ellos conviene centrar la atención en el supuesto reversional consistente en la desaparición de la afectación que justifica la expropiación. Tal como viene reiterando la jurisprudencia tal desaparición puede ser expresa o tácita, siempre que en este último caso «se deduzca de hechos que por su evidencia la revelan, correspondiendo la prueba de los mismos al solicitante de la reversión» por consistir esta forma de desafectación una excepción a la regla general (STS de 22 de junio de 1991, Ar. 4097). En esta línea, la STS de 7 de diciembre de 1994 (Ar. 9739) añade que:

«...en modo alguno debe subsistir una expropiación cuando resulta desaparecida de hecho la afectación al fin previsto y los bienes no figuran adscritos al concreto interés público legitimador de la expropiación, no tratándose pues de una mera pérdida de eficacia de las instalaciones militares, por anticuadas, ni tampoco de una irrelevante modificación del concreto destino, que no altera el fin perseguido, sino que estamos en presencia de un total abandono de aquellas instalaciones, revelador de la efectiva desafectación de las distintas parcelas.»

Lo verdaderamente relevante y que aquí se analiza con más detalle, una vez sentadas las bases anteriores, es la siguiente cuestión: si procede el derecho de reversión cuando, habiéndose desafectado el bien del fin legitimador, es afectado a otro fin diferente. Ciertamente una cosa es la desafectación de los bienes expropiados y otra muy distinta el cambio de afectación de los mismos. El problema es resuelto, como se ha señalado anteriormente, en la reforma que introduce la LOE 38/1999, que establece que pese a la concurrencia de los requisitos que legitiman el ejercicio del derecho de reversión es posible excepcionar el mismo en los dos supuestos ya anticipados, que han adquirido carta de naturaleza en la práctica administrativa y en la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Supremo, y que van camino de convertirse en la regla general en esta materia, reflejando con meridiana claridad que nos encontramos ante profundos cambios en la concepción social de la propiedad.

Estas dos excepciones al derecho de reversión son la afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública [art. 54.2 a) LEF] y la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro

³² A estos supuestos añade GIMENO FELIÚ, J.M.: *El derecho de reversión*, ob. cit., pp. 127 y 128, la posibilidad de una reversión pactada libremente por las partes. En contra de esta posibilidad se ha mostrado GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública*, ob. cit., pág. 225, quien añade que incumbe probar la concurrencia de los requisitos legitimadores de la reversión a quien la insta formalmente.

declarado de utilidad pública durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio [art. 54.2 b) LEF]. De este modo, la ley consolida una tendencia que había sido avanzada por la legislación sectorial de urbanismo y por la jurisprudencia: la fungibilidad y la ejecución de la *causa expropriandi* como circunstancias que limitan la virtualidad de la reversión expropiatoria. Todo ello una vez sentado por el Tribunal Constitucional que el derecho de reversión, al margen de disquisiciones doctrinales, carece de encaje en la Constitución y se configura como un derecho de configuración legal, tal como proclama nuevamente en su último pronunciamiento en esta materia: la Sentencia 164/2001, de 11 de julio.

Por una parte, establece el artículo 54.2 a) de la LEF que no procederá el derecho de 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. 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 requisitos exigidos por la Ley, así como solicitar la actualización de justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos».

Se trata, en suma, de excluir el derecho de reversión por la mutación de la concreta finalidad pública de los bienes. Con la nueva regulación se exige un acto formal de desafectación y otro subsiguiente de afectación, lo que implica la necesidad de motivar adecuada y suficientemente la existencia de una causa de utilidad pública o interés social que incida en los mismos bienes o derechos ³³, debiendo acreditarse la necesidad de ocupación. La mutación habrá de tener lugar con anterioridad al transcurso de los plazos previstos en el artículo 54.3 de la LEF, que permiten solicitar la reversión al interesado o a sus causahabientes dentro de los tres meses «a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado (...) la desafectación» ³⁴, o «en defecto de esta notificación (...) cuando se hubiera producido la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos».

Por otra parte, el artículo 54.2 b) de la LEF establece que no habrá derecho de reversión «cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio».

Esta segunda excepción tiene como precedente el artículo 40.1 b) de la LRSV 6/1998, en los términos ya expuestos. La Ley admite que en el transcurso de esos diez años se cuente «la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social», pero una

³³ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, ob. cit., pág. 542, a este respecto, mantiene que el precepto «está exigiendo una desafectación formal», y por tanto «no procedería la exclusión si, ante el planteamiento de la reversión por desafectación tácita, se produjera el acuerdo que prevé este artículo 54.2 a)».

³⁴ Parece necesario que la sustitución de la afectación se efectúe a través de la notificación personal, dado el carácter excepcional que reviste la publicación, según disponen los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, considerando el carácter transmisible del derecho de reversión, es oportuna la publicación cuando no conste la titularidad de los causahabientes en el expediente expropiatorio inicial. Así se pronuncia MESEGUER YEBRA, J.: *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*, Ed. Bosch, Barcelona, 2000, págs. 17-18.

interpretación restrictiva de esta disposición limitativa de un derecho permite sostener que sólo una de las afectaciones, llevadas a cabo al amparo del artículo 54.2 a) de la LEF, deba prolongarse durante diez años y consumarse efectivamente. Una interpretación literal de la ley llevaría, por el contrario, a considerar que sucesivas afectaciones a fines diversos se contarían interrumpidamente desde la finalización de la ejecución, excluyendo la reversión si en su conjunto suman el período de diez años.

4.2. Límites constitucionales al fenómeno de la «descausalización» de la expropiación.

Conforme a este nuevo régimen jurídico no todo cambio de afectación del bien expropiado genera un derecho de reversión a favor de los antiguos titulares dominicales del bien, derecho o interés patrimonial legítimo. Parece claro que un cambio de afectación no siempre significa incumplimiento de la *causa expropriandi*, pues al hilo de la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual un fin puede admitir varios destinos, un cambio de afectación del bien a otro de utilidad pública o interés social en nada afecta a la carga de la expropiación (ni, por tanto, al contenido del derecho de propiedad). Otra cosa sería que el cambio de afectación se produjera, bien porque se afecte a un fin distinto que no sea de utilidad pública o interés social, bien porque no se afecte a fin alguno. En ambos supuestos no existe duda respecto a la procedencia del derecho de reversión, ya que habría quebrado la causa que legitimó la expropiación.

Sin embargo, esta nueva regulación, lejos de la mera mutación del destino público de los bienes, lo que a todas luces resulta ser una opción impecable desde la perspectiva constitucional, consagra la mutación entre fines de utilidad pública o interés social y la posibilidad de disponer libremente de los bienes expropiados una vez incorporados al patrimonio de las Administraciones Públicas.

La nueva normativa establece que no habrá derecho de reversión posible 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. A la Administración le bastaría con mantener esa afectación (a la *causa expropriandi* originaria o a cualquier otra declarada por el juego de la otra causa de supresión del derecho de reversión) durante este plazo determinado, para poder disponer libremente de ese bien o derecho, es decir, para destinarlo a cualesquiera fines, sean de utilidad pública o interés social o no lo sean.

A pesar de que ha de saludarse positivamente esta reforma legal en lo que se refiere a la publicidad de la mutación, que permite una mayor posibilidad de contradicción una vez notificado el acuerdo correspondiente, mediante las alegaciones que aduzcan el reversionista o sus causahabientes, y a pesar también de la ampliación del plazo para el ejercicio del derecho (de uno a tres meses), de la posibilidad de que soliciten la actualización del justiprecio y de la inscripción de su derecho preferente en el Registro de la Propiedad, no es de extrañar que algunos autores denuncien la merma considerable de garantías para el expropiado que representa esta última excepción, ya que «el fin que justificó la privación de su propiedad puede ser en cualquier momento modificado por razones de oportunidad, rompiéndose aquel nexo necesario con la causa que debe legitimar inexcusable-

mente la operación expropiatoria, ahora mutable discrecionalmente»³⁵, y lo que es peor, sometida a abusos que la jurisprudencia habrá de detectar a tiempo para separar la discrecionalidad de la simple interdicción de la arbitrariedad de la Administración en un procedimiento expropiatorio.

Asimismo, la diversidad de los plazos que permiten entender consumada la causa de la expropiación, más perjudiciales para el expropiado en la legislación urbanística, al prever ocho años de efectiva implantación del uso dotacional público que motivó la expropiación, en lugar de los diez que contempla la LEF, hace pensar que aquella regulación especial plantee efectivamente no pocos problemas en torno al carácter ordinario o urbanístico de las expropiaciones.

Algunos autores entienden que el derecho de reversión se convierte, merced a este supuesto de exclusión, en un derecho de duración temporalmente determinada por la ley cuyo cómputo se inicia desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio³⁶. De hecho, se restringen inevitablemente las posibilidades efectivas de la reversión, quedando reducida las más de las veces «a supuestos de obras fallidas, iniciadas y no terminadas, en que la propia voluntad administrativa decae»³⁷.

No obstante, si se considera que el derecho de reversión es inherente a la propiedad, resulta esencial determinar en qué forma se hace presente este derecho en el ordenamiento jurídico en tanto que garantía jurídica de los ciudadanos; es decir, es esencial poner de relieve qué límites vedan toda aquella práctica administrativa encaminada a la privación de la propiedad al margen de causa constitucionalmente legítima (art. 33.3 CE). Al propio tiempo, de conformidad con los artículos 33.1 y 53.1 de la CE, y de acuerdo también con el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Protección de Libertades y Derechos Fundamentales, el derecho de propiedad del suelo es un derecho constitucional que vincula a los poderes públicos y está garantizado por la reserva de ley (ordinaria) y por el respeto al contenido esencial delimitado por su función social³⁸, que permite al legislador en cada caso concreto delimitar el contenido del derecho en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a sus características generales (así lo ha reconocido de forma expresa la STC 149/1991, de 4 de julio). En ese contenido esencial se sitúa necesariamente la reversión, ya que la privación de la propiedad privada no tolera otra razón que la causa constitucionalmente establecida: la razón de utilidad pública o interés social. Otra cosa supondría admitir la «descausalización» de la expropiación, esto es, que la expropiación se convirtiera en una especie de modo de adquisición de la propiedad desprovisto de las más elementales garantías jurídicas y contrario por este motivo al espíritu constitucional.

³⁵ GARCÍA MACHO, R.: *Comentarios, ob. cit.*, p. 184. En contra, PÉREZ MORENO: *La reversión, ob. cit.*, pág. 281; y GIMENO FELIÚ, J.M.: *El derecho de reversión, ob. cit.*, págs. 91 y 119-120.

³⁶ En este sentido, ÁLVAREZ CIENFUEGOS, J.M.: «Un ejemplo de oportunismo legislativo...», *ob. cit.*, pág. 3, y GARCÍA MACHO, R.: *Comentarios, ob. cit.*, págs. 184-185, para quien «el expropiado verá cómo su antigua propiedad queda sin el aprovechamiento que justificó su privación sólo diez años después de su puesta en funcionamiento, período en el que incluso puede haber cambiado su finalidad, resultando que una afectación del bien que de hecho ha sido temporal deviene por el transcurso de ese tiempo en definitiva, sin que se le dé a aquél opción de recuperarlo».

³⁷ DÍAZ LEMA, J.M.: «El derecho de reversión expropiatoria», *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 27, enero-abril 2001, pág. 61.

³⁸ Sobre la formación del derecho de propiedad, su concepto y su pretendido carácter constitucional *vid.* PÉREZ LUÑO, «Comentario al artículo 33 de la Constitución», en el libro col. *Constitución Española de 1978*, vol. III, Edersa, Madrid, 1983, págs. 383-409.

Es posible analizar estos límites y su control jurisdiccional descendiendo a cada supuesto concreto de exclusión de la reversión que contempla la reforma de la legislación expropiatoria general en su artículo 54. Una interpretación que atienda al espíritu y finalidad de la norma, así como al tiempo social en que ha de ser aplicada, permite señalar que la reforma efectuada trata de evitar dos cosas:

- En primer lugar, que la Administración se vea obligada a iniciar un segundo expediente expropiatorio para reaffectar el bien o derecho expropiado a un nuevo fin de utilidad pública o interés social en aquellos casos en que persista su interés en disponer de tal bien o derecho.
- En segundo lugar, se pretende impedir el mantenimiento indefinido del derecho de reversión, ya que no será posible desde el momento en que la afectación real y efectiva al fin legitimador se haya mantenido durante una década.

A) En relación con el primer supuesto de exclusión del derecho de reversión, consistente en la asignación de un nuevo uso dotacional público, lógicamente deberá estar justificado a través de la explicación motivada de las causas de la alteración, de manera que se haga viable el control jurisdiccional de posibles modificaciones arbitrarias y desviaciones de poder.

En esta línea, la STS de 20 de julio de 2002, de la que fue ponente PECES MORATE, trata la expropiación de unos terrenos para la instalación de servicios de abastecimiento de agua. Los terrenos quedaron años más tarde incluidos en un proyecto de compensación correspondiente a un sector delimitado por el planeamiento urbanístico, adjudicándose a la empresa pública beneficiaria de la explotación originaria una serie de fincas con aprovechamiento urbanístico. El Tribunal Supremo accedió a la reversión solicitada por el primitivo propietario al acreditarse que existían terrenos que tras la ejecución del nuevo planeamiento no habían quedado afectos a un fin dotacional público, sino que habían generado un aprovechamiento urbanístico.

En tal sentido, la ley opta por reaffectar a un fin de utilidad pública o interés social porque técnicamente la legislación que modifica no ofrecía otra salida que desafectar para luego expropiar. En materia urbanística el expediente de afectación no sería necesario en la medida en que el destino nuevo dimana del Plan, cuya aprobación implica la declaración de utilidad pública. Sin embargo, en el ámbito de las expropiaciones ordinarias se obligaba a ofertar la restitución de los bienes a los antiguos propietarios o herederos por su valor actualizado para inmediatamente después volverlos a expropiar por una cuantía similar, dada la probable sucesión de ambos procedimientos sin solución de continuidad³⁹. Que esta situación persistiera en la actualidad constituiría ciertamente un contrasentido desde la perspectiva del principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa en la consecución de los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución)⁴⁰. La ley engarza de esta manera con una ampliación del concepto de interés público-interés general, «resultando distinto lo que se entendía por necesidad pública en 1954 a lo que se entiende del mismo concepto en la actualidad *a la luz de la Constitución*»⁴¹.

³⁹ ARZÚA ARRUGAETA, A. «Nota sobre la modificación...», *ob. cit.*, pág. 301.

⁴⁰ PIÑAR MAÑAS, J.L.: «Privatización de empresas públicas y Derecho comunitario», *RAP*, núm. 133, 1994, pág. 28.

⁴¹ GIMENO FELIÚ, J.M.: *El derecho de reversión*, *ob. cit.*, págs. 119-120. La cursiva es mía. Asimismo, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 324-325, 1955, pág. 269, alude a un concepto dinámico y cambiante de la necesidad pública en la expropiación forzosa.

Como se señaló anteriormente al hilo de la naturaleza del derecho de reversión como derecho de configuración legal (y ahora viene a ratificar este supuesto legal) el derecho de reversión constituye no sólo una garantía individual, sino una garantía del interés público que puede plasmarse en distintas manifestaciones de utilidad pública. La mutación de la *causa expropriandi*, siempre que sea legítima, es decir, siempre que respete los límites sustanciales existentes cuyo control se reserva la jurisdicción contencioso-administrativa, enerva por necesidad el derecho de reversión. Tal cosa ocurre en la STS de 10 de julio de 1992, donde el actor solicitaba la desafectación de los bienes expropiados dado que los mismos no se destinaron para centro de EGB sino para un centro de BUP. Es claro que el cambio de destino operado aquí no supone en modo alguno una desafectación de los bienes, pues el hecho de que en lugar de un centro de EGB se decida que lo sea de BUP no altera la *causa expropriandi*, que es la construcción de un centro escolar.

B) En relación con el supuesto en que por el transcurso del plazo de diez años desaparece el derecho de reversión, cabe reseñar lo discutible del plazo elegido, en la medida en «que su relativa brevedad puede llegar a favorecer nuevamente un uso fraudulento por parte de la Administración», por lo que deberá exigirse siempre «que el fin que legitimó la expropiación pueda considerarse razonablemente satisfecho o no fracasado»⁴², pues el mero transcurso del plazo, sin atender al grado de implantación del uso, no debería habilitar sin más a la Administración a destinar el bien a cualesquiera fines, que pueden ser públicos o no serlo. Otra cosa supondría convertir la expropiación en un mecanismo de privación incontestable de los bienes y derechos de los ciudadanos, lo que repugnaría elementales razones de justicia material y seguridad en el tráfico jurídico.

En este sentido, la nueva regulación admite que en el transcurso de ese período se cuente «la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social», y lo que parece necesario para entender consumada la expropiación es que sólo uno de esos posibles fines se prolongue durante, al menos, diez años⁴³.

La ley opta, por tanto, por establecer un plazo para el ejercicio del derecho de reversión, de suerte que no se mantenga indefinidamente la vigencia y en cierto modo amenaza del derecho de reversión. En realidad, parecería un contrasentido que si el derecho de reversión se fundamenta en los casos de no cumplimiento del fin legitimador, no pudiera llevarse a cabo una desafectación por el cumplimiento del mismo. Es por ello que el período de implantación real y efectiva del uso no puede ser irrelevante, y así lo han entendido la nueva normativa y algunos precedentes de Derecho comparado⁴⁴.

⁴² ARZÚA ARRUGAETA, A. «Nota sobre la modificación del régimen legal del derecho de reversión expropiatoria», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, págs. 306-307.

⁴³ *Vid.* GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública*, ob. cit., pág. 243. Por el contrario sostiene una interpretación literal del precepto ÁLVAREZ CIENFUEGOS, J.M.: «Un ejemplo de oportunismo legislativo...», ob. cit., pág. 3, así como GIRALT FERNÁNDEZ, F.: «El derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas», *Actualidad Administrativa*, núm. 30, 21 al 27 de julio de 2003, pág. 738.

⁴⁴ Así, en el Derecho italiano, resume la posición doctrinal mayoritaria SAITTA, N.: *La retrocessione dei beni espropriati*, págs. 12 y ss., defendiendo la exclusión de la reversión aun en el caso de que se mantenga durante determinado período de tiempo el destino inicial y lo pierda después, ya que otra cosa supondría una interpretación extensiva de la ley, que se limita a establecer la reversión en aquellos casos en los que los bienes no hayan recibido el destino previsto.

Ahora bien, no basta con cubrir ese período (de por sí escaso) con numerosas afectaciones y reafectaciones que no llegan a consumarse para excluir el derecho de reversión, pues tal exclusión podría incurrir en fraude de ley. Si los bienes expropiados se pudieran destinar cuantas veces se quisiera a fines de utilidad pública el derecho de reversión se quedaría vacío de contenido y la invocación de la causa sería un mero pretexto. Ni tampoco es admisible desde la óptica constitucional que la desafectación de la causa que en su día justificó la expropiación desemboque en una finalidad puramente económica sin contenido de utilidad pública o interés social. El beneficiario en una expropiación, incluso privado, podría encontrarse con un patrimonio nada despreciable y seguramente de difícil justificación. En este caso habrá que controlar que la realización del fin público, cualquiera que se haya establecido, no sea meramente instrumental de intereses espurios y ajenos a los que debe perseguir la acción administrativa. Toda alteración indebida conscientemente realizada con la finalidad de despojar al expropiado de su derecho de reversión supondría una desviación de poder, y como tal debería ser controlada por los Tribunales (art. 70 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) ⁴⁵.

4.3. Un ejemplo de control jurisdiccional de los abusos en el cambio de afectación de los bienes expropiados: la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2003.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en casación mediante la Sentencia de 7 de mayo de 2003 (Ar. 5561), de la que ha sido ponente GONZÁLEZ NAVARRO, de una solicitud de reversión de unas fincas que, en esencia, dice lo siguiente:

- 1.º Que en la Real Orden del Marqués de Morgaz publicada en el Diario Oficial del Ministerio de la Marina de 4 de diciembre de 1924 se expresaba que la causa de la expropiación era «la construcción de un aeródromo en Barcelona con destino a la Escuela de Aeronáutica Militar».
- 2.º Que las fincas a cuya reversión se contrae el recurso de casación se hallan arrendadas al Real Club de Golf, un destino que en modo alguno puede considerarse compatible con el fin que motivó la expropiación de las mismas en el año 1924.
- 3.º Que ese cambio o mutación de destino ha tenido lugar mediante Orden Ministerial de 3 de febrero de 1994, por la que se desafectaron del dominio público las fincas de que se trata y pasaron a estar adscritas al Organismo Autónomo AENA, entre cuyos fines está, por un lado, adquirir bienes inmuebles con destino de dominio público de Estado para su afectación a fines de defensa (y no es este el caso porque le han sido adscritos como resultado de una desafectación de sus fines militares), y, por otro lado, enajenar mediante venta y permuta los inmuebles de dominio público estatal que dejasen de ser necesarios para la Defensa según los correspondientes planes.

La Sentencia de instancia recurrida en casación, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el 30 de julio de 1998, denegó la reversión de las fincas considerando que el fin que en

⁴⁵ *Vid.*, en cuanto a los requisitos para la apreciación de la desviación de poder, la STS de 18 de marzo de 1994, que reproduce en su FJ 4.º la reiterada doctrina de la Sala en Sentencias de 17 de diciembre de 1991, 15 de enero, 14 de febrero, 6 de marzo, 3 y 30 de abril y 14 de diciembre de 1992, 14 de octubre de 1994 y 16 de octubre de 1995, entre otras muchas.

su día legitimó la expropiación se había implantado (y se mantenía en la actualidad), y que la Administración seguía conservando la titularidad de los terrenos, puesto que la implantación del campo de golf se había realizado mediante una autorización en precario en la que se introducía como condición la imposibilidad de ejecutar edificaciones, lo que ratificaba la plena disponibilidad física y jurídica para la Administración.

Posteriormente, el Tribunal Supremo ha estimado el recurso de casación interpuesto, anulando la Sentencia del TSJ de Cataluña y reconociendo el derecho de reversión a los recurrentes por los siguientes motivos:

- 1.º Porque hubo un cambio del destino para el que fueron expropiados los bienes, lo que implicaría una desafectación por acto concluyente.
- 2.º Porque después de solicitada la reversión tuvo lugar un acto formal de desafectación del dominio público y puesta a disposición de AENA, que arrendó las fincas al Club de Golf, «y ese cambio de un destino militar a un destino deportivo, poniendo las fincas en manos privadas, proporciona fundamento jurídico a la reversión solicitada».

De este modo, el Tribunal Supremo corrige la tesis sostenida por el Tribunal *a quo*, conforme a la cual la reversión no sería procedente en la medida en que se había realizado y mantenido la *causa expropriandi*, que es justamente la tesis que parece cobrar carta de naturaleza con la nueva regulación, que impide el ejercicio del derecho de reversión cuando el uso dotacional que motivó la expropiación se haya implantado y mantenido durante un determinado período de tiempo, aun cuando dicho uso dotacional sea de naturaleza privada.

5. CONSIDERACIONES FINALES. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD; UNA NUEVA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

En definitiva, tal como se infiere de este último pronunciamiento jurisdiccional, parece que el nuevo cuerpo normativo va a significar una seria dificultad para la reversión. En el fondo del asunto no deja de ser significativo el mencionado fenómeno de la nueva concepción del derecho de propiedad, que es muy distinta desde luego a la que hace cincuenta años presidió el alumbramiento de la Ley de Expropiación Forzosa.

El artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa no fijaba inicialmente ningún plazo máximo para el cambio de afectación de los bienes expropiados, en cuanto factor habilitante para emprender la acción de reversión. Todo ello en clara consonancia con la protección y seguridad jurídicas dispensadas al derecho de propiedad. La expropiación era algo excepcional en la concepción social de la propiedad y la reversión proyectaba su sombra al acecho de cualquier posible decaimiento de la causa justificativa.

La legislación aprobada durante los años noventa en España pone de manifiesto que «la propiedad se ha convertido en una valoración, en algo que se puede transformar en dinero, y una vez que

se haya asegurado esto (y pagado) al particular, los avatares sucesivos del objeto expropiado pierden importancia»⁴⁶. La legislación en materia de urbanismo ha sido precursora de esta tendencia que ha venido a consagrar la legislación expropiatoria general.

No obstante a ello, es preciso apelar una vez más a la aplicación del clásico principio de la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 de la Constitución) para que toda actuación contraria a Derecho continúe siendo atajada por los Tribunales en aras a contrarrestar las posibles veleidades de las Administraciones Públicas con motivo del ejercicio por las mismas de una de las más importantes manifestaciones del poder público: la potestad expropiatoria.

Cabe concluir señalando que a lo largo de los años cincuenta se dictaron tres leyes que han sido la base sobre la que se ha edificado el Estado de Derecho, las tres generalmente elogiadas. La del procedimiento administrativo primero, la de la Jurisdicción contencioso-administrativa después, y, finalmente, la Ley de Expropiación Forzosa, que, como declara la Exposición de Motivos de la LOE 38/1999, está «necesitada toda ella de una revisión para adaptarse a la dinámica de nuestro tiempo».

El Tribunal Supremo viene realizando una interpretación extensiva del criterio de la afectación de los bienes expropiados a la ejecución del plan correspondiente, como ocurre cuando la expropiación tiene lugar para acometer obras con finalidad urbanística⁴⁷. Es el caso de la mayoría de las dotaciones públicas y suelos dotacionales públicos (equipamientos, espacios libres, obras, vías e infraestructuras en general). Puede afirmarse, en consecuencia, que la mayoría de las expropiaciones que realizan actualmente las Administraciones Públicas son expropiaciones urbanísticas. La problemática inherente a la divergencia de plazos existentes en la legislación sectorial (ocho años para enervar el ejercicio del derecho de reversión en materia urbanística frente a los diez que establece la LEF) es sólo una muestra representativa de las disfunciones que genera el haberse desechado la opción por un texto único, en el que se concreten las decisiones del legislador para la salvaguarda de los intereses generales.

El complejo y disperso marco normativo de la expropiación forzosa es el resultado de una más que discutible técnica legislativa, que ha propiciado una situación cuando menos confusa y de imprevisibles consecuencias sobre los todavía saturados órganos jurisdiccionales, llamados principalmente a aplicarlo. Lo dramático de este retraso judicial es que resulta difícilmente compatible con el vertiginoso ritmo al que se suceden los cambios normativos.

Las sustanciales modificaciones a que ha asistido el instituto expropiatorio en estos años, la regulación misma del procedimiento administrativo, la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa o la nueva concepción social y jurídica de la propiedad, sugieren afrontar la reforma en profundidad del marco normativo de las expropiaciones en general, y con ello de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, pese a los encomiables esfuerzos de la doctrina y la jurisprudencia que han permitido prolongar su vigencia durante medio siglo.

⁴⁶ DÍAZ LEMA, J.M.: «El derecho de reversión expropiatoria», *ob. cit.*, pág. 62.

⁴⁷ *Vid.* SSTs de 16 de octubre y de 3 de diciembre de 2002.