

Alejandro Caballero Madrid

**EL DERECHO DE REVERSIÓN
EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO**

TRABAJO FINAL DE GRADO

Dirigido por la Prof. Sra. Judit Esteve Izquierdo

Grado de Derecho



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2015

*A mi madre y mi padre por estar siempre y para todo,
a mí hermana por echarme una mano cuando hace falta
y a mis amigos y amigas por estar siempre a mi lado.*

Índice

Glosario de abreviaturas.....	3
Introducción: motivación y objetivos	5
Capítulo I. Orígenes y evolución del derecho de reversión en el Derecho español	9
Capítulo II. La expropiación urbanística	21
Capítulo III. Derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas: Concepto	25
Capítulo IV. Los supuestos de hecho de la reversión en las expropiaciones urbanísticas y sus excepciones	31
1. Reversión por alteración del uso legitimador que motivó la expropiación.....	33
2. Reversión por inejecución de la obra o no establecimiento del servicio.....	36
3. Reversión por sobrantes tras la ejecución de la obra o establecimiento del servicio.....	41
4. Reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación de un patrimonio público del suelo.....	43
5. Excepciones a la reversión de suelos expropiados para uso dotacional público.	45
a) El uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido implantado y mantenido durante ocho años.....	45
b) Que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.	48
6. Segregación del vuelo o subsuelo sin alteración del uso dotacional público.	50
Capítulo V. El ejercicio del derecho de reversión.....	53
1. Elementos subjetivos	53
a) Legitimación Activa	53
b) Legitimación Pasiva: La Administración Pública encargada de resolver y los beneficiarios.	57
2. Efectos de la reversión.....	59
3. Plazos de ejercicio del derecho de reversión	63

Conclusiones.....	67
Bibliografía.....	71
Legislación utilizada.....	75
Webs consultadas	77

Glosario de abreviaturas.

CE: Constitución Española.

D.A.: Disposición Adicional.

LEF: Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

LOE: Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

LRJPA: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LRRU: Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

LRSV o LS/1998: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

LS/1976: Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976.

LS/1992: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

REF: Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

TRLS o TRLS/2008: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

TRLSOU: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

TS: Tribunal Supremo.

Introducción: motivación y objetivos

El Derecho Urbanístico puede que sea una de las ramas del derecho más importantes para la Administración y que más puede afectar la vida de las personas que residen en los pueblos y municipios de nuestro país. De hecho, es en parte a consecuencia de la legislación existente o la falta de la misma, por lo que se ha podido proceder como se ha hecho en nuestro país en los últimos diecisiete años, en los que se ha urbanizado gran parte del suelo de nuestros municipios y se han hecho verdaderos destrozos a nuestro medio ambiente.

Una de las figuras más utilizadas por la Administración y los promotores inmobiliarios para conseguir terrenos que les reporten beneficios ha sido la expropiación forzosa y es precisamente, el ejercicio de ésta y sus consecuencias son el objeto de estudio de este trabajo de final de grado.

El presente trabajo tiene como fin profundizar en el estudio del derecho de reversión en el ámbito urbanístico, ahondando en una de las áreas del derecho administrativo más importantes y que más ramificaciones legislativas tiene, al mismo tiempo que se analizan los distintos supuestos en que procede la reversión y sus excepciones en el caso de las expropiaciones urbanísticas.

Se plantea este estudio porque al buscar posibles temáticas entorno al derecho urbanístico para la realización del Trabajo Final de Grado se pudo observar que si bien de la legislación anterior a 2007 y 2008 sí existen profundos y múltiples estudios, no existe ningún documento que recopile un estudio amplio y profundo sobre la legislación vigente dedicado al derecho de reversión en materia urbanística.

A esta cuestión se une el interés personal, académico y laboral del autor del trabajo, quien en los últimos meses ha realizado las prácticas externas del Grado de Derecho en el Servicio de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Tarragona, coincidiendo temporalmente con la realización del presente estudio. En paralelo, el autor ha ahondado en el tema de estudio desde la práctica y la teoría lo cual le ha permitido conocer más de cerca este área del derecho, puesto que su posición en dicho departamento le ha facilitado el acceso a documentación diversa sobre la materia y a información clave para la investigación y el análisis académicos del derecho de reversión.

El estudio no obvia el pasado legislativo del derecho de reversión en el Ordenamiento Jurídico Español, bien al contrario, se observará cómo ha ido variando este derecho a lo largo de la historia. Siguiendo esta premisa, se analizará la importante reforma que la Ley de Ordenación de la Edificación de 1999 operó en esta materia al modificar la redacción del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y qué cambios ha introducido en la materia el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo, que derogó completamente la LS/1998 y la LS/1992.

Por otro lado, se intentará llevar a cabo un estudio que dé como resultado un contenido original e innovador –pues no son muchos los estudios previos existentes y la gran mayoría son anteriores a los últimos cambios legislativos en la materia–, que nos permita entender que es y de dónde viene nuestro derecho de reversión en materia urbanística. Para hacerlo posible se utilizarán estudios de las anteriores legislaciones, jurisprudencia y la comparativa de la legislación vigente con las ya derogadas.

El derecho de reversión que, como se ha mencionado con anterioridad, es un ámbito del Derecho Urbanístico y del Derecho de Expropiación de gran importancia, pero que sin embargo contrasta con la teórica simplicidad con la que es regulado y desarrollado legislativamente, pues la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF) tan solo destina sus artículos 54 y 55 a la regulación del derecho de reversión, pero a pesar de tan breve desarrollo legislativo existe una gran litigiosidad en la materia.

Dada esta situación, se dispone de una abundante jurisprudencia que permite analizar la aplicación real que ha tenido a lo largo de las últimas décadas el derecho de reversión en las expropiaciones de tipo urbanístico.

La reversión urbanística es una materia que resalta por su extenso ámbito de aplicación y por derivar de la misma una serie de características en la *causa expropriandi* que la han hecho merecedora de una regulación especial.

Una de las características e ideas entorno al derecho de reversión más importantes y que se podrá observar durante la lectura de este estudio es que esta figura jurídica es un derecho de configuración legal no incorporado al derecho de propiedad del artículo 33

de la CE, como determina la jurisprudencia generada por el Tribunal Constitucional en la STC 67/1988, del 18 de abril¹.

Además, se prestará atención a cómo puede ser objeto de regulación estatal en su vertiente urbanística a través del establecimiento de criterios generales y cómo pueden ser las condiciones o la temporalidad del nacimiento del derecho de reversión, o los supuestos de exclusión, y de normas especiales con un marcado carácter mínimo o principal que sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional, como determinan la STC 164/2001, de 11 de julio² y la STC 61/1997 de 20 de marzo³.

El artículo 34.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (TRLS/2008) determina que si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procederá la reversión, salvo que concurra alguna de las circunstancias recogidas por dicho artículo y que más adelante se estudiará. El incumplimiento a la hora de destinar al fin específico establecido será sancionado mediante el otorgamiento del derecho de reversión al antiguo propietario o sus causahabientes, derecho que también permite la recuperación de los bienes expropiados mediante el pago de su justiprecio.

Cabe destacar que la jurisprudencia ha venido determinada a lo largo de los últimos años, y ya con la legislación anterior, por la competencia exclusiva del Estado para legislar en materia de Expropiación Forzosa, como en su momento confirmó la ya mencionada STC 164/2001, de 11 de julio, por lo tanto las Comunidades Autónomas tendrán que aplicar de forma plena e indisponible la legislación estatal en la materia. A su vez nos encontramos con que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que continua siendo útil, a destacar STS del 20 de marzo de 2000⁴, señala que este derecho *“está configurado por la doctrina científica más autorizada 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 desaparición del*

¹ Base de datos Aranzadi: STC núm. 67/1988 de 18 abril. RTC 1988\67.

² Base de datos Aranzadi: STC núm. 164/2001 de 11 julio. RTC 2001\164.

³ Base de datos Aranzadi: STC núm. 61/1997 de 20 marzo. RTC 1997\61.

⁴ Base de datos Aranzadi: STS de 20 marzo 2000. RJ 2000\3080.

elemento esencial de la causa que la motiva, bien por no establecerse el servicio o la obra que motivó la expropiación, así como también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación siendo en tales casos cuando el primitivo dueño, o sus causahabientes, pueden recobrar la totalidad o la parte sobrante de los expropiados, abonando a la Administración su justo precio”.

Se afronta la realización del trabajo con la intención final, que se espera conseguir, de que el lector al acabar de leerlo se haya aproximado al derecho de reversión en materia urbanística conociendo todo aquello que lo rodea.

Capítulo I. Orígenes y evolución del derecho de reversión en el Derecho español

Mediante el estudio histórico del derecho de reversión a lo largo de las diferentes regulaciones que han provocado su desarrollo y evolución en el Derecho Español, podemos observar que se introdujo como un elemento de producción pero siendo más limitado y aún menos desarrollado normativamente de lo que hoy permanece vigente.

La evolución del derecho de reversión ha sido un proceso largo caracterizado por la introducción paulatina de pequeñas modificaciones para adaptarse a las necesidades de cada momento hasta llegar a los últimos cambios normativos que modificaron la actual LEF y dieron lugar a la entrada en vigor de la nueva legislación del suelo (TRLS2008), que son las normas que regulan el derecho de reversión tal y como se conoce hoy en día.

La primera ley española que regula la expropiación forzosa es la Ley de Enajenación Forzosa de la Propiedad Particular en Beneficio Público, del 17 de Julio de 1836, era una ley breve, compuesta por sólo doce artículos, que Muñoz Machado⁵, en su obra *Expropiación y jurisdicción*, define como una normativa que se limita a hacer mención de los puntos fundamentales de la expropiación, introduciendo los elementos básicos de la disciplina. Por tanto define una regulación poco detallada, y que tiene como rasgos más característicos la defensa a ultranza de la propiedad y su imperfección técnica, lo que la convirtió en una normativa llena de lagunas como ya pusiera de manifiesto A. Pérez Moreno⁶.

Para entender esa importancia de la defensa de la propiedad privada debemos situarnos históricamente. En ese momento en España existía el sufragio censitario, que ligaba el voto a la propiedad de bienes inmuebles, lo cual produjo que el poder legislativo representara los intereses de estos propietarios protegiéndolos y evitando los posibles abusos de la expropiación. No obstante en un principio no fue regulado el derecho de reversión en esta ley.

⁵ MUÑOZ MACHADO, S. *Expropiación y Jurisdicción*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1976, Pág. 41.

⁶ PÉREZ MORENO, A. *La Reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Instituto García de Oviedo, 1967, Pág. 17 - 18.

Fue tras la tramitación de esta ley en 1836, cuando el Marqués de Miraflores propone una adición “sacada de una Ley Francesa”, según la cual “si por circunstancias de cualquier especie, y después de haberse procedido a la expropiación la obra no se realizase, queda el dueño en libertad de recuperar el bien expropiado”⁷. El autor de esta adición continua su argumentación diciendo que “podría haber muchos pretextos para calificar una obra de utilidad pública y la obra no verificarse y en este caso el propietario debe tener su derecho a salvo para readquirir la propiedad de la finca”⁸.

Como se puede observar con esta adición se busca garantizar la legalidad de la actuación administrativa, mediante la reversión expropiatoria, que si bien se toma prestada de la regulación francesa, a la hora de ser regulada la Ley española se aleja notablemente de su homónima francesa⁹ al no entender el derecho de reversión como una facultad del expropiado, que sería el que decidiría si lo ejerciera o no, y plantearlo en el ámbito de la obligación a ser revertido, lo cual consideraban muy gravoso, y por lo tanto planteaban la reversión desde un plano de puesta en venta del terreno desafectado, en el que, a igual oferta el dueño afectado por la expropiación sería “preferido” a cualesquier otro comprador, este planteamiento llevó a la siguiente redacción del artículo 9 de la Ley de Enajenación Forzosa de 1936: “*En el caso de no ejecutarse la obra que dió lugar a la expropiación si el Gobierno o el empresario resolviesen deshacerse de toda o parte de la finca que se hubiese cedió el respectivo dueño será preferido en igualdad de precio a otro cualquier comprador*”

Esta redacción procuró una menor eficacia como garantía del derecho de propiedad, pues lo que realmente plantea la ley es un derecho de tanteo o retracto que da un derecho de preferencia al expropiado ante cualquier otro comprador en igualdad de precio¹⁰.

⁷ Diario de Sesiones de Cortes. Estamento de Próceres. Legislatura de 1836. Sesión de 2 de Enero de 1836.

⁸ Diario de Sesiones de Cortes. Estamento de Próceres. Legislatura de 1836. Sesión de 15 de Enero de 1836.

⁹ PÉREZ MORENO, A. *La Reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Instituto García de Oviedo, 1967, Pág 19.

¹⁰ RODRÍGUEZ MARTÍN, C. Derecho de tanteo o retracto. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 48, 1876, Pág 298.

Una diferencia respecto a la normativa vigente que podemos observar en relación a esta primera Ley, es el hecho de que la reversión solo se podía producir en caso de inejecución de la obra, mientras que en la actualidad la reversión se prevé ante tres supuestos: inejecución de obra, existencia de sobrantes y desafección.

Esta Ley fue desarrollada diecisiete años después por el Reglamento aprobado mediante el Real Decreto de 27 de julio de 1853, que dicta el Reglamento para la ejecución de la Ley de 17 de julio de 1836 sobre enajenación forzosa por causa de la utilidad pública, pero en la que no se desarrolló la ya de por sí escasa regulación del pseudo derecho de reversión que reconocía.

En 1864 se aprueba la Ley de Parcelas de 1864, que regula por primera vez, un derecho de reversión expropiatoria que recibe tal denominación. Esta ley se mantuvo vigente hasta que fue derogada por el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, que aprobó la Ley del Patrimonio del Estado, pues la aprobación de la LEF no había considerado su derogación.

Dicha ley en su artículo 4 preveía que: *“En toda la parcela expropiada con arreglo a la ley de 17 de julio de 1836, el propietario colindante, conforme al espíritu de la propia Ley tendrá el derecho de reversión, reintegrando el precio de expropiación y el importe de las mejoras útiles y necesarias, si las hubiese, siempre que por sí mismo o sus herederos siguieran poseyendo el terreno colindante que de aquélla hubiera formado parte y no hubiesen transcurrido quince años desde la expropiación”*.

Se puede observar que el derecho de reversión en este caso quedaba limitado a la posibilidad de adquirir en condiciones privilegiadas el terreno, tras la pérdida de la *causa expropiandi* que llevó a la expropiación forzosa, en los casos en que el propietario colindante hubiese sido el dueño de la parcela en estado de venta.

Se habla de condiciones privilegiadas porque plantea que puede adquirir el terreno mediante el pago de justiprecio y el pago de las mejoras en caso de existir y ser estas útiles y necesarias, lo que no le obligaría a igualar otras ofertas o precios de tasación que incluiría la plusvalía que puede generar la unión de fincas.

Esta ley introduce un derecho de reversión expropiatoria que se plantea desde la voluntad de evitar el fraccionamiento de la propiedad por encima de la voluntad de proteger al expropiado frente a expropiaciones injustificadas, y que solo será aplicable a

las parcelas. Es importante este último dato, pues según C. Rodríguez Martín se define como parcela “un terreno que por sí sólo no pueda formar un solar de los ordinarios conforme a los planos de edificación aprobados”¹¹, y si el terreno afectado por la pérdida de la *causa expropriandi* no cumpliera este requisito no le sería aplicable la Ley de Parcelas, sino el derecho de tanteo que regulaba el artículo 9 de la Ley de 17 de julio de 1836, de Enajenación Forzosa¹².

Cabe resaltar diversas características de esta norma que se extraían de su articulado, el privilegio era transmisible *mortis causa*, el derecho de reversión estaba sometido a un plazo de caducidad de quince años desde la expropiación y se debía mantener, como se ha dicho anteriormente, la propiedad del bien colindante al inmueble, pues como ya se ha comentado la *ratio legis* de dicha ley era evitar la división de la propiedad.

Finalmente cabe destacar que el artículo 5 de dicha norma contemplaba la reversión en el supuesto de carreteras donde se produjese una desafectación de los terrenos (por abandono o pérdida de uso) y la existencia de sobrantes (es decir terrenos que no fuesen necesarios para el uso que provocó la expropiación), estos supuestos se generalizarían más tarde en la legislación de expropiación forzosa de 1879.

En 1869 se aprueba una nueva Constitución que introduce la necesidad del mandamiento judicial para llevar a cabo la expropiación forzosa¹³, alejando así este proceso del puro trámite administrativo que hasta ese momento era necesario, tal y como sucede en la actualidad. Para adecuar la legislación expropiatoria a esta nueva Constitución, se aprobó el Decreto de 12 de agosto de 1869, que constaba solo de seis artículos. Esta nueva normativa no altera el régimen de la reversión, pues solo tenía como objeto la regulación de la nueva y necesaria fase judicial de la expropiación, manteniendo como norma reguladora de la materia para todo lo demás la Ley de 1836.

¹¹ RODRÍGUEZ MARTÍN, C. Derecho de tanteo o retracto. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo 48, 1876. Pág. 299.

¹² RODRÍGUEZ MARTÍN, C. Derecho de tanteo o retracto. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo 48, 1876. Pág. 299.

¹³ España. Constitución Española de 1869, de 6 de Junio. Art. 14: *nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilización común y en virtud del mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado.*

La Ley de Expropiación Forzosa de 1879 es una norma que buscaba regular la acción expropiatoria en virtud a la entonces vigente Constitución Española de 1876. Esta Constitución elimina la necesidad de la intervención judicial para llevar a cabo la expropiación forzosa, y vuelve al sistema tradicional en el cual el procedimiento de expropiación forzosa es únicamente administrativo¹⁴.

Esta nueva normativa del ejercicio expropiatorio dejará de regular el derecho de reversión como un derecho de tanteo del expropiado en caso de no ejecución de la obra para darle la naturaleza jurídica que hoy conocemos y dotarlo de una extensión similar a la vigente hasta hace poco en nuestro ordenamiento¹⁵, y que buscaba solucionar los problemas de indefensión de los expropiados ante el acuerdo de necesidad de ocupación, que no podía ser impugnado para dar mayor celeridad al expediente de expropiación.

El derecho de reversión que preveía esta ley cubría todos los supuestos planteables de no afectación de la obra para el fin que motivó la expropiación: no ejecución de la obra, desafectación y existencia de sobrantes.

A su vez esta ley agilizó y facilitó el derecho de reversión ya que agilizó y facilitó su ejercicio, pues el propietario expropiado tan solo debía pagar el justiprecio que había recibido o que proporcionalmente correspondía a la parcela.

¹⁴ España. Constitución Española de 1876, de 30 de Junio. España.: Art. 10: *No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad, sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.*

¹⁵ España. Ley de Expropiación Forzosa de 1879, de 10 de Enero. Art. 43: *En caso de no ejecutarse la obra que hubiese exigido la expropiación, en el de que aun ejecutada resultase alguna parcela sobrante, así como en el de quedar las fincas sin aplicación por haberse terminado el objeto de la enajenación forzosa, el primitivo dueño podrá recobrar lo expropiado, devolviendo la suma que hubiere recibido o que proporcionalmente corresponda por la parcela, a menos que la porción aludida sea de las que sin ser indispensables para la obra fueron cedidas por conveniencia del propietario, con arreglo a la última prescripción del art. 23.*

Los dueños primitivos podrán ejercitar el derecho que les concede el párrafo anterior en el plazo de un mes, a contar desde el día en que la Administración les notifique la no ejecución o desaparición de la obra que motivó la ocupación del todo o parte de las fincas que les fueron expropiadas; y pasado aquél sin pedir la reversión, se entenderá que el Estado puede disponer de la finca.

El artículo 43 de dicha ley establecía un mes como plazo de caducidad para ejercitar el derecho de reversión desde la notificación del Ayuntamiento de la desafectación o desaparición de la *causa expropiandi*, se puede observar la carencia de regulación en los supuestos en que no exista tal notificación.

Esta ley fue desarrollada por el Real Decreto de 13 de Junio de 1879, que aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, e incluyó una serie de precisiones como son determinar que el órgano responsable de la notificación de la posibilidad de ejercer el derecho de reversión era el Gobernador, o la configuración de la devolución del justiprecio como requisito del ejercicio del derecho de reversión¹⁶.

También procedió a limitar la reversión de sobrantes en base al artículo 73 para evitar que los terrenos circundantes a las obras públicas pasen íntegramente a los propietarios quienes ninguna riqueza han creado sobre ellos, tal y como señalaba la STS de 17 de junio de 1930¹⁷. Sobre la existencia de sobrantes de las obras de encauzamiento del río Segre declaraba que *“no sería justo, ni moral, ni equitativo, que el extraordinario aumento que los terrenos defendidos han de tener pase integro a los propietarios que ninguna riqueza han creado sobre ellos y cuyo dominio, si existe, en la parte de la ribera principalmente, es puramente nominal; siendo por el contrario, perfectamente lógico que el Estado y las corporaciones por él delegadas puedan obtener los beneficios que de sus obras se deducen, que podrán y deberán ser siempre aplicables a mejoras urbanas muy necesarias”*

Como se hacía mención anteriormente, era el Gobernador el que debía notificar en el plazo de un mes al dueño de la finca para que éste expresase su voluntad o no de readquirir la finca, devolviendo el justiprecio. Si el propietario rechazaba o no mostraba su voluntad de recuperación, el estado podía disponer de la propiedad como considerase oportuno en virtud de los artículos 72 y 73 del reglamento.

¹⁶ España. Real Decreto de 13 de junio de 1879, que aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de Enero de 1879. Art.72 -73.

¹⁷ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. Madrid: Ed. La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006.

En definitiva el modelo regulado en 1879 buscaba constituir una garantía sustitutoria de la impugnación de la declaración de la necesidad de la ocupación¹⁸. Se facilitó el ejercicio del derecho de reversión, ampliando los supuestos en los que surge y sin que se fijase plazo de caducidad al derecho cuando se notificaba. Sería más adelante, en 1886, cuando se convino la necesidad de instaurar un plazo de diez años, para que la reversión se hiciese en el mismo precio que la tasación de la expropiación¹⁹, es decir, se buscaba instaurar un plazo de caducidad al ejercicio del derecho de reversión.

Estas normas se acompañaron en las diferentes épocas de legislaciones que preveían especialidades en materia de reversión y que en el ámbito urbanístico han negado la existencia del derecho de reversión en el supuesto de sobrantes²⁰. Asimismo, desde 1992 operan en este ámbito las dos hipótesis de supresión del derecho de reversión que sólo en 1999, con la nueva redacción que a los artículos 54 y 55 de la LEF da la Disposición Adicional Cuarta de la LOE de 5 de noviembre de 1999, se ha extendido con carácter general a todos los supuestos de reversión.

No fue hasta el 24 de Julio de 1918 cuando se aprobó la conocida como Ley Cambó, que buscaba exclusivamente la reforma de la Ley de expropiación Forzosa de 1879 que dio lugar a su nuevo artículo 43²¹ que permitiría cambiar de ubicación ciertas

¹⁸ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. Madrid: Ed. La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006. Pág. 79.

¹⁹ DE AZOLA, P. *La expropiación forzosa. Examen del Proyecto de Ley presentado a las Cortes por el Excmo. Señor Ministro de Fomento Don Eugenio Montero Ríos*. Madrid: Imprenta de Fortanet, 1886. Pág. 46.

²⁰ GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L: *El supuesto derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas*. RAP, núm 41, 1963.

²¹ España. Ley de Expropiación Forzosa de 1879 (Reforma de la Ley Cambó de 24 de Julio de 1918). Art. 43: *En caso de no ejecutarse la obra que hubiere exigido la expropiación, en el de que aun ejecutada resultase alguna parcela sobrante, así como en el de quedar las fincas sin aplicación por haberse terminado el objeto de la enajenación forzosa, el primitivo dueño o sus causahabientes, podrán recobrar lo expropiado, abonando su importe mediante justiprecio practicado en la misma forma prevista en la sección tercera. Ese justiprecio se referirá al valor que tenga la finca en el momento en que se solicite su reincorporación.*

Los dueños primitivos podrán ejercitar el derecho que les concede el párrafo anterior en el plazo de un mes, a contar desde el día en que la Administración les notifique la no ejecución, terminación o desaparición de la obra que motivó la ocupación del todo o parte de las fincas que les fueron expropiadas, y cuando tal notificación se intentará y se declarase desierta por resolución administrativa

instalaciones por necesidades urbanísticas y por tanto variar el uso inicial de los terrenos que fueron expropiados. No obstante aun cambiando este artículo lo que no se hace es alterar la prohibición de impugnar el acuerdo que obliga a llevar a cabo la ocupación que da origen al uso. Estas modificaciones pusieron fin a la duración indefinida del derecho de reversión haciéndolo prescriptible, tal y como se extraía del prólogo de la Ley.

A su vez determinó una nueva manera para fijar el contenido económico de la reversión, dando lugar a que la cuantía de la indemnización reversional se determinara *ex novo*, siguiendo las reglas establecidas en la sección tercera que regulaba el cálculo del justiprecio de la expropiación. Esta innovación buscaba evitar los enriquecimientos injustos de los propietarios que habían sido expropiados cuando el valor de sus fincas hubiese aumentado.

También se corrigió la falta de precisión de la anterior ley, Ley de 1879, en relación a la capacidad de transmisión del derecho de reversión, de este modo se expresa que el derecho de reversión podía ser ejercitado por los causahabientes del expropiado y se mantiene la posibilidad de transmisión *mortis causa* o *intervivos* reconocidos por parte de la jurisprudencia, en las STS de 9 de diciembre de 1887 y de 31 de mayo de 1892²².

La reforma se completa por el Real Decreto del 10 de enero de 1919 que aprobó el Reglamento de Expropiación Forzosa, esta norma en su artículo 72 admite de forma expresa la capacidad del interesado de solicitar la reversión sin esperar a la notificación de la Administración.

dentro del plazo de un mes, a contar desde la segunda publicación en el Boletín Oficial de la provincia del antedicho acuerdo.

Pasado cualquiera de dichos plazos sin que se pida la reversión el propietario de la finca por título de enajenación forzosa, podrá disponer libremente de la misma, transcurridos treinta años desde la fecha en que el expropiante tomó posesión de la finca, siempre que dentro de él hubiere quedado terminada la obra, cesará el derecho que concede este artículo para recobrar la totalidad o parte de lo expropiado al primitivo dueño y a sus causahabientes. Si antes de los treinta años quedase la obra inejecutada o el terreno sobrante, la administración impondrá al expropiante o hará por sí cuando lo fuere el requerimiento a que se refiere el segundo párrafo de este artículo.

Para las fincas expropiadas con anterioridad a la promulgación de la presente Ley, este plazo comenzará a contarse desde la fecha misma de la promulgación.

²² TRAVER, V.: La reforma del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 1. 1918. España.

Fue en 1954 cuando se aprobó la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (LEF), vigente con alguna modificación hasta la actualidad, y su posterior Reglamento de 1955. La LEF sustituyó a la Ley de Expropiación forzosa de 1879.

La LEF destina dos artículos al derecho de reversión, los artículos 54 y 55. Se trata de una norma que busca la defensa de los intereses del expropiado, y reconoce en el propio contenido de la ley la dificultad para determinar el “momento a partir del cual puede estimarse que de hecho concurre el supuesto de la reversión.”.

Con esta nueva Ley de Expropiación Forzosa de 1954 se observa la inclusión de una serie de novedades respecto al ejercicio del Derecho de Reversión. En primer lugar, en el artículo 55 originario²³, se fijaba un mes como plazo para ejercitar el derecho de reversión, en los casos en que no existiese notificación administrativa este plazo comenzaba a contar en el momento en que compareciese el interesado ante la Administración considerándose a partir de ese momento notificado.

En la LEF también se introduce una segunda novedad que modifica el cálculo de la indemnización reversional. El articulado determina que se hace coincidir la indemnización con el valor real que la cosa tuviese en el momento de la reversión, pero matiza que si la reversión tiene lugar antes del plazo de dos años desde la ocupación, se entenderá que el precio debe ser el inicial, salvo que en el objeto expropiado se hubieran realizado mejoras o producido daños que afecten a dicha valoración, tal y como determinaba el artículo 54 originario²⁴.

La LEF no recoge el condicionamiento que introdujo en nuestra legislación la Ley Cambó, la cual determinaba que la reversión se ejercitará en el plazo de treinta años

²³ España. Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Art. 55: “*el plazo para que le dueño primitivo o sus causahabientes puedan ejercer el derecho de reversión reconocido en el artículo anterior será el de un mes, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado la inejecución, terminación o desaparición de la obra o servicio público, o desde que el particular comparezca en el expediente dándose por notificado*”.

²⁴ España. Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Art. 54.: “*cuando entre la ocupación administrativa y la reversión prevista en este artículo no hayan transcurrido más de dos años, se entenderá que el precio debe ser el inicial, salvo que en el objeto expropiados hubieren realizado mejoras o daños que afecten a dicha valoración*”.

desde la toma de posesión. En este sentido, algunos autores²⁵ afirman que era difícil determinar si esta omisión respondía a algún criterio o había de ser corregida en el Reglamento.

Finalmente, y para poder tener una visión completa, aunque resumida, de la evolución del Derecho de Reversión a lo largo de nuestra historia y de los diferentes cambios normativos; cabe recordar el cambio normativo que se lleva a cabo del derecho de reversión tras la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 operada por la D.A. Quinta de la Ley de 5 de noviembre de 1999, de Ordenación de la Edificación. Esta reforma buscaba “poner al día su regulación”, según su propia exposición de motivos.

En primer lugar, cabe destacar que dicha reforma supuso hacer extensiva a la regulación general de la expropiación forzosa dos hipótesis de supresión del derecho de reversión introducidos ya para las expropiaciones urbanísticas por la Ley 8/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Según el actual artículo 54.2 LEF, que surge de esta reforma, no cabe el derecho de reversión en los supuestos de nueva afectación del bien expropiado a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social y en los supuestos de afectación a una *causa expropriandi* durante diez años desde la terminación de la obra o establecimiento del servicio.

Esta reforma también estableció un plazo de caducidad, fijado en veinte años, en los supuestos en los que la Administración incumpla con su deber de notificación ante la aparición de un supuesto de reversión.

Estos dos cambios en la legislación han tenido como resultado una limitación de la operatividad del derecho de reversión, que en la anterior regulación de la LEF original de 1954 se podía llegar a considerar desmesurada por algunos autores²⁶.

La reforma puso solución a los problemas de aplicación de la LEF surgidos tras la aprobación de la Constitución y la aparición de la Comunidades Autónomas, de este

²⁵ GARCIA DE ENTRERRIA, E. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Civitas, 1984 (Edición Original 1956). Pág. 141.

²⁶ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. Madrid: Ed. La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006. Pág. 109.

modo el artículo 54.4 tras la reforma, estableció reglas para la determinación de la Administración competente para resolver sobre la procedencia de la reversión, según la titularidad del bien pertenezca a una u otra Administración se habrá de solicitar el derecho de reversión ante la que recaiga la mencionada titularidad. En los casos en que el bien no sea de titularidad pública la Administración competente será aquella a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación.

Tras la reforma aplicada por la LOE el nuevo artículo 54 en su apartado 5 derogó lo regulado por el artículo 69.1 REF. Con esta reforma el derecho de reversión se hizo oponible a los terceros adquirentes que inscriban los títulos de los respectivos derechos conforme a la Ley Hipotecaria, siendo necesario hacer constar en el Registro de la Propiedad el derecho preferente de los reversionistas.

Tras visualizar estas dos medidas que debilitaban la posición de aquellos que desearan ejercitar el derecho de reversión, cabe destacar que esta reforma introdujo la ampliación del plazo del ejercicio de derecho de reversión en las hipótesis en las que la Administración notificaba la producción del supuesto de reversión de uno a tres meses, lo que supone una medida favorable para los reversionistas.

Por último, el actual artículo 55 LEF, surgido de la reforma que introdujo la LOE, modificó el sistema de valoración del bien objeto de reversión estableciendo como regla general la actualización del justiprecio conforme a la evolución del IPC y sancionando con la caducidad del derecho de reversión la falta de pago o consignación de la indemnización reversional desde la determinación de la misma en vía administrativa , en su caso, la falta de pago de las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte.

Por último cabe destacar que la Disposición Derogatoria Segunda de la LOE determinó que “los artículos del 64 al 70 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por el Decreto de 26 de abril de 1957, seguirán vigentes en cuanto no se opongan o resulten compatibles con lo establecido por la disposición adicional quinta”, que sigue siendo la legislación en vigor, pues no se ha legislado un nuevo Reglamento de Expropiación Forzosa en un plazo de seis meses tal y como preveía la Disposición Final Tercera de la LOE.

Capítulo II. La expropiación urbanística

Plantear un estudio sobre el derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas sin duda debe comenzar por definir a qué se hace referencia cuando se habla de expropiación urbanística.

Para poder considerar una expropiación como urbanística la jurisprudencia referida a la Ley del Suelo de 1956 consideró que la obra que se ejecutase debía tener como finalidad realizar un plan urbanístico, no entendiéndose como tal la adquisición de terrenos para servicios públicos concretos, al entenderse que no se estaba en presencia de una expropiación urbanística, pensada para repartir las cargas y los beneficios de la urbanización²⁷.

Más tarde con la aprobación del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 este concepto sufrió variaciones al incluir el artículo 134 de esta ley, por el que el sistema de expropiación se aplicaba por polígonos, unidades completas, la de algunos elementos o para realizar actuaciones aisladas en el suelo urbano²⁸. El texto refundido de la LS/1992, en su artículo 206, dispuso que la expropiación abarcaba también la realización de obras públicas concretas, pero este artículo fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997²⁹.

Actualmente el artículo 29 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo, y en la línea de lo que ya planteaba el artículo 34 de la LRSV de 1998, contiene una definición de las expropiaciones urbanísticas más amplia y desarrollada que la dispuesta por anteriores leyes, entendiéndose por ellas aquellas operaciones destinadas al cumplimiento de alguno de los fines perseguidos por el derecho urbanístico. Por lo tanto, se entiende que los fines

²⁷ CARRETERO PÉREZ, A. La expropiación urbanística y el texto refundido de la ley del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 51, 1977. Pág 16.

²⁸ España. Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Art. 134: 1. *El sistema de expropiación se aplicará por polígonos o unidades de actuación completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en los mismos.* 2. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior, la expropiación forzosa podrá aplicarse para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o la de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano.*

²⁹ Base de datos: STC núm. 61/1997 de 20 marzo. RTC 1997\61.

contemplados por la legislación urbanística se configuran como los criterios determinantes de la caracterización de las expropiaciones urbanísticas y así, en la medida en que estén motivadas por fines previstos por la legislación urbanística, se tratará siempre de expropiaciones urbanísticas.

Así pues se puede hablar de expropiaciones urbanísticas cuando se cumplen alguna de estas funciones: Expropiación como sanción por la inobservancia de la función social de la propiedad; expropiación como sistema de actuación para la ejecución del planeamiento, expropiación como instrumento para la ejecución de los sistemas generales en suelo urbano o urbanizable y de actuaciones urbanísticas aisladas en suelo urbano, expropiación como mecanismo para la constitución o ampliación de patrimonios públicos del suelo y expropiación como técnica para obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social³⁰.

Este destino de los terrenos expropiados por razones urbanísticas el que se ha ido regulando en las diferentes leyes del suelo, hasta llegar a la actualidad, como elemento esencial para saber si se mantiene la expropiación o puede ejercerse el derecho de reversión.

El artículo 225 de la LS/1992, estableció en su primer apartado que “los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el plan correspondiente”. Y era en el apartado siguiente cuando se llevaba a cabo la regulación para regular cuando procedía la reversión en el supuesto de modificación del planeamiento, a su vez el apartado 3 del mismo artículo disponía que debían transcurrir diez años sin que se hubiera concluido la urbanización para ejercitar el derecho de reversión, y en el artículo 226, se determinaban los deberes urbanísticos.

La LRSV/1998, reproducía de forma literal en su artículo 40.1 lo que exponía su correlativo de la LS/1992, y era en sus siguientes apartados donde recogía los mismos supuestos que la LS/1992 con alguna modificación.

³⁰ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. Madrid: Ed. La Ley Grupo Wolters Kluwer. 2006.

La Ley vigente, el TRLS/2008, en el artículo 34, no empieza con una norma como la del apartado del art 225, LS/1992 y 40, LRSV/1998, si bien presupone que el destino de los terrenos expropiados ha de ser establecido por el instrumento de ordenación territorial y urbanismo vigente en el momento de la expropiación. Ahora bien, las consecuencias de la alteración de la ordenación, en virtud de modificación o revisión, no darán lugar en todo caso a la reversión, sino que pueden determinar la retasación. De ahí que el nombre del artículo 34, “supuesto de reversión y de tasación” difiera de los artículos de las leyes anteriores que tan solo cubrían los “supuestos de reversión”.

Capítulo III. Derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas: Concepto

El derecho de reversión es un derecho de configuración legal que emana de nuestra Constitución, de la cual deriva el derecho del expropiado a hacer cesar los efectos de la expropiación cuando desaparece la causa que motivó la misma. El propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 67/1988, de 18 de abril, consideró el derecho de reversión como un derecho sin rango constitucional, situándolo simplemente como un derecho de configuración legal, por lo tanto este podrá ser eliminado o modulado por el legislador en supuestos específicos.

El artículo 33.3 de la Constitución Española establece que “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”, y si bien señala la existencia de derecho a una indemnización o justiprecio, no alude a la reversión como tal. La doctrina del Tribunal Constitucional es clara y contundente sobre el carácter exclusivamente legal, no constitucional, de la reversión, como podemos observar en la STC 164/2011, de 11 de julio, que resolvió sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de la LRSV de 1998.

Es de estos principios de protección de la propiedad de los que nace el derecho de reversión que, según la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (LEF) es “*un principio de validez inconcusa según el cual, frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, debe remitir, en todo lo posible al menos, los efectos económicos de esta*”. En base a esta definición se entiende que los bienes expropiados deberán ser restituidos a su primitivo dueño o sus causahabientes, abonando éstos su precio, en caso de que los reclamen^{31 32}.

El artículo 54.1 LEF, surgido de la redacción de la D.A. quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, dispone que “*en el caso de no ejecutarse*

³¹ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Ed. Comares, págs. 183.

³² GIMENO FELIU.: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid: Ed. Civitas, 1996.

la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente".

La reversión constituye una de las garantías fundamentales del administrado, la LEF justifica y legitima la privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos mediante el ejercicio de la expropiación, cuando se ejerza para obtener como resultado un fin de utilidad pública o de interés social (artículo 1 y 9 a 14 de la LEF), por lo tanto es racional que cuando no se produzca la afectación al fin concreto que determinó la expropiación, se reconozca al expropiado el derecho de recobrar el bien que le fue expropiado.

En esta línea doctrinal es García de Enterría³³ quien entiende la reversión como "*la última garantía que el sistema legal exige en beneficio del expropiado que se manifiesta posteriormente a la íntegra consumación de la expropiación y que se concreta en el derecho con que se habilita al expropiado para recuperar el bien que fue objeto de la expropiación*".

En relación con la regulación del derecho de reversión se plantea, como lo hace Casino Rubio³⁴, si el derecho de reversión surge en el momento de llevarse a cabo la expropiación, y será regulado por las normas vigentes en ese momento, o si se trata de un derecho que nace cuando se procede a ejercerlo. La doctrina mayoritaria y la jurisprudencia apoyan esta segunda tesis.

De esta forma el derecho de reversión se entiende que no es una continuación de un expediente de expropiación forzosa sino un derecho, otorgado cuando, procede a los que fueron dueños de fincas expropiadas. Y se concibe que el expediente de reversión no constituye parte o continuación del de expropiación sino un expediente distinto y separado.

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 2ª. ed., vol. II, pág. 293.

³⁴ CASINO RUBIO. Breves consideraciones en torno al nacimiento y la legislación aplicable al derecho de reversión en la expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública*. nº 131. Madrid. Págs. 252 y siguientes.

En esta línea, la Sentencia de 4 de abril de 1979³⁵ considera que "*el expediente administrativo de reversión es independiente del anterior de expropiación y se regula por la ley vigente al ejercicio de la reversión*". La Sentencia de 9 de febrero de 1984³⁶ apoya esta tesis, al afirmar que la reversión es "un derecho nuevo que no es continuación de un expediente expropiatorio, ha de regularse por la Ley vigente en el momento de ejercitarse, aunque el expediente [de expropiación] se iniciase antes de su entrada en vigor".

En esta mismo sentido jurisprudencial la Sentencia de 10 de mayo de 1988³⁷ confirma que el "derecho de reversión según viene declarando esta Sala, entre otras en sus STS de 5 de noviembre de 1960, 6 de diciembre de 1962, 27 de abril 1964, 16 de mayo 1972, 20 de febrero de 1978 y 9 de febrero de 1984³⁸, es un derecho autónomo, nuevo, que no es continuación del expediente expropiatorio anterior, que procede en los casos que establece la vigente LEF y su Reglamento, aunque la expropiación se hubiera consumado antes de su entrada en vigor".

Por ello, puede convenirse en el acierto de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 38/1999, según la cual "*lo establecido en la disposición adicional quinta no será de aplicación a aquellos bienes y derechos sobre los que, a la entrada en vigor de la ley, se hubiera presentado la solicitud de reversión*". Pero parece censurable la disposición final cuarta, que liga esto con la entrada en vigor de la adicional quinta al día siguiente de la publicación de la ley (esto es, el día 7 de noviembre de 1999), pues ya que la inmediatez privilegia a los que, antes de la entrada en vigor hayan solicitado la reversión.

No faltan quienes consideran que el derecho de reversión ha de considerarse nacido ya al tiempo de la expropiación, con lo que, al menos en cuanto a los términos y extensión del derecho de reversión, tal vez habría que aplicarle la legislación vigente al tiempo de la expropiación. Así, Gimeno Feliu³⁹ afirma que el derecho de reversión surge en el

³⁵ Base de datos Aranzadi: STS de 4 de abril de 1979. RJ 1979/1215.

³⁶ Base de datos Aranzadi: STS de 9 de febrero de 1984 RJ 1984/1784.

³⁷ Base de datos Aranzadi: STS de 10 de mayo de 1988. RJ 1988/4142.

³⁸ Base de datos Aranzadi: Sentencias del Tribunal Supremo: RJ 1960/3379, RJ 1962/4806, RJ 1964/2652, RJ 1972/2368, RJ 1978/407 y RJ 1984/1784.

³⁹ GIMENO FELIU. *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Ed. Civitas, 1996. Pág. 147.

momento de la expropiación, si bien su eficacia queda condicionada a ciertas circunstancias. De hecho, la consideración de que el derecho de reversión ha nacido ya al consumarse la expropiación y no es una mera expectativa de derecho quedaría confirmada por su transmisibilidad, tanto *inter vivos* como *mortis causa*.

Pero en realidad, mientras no se cumplan las condiciones previstas legalmente, el primitivo dueño o su causahabiente no disponen de una mera expectativa de derecho, como mera esperanza de una ventaja, sino que son titulares de un derecho condicional, derecho ya nacido, cuyos efectos están en suspenso o como un derecho eventual, que es el que no existe actualmente, pues su nacimiento depende de la llegada de uno o varios elementos exigidos por la Ley, pero que tiene su base en una situación jurídica preexistente, que le confiere su valor patrimonial.

Si consideramos que el derecho de reversión ha nacido ya al consumarse la expropiación (como derecho condicional o eventual) y no es una mera expectativa de derecho, serían aplicables las disposiciones transitorias primera y cuarta del Código Civil (que se reputan aplicables para resolver los problemas de derecho transitorio cuando las leyes no prevean otra cosa), que indican que el derecho ha de regirse en cuanto a sus términos y su extensión, por la legislación vigente al momento de nacer.

Si bien, al no haberse ejercitado con anterioridad (sin que la ley distinga los supuestos en que no se ejercitó porque no se quiso o porque no se pudo), habrá que cumplir con la legislación vigente al tiempo de ejercitar el derecho, y cumplir con lo que esta diga sobre ejercicio, duración y procedimientos para hacer valer el derecho de reversión. En esta dirección apunta la clara dicción de la disposición transitoria segunda de la Ley 38/1999 que opta por la aplicación íntegra del nuevo régimen a las nuevas solicitudes.

Cabe resaltar como se ha mencionado anteriormente, que el derecho de reversión se regula en los artículos 54 y 55 de la LEF, surgidos de la reforma llevada a cabo por la LOE de 1999, y por los artículos 63 y siguientes del Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957, siempre que sean compatibles con la regulación de la LEF vigente.

En la regulación general del derecho de reversión, que hayamos en la LEF, se regula cuando se permite ejercitarse la reversión, que es o bien en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio, o bien cuando desaparezca la afectación de los bienes

o derechos en la obras o servicios que motivaron la expropiación, tal y como ya se ha dicho anteriormente.

Del análisis de esta regulación general, se puede extraer la dificultad que supondrá su aplicación en materia urbanística, puesto que en base a la definición de “plan de urbanismo” se entiende que la obra para la que se expropia un terreno ordenado es la obra de urbanización. Luego, aplicando los principios generales, la reversión procederá cuando no se destine la finca expropiada a esa obra. De la dificultad para definir cuándo se ejecutó el fin que motivó la *causa expropriandi* y cuando se produce la inejecución podemos encontrar una gran diversidad de doctrina y jurisprudencia, siendo mayoritaria la que entiende que el fin del Plan de urbanismo es la urbanización en sí, siendo el destino concreto que se disponga para el terreno dentro de esos planes lo de menos. Por lo tanto se entiende que una vez llevada a cabo la expropiación, las modificaciones del plan no afectan, pues el destino final, es decir, la obra a realizar sigue siendo la misma: urbanizar⁴⁰.

No obstante las expropiaciones urbanísticas tienen una regulación especial, contenida el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR) que, como ya hemos mencionado, en su artículo 34 regula la reversión aplicada a estas expropiaciones.

La Ley 38/1999 en su Disposición Final primera, letra d) determina que el fundamento constitucional del derecho de reversión se regula en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que dispone que sea el Estado el que tiene la competencia exclusiva en relación con la legislación en materia de expropiación forzosa. La STC 37/1987, de 26 de marzo⁴¹, dispuso que la Constitución “ha reservado en exclusiva al estado la competencia sobre la legislación de expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica”.

Cabe destacar que, ante la aparición de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, se ha cuestionado la competencia exclusiva del Estado para regular el derecho de reversión en materia urbanística. No obstante la Sentencia del

⁴⁰ ENRIQUEZ DE SALMANCA. *Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 1973. Pág 66.

⁴¹ Base de datos Aranzadi: STC núm. 37/1987 de 26 marzo. RTC 1987\37

Tribunal Constitucional 164/2001⁴² reconoce que es el Estado el que tiene la competencia para llevar a cabo esta regulación resolviendo que *“el Estado también puede dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas -como el urbanismo- siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional”*, en línea de lo mantenido por la STC 61/1997⁴³.

Es mediante la regulación urbanística estatal como se regulan las reversiones en materia urbanística, pero tan solo de forma parcial, disponiendo en que supuestos se puede llevar a cabo o no la reversión. Ante la falta de regulación del procedimiento la regulación urbanística nos deriva a la legislación general de expropiación, la LEF⁴⁴.

No se puede finalizar este apartado sin hacer mención al artículo 67 de la Ley del suelo de 1976 que fue el primer intento normativo para clarificar cuándo se podía entender no ejecutadas las obras de urbanización por el mero transcurso del tiempo. Esta norma disponía que *“si agotase su vigencia el Plan sin haberse cumplido el destino a que se afectaron, procederá la reversión de los terrenos con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa”*. Pero se puede obviar que el artículo 45 de la LS/1976 establecía que los planes urbanísticos tenían vigencia indefinida.

Ante esta situación algunos autores entendieron que el agotamiento de la vigencia de los planes a los que se refería el artículo 67 de la LS/1976 hacían referencia a los plazos establecidos en los respectivos programas de desarrollo y en los planes de etapas por lo que la jurisprudencia siguió aplicando el plazo de cinco años previsto en la legislación general sobre expropiación forzosa.

⁴² Base de datos Aranzadi: STC núm. 164/2001 de 11 julio. RTC 2001\164

⁴³ Base de datos Aranzadi: STC núm. 61/1997 de 20 marzo. RTC 1997\61

⁴⁴ Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Art. 34.

Capítulo IV. Los supuestos de hecho de la reversión en las expropiaciones urbanísticas y sus excepciones

En primer lugar, aunque sea obvio, cabe determinar que para que se pueda llevar a cabo el derecho de reversión se ha de haber producido con anterioridad una expropiación forzosa del bien, como ya se había señalado en el apartado anterior. A tal efecto debe producirse bajo las causas de utilidad pública o interés social que la legislación vigente sobre el derecho de expropiación forzosa establece, tanto en LEF, en la legislación general, como en el TRLS 2008 en los casos de materia urbanística.

Una vez producida la expropiación, el derecho de reversión surgirá, como ya hemos mencionado anteriormente, cuando se produzca la falta de ejecución de la obra o de establecimiento del servicio que la motivó, cuando exista alguna parte sobrante de los bienes expropiados y desaparición de la afectación del objeto expropiatorio a la obra o al servicio legitimador de dicha actuación (artículo 54 LEF y 63 REF), desde este punto de vista, el Tribunal Supremo mantiene una argumentación jurisprudencial que determina que para que el ejercicio del derecho de reversión sea eficaz es preciso que los terrenos expropiados no se empleen en realidad para la obra que motivó su expropiación, ya sea porque finalmente no han sido necesarios o porque no se usen, lo cual motivaría la desaparición del interés público o social determinante de la transferencia coactiva de los mismos⁴⁵.

En materia urbanística la legislación vigente, TRLS 2008, ha supuesto una merma sustancial de las garantías de los expropiados⁴⁶, respecto a las anteriores normativas (LS/1992 y LS/1998). Y continúa mostrando una disonancia entre la legislación urbanística y la legislación general de expropiación, siendo una clara muestra de ello las

⁴⁵ Base de datos V-Lex: Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 8 de Julio de 1994: <http://app.vlex.com/#/vid/-53740174>

⁴⁶ CRUZ MEREJA, A. de la. *Comentario a los artículos 28, 39, 31 y 32*, en Sánchez Goyanes, E. *Ley del Suelo, comentario Sistemático de la ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo*. Ed: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. La Ley Wolters Kluwer, 2007. Página 732.

relaciones entre los revisionistas y los terceros adquirentes y el Registro de la Propiedad⁴⁷.

Analizando la legislación afecta al derecho de reversión en materia urbanística⁴⁸ se observa que esta tendrá lugar cuando se produzca una alteración del uso legitimador de la expropiación mediante la revisión o modificación del planeamiento en vigor.

Por el contrario no tendrá lugar la reversión cuando el uso dotacional público sea sustituido por otros de igual naturaleza o si el uso dotacional público que motivó la expropiación una vez implantado se hubiese mantenido durante un periodo mínimo de ocho años (artículo 34.1.a) TRLS/2008), así como porque exista compatibilidad del nuevo uso de los terrenos expropiados para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo con sus fines (artículo 34.1.b) del TRLS/2008), cuando se hubiese producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización si esta se lleva a cabo antes de que transcurran diez años desde que produjo sin que la urbanización se haya concluido (artículo 34.1.c) y 34.1.a del TRLS/2008), transcurridos los diez años sí que podrá ejercitarse el derecho de reversión. No se podrá ejercer el derecho de reversión en materia urbanística cuando se produzca la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo (artículo 34.1.d) del TRLS/2008), finalmente no se procede la reversión por segregación del vuelo o subsuelo respecto del suelo expropiado si se mantiene el uso dotacional público para el que fue expropiado (artículo 34.3) del TRLS/2008).

Se ha de entender pues que, para hablar de desafectación se ha de determinar nítidamente cuál fue la *causa expropriandi*, y en las expropiaciones urbanísticas se ha de distinguir entre las expropiaciones que se llevan a cabo para constituir el sistema de actuación de un plan urbanístico, y donde será irrelevante el destino concreto que se dé al bien expropiado, de las expropiaciones cuya *causa expropriandi* sea precisa, como es el caso de las expropiaciones utilizadas como instrumento para la ejecución de los sistemas generales o de actuaciones urbanísticas.

⁴⁷ FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. *Estudio Integral de las Expropiaciones urbanísticas*. (2ªEd.) Cizur Menor (Navarra): Ed. Aranzadi, 2007. Pág. 594.

⁴⁸ España. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Art. 34.

1. Reversión por alteración del uso legitimador que motivó la expropiación.

El apartado 1 del artículo 34 del TRLS/2008 dispone, tal y como se indicó en el apartado anterior, que la reversión procede siempre que se altere el uso que motivó la expropiación urbanística del suelo mediante la modificación o revisión del planeamiento o instrumento de ordenación territorial y urbanística, siempre que se cumpla con la LEF y con los procedimientos que en ella se prevén. Dicho artículo a su vez regula las diferentes excepciones, algunas delimitan el requisito general y otras reducen el ámbito de ejercicio del derecho de reversión.

Es incuestionable que la alteración del uso al cual está destinado el bien afecto por la expropiación conllevará el inicio del derecho de reversión. No obstante, no siempre se produce el nacimiento de la reversión al ejecutarse una alteración en el planeamiento de uso del terreno expropiado, ya que si el uso en si se mantiene no procederá la reversión.

En legislaciones anteriores como LS/1992, en su artículo 225.2, o la LS/1998, en su artículo 40.2, se exigía para que procediese la reversión que “*en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterare el uso que motivo la expropiación*”, actualmente la el TRLS/2008 mantiene la exigencia para que proceda la reversión, siendo necesario que se altere “*el uso que motivó la expropiación del suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística*”⁴⁹.

Cabe mencionar que no existe reciprocidad alguna entre la modificación del planeamiento y el nacimiento del derecho de reversión, es decir que la alteración en sí del uso que motivó la expropiación no produce el nacimiento del derecho de reversión.

Para que la reversión pueda llevarse a cabo es necesario que se ejecute la modificación del fin asignado en el planeamiento, siendo insuficiente la simple y pura sustitución por un nuevo planeamiento.

González Pérez⁵⁰ afirmaba que, el fin del plan es la urbanización, de modo que el hecho de que el terreno tenga un destino determinado es accidental y así una vez producida la

⁴⁹ España. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Art. 34.1.

⁵⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*. TI, 5ª Madrid: Ed. Civitas, 1988. Pág. 71.

expropiación, las modificaciones del Plan no tienen efectos en orden a la reversión, pues en el nuevo Plan el destino, la obra a realizar es la misma: urbanizar⁵¹.

El apartado 1.c) del artículo 34 del TRLS/2008 incluye entre las excepciones “haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización”, este artículo, como se verá más adelante, deberá ser leído conjuntamente con el apartado 2.a) del mismo artículo, que condiciona esta excepción y determina que sí se podrá ejecutar la reversión “*cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido*”.

Ante esta regulación, se puede aseverar que para que se pueda ejercitar el derecho de reversión deben cumplirse los siguientes requisitos:

En primer lugar, se ha de modificar el instrumento de ordenación territorial o urbanística, ya sea mediante una revisión o a consecuencia de una modificación puntual. Siendo necesario que se apruebe previamente la nueva ordenación de forma definitiva mediante los trámites que contempla la legislación vigente.

En segundo lugar, la modificación debe concretarse en la alteración del uso que motivó la expropiación. El nuevo uso del suelo expropiado debe ser distinto al uso que contemplaba el instrumento de ordenación anterior.

Y en tercer lugar, nacerá el derecho de reversión cuando no se den ninguna de las circunstancias que dispone el artículo 34.1 del TRLS/2008, siempre teniendo en cuenta el apartado e) que regula que tampoco se podrá llevar a cabo la reversión en “*los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa*”.

Estos casos en los que tampoco procede la reversión vienen regulados en el artículo 54.2 de la LEF y establecen que lo habrá: “a) *Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social*” y “b) *Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro*

⁵¹ MONTORO CHINER, M.J. *Consideraciones sobre el derecho de reversión y el planeamiento*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 84, 1983. Pág. 56.

declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.”

La jurisprudencia en la STS de 3 de junio de 1986⁵² dispuso un cambio jurisprudencia respecto a lo que se había decidido hasta ese momento y determinó que no se produce una desafectación sino una «concreción de uso» cuando se procede a cambios en el planeamiento que afecta al uso público pero no lo hacen desaparecer, no produciéndose por lo tanto la desafectación y no teniendo lugar la reversión. Según el TS en dicha sentencia en el momento en que en una zona que estaba prevista destinar solo a uso industria la Administración quiso crear un Palacio de Exposiciones y congresos, un colegio, una guardería infantil y una plaza de toros “*no hubo un cambio de la afectación sino solamente la concreción de un uso ya previsto puesto que el Plan Parcial del Polígono Industrial comprendía dentro de su perímetro no sólo la construcción de zonas industriales, sino también la necesaria infraestructura de uso de viales, zonas de aparcamientos, zonas libres, previendo en la zona límite con la ciudad una zona de contacto que aislase la zona industrial*”, no obstante, podría plantearse algún discusión en torno a que la construcción del colegio no supusiese una desafectación del destino industrial del polígono.

También podemos observar como la STS de 1 de junio de 1991⁵³ señala que en las hipótesis en las que la expropiación tenga como fin la urbanización de un polígono completo, si la obra es llevada a cabo de forma global no existe desafectación ni sobrante ni inejecución.

Podemos determinar que existirá desafectación del bien expropiado si el destino que se da al mismo es incompatible con la *causa expropriandi*, pues este destino supone ya una “*concreción de uso*”, como según Isabel Gallego Córcoles se observa en la STS de 2 de diciembre de 1991⁵⁴, según esta autora dicha sentencia determina que “*a) en la parcela afectada no se habían ejecutado obras de urbanización; b) con la transformación de los terrenos en solares no se agota la causa expropriandi; y c) porque el fin que se va a dar a la parcela (enajenación con destino a construir un restaurante con espectáculo para*

⁵² Base de datos Aranzadi: STS de 3 julio 1986. RJ 1986\3854.

⁵³ Base de datos Aranzadi. STS de 1 junio 1991. RJ 1991\4980.

⁵⁴ Base de datos Aranzadi: STS de 2 de diciembre de 1991. RJ 1991/9197.

cenar medievales) está prohibida por la Ordenanza 12ª de las reguladoras de tal zona y, por tanto, aparece desconectada de la causa expropiandi”.

Se puede determinar según la jurisprudencia del TS que, en los casos en que las expropiaciones se ejecuten como instrumento para la actuación del planeamiento, existirá derecho de reversión en los casos de desafectación del polígono en su conjunto⁵⁵, cuando se produce la afectación de una finca concreta a un uso incompatible con la *causa expropiandi* y cuando el inmueble expropiado queda fuera de los límites del polígono para cuya urbanización se realizó la expropiación⁵⁶.

En los casos en los que la expropiación se hubiese llevado a cabo con el objetivo de desarrollar una actuación aislada o la ejecución de sistemas generales, se producirá el nacimiento de la posibilidad de ejecutar el derecho de reversión, siempre que el bien expropiado sea destinado a un uso o fin distinto del que motivó la expropiación. Bastará con comprobar si el uso es el que determinó o causó la expropiación para saber si se produce o no la desafectación y, por lo tanto, si se puede llevar a cabo la reversión o no.

La jurisprudencia es escasa en este tipo de ejemplos, siendo la STS de 24 de enero de 1972 una de las pocas que considera una actuación urbanística aislada como motivo de la expropiación, y en la que se entiende que se ha producido una desafectación del bien expropiado al producirse *“la desaparición del motivo causal de la expropiación por causas de una utilidad pública tan concretamente plasmada cuanto después incumplida”*.

2. Reversión por inejecución de la obra o no establecimiento del servicio.

Cabe destacar las variaciones conceptuales y jurídicas de la reversión, nacida a partir de una inejecución, según ha ido cambiando y evolucionando nuestro Ordenamiento Jurídico entorno a las figuras de la expropiación y la reversión en materia urbanística.

En el Ordenamiento Jurídico español tradicionalmente bastaba el inicio de la obra en un determinado plazo para que se pudiese ejecutar el derecho de reversión, pero en los

⁵⁵ Base de datos Aranzadi: STS de 12 de febrero de 1996. RJ 1996/1070.

⁵⁶ Base de datos Aranzadi: STS de 25 de septiembre de 1991. RJ 1991/7618.

planes de actuación y planeamiento urbanístico mediante expropiación se consideró insuficiente el plazo de cinco años que establece la LEF para concebir como no ejecutada la obra o no establecido el servicio. Según menciona Isabel Gallego Córcoles fue la jurisprudencia en la STS de 10 de febrero de 1969⁵⁷ la que señaló que el plazo de cinco años no le sería aplicable a las expropiaciones urbanísticas⁵⁸.

No fue hasta 1976, con la aprobación del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana cuando se intentó dilucidar cuándo se podían entender como no ejecutadas las obras de urbanización por simple paso del tiempo. Esta norma en su artículo 67 establecía que “*si agotase su vigencia el Plan sin haberse cumplido el destino a que se afectaron procederá la reversión de los terrenos con arreglo a lo dispuesto en la Ley de expropiación Forzosa*”.

Sin embargo es curioso observar como este artículo entra en contradicción con el artículo 45 de la misma Ley, en el primer caso como ya se ha visto se alude al agotamiento de la vigencia del plan, por el contrario el mencionado artículo 45 decretaba que los planes urbanísticos tenían vigencia indefinida. Ante esta situación la doctrina dedujo que el agotamiento de la vigencia de los planes que mencionaba el artículo 67 LS hacía referencia a los plazos establecidos en los respectivos programas de desarrollo y en los planes de etapas⁵⁹ ⁶⁰ y la jurisprudencia siguió aplicando el plazo de cinco años previsto en la legislación general sobre expropiación forzosa.

La jurisprudencia, en la STS 14 de diciembre de 1984⁶¹ y en la STS de 31 de marzo de 1992⁶², estableció doctrinalmente que ante los supuestos en que la expropiación se produce por la ejecución del planeamiento, consideró en su momento la urbanización de la unidad de actuación como una sola obra para que sea entendida como iniciada, de este modo al ser iniciada una parte se consideraba iniciado todo el planeamiento. La

⁵⁷ Base de datos Aranzadi: STC núm. 641/1969 de febrero. RJ 1969/641.

⁵⁸ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *Expropiaciones Urbanísticas y Derecho de Reversión*. Albacete: Ed. Bomarzo, 2005. Pág 13.

⁵⁹ GONÁLEZ PEREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*. T.I, 5ªEd. Madrid: Civitas, 1988. Pág 734.

⁶⁰ MONTORO CHINER, M.J. Consideraciones sobre el derecho de reversión y el planeamiento. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 84, 1983. Pág. 70

⁶¹ Base de datos Aranzadi: STS de 14 diciembre 1984. RJ 1984\6103

⁶² Base de datos Aranzadi: STS de 31 marzo 1992. RJ 1992\1607

jurisprudencia por el contrario en los casos en que el planeamiento urbanístico no se iniciaba en los cinco años que otorgaba la legislación como plazo, consideraba que se podía iniciar el proceso de reversión, tal y como estimó la STS de 6 de Julio de 1991⁶³.

Con la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su artículo 225.3 dispone que “procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluidos en una unidad de ejecución para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera concluido”, de esta manera se incorpora por fin una regulación que establece una definición que determina de forma indiscutible la reversión por falta de ejecución de la obra o no establecimiento del servicio en los supuestos de expropiación como sistema de actuación de un plan de urbanismo. Se observa que con este articulado se amplió de cinco a diez años el plazo para considerar no ejecutadas las obras o establecimientos de servicio, en el ámbito urbanístico, con la peculiaridad de ser necesario que las obras hayan sido finalizadas a diferencia de las características que establece la legislación general.

En el caso de la LRSV de 1998, normativa anterior a la vigente actualmente, su artículo 40.4, mantuvo la solución establecida en la LS/1992⁶⁴, es decir regulaba que existía inejecución de las obras de urbanización cuando estas no se concluían en el plazo de diez años, en los supuestos de expropiación como sistema de actuación para la ejecución de planeamientos, desde que se hubiese producido la expropiación.

Ante esta regulación se entendería que en el resto de expropiaciones urbanísticas se debería acudir a la legislación general del artículo 54 de la LEF, que mantenía entonces al igual que ahora en cinco años el plazo y que el derecho de reversión se agotaría en caso de iniciar las obras en ese periodo, aunque se podría recuperar en los casos de suspensión de obras que se señalaran más adelante.

⁶³ Base de datos Aranzadi: STS de 6 julio 1991. RJ 1991\6425

⁶⁴ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Art. 40.4.: *Igualmente, procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera concluido.*

Cabe destacar, antes de continuar, que se entiende como iniciado el plazo de la expropiación cuando se lleva a cabo la toma de posesión del bien expropiado tal y como señala el artículo 54.3.b) de la LEF.

En la actualidad la ley vigente, TRLS/2008, el apartado 1.c del artículo 34, incluye la expropiación para ejecución de una actuación de urbanización entre las causas en las que no procedería llevar a cabo la reversión. Pero por contra el artículo 34.2.a) determina que “procede la reversión, cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido”, en los casos en que se lleve a cabo la expropiación para afrontar la ejecución de una actuación de urbanización.

Es curiosa la redacción de este artículo 34, como se había mencionado en un apartado anterior, pues en su primer párrafo en el apartado c) niega el derecho de reversión en los casos en que se haya producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización, y posteriormente el mismo artículo 34.2 determina que es posible en estos casos si han pasado los diez años de plazo que hemos mencionado con anterioridad.

Esta manifiesta contradicción fue sometida conjuntamente con el resto del artículo a Recurso de Inconstitucionalidad y el TC dictó la Sentencia nº 141/2014 de Tribunal Constitucional, Pleno, 11 de Septiembre de 2014 en la cual desestimó la inconstitucionalidad del apartado c) del artículo 34 al determinar *“la alegación de los diputados recurrentes se basa en una lectura aislada y, por tanto, en una interpretación errónea del número 1 c) del artículo 34, en el que efectivamente no se establece un plazo para la ejecución de la obra urbanizadora. No es cierto, por tanto, que el precepto impida la reversión siempre que la expropiación se haya realizado para la ejecución de una actuación de urbanización. Conforme al número 2 del precepto ahora a examen, dicha reversión procede cuando han transcurrido diez años sin que se haya llevado a cabo la actuación urbanizadora”*.

Así mismo estableció que *“el criterio establecido en el número 1 c), en relación con el número 2, no es ni arbitrario, ni desproporcionado: la reversión no procede cuando la expropiación se ha llevado a cabo para la ejecución de una actuación urbanizadora porque la causa expropiandi es la ejecución del planeamiento y esa finalidad subsiste aunque el uso que motivó la expropiación del suelo haya cambiado en virtud de la modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística. No hay, por tanto, en realidad, incumplimiento alguno de la finalidad expropiatoria, aunque el*

legislador pueda reconocer un derecho a la retasación o, incluso, opte, como se hace en el artículo 34, por equiparar el transcurso de diez años desde la expropiación sin que la urbanización haya concluido al incumplimiento de la causa expropiandi.”⁶⁵.

Por lo tanto nacerá el derecho de reversión cuando transcurran diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiese concluido. Y los diez años empezaran a contar en el momento que concluya el procedimiento expropiatorio, es decir cuando se haya llevado a cabo el pago y la ocupación. Del mismo modo se entenderá como no ejecutada la urbanización, cuando a pesar de ser iniciada la misma no se hubiese completado.

Si transcurrido este plazo de diez años el expropiado ejerce su derecho de reversión, recuperaría el suelo pagando el precio de readquisición según regula el artículo 55 de la LEF. Según Jesús González Pérez al recuperar el suelo no se adquiere el derecho a urbanizar, pues no lo tenía ya que *“no estamos ante el supuesto de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos”* sino *“de expropiación para ejecutar una actuación de urbanización. Y quien es el sujeto urbanizador dependerá de la ordenación urbanística. Luego si, según la ordenación urbanística vigente en el momento de revertir sigue sin corresponder al propietario del suelo, recuperará un terreno cuyo destino es ser urbanizado sin que pueda llevar a cabo esta actividad”⁶⁶.*

En base a este posicionamiento doctrinal, se ha de analizar el artículo 66.2 del REF que regula que *“en los casos en que como consecuencia de una alteración debida no fuese legalmente posible la reversión, se estará a lo previsto en artículo 121 de la ley, apartado 1, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto”*.

De la lectura del artículo 121 de la LEF se puede extraer como conclusión que sobre la Administración recae una responsabilidad patrimonial, y que en los casos en que no sea posible la reversión, será la Administración la que deba responder.

De esta lectura de la legislación vigente se puede extraer como conclusión que en los casos en que se ejecute la reversión en una finca expropiada donde no se haya finalizado

⁶⁵ Base de datos Aranzadi: STC núm. 141/2014 de 11 septiembre. RTC 2014\141

⁶⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto refundido aprobado por decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Volumen II. Segunda Edición. Navarra: Ed. Aranzadi. 2008. Pág 1275.

la urbanización que motivó la misma, el derecho de reversión seguramente tan solo tenga como objetivo obstaculizar la actuación urbanística buscando el titular del derecho de reversión un acuerdo indemnizatorio sustitutorio. Además, en caso que se hubiese modificado la ordenación y a consecuencia de ello hubiese aumentado el valor del bien afecto de reversión, se deberá proceder a la retasación.

Finalmente respecto a esta motivación para ejecutar la reversión se puede observar que a diferencia de la anterior legislación que nos hablaba de “*supuestos de terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación*”⁶⁷, en la actualidad tan solo procede la reversión en los casos en que no se lleven a cabo las obras “*para ejecutar una actuación de urbanización*”⁶⁸, aunque se debe entender que serán las actuaciones de urbanización determinadas por el plan de desarrollo que afecte a los terrenos que fueron expropiados y, por lo tanto, a pesar de que la redacción no coincida se ha de entender que buscan el mismo objetivo.

Se puede determinar que la legislación vigente no ha solucionado el problema sobre qué hacer para resolver, cómo proceder cuando se altera el uso que motivó la expropiación.

3. Reversión por sobrantes tras la ejecución de la obra o establecimiento del servicio.

Se puede ejercer el derecho de reversión cuando en una expropiación motivada por una actuación urbanística aislada se genera sobrantes, en base a lo que dicta la legislación general de la expropiación forzosa⁶⁹.

No obstante, si el uso que motivó la expropiación fue dotacional público, al sobrante se le podrá asignar otro uso dotacional público llevando a cabo una revisión o modificación del planeamiento, impidiendo de esta manera que nazca el derecho de reversión al mantener un uso que es la causa en sí de la expropiación y no el uso concreto que se

⁶⁷ España. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Art. 40.4.

⁶⁸ España. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Ar. 34.

⁶⁹ España. Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Art. 54.1.

lleve a cabo, como se ha explicado anteriormente, pues se entenderá que la afectación que determinó la *causa expropriandi* sigue existiendo, tal y como ya se ha explicado con anterioridad y dispone el TRLS/2008⁷⁰.

La LEF, en estos casos, en su artículo 54.2 también determina que “*cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que ha sido declarado de utilidad pública o interés social*” el derecho de reversión no tendrá lugar.

No obstante, la autora Isabel Gallego Córcoles plantea que la tradición jurídica española cuando, mediante la jurisprudencia del Tribunal Supremo ante una expropiación que tuviese por objeto la urbanización de los terrenos, determina que no existe reversión por sobrantes, porque no es posible que “dé lugar a la existencia de parcelas sobrantes las obras de urbanización, dada su naturaleza y finalidad, que se extiende a todos los terrenos expropiados”, según la STS de 17 de junio de 1930 sobre las “Obras de encauzamiento del río Segre”⁷¹⁷².

Actualmente continúa habiendo autores que siguen rechazando la existencia de reversión por sobrante en los supuestos de expropiaciones cuyo fin es la actuación del planeamiento mediante el sistema de expropiación. Y esto sucede porque se considera que la obra de urbanización es una unidad, de modo que cuando los terrenos expropiados se afectan como un todo a esa unidad y el destino único es realizado, no existen sobrantes de los bienes expropiados porque no se entiende que se haya incumplido el fin de la expropiación⁷³.

La STS del 30 de marzo de 1999⁷⁴ comporta un claro ejemplo de inexistencia de reversión por sobrantes cuando se trata de actuación urbanística por el sistema de actuación, en la aplicación del plan urbanístico previsto la finca afectada resultó de

⁷⁰ España. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Art. 34.1.a).

⁷¹ Base de datos Aranzadi: STS de 17 de Junio de 1930. RJ 1930/2915.

⁷² GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. Madrid: Ed. La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006. Pág. 594.

⁷³ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. Madrid: Ed. La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006. Pág 596.

⁷⁴ Base de datos LaLeydigital.es: STS de 30 de marzo de 1999. La ley 5283/1999. Pte.: Xiol Ríos, “Polígono Gornal de l’Hospitalet de Llobregat”.

dimensiones inferiores a las previstas, dejando porciones sin ocupar, destinadas en parte a uso industrial y en parte sin usos específicos. La sentencia no reconoció el derecho de reversión porque *“la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplada dentro de las tareas de ejecución llevadas a cabo en el Polígono o unidad de actuación”*.

4. Reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación de un patrimonio público del suelo.

La legislación anterior, LS/1998 o LRSV, exigía para que procediera la reversión en supuesto de expropiación de terrenos para la formación o ampliación de patrimonios públicos de suelo, que *“como consecuencia de una modificación del planeamiento se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento del valor de los mismos”*. Se sobreentiende entonces que para que la reversión no pudiese tener lugar era necesario que concurrieran estas circunstancias. El objetivo de este artículo era evitar que se consumaran los despojos que permitía la ya derogada LRRU en sus artículo 99 y 100.

La LRSV/2008, en su artículo 40.3 dotaba de mayores garantías al expropiado, garantizando el derecho de reversión en caso de operaciones claramente fraudulentas que buscasen rebajar el justo precio a pagar en la expropiación.

La nueva Ley, TRLS/2008, tan solo exige para que no proceda la reversión que el nuevo uso asignado sea compatible con los del patrimonio, regulados por el artículo 39 de esta misma ley.

El artículo 34.2.b) del TRLS/2008 es el que dispone la retasación para los casos en que se incremente el valor conforme a los criterios aplicados en la expropiación, cuando se lleve a cabo una modificación del instrumento de ordenación territorial.

Con esta nueva normativa, se puede observar que aunque el nuevo uso fuese el mismo, podría producirse un incremento del valor del suelo y no se evitaría el fraude que podría derivarse de expropiar mediante una ordenación que se supiese que no iba a ser la definitiva, no pagando de este modo el justo precio real.

Para intentar evitar esta posibilidad de fraude se debe establecer que la modificación no incremente el valor del suelo, tal y como establecía la LRSV, excluyendo de este modo la reversión.

El cambio según algunos autores, como es el caso de Fernández Torres, “*carece de la más mínima justificación objetiva*”. Según este autor el cambio, y por lo tanto eliminación de la regulación de la LRSV no puede fundarse en las dificultades de evaluación del incremento del valor de los terrenos expropiados que planteaba el artículo 40.3 de la LRSV, pues se solventará en su caso por medio de tasaciones periciales.

Tampoco puede justificarse por medio de la adición de la figura de la retasación que contempla el artículo 34.2.b del TRLS/2008. Según este precepto el expropiado o sus causahabientes serían los encargados de reclamar la retasación, con el propósito de patrimonializar el incremento de valor que haya experimentado a resultas de una alteración de los usos o edificabilidad del mismo, generada por una modificación posterior del planeamiento. Pero esta retasación no evita el fraude, sino que pretende que se modifique la cantidad pagada como justiprecio, lo cual no evita los efectos especulativos. La normativa evitaba que la Administración incrementase el valor patrimonial de los bienes expropiados.

Al parecer en el legislador han pesado más los posicionamientos como los de Otazu Amatriain⁷⁵, que creían excesiva la solución de la LRSV y abogaba por la retasación que recoge la nueva normativa para solucionar los incrementos de valor por la alteración de la intensidad o de aprovechamiento de los bienes.

Esta reforma puede considerarse un error, pues debilita las opciones de reversión y no impide que se produzcan los incrementos en el valor del suelo, lo que plantea las dudas sobre la utilidad real del que el legislador quería dotar a este precepto y si realmente se puede equiparar las finalidades del artículo derogado de la LRSV y el vigente del TRLS.

⁷⁵ OTAZU AMATRIAIN, B. *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y valoraciones*. Navarra: Ed. Elcano, Aranzadi. 1999. Pág. 697.

5. Excepciones a la reversión de suelos expropiados para uso dotacional público.

En este caso se observa cómo nace el derecho de reversión ante expropiaciones que fueron llevadas a cabo para destinar el suelo a un uso dotacional público. El artículo 34.1.a) del TRLS/2008 delimita en este ámbito, la excepción recogida por el artículo 54.2 de la LEF, que plantea supuestos en que no resulta incumplida la *causa expropriandi*.

El texto que da forma al artículo 34.1.a) del TRLS/2008 recoge lo que anteriormente habían expresado el artículo 225.2 de la LS/1992, que ya fue reproducido también en el artículo 40.2 de la LRSV, esta artículo a diferencia del vigente añadía que el nuevo uso debía justificarse de forma adecuada.

Según la norma vigente no procederá la reversión cuando:

- a) El uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido implantado y mantenido durante ocho años.**

Este es uno de los motivos de exclusión de la utilización del derecho de reversión que regula la vigente ley del suelo. Según algunos autores como J.R. Fernández Torres este precepto busca refutar cualquier pretensión que atribuya el carácter de permanencia a la causa expropiatoria, simultáneamente la reversión se configura como un derecho de duración limitada tanto en la ley general como en la legislación materia urbanística

El artículo 54.2.b), de la LEF, regula que “no habrá derecho a reversión cuando la afectación al fin público que justificó la expropiación se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o establecimiento del servicio”.

Pero en el caso de la legislación urbanística se ha limitado el plazo de diez años que establecía la LEF a ocho, como dispone el artículo 34.1.a) del TRLS que determina que no procederá la reversión cuando “*el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado o mantenido durante ocho años*”.

Este plazo de ocho años surgió con la LS/1992 en base a que el límite temporal máximo de las previsiones del planeamiento era precisamente de ocho años. Al finalizar este plazo máximo procedía un replanteamiento de la asignación de usos en el territorio. Cabe destacar que el legislador estatal puede haberse excedido en sus competencias al fijar un plazo de afectación en una materia de urbanismo en la que no tiene competencias, esta problemática será analizada más adelante.

Aun dada esta explicación puede ser criticado este plazo de extinción del derecho de reversión, pues se somete el derecho de reversión a un plazo que solo busca la extinción del mismo y que se prevé insuficiente teniendo en cuenta que este término de ocho años se aplica en los casos en lo que la expropiación de los terrenos está destinada a realizar dotaciones públicas, por lo tanto dado este fin expropiatorio no tiene sentido que el plazo de afectación de las expropiaciones urbanísticas sea diferente del que se establece en la legislación general ya que el fin es el mismo.

El profesor E. García de Enterría fue uno de los críticos que señaló en su momento que el plazo de diez años fijado por el artículo 54.2.b) era “absolutamente inaceptable”, que “el mínimo aceptable serían los treinta años de la *longuísima temporis prescriptio*, y mejor aún los cien de la vieja posesión inmemorial, que constituye por sí solo un título nuevo aunque quizá esta curación se acomode menos a ritmo de nuestra época”^{76 77}.

Sin embargo, pueden surgir algunas preguntas entorno a este precepto, como por ejemplo, si es necesario mantener indefinidamente la reversión o si esto carecería de sentido. Porque se puede plantear la duda de, si años después de la afectación, los herederos o los causahabientes deben poder mantener este derecho de reversión.

Es correcto que la legislación busque evitar el fraude por parte de las administraciones o detenedores del poder y sus allegados, y no permita que se expropie para fines públicos por justiprecios inferiores a la realidad del mercado mediante tretas que permitan hacerlo para unos usos o fines determinados y que estos se cambien con el paso del tiempo para otros fines de forma especulativa. Pero hasta qué punto se puede permitir que en cualquier momento o en plazos exageradamente largos, como planteaba E.

⁷⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: La ley de Expropiación forzosa de 1954, medio siglo después. *Revista de Administración Pública*. 2001. Pág. 266 y 267.

⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*, T II. 10ª Edición. Madrid: Ed. Thomson – Civitas. 2006. Pág. 330 y 331.

García de Enterría, años después se puedan presentar unos causahabientes o herederos a solicitar su derecho de reversión, el cual no tendrá un interés legítimo ni económico para readquirir los bienes.

Por lo tanto se plantea que no tiene interés legítimo porque en su momento ya se ha abonado al expropiado el 5% del justiprecio tal y como regula el artículo 47 de la LEF, solo tendría afección hacia el bien, un bien que habrá sufrido, previsiblemente, cambios.

A su vez no tiene interés económico pues para recuperar el bien tendrá que pagar, ya que la legislación vigente indica que el reversionista ha de revertir el valor del bien en el momento en que se ejecute el derecho de reversión.

No obstante cuando la expropiación tiene un carácter confiscatorio y se hace por un justiprecio inferior al precio de mercado, este derecho permitirá a los causahabientes recuperar el bien mediante el ejercicio de la reversión a un precio inferior al de mercado, manteniendo en estos casos una lógica legislativa.

Cuando no se da el caso anterior, y el ejercicio de reversión se hace al mismo coste de mercado lo que se busca es obstaculizar actuaciones posteriores, con el objetivo de obtener compensaciones a cambio de renunciar al derecho de reversión, que no se ejerce para recuperar el bien expropiado sino para utilizarlo como moneda de cambio.

Por lo tanto, es comprensible que si se ha implantado realmente el uso por el que fue expropiado el bien, este deba ser mantenido un mínimo de años, quizá ocho es un plazo muy limitado, pero no se puede imponer un plazo ilimitado o que cubra un gran periodo de tiempo, pues perjudicaría el posible desarrollo o los usos futuros a los que se pueda o quiera destinar el suelo en su momento expropiado y realmente utilizado para lo que se dijo que se iba a expropiar.

Por último se debe volver a cuestionar en este apartado si la fijación del plazo supone una intromisión del legislador estatal en una materia, en una materia en la que tienen competencia las Comunidades Autónomas como es el planteamiento urbanístico.

La STC 164/2001⁷⁸, que ya ha sido mencionada a lo largo de este trabajo, examina el problema concreto de la regulación de la reversión en ámbitos competenciales autonómicos. Esta sentencia afirma que el legislador estatal es competente para regular

⁷⁸ Base de datos Aranzadi: STC núm. 164/2001 de 11 julio. RTC 2001\164

los supuestos de reversión en ámbitos sectoriales que no le pertenecen, utilizando los criterios acuñados en relación con el procedimiento expropiatorio.

En el caso concreto que se analiza, el competente para legislar es el legislador autonómico, que es quien tiene la competencia para determinar los horizontes temporales de los planes, de tal modo que no se justifica la fijación por el legislador estatal del plazo de ocho años y tampoco que no haga una remisión de forma directa a lo que estipule la regulación autonómica. No obstante la laxitud de los términos “mínimo” y “principal” dictados por el TC para referirse a de qué modo podría el legislador estatal regular sobre competencias propias de las CCAA en materia urbanística, hizo que no se declarase inconstitucional el artículo 40.2.b) de la LRSV/1998, que disponía al igual que la norma vigente de este plazo de ocho años, por lo que se entiende que la ley vigente también cumple con los requisitos de constitucionalidad.

Por tanto el artículo 34.1.a) del TRLS/2008 busca que la técnica expropiatoria esté al servicio de la implantación y mantenimiento de los usos dotacionales públicos que motivan su ejercicio, limitándolos a ocho años, que es el plazo que la Ley estima para considerar consumada la *causa expropriandi*, la cual da como resultado la privación del derecho de reversión al propietario de los terrenos afectos a su cumplimiento.

b) Que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.

El artículo 34.1.a) del TRLS/2008 determina que es causa de exclusión de la reversión “*que el nuevo uso asignado sea igualmente dotacional público*”.

En este caso para que se excluya el derecho de reversión es necesario que concurran una serie de requisitos.

En primer lugar, el objeto de la expropiación debe haber sido adquirir terrenos para dotaciones públicas, sin importar el tipo o clase de dotación a que se destinen los terrenos expropiados, mientras se trate de un uso público. Dada esta condición no procederá la exclusión cuando se expropien terrenos para una dotación de carácter privado. No se exige que la afectación efectiva del nuevo uso coincida con las dotaciones o equipamientos públicos determinantes de la operación expropiatoria.

En segundo lugar, será motivo de exclusión cuando como consecuencia de un cambio o modificación se altere el destino concreto del uso, siempre que el nuevo mantenga un uso dotacional público. De este modo la sustitución del destino del suelo no debe en ningún momento variar su naturaleza jurídica.

Lo que no se podrá es dar paso a un uso para dotaciones de carácter privado, como puedan ser centros médicos o escolares privados.

Se ha de mantener la motivación por razón de utilidad pública o interés social aunque varíen al ejecutarse la modificación o revisión del planeamiento. Podemos encontrar ejemplos de ello en las STS de 29 de mayo de 2003⁷⁹, que dicta que *“el hecho de que no proceda en las expropiaciones urbanísticas la reversión cuando el nuevo uso asignado fuera igualmente dotacional público”* y de la STS 20 de diciembre de 2004⁸⁰ que determina que *“si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación procederá la reversión, salvo que concurriese alguna de las circunstancias que a continuación el precepto indica y, concretamente, que el nuevo uso asignado fuese igualmente dotacional público”*.

Del contenido del artículo se extrae la necesidad de que el terreno haya sido afectado por el uso o la dotacionalidad pública que motivó la expropiación de forma previa a que se produzca el cambio de uso.

Esta conclusión tiene su lógica, en que si el uso va a continuar siendo público, no tiene ningún sentido deshacer la expropiación mediante la reversión, para volver a expropiar el suelo afectado, ya que en realidad en ningún momento se desafecta el terreno al fin real que justificó la expropiación que es el uso dotacional público, aunque varié el uso concreto no varía que la utilidad sea pública que es lo realmente importante.

Ante el contenido actual del TRLS/2008 y la naturaleza causal de la expropiación forzosa se debe hacer una lectura e interpretación restrictiva de los casos que excluyen la reversión, pues la eliminación del derecho de reversión no es admisible, aun considerándolo un derecho de configuración legal como se ha mencionado anteriormente.

⁷⁹ Base de datos Aranzadi: STS de 29 mayo 2003. RJ 2003\5426

⁸⁰ Base de datos Aranzadi: STS de 20 de diciembre de 2004. RJ 2005/597

En los casos en que la Administración vulnere el nuevo destino público asignado sí procederá la reversión, tal y como confirma la STS de 11 de octubre de 2005 que reconoció el derecho de reversión de los dueños originarios, además de imponer a la Administración el pago de una cuantiosa indemnización.

Cabe destacar que la aplicación del artículo 29.1.a) del TRLS/2008 deberá ir acompañado de una adecuada justificación del uso asignado a raíz de la modificación o revisión del planeamiento, para comprobar que existe la justificación que mantenga la causa de expropiación.

Este precepto no deja de constituir una excepción al ejercicio de la reversión análoga a la planteada por el artículo 54.2.a) de la LEF, pero con un fundamento más claro y cabe destacar que en aquello no previsto por la legislación especial deberá aplicarse la regulación general sobre reversión expropiatoria que regulan los artículos 54 y 55 de la LEF. Y el artículo 54 representa una legislación garantista para con el expropiado, que establece por ejemplo la posibilidad de actualización del justiprecio si el fin original de la expropiación no ha sido realizado y la necesidad de publicitar la sustitución que permita la participación del expropiado en los expedientes de reafectación.

6. Segregación del vuelo o subsuelo sin alteración del uso dotacional público.

El artículo 34.3 del TRLS/2008 determina *ex novo* que no procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su vuelo o subsuelo, conforme a lo dispuesto en su artículo 17.4, *“siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concurra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero”*.

El artículo 17.4 regula que “Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario en el que aquellas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya

realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación”.

Por lo tanto en los casos en que se lleve a cabo una expropiación para constituir los complejos inmobiliarios en superficies superpuestas, en la rasante y subsuelo o el vuelo a los que hace referencia el artículo 17.4, que sean destinadas por el planeamiento a la edificación o uso privado y al dominio público, no cabrá su reversión si se mantiene el uso dotacional público que legitimó la expropiación originalmente.

Capítulo V. El ejercicio del derecho de reversión.

El TRLS/2008 es el encargado de limitar la regulación de los supuestos de reversión, por lo tanto para poder analizar completamente el ejercicio del derecho de reversión se tendrán en cuenta también el artículo 54 y 55 de la LEF y del 63 a 70 de REF, sobre reversión.

A continuación se desgranarán el régimen jurídico y las características que ofrece el ejercicio del derecho de reversión:

1. Elementos subjetivos

a) Legitimación Activa

Para iniciar el análisis de la legitimación activa, en primer lugar se ha de analizar el artículo 54.1 de la LEF, que es el artículo encargado de reconocer qué sujetos pueden ejercer el derecho de reversión y por el cual se establece que *“en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado”*.

Para analizar dicha transmisibilidad cabe manifestar que no existe duda acerca de la transmisibilidad del derecho de reversión regulado por la LEF y el REF, por aplicación del principio general de transmisibilidad recogido en el artículo 1112 del Código Civil (CC) y previsto por el artículo 54.1 de la LEF, al que ya se ha hecho mención, y 65 del REF, que permiten la transmisión, sin distinguir entre *inter vivos* o *mortis causa* a los causahabientes del primitivo dueño de los bienes.

En este sentido se ha pronunciado de forma reiterada el Tribunal Supremo reconociendo en su jurisprudencia la transmisibilidad *inter vivos* y *mortis causa* del derecho de reversión. Por lo tanto se reconoce la legitimación como causahabientes de los adquirentes por título *inter vivos*. Son ejemplos de ello las siguientes sentencias:

La Sentencia de 19 de septiembre de 1998 (RJ 1998/8829): “*Como expresa el Tribunal a quo en la sentencia recurrida, el derecho de reversión tiene un contenido patrimonial y, como tal, es susceptible de negociación y de transmisión con anterioridad, incluso, a que se produzcan los supuestos contemplados por los citados artículos 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 de su Reglamento, que dan lugar al nacimiento del mismo (por todas, Sentencia de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1998 -Recurso de casación 830/1994, fundamento jurídico segundo-), y así lo reconoce el propio artículo 54 de dicha Ley y el artículo 65 de su Reglamento, al facultar para su ejercicio bien al primitivo dueño bien a sus causahabientes, con lo que prevén la transmisibilidad **inter vivos** o **mortis causa** del citado derecho*”

La Sentencia de 24 de enero de 2002 (RJ 2002/661): “*En este sentido, debe recordarse que la reversión, según reiterada jurisprudencia de esta Sala, Sentencias de 22 de mayo, 11 de julio, 31 de octubre de 1995, surge cuando, una vez consumada la expropiación, se produce alguno de los supuestos contemplados en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y artículo 63 y siguientes del Reglamento, siendo un derecho de configuración legal -de condición resolutoria creada por la Ley lo calificaba la Sentencia de 11 de abril de 1989-, de naturaleza autónoma, transmisible por actos **inter vivos** y **mortis causa**”.*

La Sentencia de 29 de mayo de 2003 (RJ 2003/5426): “[...] *efectivamente el Tribunal Constitucional, ya en su Sentencia de 18 de abril de 1988 [...], afirma que la reversión o retrocesión del bien expropiado, 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 ello no impide que el derecho de reversión tenga un contenido patrimonial y como tal sea susceptible de negociación y de transmisión incluso con anterioridad a que se produzcan los supuestos contemplados en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 de su Reglamento como determinantes del nacimiento del mismo. Así lo tenemos declarado en Sentencias de 26 de mayo de 1998 (recurso de casación 830/1994) y 19 de septiembre de 1998 (recurso 1905/1994), y así lo reconoce, como se expresa en esta última sentencia, el propio artículo 54 de dicha Ley de Expropiación Forzosa y el 65 de su Reglamento, al facultar para el ejercicio del derecho de reversión bien al primitivo dueño bien a sus causahabientes, con lo que está previendo la transmisibilidad **inter vivos** o **mortis causa** del citado derecho*”.

Por otro lado, el Consejo de Estado admitió la posibilidad de transmisión del derecho de reversión *inter vivos y mortis causa* en base a su dictamen del 14 de junio de 1984⁸¹ por no ser un derecho personalísimo, posteriormente en 1999⁸² en otro dictamen clarificó que “cualquiera que sea la naturaleza del derecho de reversión” no cabe duda que “lo indudable es que se trata de un derecho transmisible”.

Los expertos también han mantenido discusiones de carácter doctrinal sobre si debe ser posible o no la transmisión *inter vivos* del derecho de reversión. Por una parte se encuentra a gran parte de la doctrina que defiende su transmisibilidad de la reversión en su contenido patrimonial entendiendo que se incorpora al patrimonio del expropiado desde que se produce la expropiación, estos autores afirman que el derecho de reversión tiene un contenido y valor patrimonial propio, de no ser así no tendría sentido el artículo 66.2 del REF^{83 84}.

Y si bien hay parte de la doctrina que defiende su transmisibilidad hay otra parte que defiende que no es coherente con la doctrina jurisprudencial, según la cual el derecho de reversión nace cuando se dan los presupuestos para su ejercicio⁸⁵⁸⁶. De Castro Vitores, entiende que tan solo será posible la transmisión *mortis causa*, ya que la facultad de revertir no se habrá independizado de la relación básica y por tanto no merece la consideración de entidad autónoma en el patrimonio.

Tras analizar los diferentes posicionamientos doctrinales, se puede decir que aunque la mayor parte de la doctrina y la jurisprudencia apuestan por la transmisibilidad parece más acertado el análisis que defiende que no es posible la transmisión *inter vivos*. Es además más coherente con la doctrina, también mayoritaria, que dice que la reversión

⁸¹ Dictamen del consejo de Estado, núm. 46.395, de 14 de junio de 1984.

⁸² Dictamen del consejo de Estado, núm. 2563, de 4 de noviembre de 1999.

⁸³ CHINCHILLA PEINADO, J.A.: La reversión expropiatoria. Breves acotaciones. *Revista de Derecho urbanístico y del medioambiente*. Núm. 73, 1990. Pág. 75.

⁸⁴ PÉREZ-CRESPO PAYA, F. y BERMÚDEZ ODRIÓZOLA, L. Los interdictos contra la Administración y el Derecho de reversión, en MOVILLA ALVAREZ, A. Expropiación forzosa. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: CGPJ. 1992. Pág. 204.

⁸⁵ XIOL RIOS, J.A. La nueva regulación del derecho de reversión en la ley de Ordenación de la Edificación. *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 2, año 2000. Pág. 20.

⁸⁶ DE VITORES, G. *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanc, 2001. Pág. 120.

no nace hasta el momento en que desaparece la afectación del bien expropiado, y que por lo tanto no se puede transmitir un derecho que no pertenece al expropiado, porque no ha nacido.

En base a este posicionamiento el derecho de reversión sería transmisible en el momento en que naciese, porque es entonces cuando adquiere contenido patrimonial.

Hablando de la transmisibilidad no se puede obviar la posible extinción del derecho de reversión si la Administración expropiante, sea la del Estado, la de la CCAA o Local sucede por herencia intestada al expropiado⁸⁷.

Dentro del estudio de la legitimación activa se debe analizar la posibilidad de que se produzca una cotitularidad del derecho de reversión, es decir cuando se plantea que un mismo derecho de reversión pertenezca a más de un propietario, algo que sucedería cuando el bien expropiado hubiese pertenecido a más de una persona o cuando existiera una pluralidad de causahabientes *mortis causa* a los que se transmita el derecho del expropiado.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es unánime a la hora de determinar que en los supuestos de cotitularidad de derechos expropiados es válido el ejercicio del derecho de reversión, cuando el mismo se ejercita por uno o varios de los condóminos, siempre que no conste oposición de los demás tal como dispone la STS de 22 de junio de 1991⁸⁸ o la STS de 7 de Septiembre de 2006⁸⁹. Esto es así porque los condominios son propietarios de un mismo bien, al mismo tiempo y de una parte abstracta del mismo, por lo que cada uno de ellos son titulares de todos los derechos de propiedad.

No obstante todos los cotitulares del derecho de reversión deberán ser notificados cuando se tramite este procedimiento al ser parte interesada, tal y como regula el artículo 34 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), para

⁸⁷ PEREZ MORENO.: *La reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Ed. Instituto García Oviedo, 1967. Pág 310.

⁸⁸ Base de Datos La Ley: STS de 22 de junio de 1991: 14114-R/1991.

⁸⁹ Base de Datos V-Lex: Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 7 de Septiembre de 2006. <http://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/cotitularidad+reversi%C3%B3n/vid/24316930>

que puedan mostrar su negativa al ejercicio de la reversión, el TS mantiene que podrá solicitar que no se ejerza, aunque algún autor considera “*no parece que pueda impedir el mismo, en cuanto los demás propietarios tienen un interés propio en hacer cesar los efectos del «acto de expropiación» devenido ilegal*”. No obstante si la reversión se ejecuta los que no hayan ejercitado la acción no estarán obligados a pagar la indemnización reversional para hacer efectiva la reversión en base al artículo 55 LEF.

En el ámbito de la legitimación activa se ha de analizar la posibilidad de que la reversión afecte, además de a la propiedad del bien expropiado, a otros derechos y cargas ligadas al bien, sobretodo que se dé la recuperación de dichos derechos en el caso de que supongan un beneficio o carga para alguien.

No hay una única línea jurisprudencial y el Tribunal Supremo ha dictado sentencias otorgando la recuperación y otras negándola. Y a nivel doctrinal hay autores que apuestan por la opción de que se puedan recupera las cargas y derechos, pero también existe una parte de la doctrina que determina la extinción de los derechos reales y cargas reales por efecto de la expropiación del dominio que establece el artículo 8 de la LEF.

b) Legitimación Pasiva: La Administración Pública encargada de resolver y los beneficiarios.

En la legitimación pasiva del derecho de reversión encontramos dos partes por un lado el sujeto que debe declarar la invalidez del acto expropiatorio, que será siempre la Administración Pública y por otro el beneficiario de la expropiación, al que corresponden las obligaciones y derechos derivados de la reversión, y que puede ser la propia Administración o terceros adquirentes del bien sobre el que se ejercita la reversión.

El artículo 54.4 de la LEF es el encargado de delimitar la competencia de la Administración que debe resolver, disponiendo que sea la Administración titular de bien o derecho en el momento en que se solicite el ejercicio del derecho de reversión, aunque no haya sido la Administración expropiante y nos encontremos ante una Administración beneficiaria de la Expropiación.

En los casos en los que haya existido beneficiario ajeno a la Administración, según el artículo 54.4 de la LEF, la competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración vinculada al beneficiario de la expropiación.

Dentro de la Administración será encargado de resolver el órgano en cada caso competente según nos hallemos ante el Estado, la CCAA o la Administración Local, en base a las normativas que regulan su jerarquía competencial.

Los órganos competentes de la Administración General del Estado, según dicta el artículo 24.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas en los casos de ofrecimiento y tramitación de los derechos de reversión, cuando proceda serán *“efectuados, previa depuración de la situación física y jurídica de los bienes, por el ministerio u organismo que hubiera instado la expropiación, aunque el bien hubiera sido posteriormente afectado o adscrito a otro distinto. A estos efectos, el ministerio u organismo a que posteriormente se hubiesen afectado o adscrito los bienes comunicará al que hubiese instado la expropiación el acaecimiento del supuesto que dé origen al derecho de reversión.”*.

En el ámbito de la Administración local, según el artículo 3.4 REF *“Cuando expropie la Provincia o el Municipio, corresponde, respectivamente, a la Diputación provincial o al Ayuntamiento en pleno, adoptar los acuerdos en materia de expropiación que conforme a la Ley o a este Reglamento tengan carácter de recurribles en vía administrativa o contenciosa. En los demás casos, la representación de estas entidades corresponde al Presidente de la Diputación y al Alcalde”*.

En el caso de las Comunidades Autónomas será su propia legislación quien lo determine.

A los beneficiarios de las expropiaciones que se han mencionado al inicio de este apartado les corresponde según el artículo 5.3.7º del REF las obligaciones y derechos derivados de la reversión, indistintamente de que sea una Administración la beneficiaria o un privado que haya adquirido por enajenación el bien, en base a lo que regula el artículo 31.1.b) de la LRJPA.

2. Efectos de la reversión

En primer lugar se ha de hablar de los efectos directos de la reversión, que como ya hemos dicho en ocasiones anteriores tiene como objetivo la declaración de invalidez del acto de expropiación y por lo tanto tiene como fin readquirir, previo pago del precio justo, el bien o derecho expropiado, o bien equivalente, y si no fuere posible, la correspondiente indemnización, según regula el artículo 66.1 de la LEF.

El artículo 55.2 de la LEF dispone que de forma previa a la ejecución en sí de la reversión y por tanto antes de producirse la devolución al antiguo titular se deberá fijar una nueva valoración, ya que tal y como regula el artículo 55.3 de la LEF no se podrá tomar la posesión si no ha tenido lugar el previo pago o consideración del precio.

Uno de los conflictos, entorno a los que existe cierto debate doctrinal es si cabe la posibilidad de renunciar al derecho de reversión una vez iniciado el trámite para obtener la readquisición del bien expropiado. El trámite del procedimiento administrativo se hace en base al artículo 90 de la LRJPA, y es incuestionable que durante el proceso cabe el desistimiento por parte del interesado, que daría como resultado la terminación del procedimiento y en consecuencia el archivo de las actuaciones. Pero la discusión doctrinal surge entorno a qué sucede una vez el procedimiento ha finalizado y se ha otorgado el derecho de reversión, y si bien la jurisprudencia se muestra contraria a la renuncia del derecho de reversión, cuando ya se ha establecido el precio de readquisición. Hay autores como Jesús González Pérez que consideran que no debería “existir ninguna razón convincente que avale tal posición”⁹⁰. González Peréz argumenta que “la renuncia a tal derecho no parece contraria al interés o el orden público ni perjudica a terceros, que son los supuestos en que resultaría improcedente según el artículo 6.2 del CC”.

Tras analizar y leer los diferentes posicionamientos de la doctrina y los argumentos dados por la STS de 18 de Octubre de 1986⁹¹ que permite hacer una analogía con la posibilidad de desistimiento de la Administración a la hora de expropiar una vez el proceso se ha iniciado, se podría admitir esta opción y considerar que la jurisprudencia

⁹⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto refundido aprobado por decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Volumen II. Segunda Edición. Navarra: Ed. Aranzadi. 2008. Pág 1293.

⁹¹ Base de datos Aranzadi: STS de 18 octubre 1986. RJ 1986\5355

actual podría hacer una lectura menos proteccionista con la Administración y que diese más posibilidades de actuación a los titulares del derecho de reversión.

En segundo lugar, cabe hacer mención a los efectos indirectos del derecho de reversión, antes de la aprobación de la LOE, el artículo 69.1 del REF decía que “*Cuando se dé alguna de las causas legitimadora de la reversión, procederá esta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirientes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados*”. Pero tras la aprobación este artículo fue derogado.

La legislación vigente regula que solo se podrá oponer a los terceros adquirientes el derecho de reversión cuando el titular haya inscrito los títulos de sus respectivos derechos en el Registro de la Propiedad, y estos sean preferentes al haber sido inscritos como derechos reales adquiridos por expropiación.

En tercer lugar se debe observar como efecto a tener en cuenta el precio de readquisición, que se ha de pagar o consignar tal y como establece el artículo 55 de la LEF, este precio es la contraprestación que ha de pagar quien ejerce el derecho de reversión para recuperar el bien que le fue expropiado y que retorna a su patrimonio.

En el caso de las expropiaciones urbanísticas, se puede también devolver la finca resultante que se adquirió como pago bien por compensación por la expropiación o porque la expropiación se produjo para llevar a cabo un proceso de reparcelación compensación y por lo tanto al finalizar fue otorgada la finca resultante.

Cuando no es posible la restitución *in natura*, se plantea el problema de determinar la compensación económica que debe reconocerse al revisionista, en esos casos la jurisprudencia determina que cuando se declara la nulidad de la expropiación, la consecuencia inmediata es la condena a la devolución de los terrenos; de no ser posible la devolución, deberá ser sustituida la obligación *in natura* por su sustitución dineraria. Y que entiende la jurisprudencia por esta sustitución dineraria, pues el valor que la finca

habría tenido a la fecha en que se aprecia la imposibilidad de devolución y se sustituye la misma por un equivalente en metálico⁹².

Actualmente el artículo 55 de la LEF, surgido de la reforma de la LOE, regula que no es necesario hacer una nueva valoración, como establecía la LEF, salvo que no hubieran transcurrido dos años. No se regula en la nueva normativa el supuesto de la imposibilidad de restitución *in natura*, y en estos casos deberemos acudir al artículo 66.2 del REF que regula que “*En los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión, se estará a lo previsto en el artículo 121 de la Ley, apartado I, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto*”. El artículo 121 de la LEF nos indica que “*Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo*”.

Ante esta situación se observa, por tanto que, en el caso de no poder proceder a la restitución *in natura* se deberá hacer una nueva valoración.

Esta nueva valoración se deberá llevar a cabo mediante una actualización de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, en base a lo regulado por el artículo 55 de la LEF. El mismo dispone que se deberá recalcular la cantidad en base a la variación del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de inicio del expediente de justiprecio y la fecha en que se ejecute el derecho de reversión.

En la variación del precio también influirán según dispone la LEF si “el bien o derecho hubiera sufrido cambios en su condición jurídica que condicionarán su valor o hubieran

⁹² Base de datos V-Lex: Sentencia nº 90/2010 de TSJ Castilla-La Mancha (Albacete), Sala de lo Contencioso, 17 de Febrero de 2010:

<http://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/restituci%C3%B3n+in+natura+expropiaci%C3%B3n/vid/218734259>

incorporado mejoras aprovechable por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor”⁹³.

En base a lo que dice la ley cabría interpretar que se debe calcular un nuevo valor siempre que se produzca una variación producto de un cambio de la calificación jurídica, pero en realidad el cálculo no se hace al producirse el cambio de la calificación jurídica en sí, el nuevo cálculo procederá cuando al instarse la reversión el valor haya aumentado o disminuido a consecuencia del mismo.

En definitiva, se deberá hacer una revaloración cuando el bien o derecho expropiado experimente cambios en su calificación jurídica que condicionen su valor, cuando el bien o derecho expropiado incorpore mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor o bien cuando el bien o derecho expropiado haya sufrido menoscabo de valor.

La nueva valoración se producirá en la fecha en que se ejercite la reversión como se ha indicado anteriormente, y como el artículo 55 no lo recoge, no cabe la posibilidad de presentar recurso administrativo contra la resolución que fije el precio de reversión.

Finalmente analizaremos el pago como efecto de la reversión, el pago viene regulado por el artículo 55.3 de la LEF, y es la cantidad que fija la valoración llevada a cabo según los criterios que determina la legislación vigente.

El pago pondrá fin al derecho de reversión, pues una vez llevado a cabo el expropiado recuperará el bien que le fue sustraído.

El artículo 55.3 determina los plazos de pago, máximo tres meses desde la determinación por vía administrativa. La LRJPA dispone en su artículo 58 que el plazo a partir del cual empiezan a contar los tres meses es el día siguiente a la notificación del acto a las personas que ejercieron el derecho de reversión. En el caso de que se analice una situación de comunidad de bienes, cuando reciba la notificación el último de los comuneros se iniciara el plazo.

⁹³ España. Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Art. 55.2.

3. Plazos de ejercicio del derecho de reversión

Como en todo el derecho administrativo, en el ejercicio del derecho de reversión los plazos juegan un papel de máxima importancia.

Originalmente la LEF no fijaba limitaciones temporales al ejercicio del derecho de reversión cuando no se producía notificación por parte de la Administración informando de que se daban las circunstancias para practicar la reversión y su artículo 55 determinaba un plazo de un mes cuando si se producía la notificación.

La LEF sufrió una modificación de cierta importancia con la entrada en vigor de la LOE, aunque la nueva regulación no ha solucionado los problemas de confusión que ya generaba la anterior regulación de la LEF.

Actualmente el artículo 54.3 de la LEF, distingue entre los supuestos en que la Administración notifica el exceso de expropiación, la desafectación del bien expropiado o su propósito de no ejecutar las obras o implantar el servicio, y el supuesto en que no hubiera existido notificación.

En su artículo 54.3.b) la LEF incorpora el plazo de caducidad del derecho de reversión cuando no se produce la notificación por parte de la Administración de la existencia de alguno de los supuestos que permiten el ejercicio de la reversión.

Cuando la Administración practica la notificación el artículo 54.3 de la LEF, con la redacción surgida de la aplicación de la LOE, dispone que el plazo para ejercitar el derecho de reversión es de tres meses, a contar desde la fecha de notificación. La reforma supuso una ampliación del plazo que en el texto original de la LEF era solo de un mes. Este artículo regula que el plazo se inicia bien tras la notificación, o también cuando el “particular comparezca en el expediente dándose por enterado” de que puede ejercer el derecho de reversión.

Este plazo de tres meses es un plazo de caducidad y por lo tanto no se puede interrumpir porque es una situación jurídica reactiva, además la brevedad del plazo no aconseja su

interrupción. La jurisprudencia establece que es un plazo de caducidad, como se puede observar en la STS de 2 de mayo de 1974⁹⁴.

La notificación a la que se hace mención es la regulada por los artículos 58 y 59 de la LRJPA. La jurisprudencia entorno a la notificación dispone que no puede ser sustituida por “*las publicaciones llevadas a cabo en el periódico oficial, tablón de anuncios del Ayuntamiento y diario*”, pues entiende que debe exigirse el cumplimiento de los diferentes requisitos con el máximo rigor ante el corto plazo que se otorga⁹⁵. Esta jurisprudencia es anterior a la LOE, pero se mantiene en vigencia aunque el plazo haya aumentado a tres meses.

Para notificar al anterior propietario del bien o derecho que fue expropiado no existen demasiados problemas, la problemática entorno a la notificación surge en el momento en que los causahabientes del expropiado lo suceden, si estos no realizan los pertinentes registros en el Registro de la Propiedad.

En el caso de no hallar a los titulares, bien por desconocer a quien pertenece el derecho o por paradero desconocido del titular la LRJA permite la notificación por edictos, tal y como dispone su artículo 59.4.

Una vez se cumpla con todos los requisitos de la notificación determinados por la LRJA la notificación tendrá plenos efectos y se iniciará el plazo en el que el titular del derecho de reversión podrá ejercer su derecho.

No obstante y ante el breve plazo que otorga la ley, cuando la notificación se lleve a cabo por edictos sería más adecuado en base al principio de tutela judicial efectiva y como garantía hacia los administrados, que se aplicará la normativa que se verá a continuación, siempre que no se hubiese notificado en base a los artículos 59.1, 2 y 3 de la LRPJA.

En el ámbito urbanístico cabe destacar que la jurisprudencia no considera como notificación del derecho de reversión la modificación de un plan de ordenación⁹⁶ o el

⁹⁴ Base de datos Aranzadi: STS de 2 de mayo de 1974. RJ 1974\1992.

⁹⁵ Base de datos Aranzadi: STS de 1 marzo 1997. RJ 1997\2289.

⁹⁶ Base de datos Aranzadi: STS de 5 de Julio de 1995. RJ 1995\5526.

cambio de sistema de actuación del plan urbanístico⁹⁷. En estos casos el proceso de notificación se deberá llevar a cabo por parte de la Administración igualmente.

Ante la situación en la que la Administración no notifica al interesado que se dan las circunstancias para que este ejerza el derecho de reversión, también existen unos plazos máximos y condiciones para llevar a cabo las actuaciones necesarias para ejercer el derecho de reversión por parte del interesado.

La LEF en su artículo 54.3 dispone que en defecto de la notificación la reversión se podrá ejercer por el expropiado y sus causahabientes si:

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

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

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

Este plazo de veinte años es un plazo de efecto extintivo radical, que discurre ininterrumpidamente hasta que se agota, y da como resultado la caducidad del derecho. Parejo Alfonso entiende que el derecho de reversión se extingue y por lo tanto no podrá ejercitarse cuando finalice ese plazo, aunque sólo después se produzca la resolución de la Administración declarando la producción de un supuesto de reversión⁹⁸.

A diferencia de la legislación anterior, en la actualidad el art. 54.3.a) LEF solo habla de los casos en que es posible el derecho de reversión por la aparición de un sobrante o la desafectación, pero ha desaparecido de la legislación actual la fijación de plazo en los

⁹⁷ Base de datos Aranzadi: STS de 4 de diciembre de 1998. RJ 1998\10170.

⁹⁸ PAREJO ALFONSO, L., JÍMENEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Manual de Derecho Administrativo*, 5ªEd., Barcelona: Ed. Ariel, 1998.

casos de no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio, cuando la Administración no notifica.

Ante esta situación, cabe advertir un principio de inseguridad jurídica, pues la legislación no instaura este plazo de caducidad a todos los posibles casos.

Conclusiones

El presente estudio ha tenido como objetivo facilitar la comprensión y el acceso a la regulación vigente del derecho de reversión en materia urbanística. Con este fin se ha observado el origen y la evolución de dicho derecho en la legislación española, se han señalado los supuestos que llevan a la ejecución del mismo y se ha tratado de analizar el ejercicio actual de este.

Siguiendo este esquema se ha podido ratificar que el derecho de reversión no es un derecho de nueva creación o que lleve pocos años en nuestro ordenamiento jurídico, sino que aparece en sus diferentes concepciones y regulaciones desde que el modelo de estado liberal se comenzó a implantar en España y a abordar la protección de la propiedad privada ante la capacidad de expropiación forzosa de la Administración.

Partiendo de esta naturaleza, se ha elaborado una definición del concepto de expropiación forzosa en el ámbito urbanístico y se ha identificado cuál es su relación con el derecho de reversión. La interrelación de estos conceptos y paradigmas han permitido llegar a las siguientes conclusiones tras un vasto trabajo de compilación de información y análisis crítico.

Primero.- La reversión ha evolucionado y ampliado su efecto protector de la propiedad privada ante el derecho de expropiación forzosa a lo largo de la historia, aunque se observa un retroceso y limitación en los últimos cambios legislativos.

Segundo.- Respecto a la propia confección del estudio ha habido momentos de dificultad y estancamiento ante la dificultad de hallar información actualizada y jurisprudencia cercana en el tiempo, pero consolidada, que nos permitiese comprobar la interpretación que de la ley hacen los tribunales españoles y los efectos y uso actual de este ámbito del derecho.

No obstante, gracias al acceso a las bases de datos de jurisprudencia y a un análisis análogo de la doctrina aplicada a las anteriores normas que regularon la reversión urbanística, así como a estudios individuales de las actuales leyes y reglamentos y de algunos de sus artículos, se ha podido ir avanzando y elaborando el estudio de las diferentes partes que componen este trabajo y que nos permiten hacernos una idea de lo que supone la reversión urbanística en la actualidad de una forma más ágil, aunque se ha

intentado que fuese lo más profunda posible dentro de los límites que este tipo de trabajo permiten.

Tercero.- En cuanto al estudio de los supuestos, ejercicio, partes, plazos y demás componentes que confeccionan el derecho en sí, en primer lugar cabe destacar que el derecho de reversión no es un derecho obligatorio para su titular, y que se debe entender como una garantía de los ciudadanos frente al poder coactivo de la Administración para expropiar forzosamente a los administrados de sus bienes y derechos. En esa línea la Administración no podrá obligar a ejecutar el derecho de reversión al titular del mismo.

Se ha de entender que el derecho de reversión es un derecho real de adquisición referible al bien expropiado y por lo tanto de ejercitarse no hace nula la expropiación en su día practicada, sino que supone un mero cese de sus efectos.

Cuarto.- Como se ha dicho a lo largo del trabajo se trata de un derecho de configuración legal, ergo no está protegido constitucionalmente, motivo por el cual las administraciones pueden eliminarlo en cualquier momento. Pero viendo la consolidación del derecho en el Ordenamiento Jurídico Español cabría plantearse si ante una futura reforma de la Constitución española, no sería necesario incluir el derecho a la reversión dentro del artículo que tratase la protección de la propiedad privada, para garantizar así su existencia. Se ha de considerar esta medida como un ejercicio de reequilibrio de fuerzas entre la Administración y la ciudadanía, con el objetivo de evitar abusos que se podrían dar en un momento dado si como ocurre actualmente, se pudiese eliminar el derecho motivo de estudio.

Se debe considerar como esencial el fortalecer el derecho de reversión como una de las herramientas para luchar contra el fraude urbanístico y la corrupción en este ámbito, ya que es la única herramienta que permite reclamar a la Administración los bienes expropiados si no los destina al fin que motivó la expropiación, bien sea porque se cambie el uso o porque no se ejecuten los previstos.

Quinto.- Tras realizar este trabajo, el autor del mismo, considera que se han de fortalecer ciertos aspectos del derecho de expropiación y reversión en materia urbanística para poner fin a los desmanes de los últimos años. Por ejemplo, haciendo que antes de realizar las expropiaciones por planeamiento sea totalmente segura la viabilidad economía y social de los mismos. Pues en la actualidad son muchas las zonas

que fueron expropiadas para llevar a cabo crecimientos y modificaciones del ámbito urbanístico que se encuentran paralizadas y sin futuro, y dado el actual derecho de reversión que obliga a devolver el precio justo recibido en el momento de la expropiación, ante la situación de devaluación de las fincas en el mercado, hace inviable que se ejerza el derecho de reversión por parte de los titulares, pues la falta de agilidad en los procesos para llevar a cabo las nuevas valoraciones dificultan el ejercicio.

Por el contrario, se ha de considerar como una medida a favor de la ejecución de la reversión el hecho de no tener que devolver la indemnización recibida en el momento de ejecutarse la expropiación, y limitar la devolución tan solo al justo precio. Existe una línea de jurisprudencia consolidada que apuesta por la no devolución del precio de afectación, de manera que defiende que el perjuicio moral sufrido por el expropiado existió, y que al ejercitarse el derecho de reversión este no se revierte.

Sexto.- Uno de los conflictos que más interés levanta al realizar un estudio sobre la reversión es cuando surge la discusión en torno a si el derecho de reversión nace en el mismo momento en que se ejecuta la expropiación y, por lo tanto, es un derecho que permanece latente y a la espera de que se den las circunstancias para ser ejecutado, o como defiende una gran parte de la doctrina, con la que el autor del trabajo coincide, el derecho de reversión no nace hasta el momento mismo en que se dan las circunstancias de desafectación de la *causa expropriandi* que lo motivan.

Este es uno de los debates más apasionantes pues de ese momento concreto en que se considera nacido el derecho de reversión deriva gran parte de la jurisprudencia entorno a la reversión urbanística, pues considerando un momento u otro se puede actuar diferente y el sentido de la regulación variaría.

Séptimo.- Respecto a los supuestos habilitantes del derecho de reversión se ha de destacar como no solo se limitan a disponer la devolución de los bienes o derechos expropiados a su primitivo titular, en aquellos casos en los que la Administración no termine destinándolos al fin que permitió la expropiación. También se puede revertir la expropiación en aquellos supuestos en los que aparecen los sobrantes.

Estos supuestos permiten entender de qué manera se contempla un derecho de reversión que busca reequilibrar las fuerzas entre Administración y propietario con el objetivo de proteger el derecho a la propiedad privada, capacitando al primitivo dueño para

recuperar la parte de finca que la Administración no ha utilizado, impidiendo que esta pueda hacer lo que quiera con ella.

Octavo.- Por estos motivos el derecho de reversión en el ámbito urbanístico se ha convertido en una garantía para el expropiado en nuestro país a lo largo de las diferentes épocas, aunque en las últimas regulaciones se ha observado como en parte se ha ido limitando este derecho en ciertos aspectos y la capacidad de su ejercicio.

Noveno.- A partir de este estudio, se puede considerar que el derecho de reversión en materia urbanística es mejorable en algunos aspectos, como por ejemplo, en sus plazos. Consideramos que se le debería dotar de unos periodos más amplios para llevar a cabo el ejercicio de la reversión, ya que se considera que el expropiado queda desprotegido ante el poder de la Administración y se tiene la sensación de que realmente los plazos están tan solo encarados en búsqueda caducidad, en el periodo más corto de tiempo, y que no impulsan facilitar que el antiguo propietario pueda ejercer la reversión.

Décimo.- El derecho de reversión actual aun habiendo sufrido modificaciones en la materia urbanística cuenta con doctrinas jurisprudenciales bien definidas que aportan una mayor seguridad jurídica a la hora de ser ejercido por los sujetos perjudicados por la expropiación.

Como se ha podido comprobar, el derecho de reversión se comporta de una manera realmente eficaz como garantía del expropiado, impidiendo de esta manera que la Administración lleve a cabo expropiaciones que finalmente no son destinadas a las causas que prevé la ley, limitando así que pueda tener lugar la actividad expropiatoria de forma arbitraria.

En conclusión se ha de avanzar en la tarea legislativa para dotar al ordenamiento jurídico español de un mejor funcionamiento, y llevar a cabo una actualización de la Ley de Expropiación Forzosa que incluya en su compilación la legislación básica referente a la reversión urbanística.

Bibliografía

CARRETERO PÉREZ, A. La expropiación urbanística y el texto refundido de la ley del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 51, 1977

CASINO RUBIO. Breves consideraciones en torno al nacimiento y la legislación aplicable al derecho de reversión en la expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública*. nº 131. Madrid.

CHINCHILLA PEINADO, J.A.: La reversión expropiatoria. Breves acotaciones. *Revista de Derecho urbanístico y del medioambiente*. Núm 73, 1990. Pág. 75.

CRUZ MEREJA, A. de la. *Comentario a los artículos 28, 39, 31 y 32*, en Sánchez Goyanes, E. *Ley del Suelo, comentario Sistemático de la ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo*. Ed: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. La Ley Wolters Kluwer, 2007. Página 732.

DE AZOLA, P. *La expropiación forzosa. Examen del Proyecto de Ley presentado a las Cortes por el Excmo. Señor Ministro de Fomento Don Eugenio Montero Ríos*. Madrid: Imprenta de Fortanet, 1886.

DE VITORES, G. *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*. Valencia: Edl Tirant lo Blanc, 2001. Pág 120.

ENRÍQUEZ DE SALMANCA. *Naturaleza y alcance de la expropiación por razón de urbanismo*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 1973.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. *Estudio Integral de las Expropiaciones urbanísticas*. (2ªEd.) Cizur Menor (Navarra): Ed. Aranzadi, 2007. Pág 594.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *Expropiaciones Urbanísticas y Derecho de Reversión*. Albacete: Ed. Bomarzo, 2005.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. Madrid: Ed. La Ley Grupo Wolters Kluwer, 2006.

GARCÍA DE ENTRERRÍA, E. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Civitas, 1984 (Edición Original 1956).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Curso de Derecho administrativo*. Madrid: Ed. Civitas, 2ª. ed., vol. II.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La ley de Expropiación forzosa de 1954, medio siglo después. *Revista de Administración Pública*. 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Curso de Derecho Administrativo*, T II. 10ª Edición. Madrid: Ed. Thomson – Civitas. 2006.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Ed. Comares

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*. TI, 5ª Madrid: Ed. Civitas, 1988.

GIMENO FELIU.: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid: Ed. Civitas, 1996.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: *El supuesto derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas*. RAP, núm. 41, 1963 MUÑOZ MACHADO, S. *Expropiación y Jurisdicción*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1976,

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*. T.I, 5ªEd. Madrid: Civitas, 1988.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto refundido aprobado por decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Volumen II. Segunda Edición. Navarra: Ed. Aranzadi. 2008.

MONTORO CHINER, M.J. *Consideraciones sobre el derecho de reversión y el planeamiento*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 84, 1983.

OTAZU AMATRIAIN, B. *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y valoraciones*. Navarra: Ed. Elcano, Aranzadi. 1999. Pág. 697.

PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Manual de Derecho Administrativo*, 5ªEd., Barcelona: Ed. Ariel, 1998.

PÉREZ-CRESPO PAYA, F. y BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L. Los interdictos contra la Administración y el Derecho de reversión, en MOVILLA ALVAREZ, A. Expropiación forzosa. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: CGPJ. 1992.

PÉREZ MORENO, A. *La Reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Ed. Instituto García de Oviedo, 1967.

RODRÍGUEZ MARTÍN, C. Derecho de tanteo o retracto. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 48, 1876.

TRAVER, V.: La reforma del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 1. 1918. España.

XIOL RIOS, J.A. La nueva regulación del derecho de reversión en la ley de Ordenación de la Edificación. *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 2, año 2000.

Legislación utilizada

España. Ley de Enajenación Forzosa de la Propiedad Particular en Beneficio Público, del 17 de Julio de 1836

España. Real Decreto de 27 de julio de 1853, que dicta el Reglamento para la ejecución de la Ley de 17 de julio de 1836

España. Ley de Parcelas de 1864.

España. Constitución Española de 1869.

Decreto de 12 de agosto de 1869, de disposiciones sobre expropiación forzosa.

Real Decreto de 13 de Junio de 1879, que aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879

Ley de 24 de julio de 1918, para modificar la redacción del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.

España. Constitución Española de 1978.

España. Real Decreto de 13 de junio de 1879, que aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de Enero de 1879.

España. Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa

España. Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

España. Decreto 1022/1964, de 15 de abril, que aprobó la Ley del Patrimonio del Estado

España. Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

España. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

España. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

España. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

España. Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

España. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y Valoraciones.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo

Webs consultadas

Base de datos Aranzadi: <http://www.aranzadidigital.es/maf/app/authentication/signon>

Base de datos V-Lex: http://app.vlex.com/#select_product

Base de datos La Ley: <http://www.laley.es/content/BasesDeDatos.aspx>

Congreso de los Diputados. *Servicios documentales*:

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SDocum>

Gobierno de España. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*:

<http://www.cepc.gob.es/>

Universitat Miguel Hernández. *Base de datos de Legislación Histórica Decimonónica*:

<https://legishca.edu.umh.es/legislacion-historica/>