



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

EL DERECHO DE REVERSIÓN EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.

Alumna: María Luisa Talavera Orcera

Junio, 2016

ÍNDICE.

RESUMEN	1
PALABRAS CLAVE.....	2
ABREVIATURAS	3
 I. INTRODUCCIÓN.	 4
 II. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	 6
1. Concepto y naturaleza jurídica.	6
 III. EL DERECHO DE REVERSIÓN.....	 7
1. Concepto y fundamento jurídico. Clases.	7
2. Naturaleza Jurídica.	10
3. La reversión expropiatoria con la reforma de la Ley 38/1999.	11
 IV. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE LA REVERSIÓN.	 13
1. No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación	14
2. Existencia de partes sobrantes	16
3. La desafectación del bien expropiado	17
 V. EXCEPCIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE LA REVERSIÓN. ...	 20
1. La afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública.....	21
2. Ejecución de la <i>causa expropriandi</i> durante diez años.....	22

VI. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN	24
1. Legitimación activa	24
1.1. <i>La transmisibilidad del derecho de reversión</i>	<i>24</i>
1.2. <i>Cotitularidad del derecho de reversión.....</i>	<i>24</i>
2. Legitimación pasiva.....	25
2.1. <i>Administración legitimada para resolver la solicitud de reversión</i>	<i>25</i>
2.2. <i>Otros sujetos legitimados pasivamente</i>	<i>27</i>
 VII. PLAZOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO.	 27
1. Plazo cuando medie notificación expresa.....	28
2. Plazo cuando no medie justificación expresa.	29
3. Plazo cuando no se haya iniciado la obra o establecido el servicio.	29
4. Plazo en los supuestos de exceso de expropiación o desafección.	30
5. Plazo por suspensión de la obra por causa imputable a la Administración.	30
 VIII. EFECTOS DE LA REVERSIÓN	 31
1. Efectos entre las partes.	31
1.1. <i>La devolución in natura previo pago del precio de la reversión.</i>	<i>31</i>
1.2. <i>La indemnización sustitutoria.</i>	<i>31</i>
2. Efectos frente a terceros	34
 IX. CONCLUSIONES.....	 37
 X. BIBLIOGRAFÍA	 40



RESUMEN

Mediante el presente Trabajo de Fin de Grado de Derecho denominado “El derecho de reversión en la Expropiación Forzosa” he pretendido plasmar la garantía que todo ciudadano, que haya sido expropiado, tiene frente a la actividad expropiatoria de la Administración Pública.

Así, el objetivo es llevar a cabo un tratamiento jurídico del derecho de reversión considerado éste como último eslabón a favor del sujeto expropiado de un bien patrimonial.

Como bien muestra la normativa, este derecho ha estado previsto desde la primera redacción de la Ley de Expropiación Forzosa hasta su última modificación. No obstante, su conceptualización y alcance ha ido variando conforme han cambiado las circunstancias que lo originan. Es por ello, que otro de los presupuestos de este trabajo es determinar cada situación productora del derecho así como los requisitos y exigencias legales que se deben cumplir para poder ejercitarlo y los efectos que se derivan de la acción.

En particular, la razón de querer tratar este tema es poder mostrar en profundidad la institución expropiatoria y concretamente el conjunto de garantías que se encuentran a disposición del ciudadano respecto de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Pública de manera ilegítima o desproporcionada en relación a bienes y derechos de su legítimo dueño.

En este sentido, voy a expresar la evolución histórica que ha sufrido este derecho como acción beneficiadora junto con las modificaciones que se hayan llevado a cabo para su actualización a los tiempos que vivimos, las circunstancias objetivas, subjetivas y temporales aceptadas legalmente para hacer uso de este derecho así como los efectos que se originan de su ejecución.

Finalmente, señalar las conclusiones que se pueden extraer del análisis de este complejo tema.



ABSTRACT

Through this end-of-degree project entitled "The Right of Reversion in the forced expropriation", I have tried to capture the guarantee that every citizen who has been expropriated faces expropriation activities of the public administration.

Thus, the objective is to carry out a legal treatment of the right of reversion considered as the last link in favour of the expropriated subject of a patrimonial good. As we know, this law has been planned since the first draft of the law on compulsory expropriation until its last modification. However, their conceptualization and scope has changed as they have changed the circumstances giving rise to it. Therefore, another of the objective of this work is to determine the right situation of each producer as well as the requirements, both legal and non-legal, that must be met to be able to exercise it and the effects arising from the said action.

In particular, the reason for wanting to deal with this issue is to show in depth the expropriation of the institution and particularly the set of guarantees that are at the disposal of the citizen, with respect to illegitimate or disproportional actions carried out by the public administration in relation to property and rights of its legitimate owner. In this regard, I want to be able to express the historical evolution that has made this right suffer as a beneficiary action, together with the modifications that have been carried out for its updating to the times in which we live. I will also express the objective, subjective, and temporary circumstances accepted legally to make use of this right as well as the effects arising from the execution of the said right.

Finally, to draw the conclusions that can be drawn from the analysis of this complex issue.

PALABRAS CLAVE

Expropiación forzosa, derecho de reversión, supuestos, sujetos, plazo, desafección, afección, *causa expropriandi*.



ABREVIATURAS

Art.	Artículo.
CC	Código Civil.
CCAA	Comunidad Autónoma.
CE	Constitución española de 1978.
Dir.	Director.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
LPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
Nº.	Número.
Op. Cit.	Obra Citada.
Pp.	Página.
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957.
St	Sentencia.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.



Vol.

Volumen.

I. INTRODUCCIÓN.

Si bien parece generalizada entre la mayor parte de la sociedad que la expropiación forzosa es una institución que concede a la Administración Pública un poder ilimitado para poder llevar a cabo desposesiones, incluso algunas de ellas arbitrarias, ésta es una concepción equívoca sobre la verdadera realidad y alcance de la misma.

Así, durante el tiempo que transcurre desde la primera redacción de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) hasta su última modificación¹, se han contemplado con la máxima intención límites y acciones que frenan ese poder que a veces parece ilimitado a favor de las entidades públicas otorgando de este modo una serie de mecanismos a los ciudadanos, que por una razón u otra, siempre legal y legítima, hayan sido expropiados de algún bien o derecho.

Según muestra la propia Constitución, es el propio art. 33 el que confiere a la Administración la facultad de ejercer la acción expropiatoria la cual, a pesar de generar ciertas controversias, está más que justificada, o al menos así debe serlo, con lo que denominamos *causa expropriandi*. Esto no es más que un ejemplo de los muchos sacrificios que debemos hacer los ciudadanos como miembros de una sociedad donde hay que contribuir para que el buen funcionamiento de todo lo que nos rodea sea una realidad. Es asimilar que el beneficio general, común y público del resto de la población se antepone a nuestros intereses privados.

En este sentido, se prevé en la normativa el denominado derecho de reversión², entendido éste como una garantía otorgada a los titulares o causahabientes de aquéllos

¹ La última reforma de la LEF de 1954 se realiza mediante la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en la disposición final 2ª.

² Tolivar Alas, L. (1999): “Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa”. Aranzadi, Navarra. Dir. Sosa Wagner. Pp.: 349: “*Nomen iuris de un derecho que también ha sido identificado como reemplazo, retrocesión, reexpropiación o remisión de la expropiación*”.



bienes y derechos que en algún momento les fueron expropiados, que podrán ser recuperados y restituidos a su dueño original cuando desaparezca la *causa expropriandi*.

No obstante, tanto doctrinal como jurisprudencialmente se viene señalando la necesidad de que el propio titular o en su defecto los causahabientes, reúnan una serie de requisitos o presupuestos legalmente reseñados para que el ejercicio de este derecho no quede enervado por la Administración y pueda por tanto procederse a la reversión de la que hablamos.

Así, puesto que se trata de un instrumento fundamental para asegurar el interés público que siempre debe prevalecer en la institución expropiatoria, numerosos son los pronunciamientos que podemos encontrar en este sentido por parte del Tribunal Supremo en relación a casi todos los problemas que plantea la institución del derecho de reversión en España como instrumento para simplificar la actividad expropiatoria a sus justos límites.

Abordaremos de igual manera la importante modificación que hace la Ley 38/1999 en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento³, provocando como ya veremos la consideración de un nuevo régimen jurídico. Donde sin alterar el concepto y alcance, sí lo hace con todo lo demás.

En definitiva, por muy injusta que pueda parecer en determinadas ocasiones la expropiación de algún bien o el perjuicio que pueda ocasionar, esta circunstancia no desemboca finalmente en la pérdida de ese bien sino que legalmente se permite el ejercicio del derecho que vamos a tratar de abordar en las siguientes páginas como freno para aquellas actuaciones arbitrarias en las que pueda incurrir la Administración Pública.

³ Artículos 54 y 55 LEF y 63 a 70 de su Reglamento.



II. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. Concepto y naturaleza jurídica.

En primer lugar, hacer una breve referencia a las manifestaciones constitucionales que patentan tanto la expropiación forzosa como en consecuencia el derecho de reversión.

En este sentido, es el art. 33 CE⁴ el que garantiza el derecho a la propiedad privada y a la herencia, considerado éste integrante del elenco de derechos de los ciudadanos como miembros de la sociedad.

Este precepto supone un seguro para la inmunidad del derecho de propiedad frente a aquellas actuaciones confiscatorias que pueda llevar a cabo la Administración Pública, la cual únicamente puede obrar mediando justa compensación y justificación de la prevalencia del interés social o utilidad pública.

Para dar un concepto de expropiación, podemos acudir a su definición legal; así, el art. 1 de la LEF dice que el objeto de esta ley es: *“cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”*.

De igual manera, según afirma la Abogacía General del Estado la expropiación forzosa es una *“limitación de la facultad de disponer, integrante del derecho de propiedad, que obliga al dueño de una cosa a perderla en beneficio de la Administración, mediante un precio equitativo”*⁵. Añadiendo que *“la propia institución de la expropiación supone también un medio de garantía del derecho de la propiedad*

⁴ Artículo 33 CE: “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia; 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes; 3. 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”.

⁵ Alcoba Arce, J. M. (2007): “Manual de expropiación forzosa”. Thomson Aranzadi, Cizur Menor, pp. 49.



privada, pues se asegura una justa compensación económica a quienes se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial⁶”.

III. EL DERECHO DE REVERSIÓN

1. Concepto y fundamento jurídico. Clases.

El derecho de reversión es aquel que se produce como consecuencia de lo que, en palabras de la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (LEF), constituye *"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 ésta"*, de tal modo que, en principio, los bienes expropiados habrán de ser restituidos a su primitivo dueño o sus causahabientes, abonando estos su precio.

Es por la función que tiene en el ámbito administrativo, concretamente en lo referente a las garantías otorgadas a los expropiados, que tiene un papel fundamental en tal régimen al suponer una última posibilidad de recuperar lo que una vez le fue expropiado.

En realidad, como ha señalado García de Enterría, el incumplimiento del destino invocado como causa expropiatoria, *"invierte al sujeto expropiado de un derecho de retrocesión que puede construirse como la actividad de un motivo de invalidez sucesiva en virtud del propio juego de la causa⁷"*.

Ahondando en el fundamento que justifica la existencia de este derecho tan complejo debemos afirmar la existencia de una serie de teorías, cada una seguida e interpretada por numerosos autores, las cuales intentan acercarse al fondo del derecho de reversión desde diferentes puntos de vista. Así, de una manera concisa y centrándonos posteriormente en la teoría más seguida tanto jurisprudencial como doctrinalmente y que a mi parecer más se acerca a lo pretendido, podemos encontrar:

⁶ Alcoba Arce, J. M. (2007): "Manual de expropiación..." *Op. Cit.* Pp. 52.

⁷ García de Enterría, E. (1984): "Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa". *Civitas*. Madrid, pp. 63 y ss.



- **Teoría de la propiedad:** seguida por D'Alessio el cual considera que el derecho de reversión *“no es más que el derecho de propiedad que vuelve a tomar su primitiva naturaleza⁸”*.

- **Teoría de la revocación de la propiedad:** seguida por Fuenmayor que considera que *“la revocación debe asimilarse a una regulación de la propiedad por cesación de la causa legal por la que se perdió el dominio⁹”*

- **Teoría del término:** a pesar de que desde su nacimiento no ha tenido seguidores, se puede considerar que según Pérez Moreno, *“la adquisición expropiatoria se hace sometida a un término resolutorio, cuyo cumplimiento determina el nacimiento del derecho de reversión¹⁰”*.

- **Teoría del modo como carga para el beneficiario:** según la cual *“el beneficiario de la expropiación tendría la carga de cumplir la función social desatendida por el propietario y que fue la razón de la expropiación¹¹”*

- **Teoría de la buena fe y la reversión:** para Pérez Moreno la Administración tiene el deber de llevar a cabo aquello que entre dentro de la naturaleza de la institución mientras sea conforme al interés público, de tal manera que si no se da cumplimiento a los presupuestos de ese interés *“debe la Administración notificar a los antiguos propietarios o sus causahabientes para que ejerciten la reversión¹²”*

- Ahora bien, el TS es reacto a seguir estas teorías planteadas de manera que en su numerosa jurisprudencia se puede observar que la justificación que sigue es calificar este derecho como una condición voluntaria.

⁸ Pérez Moreno, A. (1967): “La reversión en materia de expropiación forzosa”. *Revista de Administrativo Público*. Sevilla, 1967, pp. 66.

⁹ Pérez Moreno, A. (1967): “La reversión en materia...” *Op. cit.*, pp. 67.

¹⁰ Pérez Moreno, A. (1967): “La reversión en materia...” *Op. cit.*, pp. 77.

¹¹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime F. (1989): “La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista Jurídica de Navarra*. Navarra. Nº 7, pp. 215.

¹² Pérez Moreno, A. (1967): “La reversión en materia...” *Op. cit.*, pp. 103.



Como bien avanzamos anteriormente, a mi juicio la hipótesis que más enfoca el fundamento de la reversión es la seguida por García de Enterría, esto es, la teoría de la causa relacionada con la adaptación al interés general. Los autores que afirman esta teoría consideran que en el momento en que desaparece o no se destinan los bienes expropiados al interés general previamente justificado, tal expropiación deja de contener sentido de manera que evidentemente los bienes y/o derechos de los que fueron desposeídos deben volver a quienes les pertenecían¹³.

El núcleo del injusto es el elemento esencial de toda expropiación forzosa, es decir, la causa que en un momento dado provocó la necesidad de confiscar determinado bien (*causa expropriandi*), la cual una vez desaparece provoca la declaración de invalidez de la expropiación¹⁴.

No obstante, hay que tener claro que no se trata de una invalidez que surge en un primer momento, sino que se trata de una invalidez sobrevenida por cuanto en un principio esa acción expropiatoria contenía cuanto fundamento se requiere pero posteriormente por razones también fundadas deja de tener un elemento esencial de la institución---la *causa expropriandi*---

En este sentido podemos señalar la STS de 25 de Junio de 1957 que en relación al art. 54 LEF considera que su razón de ser es la propia naturaleza y esencia de la institución de la expropiación forzosa ya que si ésta solo tiene valor mientras subsiste el interés general o utilidad pública, la cual se antepone incluso al propio interés individual del titular, los efectos de esa desposesión únicamente pueden y deben permanecer mientras existan los fines que la motivaron debiendo ser restituidos a su estado original en el momento en que dejan de manifestarse o de cumplirse esos fines.

Como última cuestión a tratar, dentro de la amplitud del derecho de reversión, su objeto puede ser total o parcial. Respecto de la reversión total, evidentemente se producirá cuando se restituye al titular la totalidad de lo expropiado inicialmente de manera íntegra; mientras que la reversión parcial supone que únicamente se revierte al

¹³ Tolivar Alas, L. (1999): “Comentarios a la Ley...” *Op. Cit.* Pp. 347.

¹⁴ Tolivar Alas, L. (1999): “Comentarios a la Ley...” *Op. Cit.* Pp. 348.



propietario de porciones del bien expropiado, las cuales normalmente se originan cuando se obtienen partes sobrantes una vez ejecutada la obra (art. 55 LEF).

2. Naturaleza Jurídica.

Esta cuestión ha suscitado también varias hipótesis al tratarse de un derecho que a pesar de tener unas situaciones concretas de aplicación, el origen que lo provoca puede ser en determinadas ocasiones ambiguo.

Así, de manera generalizada podemos afirmar que se trata de un derecho subjetivo por cuanto otorga a quienes pueden ejercitarlo una potestad o poder inmediato y directo sobre aquello de lo que fueron despojados. De igual manera constituye un derecho real al configurarse en él elementos distintivos propios de los derechos reales, a saber, la inmediatez y el carácter absolutorio¹⁵.

Es más, coincide con los denominados “derechos reales de adquisición preferente” el cual “*procederá cuando la Administración decida enajenar el objeto expropiado*”¹⁶.

Por otro lado, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1993, “*el derecho de reversión no tiene rango constitucional en cuanto no fue incluido por el constituyente en el art. 33.3 CE, sino que es un derecho de configuración legal*”. Igual apreciación establece la STC 67/1988, de 8 de abril, que manifiesta nuevamente el carácter exclusivo legal del derecho de reversión.

Esta consideración fue introducida a partir de una STS muy discutida sobre el alcance de este derecho, de manera que lo interpreta como un derecho dependiente de la regulación que determine el propio legislador ordinario en cada momento de tal modo que este derecho podrá ser establecido, modificado o eliminado cuando éste lo

¹⁵ Díez Picazo, L. (2008): “Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III”. Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pp. 82.

¹⁶ Pérez Moreno, A.: (1967): “La reversión en materia...” *Op. cit.*, pp. 151.



considere procedente¹⁷. Es decir, no existe en nuestro Ordenamiento Jurídico ninguna norma que establezca el alcance exacto y legal de la reversión.

Se puede afirmar por lo tanto que el fin que justificó en su debido momento el hecho de expropiar un determinado bien o derecho puede ejercitarse por diferentes caminos, siempre que sean adecuados y eficaces para el buen desarrollo de dicho fin. Por esta razón resulta poco relevante a la *causa expropriandi* el destino que finalmente se atribuyan esos bienes o derechos expropiados (STC 166/1986, de 19 de diciembre)¹⁸.

En resumidas cuentas podemos afirmar que el derecho de reversión es un derecho real subjetivo de adquisición preferente de configuración legal.

3. La reversión expropiatoria con la reforma de la Ley 38/1999.

La reforma que llevó a cabo la disposición quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación en el contenido de los arts. 54 y 55 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa, introduce considerables limitaciones en los presupuestos de hecho necesarios para accionar el derecho de reversión. Debido al alcance de esta reforma se puede decir que surge un nuevo régimen jurídico del derecho de reversión.

Así, las principales modificaciones que se producen son la mayoría basadas en los pronunciamientos jurisprudenciales. Llama la atención la imposibilidad de este derecho cuando se vuelva a afectar el bien a otro interés social; la determinación de un plazo para que pueda surgir la facultad; la manera en que se procede a valorar el derecho...

La originaria redacción de los artículos citados poco añadían sobre el derecho aplicable cuando se ha producido un lapsus temporal entre la posibilidad de ejercitar la reversión y su efectivo ejercicio, y dentro de ese periodo la normativa se ha modificado.

¹⁷ García Macho, R. (2000): "Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación: régimen jurídico y técnico". *Colex*, Madrid, pp. 178.

¹⁸ Ruiz López, M. Á.: "Comentario a la extensión y límites del cambio de afectación de los bienes en las expropiaciones urbanísticas". *Revista de Urbanismo y Edificación*. Aranzadi. Nº 18, Pp. 96.



Así, puesto que la nueva regulación del derecho reversional suponía una normativa más favorable que la anterior, se debía regir por el derecho que estaba en vigor en el momento de hacer efectivo el ejercicio de la facultad al considerarse por la jurisprudencia como un “*derecho nuevo autónomo*”.

Tras esta situación, actualmente la redacción de los preceptos 54 y 55 LEF introducida por la disposición adicional quinta de la LOE se ha encontrado ante la misma cuestión referente a la temporalidad del derecho. No obstante, la reforma ha venido acompañada por una disposición transitoria, concretamente la segunda, que predica que “*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*”.

Una aspecto importante a tratar es que uniendo el régimen transitorio concretado por la LOE y el carácter limitativo en relación a la original regulación de la LEF lleva a considerar que la nueva legislación induce a la retroactividad *in peius*. Entendiendo por ésta una reforma en perjuicio o a peor, es decir, que la reforma operada en la normativa del derecho de reversión ha supuesto una situación desfavorable y más restrictiva para el primitivo dueño del bien o derecho.

Así, si como bien expresa el TS “*el derecho de reversión tiene su acta de nacimiento cuando concurren las condiciones que permiten su ejercicio*”¹⁹, esto es, cuando una vez cumplida la expropiación se deviene algún supuesto de los contenidos en el art. 54 LEF, la retroactividad de la que hablamos solo es aplicable a los supuestos en los que aún no se ha ejercitado el derecho de reversión pese a que sí se ha producido alguna causa que lo motiva y justifica. Pese a ello no se considera por el TC inconstitucional por vulnerar el art. 9.3 CE sino que únicamente se trata de una retroacción mínima que simplemente “*se retrotrae a situaciones jurídicas anteriores para surtir efectos presentes*”²⁰.

¹⁹ Bermejo Vera, J. (1995): “Reversión”. *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo III, Cívitas, Madrid, pp. 50.

²⁰ Ballesteros Moffa, L. Á. (2012): “Reversión expropiatoria y derecho transitorio”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, N° 25, Pamplona. Pp. 55-79.



IV. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE LA REVERSIÓN.

Como hemos aludido anteriormente, es el art. 54 LEF y art. 63 y ss REF los textos normativos que recogen el conjunto de supuestos que dan lugar al nacimiento del derecho de reversión.

Previamente al análisis de los supuestos, considero necesario aludir a una serie de particularidades o reseñas que caracterizan o determinan el nacimiento de esta facultad. Así, este derecho se va a ver imposibilitado cuando no se ha producido la consumación de la expropiación forzosa por lo que en aquellos casos donde se haya establecido una vía de hecho no se podrá hacer uso de este instrumento.

En este sentido el TS en Sentencia de 4 de diciembre de 2005 establece que:

“El presupuesto de la reversión es la expropiación de la que aquélla es la última garantía que el sistema legal prevé en beneficio del expropiado, y mal pueden revertir bienes que no han sido expropiados siguiendo el procedimiento legalmente establecido para ello, sino ocupados por vía de hecho”.

Esto es, si no se da en primer lugar un acto de expropiación de un bien o derecho, el sujeto interesado sigue siendo titular de dicho objeto, no siendo en ningún momento considerado como expropiado.

De igual manera se tratan a aquellos supuestos en los que un sujeto vende o enajena un terreno a la Administración de manera voluntaria y consciente, avalándolo también el TS en Sentencia de 23 de octubre de 2012:

“Si la transmisión de los bienes tuvo lugar mediante la celebración de un contrato de compraventa entre las partes plenamente válido, ningún elemento se ofrece para entender que ha mediado el presupuesto inexcusable del expediente expropiatorio, por lo que ante la inexistencia de éste decae cualquier pretensión posterior orientada a un eventual ejercicio del derecho de reversión”.

Es importante recordar aquí que con la entrada en vigor de la reforma de la Ley 38/1999 (LOE) se produce una alteración considerable en el régimen jurídico que regula la reversión. Así, establece notables limitaciones y restricciones tanto al primitivo titular



como a sus causahabientes logrando que los presupuestos determinantes de este derecho sean más difíciles de ejercitar.

De igual manera, señalar que la posibilidad de surgimiento del derecho de reversión se vio altamente limitado provocando que, a pesar de darse algunas de las circunstancias que recoge la legislación expropiatoria como idóneas, aparecen las legislaciones sectoriales como forma de impedir el nacimiento del mismo---como la del Suelo, que incorpora considerables restricciones a la reversión---

1. No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación.

Se trata del primer supuesto contemplado normativamente como motivador del derecho de reversión promovido por la falta de ejecución de la obra o establecimiento del servicio que llegó a justificar la expropiación.

En este punto es necesario valorar si esa falta de ejecución de obra o establecimiento de servicio pueden considerarse como supuestos distintos o se deben acumular en un mismo supuesto.

En este sentido nos encontramos ante una división entre la doctrina ya que por un lado autores como A. Pérez Moreno²¹ mantiene la existencia de realidades distintas, de supuestos diferentes cuando se trata de inejecución de obra o no establecimiento de servicios; y por otro lado Isabel Gallego Córcoles²² que defiende la idoneidad de unión de ambos supuestos en base a su idéntico régimen jurídico y causa de invalidez.

Por su parte el legislador parece haber querido un tratamiento unitario para estas figuras basándose en que ambas suponen un motivo de frustración del fin que justificaba la expropiación²³.

²¹ Pérez Moreno, A. (1967): “La reversión en materia...” *Op. Cit.*, pp. 271.

²² Gallego Córcoles, I. (2006): “El derecho de reversión en la expropiación forzosa”. *La ley*, Madrid, pp. 481.

²³ Galán Galán, A. (2002): “El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa”. *Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. 1ª Edición, Lex Nova, Valladolid. Pp. 300.



No obstante a esta división, la jurisprudencia del TS²⁴, al aludir a los supuestos que dan lugar al derecho de reversión, no establece división o distinción alguna entre la falta de obra o de servicio sino que aplica el art. 54 LEF y art. 63 y ss Reglamento tal cual fueron redactados por el legislador.

Así, para que se considere legalmente producido este supuesto es necesario que concurran dos requisitos:

- **Requisito material:** exige que una falta de ejecución de obra o de establecimiento del servicio y de manera total. Esto es, como bien deja de manifiesto la STS 4595/2012, de 26 de junio: *“Esta Sala viene entendiendo que, si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo”*, no es posible que proceda la reversión cuando la obra o servicio se haya llevado a cabo de forma parcial. Esta falta de ejecución o de establecimiento pone de relieve una inactividad absoluta de la Administración o una falta de identidad entre el fin y lo realizado (STS de 17 de junio de 1999).

- **Requisito formal:** hace referencia a los aspectos formales o formalidades exigibles que debe seguir el interesado para ejercitar el derecho. Así, por ejemplo cuando la Administración haya procedido a la debida notificación (entendiendo por ésta un acto expreso y directo dirigido al interesado para su puesta en conocimiento de la nueva y actual situación del bien que le fue expropiado), el interesado consta de un plazo de tres meses para ejercer su derecho.

Mientras que a falta de dicha notificación, si se trata de un supuesto de no inicio de ejecución (art. 54.3 b) LEF) se establece un plazo de cinco años desde que se procedió a la expropiación y no se ha llevado a cabo ninguna actuación; o un plazo de

²⁴ STS 6097/2012 de 25 de agosto: *“del estudio concordado de los artículos 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 y ss. de su Reglamento se deduce que la reversión de los bienes o derechos expropiados procede en tres supuestos: a) cuando no se ejecute la obra o no se establece el servicio que motivó la expropiación; b) cuando, realizada la obra o establecido el servicio, quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados, y c) cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación”*.



dos años cuando se trata de supuestos de suspensión de ejecución, esto es, la ejecución se inició en un momento determinado pero por motivos imputables a la Administración éstas se paralizaron (art. 54.3 c) LEF).

2. Existencia de partes sobrantes

Este supuesto habilitador del ejercicio de la reversión supone la finalización de la ejecución de la obra o servicio, de manera que una vez acabada existen partes sobrantes que no han sido usadas en dicha ejecución las cuales pueden ser devueltas a su original titular. Así, de igual manera que en el caso anterior se exige:

- **Requisito material:** conclusión del proceso de ejecución de la obra o servicio que motivaron la expropiación provocando la existencia de zonas que no fueron necesarias para cumplir con el fin propuesto. En este sentido, es necesario analizar por un lado la ejecución y por otro las zonas sobrantes.

Respecto del primero de ellos, la ejecución, ésta debe haberse llevado a cabo de manera total y absoluta ya que en caso contrario no daría lugar a la reversión. Únicamente cuando la obra o servicio se hayan desarrollado de manera íntegra podrá atenderse a las posibles partes sobrantes. De igual manera, no solo es obligatorio su completa ejecución sino que también debe tenerse en cuenta la relación de identidad que guarda con el fin que motivó la expropiación, es decir, la obra o servicio debe haberse ejecutado conforme a la *causa expropriandi*.

En cuanto al segundo, las partes sobrantes, su existencia supone que la totalidad del bien expropiado no era esencial para el buen y eficaz desarrollo de la obra o servicio, es decir, que dicha ejecución se ha llevado a cabo perfectamente sin necesidad de utilizar o requerir de esas partes.

En este sentido es importante citar la STS de 23 de diciembre de 1991 con el fin de plasmar los elementos exigibles para considerar la existencia partes sobrantes:

“El supuesto de parte sobrante que habilita a los expropiados o a sus causahabientes para instar la retrocesión, requiere junto al presupuesto básico de que la obra o servicio público legitimador se haya ejecutado que se den las circunstancias de identidad y causalidad, es decir, que sea identificable la porción que se dice



sobrante, como no ocupada por la obra o servicio público motivador de la expropiación, y que la existencia de dicha parte sobrante sea consecuencia natural derivada de la ejecución de la obra pública o del servicio público que constituyó la causa expropriandi”.

Esto es, por un lado la identidad referente a ser perfectamente reconocibles las zonas o porciones que no han sido utilizadas en la propia ejecución; y por otro lado la causalidad, esto es, que haya sido el propio devenir de la ejecución el que haya provocado la existencia de esas partes sobrantes.

- **Requisito formal:** esta exigencia alude al mismo aspecto procedimental que en el supuesto anterior. Es decir, tres meses desde que el interesado recibe la notificación por parte de la Administración; o hayan transcurrido veinte años desde la expropiación cuando no se haya procedido a la notificación (art. 54.3 a) LEF).

3. La desafectación del bien expropiado

Este supuesto supone el último de los casos en los que el Ordenamiento Jurídico permite accionar la institución reversional, de manera que en primer lugar debemos aludir a la STS de 2 de febrero de 2010 para entender el concepto de afección:

“La palabra "afectación" significa simplemente destinación al fin que justificó en su día la expropiación. Nada más: no significa necesariamente afectación a un uso o servicio público, que comporte el carácter demanial del bien. Naturalmente, el bien expropiado ha podido pasar a formar parte del dominio público; pero esto en nada altera la aplicabilidad del artículo 54 LEF. El derecho de reversión no cede ante el hecho de que, por su nueva destinación, el bien expropiado esté afectado a un uso o servicio público; y ello porque, en rigor, siempre cabe la desafectación del dominio público, a fin de permitir que el antiguo propietario vea satisfecho su derecho de reversión. Lo decisivo en materia de derecho de reversión, en suma, es que ya no se cumpla el fin que justificó la expropiación, independientemente de la nueva destinación que se dé al bien expropiado”.



Como explicamos en su momento, la razón de ser de la expropiación es la declaración antecedente de un interés o utilidad social a un determinado fin que pueda así justificar el hecho de expropiar un bien o derecho—con independencia a la excepción que establece el art. 54.2 a) LEF que con posterioridad veremos---. Y es que cuando ese fin de utilidad o interés desaparece la afección a la que se procedió también pierde su razón de ser provocando que el objeto pueda volver a su primitivo dueño.

Podemos afirmar por tanto que el elemento de la afección guarda una relación positiva con la expropiación forzosa puesto que gracias a la afección a un fin se puede llevar a cabo la operación expropiatoria; mientras que respecto al derecho de reversión la afección se relaciona de manera negativa ya que ésta debe desaparecer para que tal facultad aparezca y sea posible ejercer.

Así, para que quede constancia de la producción de este supuesto debe concurrir:

- **Requisito material:** requiere de una total y efectiva desafección del objeto. Para que se entienda producida esa desafección de la que hablamos es necesario la confluencia, a su vez, de dos elementos: por un lado la ejecución de la obra y su posterior abandono²⁵.

Respecto al primero, ejecución de la obra o establecimiento del servicio, es esencial que la Administración haya llevado a cabo todas las actuaciones requeridas para la buena ejecución del fin, pero que por motivos externos a ella no haya sido posible. Una vez cumplido este presupuesto, se requiere del segundo, la desafección del bien concreto. Esto es, una desafección sobrevenida²⁶.

²⁵ STSJ de Madrid. 389/2014 de 3 abril.: “El supuesto de la desafección a que se refiere el art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954 en su originaria redacción, presupone la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono, bien por desuso, o, bien por un cambio de uso, en cuyo caso la afectación desaparece, resultando de aplicación lo dispuesto en el art. 55 de la Ley de Expropiación Forzosa en su redacción originaria que reconoce, para el supuesto de desafección de los bienes expropiados, el derecho de reversión a favor de los titulares de los bienes en ese momento”.

²⁶ Pérez Moreno, A.: (1967): “La reversión en materia...” *Op. cit.*, pp. 271.



Así, esta desafección puede manifestarse como bien señala la STS 6097/2012 de 25 de septiembre:

“Del mismo modo en reiteradísimos pronunciamientos nos hemos referido a que la desafección de los bienes en su día expropiados, que puede permitir la reversión, puede ser expresa o tácita”.

Como bien deja ver tanto la jurisprudencia como la doctrina pacífica, la regla general es evidentemente la desafección expresa donde la entidad pública pone en conocimiento del titular la falta de afección a sus bienes. De manera que la desafección tácita, deberá presumirse de la manifestación clara y rotunda de otros hechos²⁷---tales como el desuso o abandono---, correspondiendo la carga de la prueba al propio solicitante del derecho²⁸.

- **Requisito formal:** cuando la Administración declare oficialmente la desafección, el interesado consta con un plazo de tres meses para ejercitar su derecho. Por el contrario cuando ésta no emita ninguna declaración, el interesado consta con un plazo de veinte años desde la toma de posesión (art. 54.3 parraf.2º LEF).

Además, en este último caso se une el art. 54.2 b) LEF al incluir éste otro límite temporal cuando el fin previsto para el bien haya permanecido durante diez años---no se podrá ejercitar el derecho de reversión---.

²⁷ STS de 14 de marzo de 2007 ha indicado que: *“En efecto, [...] o tácita, deduciéndose de otros acuerdos o actos que claramente impliquen dicha expresión de voluntad. Hechos que por su evidencia la revelen, correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafección tácita una excepción a la regla general”*

²⁸ STS 6097/2012 de 25 de septiembre: *“[...] la desafección tácita debe deducirse de hechos que por su evidencia la revelen, correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafección tácita una excepción a la regla general”.*



V. EXCEPCIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE LA REVERSIÓN.

La novedad primordial sobre el derecho de reversión que introduce la novedosa regulación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) fue la inclusión de dos excepciones al ejercicio del derecho de reversión por los previamente expropiados. Así, por un lado se niega la acción cuando se altera la afectación pública, y por otro lado cuando el fin que justificó la expropiación se ha mantenido por un mínimo de diez años.

Ante esta situación, puesto que la facultad reversionista es considerada jurisprudencialmente como de configuración legal, es el propio art. 54. 2º LEF el que prevé la imposibilidad de ejercitar este derecho por parte del interesado cuando, a pesar de que el fin que motivó en un primer momento la viabilidad de la operación expropiatoria haya desaparecido, el objeto ha sido afectado a otro fin también público---nueva *causa expropriandi*---

De igual manera se rechaza la reversión cuando el fin que afectó al objeto se haya mantenido como mínimo durante diez años.

No obstante, esta imposibilidad fue evolucionando y ampliándose por la jurisprudencia, la cual introducía dentro de esta limitación los casos en los que el bien hubiera sido transmitido a terceros de buena fe.

El remedio que se estableció ante estos casos es la posibilidad de indemnización por la imposibilidad material de accionar la reversión o por responsabilidad patrimonial de la Administración.

Es importante señalar aquí que una de las particulares reformas del derecho de reversión fue introducida por el art. 75.1 a) y b) de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo que incluyó dos supuestos idénticos a los mencionados para rechazar la acción de la reversión: “*la fungibilidad y agotamiento de la causa expropriandi*”²⁹.

²⁹ Carrasco Perera, A.; Cordero Lobato, E. y González Carrasco, Mª C. (2000): “Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación”, *Aranzadi*, Pamplona, pp. 52.



1. La afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública

Es cierto que la jurisprudencia ha ido evolucionando de manera que viene aprobando una interpretación extensa de lo que se entiende por *causa expropriandi* y rechazando la posibilidad de reversión de determinados bienes que fueron expropiados al caracterizar al fin público como fungible.

Sin embargo no siempre esto fue así, pues los Tribunales eran defensores de la viabilidad de la reversión³⁰ en aquellos casos en los que ni siquiera se perturbara la condición demanial.

Y de igual manera ocurrió entre la doctrina. Un sector de la misma defendía que tanto el fin como la afectación son elementos imprescindibles para la eficacia y autenticidad de la propia expropiación de manera que supondría un caso de ilegalidad toda alteración que se realice y que provoque consecuencias negativas para el interesado. Esto es, la propia modificación es lo que hace nacer al derecho de reversión³¹.

Finalmente, el legislador acogió la eventual modificación de la afección de bienes mediante la reforma de la LEF de 16 de diciembre de 1954, manifestando a través del art. 54.2 a) las condiciones básicas para entender efectiva esta excepción.

La razón de ser de esta excepción al derecho de reversión es que si un determinado bien puede ser susceptible de destinarse a diferentes propuestas no quiere decir que indiscutiblemente se produzca una vulneración de la *causa expropriandi*. Aunque para numerosos autores sí se produzca un incumplimiento total de las garantías con las que cuenta el expropiado.

No obstante, para que se considere que el bien ha sido afectado por otra utilidad o interés social es necesario que la entidad pública no extralimite sus poderes. En el

³⁰ Postura apoyada por el Consejo de Estado en el Dictamen de 5 de julio de 1973, sentando el principio de que la afectación de bienes de dominio público procedentes de expropiación forzosa no puede hacerse vulnerando el derecho de reversión que corresponde a los expropiados.

³¹ García-Trevijano Garnica, E. (1985): "Cambio de afectación de bienes expropiados". *Revista de Administración Pública*, núm 107, pp. 162 y ss.



sentido de que debe dar un fin que se ajuste siempre a las necesidades reales públicas, es decir, no puede dar un fin que no sea social o público o directamente no determinar fin alguno. Es lógico que en estos casos sí se pueda ejercitar el derecho de reversión.

Así, de la lectura del contenido del art. 54.2 a) se desprende la necesidad de cumplir una serie de presupuestos necesarios para que este supuesto concurra. En primer lugar es imprescindible que la desafección y la nueva afección se efectúen a la misma vez, esto es, que haya simultaneidad entre ambas---una vez que se finalice un proceso iniciar el otro de afección---. En segundo lugar la justificación de esa nueva afección y por último la publicidad a todas las resoluciones emitidas por la Administración³².

En resumidas cuentas, la conversión---de manera legítima---de la *causa expropriandi*, atendiendo a los términos que el Ordenamiento Jurídico fija para su control, enerva irremediabilmente la facultad de la reversión, a pesar de que la mutación se encuentra justificada por la nueva dotación pública.

2. Ejecución de la *causa expropriandi* durante diez años.

Esta exclusión del derecho de reversión encuentra su pasado en la Ley Cambo, de 24 de julio de 1918, la cual deja expreso en la redacción del art. 43 LEF de 1879 la imposibilidad de ejercitar esta facultad cuando hubieran transcurrido treinta años desde la terminación del proceso de expropiación.

Puesto que la LEF de 1954 no preveía plazo alguno para el ejercicio de este derecho, la reversión fue configurada como una facultad perpetua---ya que se eliminó la limitación de 30 años---. Además, se consideraba como un derecho imprescriptible que provocaba una gran inseguridad en el tráfico jurídico.

Con el establecimiento de esta excepción (art. 54.2 b) LEF) resulta palpable la intención del legislador de no querer que la posibilidad de accionar el derecho de reversión por parte del interesado sea una amenaza permanente.

³² Artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.



De manera que instaura un plazo---en este caso de diez años--- durante el cual la Administración debe haber desarrollado el fin para el que se expropió en su momento el bien. Transcurrido este plazo se entiende consumada la *causa expropriandi* y como consecuencia la exclusión de la facultad de reversión.

Ante esta situación, queda latente la afirmación que hace Álvarez Cienfuegos de que “*el derecho de reversión se convierte en un derecho de duración temporalmente determinado por la Ley, tratándose de un derecho de duración determinada, cuyo cómputo se inicia desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio*”³³.

No obstante, lo que no está permitido es que el plazo que se establece de diez años (en la legislación urbanística es de ocho años Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones) se haya logrado mediante una acumulación de afecciones y desafecciones y así eliminar la posibilidad de reversión. Si no fuera fraude de ley esta actividad y el bien expropiado se pudiera destinar cuantas veces quisiéramos a diferentes fines públicos, el derecho de reversión se quedaría sin contenido y sin posibilidad de ejercerse.

Ante esta circunstancia queda preguntarse si se debe hacer una interpretación restrictiva de la normativa la cual supondría que una única afectación debe consumarse efectivamente durante diez años³⁴; o por el contrario una lectura literal de la Ley que supondría un continuo proceso de desafecciones y afecciones³⁵.

³³ Álvarez Cienfuegos, J. M^a. (2000):“Un ejemplo de oportunismo legislativo: la modificación del derecho de reversión en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación”. *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm 420, pp. 3.

³⁴ Postura defendida por García Gómez de Mercado, E., “*sólo una de las afectaciones, llevadas a cabo al amparo de la letra a) del art. 54.2 LEF, deba prolongarse durante diez años y consumarse efectivamente*”. *Op. Cit.* Pp. 243.

³⁵ Postura defendida por Galán Galán, A., “*esta interpretación facilita la operatividad de la excepción contenida en el mencionado art.54.2 letra b), de la LEF, de manera que para que pueda aplicarse no es necesario que el bien haya permanecido afectado durante diez años a una misma finalidad, sino que es perfectamente posible que, existiendo un gran número de afectaciones sucesivas, el tiempo de cada una de ellas sea verdaderamente breve*”. *Op. Cit.* Pp. 185.



VI. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

1. Legitimación activa

En una primera aproximación podemos afirmar que el propio art. 54 LEF faculta al dueño original y primitivo así como a sus causahabientes de legitimidad activa para llevar a cabo el ejercicio del derecho de reversión.

1.1. *La transmisibilidad del derecho de reversión*

Como bien deja ver la STS 3465/2011, de 25 de mayo: “*el derecho de reversión es susceptible, incluso, de transmisión por actos inter vivos o mortis causa (...) teniendo en cuenta además que los efectos que de su ejercicio se han de derivar están indisoluble y únicamente vinculados al que resulte titular del mismo por haber sido propietario-expropiado, o por traer causa de éste*”, es un aspecto que el Ordenamiento Jurídico español permite caracterizando así a la reversión como transmisible.

No obstante, esta posibilidad no ha sido muy aceptada por la doctrina la cual ha sido reacia a aceptar la transmisibilidad inter vivos del derecho de reversión, y sobre todo en determinados supuestos que hacen poco viable su efectividad. Tales como aquellas ocasiones en las que el primitivo dueño transmita la parte del bien que no fue expropiada.

Así, esta postura doctrinal ha sido defendida por Gallego Córcoles³⁶ quien considera más acertado la posibilidad de una transmisión mortis causa ya que ésta no supone una separación entre la propia facultad reversionista y la relación básica, de manera que solo sería posible ejercitar el derecho cuando concurrieran alguno de los presupuestos de los que ya hemos tratado.

1.2. *Cotitularidad del derecho de reversión*

Se trata de un supuesto admitido tanto jurisprudencial como doctrinalmente al existir una solución reconocida por todos. Así, este supuesto aparece cuando un

³⁶ Gallego Córcoles, I. (2006): “El derecho de reversión en la expropiación forzosa”. *La Ley*, Madrid, pp. 639.



determinado bien o derecho es propiedad de más de una persona de manera que se produce una comunidad de bienes³⁷.

En estos casos estará legitimado para accionar el derecho de reversión cualquiera de esos comuneros siempre y cuando no exista por parte del resto oposición alguna al respecto³⁸.

2. Legitimación pasiva.

En este otro lado nos encontramos ante el órgano que se debe presentar la solicitud de reversión iniciada por el interesado. Así, es necesario en primer lugar poder diferenciar dos figuras determinantes: por un lado la propia Administración que en su momento expropió y que debe declarar la invalidez de dicho acto, y por otro lado el beneficiario de la misma como titular de una serie de obligaciones y derechos.

2.1. *Administración legitimada para resolver la solicitud de reversión*

En efecto, hasta la Ley 38/1999, se ha venido entendiendo por la jurisprudencia y doctrina pacífica que la acción de la reversión siempre tenía que iniciarse y solicitarse a la Administración expropiante, con independencia de quien fuese el beneficiario o el actual titular de los bienes o derechos expropiados. Así, esta legitimación pasiva de la Administración expropiante se empleaba incluso cuando el bien hubiera sido transferido a otra Administración distinta.

Así pues, en este sentido, el art. 54.4 LEF (narrado por la repetida Ley 38/1999) dispone que *"la competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos"*.

³⁷ Art.392 CC: *"Hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas"*.

³⁸ STS de 22 junio 1991.: *"los condóminos son, en realidad, propietarios de toda la cosa común al mismo tiempo que de una parte abstracta del mismo, y les corresponden todos los derechos de la propiedad, con la amplitud que abarca el concepto jurídico del dominio (...) pudiendo ejercitar la acción reivindicatoria en beneficio de la Comunidad (...) debiendo entenderse que lo hace así cuando menciona tal circunstancia al ejercitarla"*.



De la lectura de este precepto podemos observar un dilema relativo al concepto “vinculado” en tanto que se debe estudiar a qué concretamente se refiere tal término para poder proceder de buena manera a un eficaz procedimiento. En este sentido, es de nuevo Gallego Córcoles quien entiende que el legislador hace referencia a la Administración competente por razón de la materia en cuyo favor se realizó la expropiación en su momento, o en su defecto a la Administración autonómica en caso de transferencia³⁹.

Tras esto, cuando la entidad cualificada sea la Administración General del Estado, resolverá el ministerio u órgano que en un primer lugar dictó la expropiación; mientras que cuando sea competente la Corporación Local según el art. 3.1 REF⁴⁰ decidirá el propio Pleno.

Una vez conocido el órgano encargado de la competencia sobre la solicitud de la reversión es preciso determinar cuál será el régimen jurídico aplicable al procedimiento. En este sentido, la nueva Ley no será aplicada respecto de aquellos procesos que han sido iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, es decir, que se haya presentado antes la solicitud de la reversión.

Pero de igual manera, puede suceder que la solicitud no haya sido presentada hasta la fecha, de manera que habrá que atender a qué Administración u Órgano le corresponde la titularidad del bien. Entendiendo por esto no solo la posesión del mismo

³⁹ Gallego Córcoles, I. (2006): “El derecho de reversión...”*Op. Cit.* Pp. 657.

⁴⁰ Art. 3.1 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, sin perjuicio de la competencia del Gobernador civil en el supuesto regulado por el artículo 18 de la Ley general. Estos principios no serán de aplicación en cuanto las normas de régimen local o de urbanismo, a que se refiere el artículo 85 de la Ley, establezcan criterios especiales de competencia”.



sino también la capacidad de disposición ya sea por afectación, adscripción o incorporación al patrimonio⁴¹.

2.2. Otros sujetos legitimados pasivamente

Como bien aludíamos anteriormente, los beneficiarios de la expropiación tiene atribuidas una serie de obligaciones y derechos como consecuencia de la reversión--- recogidas todas ellas en el art. art.5.2.7º REF⁴²---

No obstante, también se habilita a los terceros adquirientes y titulares de aquellos derechos que no se puedan ejercitar con el derecho de reversión por incompatibilidad, como partes legitimadas en este procedimiento debido a que la conclusión del proceso tendrá consecuencias en todos ellos.

VII. PLAZOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO.

Como bien sabemos el régimen relativo al plazo dentro del cual el interesado debe accionar su derecho ha sido totalmente reformado mediante la LOE. De esta manera, acarreando gran problemática, se introduce un régimen de plazos⁴³ ya que el art. 55 LEF únicamente derivaba al REF.

En este sentido es el apartado tercero del precepto el que establece un sistema de plazos basándose principalmente entre la existencia o no de notificación por parte de la Administración. A partir de ahí, se desglosan diferentes tipos de plazos en función de la causa que motivó el nacimiento del derecho: cuando no se haya iniciado la obra o establecido el servicio, exceso de expropiación o desafección y suspensión de la obra por causa imputable a la Administración.

⁴¹ Bautista Samaniego, J. M. (2003): “El derecho de reversión a la luz de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”. *Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*. Saberes, Vol. I, Madrid, pp. 6.

⁴² El presente artículo determina que “*en el curso del expediente tendrán atribuidas los beneficiarios las siguientes facultades y obligaciones: (...) las obligaciones y derechos derivados de la reversión*”.

⁴³ Tolivar Alas, L. (1999): “Comentarios a la Ley...”. *Op. Cit.* Pp. 350: “*Estos plazos que la LEF establece no son de prescripción, sino de caducidad para el ejercicio del derecho de reversión*”.



Como bien deja ver la STS de 12 de junio de 1987: *“La reversión es un derecho ejercitable frente a la Administración expropiante, cualquiera que sea el beneficiario o actual titular de los bienes expropiados, y, al ser la propia Administración la garante y responsable máxima del ejercicio del derecho reversional, no existe plazo de prescripción”*, los plazos que la normativa prevé nada tienen que ver con la prescripción sino más bien con la caducidad para poder ejercitar tal derecho⁴⁴.

1. Plazo cuando medie notificación expresa.

A diferencia con lo establecido en el antiguo art. 55 LEF donde el plazo para ejercitar el derecho de un mes---computable desde la fecha de la notificación o desde que el interesado comparece ante el expediente corroborando su pleno conocimiento---, la nueva redacción modifica tal periodo y lo amplía a tres meses.

En este sentido cobra especial relevancia el trámite de la notificación la cual debe ser remitida por la Administración correspondiente atendiendo a lo contenido en los arts. 58 y 59 de la Ley 30/1992. La notificación deberá ser enviada a su domicilio---el que conste en el expediente o el que se averiguara de los actos---, cuyo desconocimiento e imposibilidad de averiguación provocará la notificación por edicto (art. 59.4 LRJPAC).

Es importante señalar que, como bien ocurre en la práctica desgraciadamente, a veces la notificación resulta insuficiente⁴⁵ para la puesta en conocimiento del interesado de la situación del bien, de manera que nos encontramos ante un supuesto de notificación defectuosa---que no ante un defecto de notificación--- que se debe resolver mediante el art. 58.3 LRJPAC⁴⁶.

⁴⁴ Tolivar Alas, L. (1999): “Comentarios a la Ley...”. *Op. Cit.* Pp. 353.

⁴⁵ Tolivar Alas, L. (1999): “Comentarios a la Ley...” *Op. Cit.* Pp. 354.

⁴⁶ Art. 58.3 LRJPAC: *“El plazo de tres meses surte efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda”*.



2. Plazo cuando no medie justificación expresa.

Este supuesto es uno de los que más incertidumbre producen por cuanto la nueva redacción poca alusión hace al respecto, de manera que poco se sabe sobre el momento de computar el plazo con el que consta el interesado para ejercitar su derecho cuando no le ha sido notificada la situación del bien por parte de la Administración.

Puesto que la nueva redacción de la normativa no señala nada, tampoco podemos acuñar a lo contenido en el art. 67.2 REF puesto que se encuentra sin efecto al abarcar un régimen anterior. Así, como dijimos la nueva redacción establece un sistema de plazos en función de la existencia o no de notificación.

3. Plazo cuando no se haya iniciado la obra o establecido el servicio.

El plazo previsto para estos supuestos es de cinco años sin que la entidad pública hubiera realizado la correspondiente obra o establecido el servicio. No obstante, la normativa no determina el plazo concreto para poder ejercitar la facultad puesto que solo determina el plazo de tres meses para el caso de efectiva notificación al interesado. Es por esta razón que resulta de aplicación el art. 64.2 REF⁴⁷ por así permitirlo la disposición derogatoria segunda de la LOE.

Respecto a la carga de la prueba, ésta corresponde principalmente al reversionista sin perjuicio de la posibilidad de invertir la misma en aquellos casos en los que la Administración se negare a colaborar en el procedimiento y no facilitare los expedientes oportunos.

Para finalizar, es doctrina pacífica la que entiende que para determinar el momento en el que se produce la inejecución de la obra o la falta de establecimiento del

⁴⁷ Art. 64.2 REF: “En todo caso, transcurridos cinco años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiera iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio o dos años desde la fecha prevista a este efecto, los titulares de aquellos bienes o derechos o sus causahabientes podrán advertir a la Administración expropiante de su propósito de ejercitar la reversión, pudiendo efectivamente ejercitarla si transcurren otros dos años desde la fecha de aviso sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio”.



servicio es de aplicación el art. 64.1 REF de manera que esta situación será efectiva cuando acontezcan declaraciones o actos administrativos que así lo avalen.

4. Plazo en los supuestos de exceso de expropiación o desafección.

Con la anterior regulación el interesado no contaba con ningún plazo para accionar su derecho pese a no ser notificado por la Administración, pero sí con la necesidad de realizar un preaviso a la misma manifestando sus intenciones.

Con la nueva regulación, el art. 54.3, 2ª a) parte del momento de la ocupación para concretar un plazo de veinte años desde la toma de posesión con independencia del momento de realización de las obras o servicio. El derecho podrá ser ejercitado por el reversionista antes de transcurrir veinte años desde ese momento concreto.

No obstante, a pesar de las buenas intenciones con la que el legislador contaba para la nueva redacción, no cabe duda que suscitó diversos contratiempos a la hora de computar el plazo. En este sentido, Carrasco Perera entiende que el plazo debe comenzar desde el momento de la definitiva toma de posesión sin tener en cuenta otras circunstancias como la desafección o el exceso de expropiación.

5. Plazo por suspensión de la obra por causa imputable a la Administración.

Es el apartado tercero del art. 54.3 LEF el que contempla la ocasión de ejercitar este derecho cuando la obra o servicio estuvieran suspendidas por más de dos años por motivos atribuibles a la Administración.

Así, la nueva regulación introduce una total novedad al respecto, como es la “causa de suspensión imputable a la Administración o al beneficiario”. En este sentido hay que entenderla como una circunstancia suficiente y eficaz para producir la paralización de un proyecto previsto con anterioridad debido a una causa que debió ser prevista y evitada por la Administración. De esta manera, si elimináramos esta causa el proyecto seguiría su debido curso.

Asimismo, la nueva redacción requiere que esa circunstancia sea negativa en cuanto ha provocado que la entidad pública o beneficiario no llevasen a cabo ningún acto dirigido a la reanudación del mismo.



VIII. EFECTOS DE LA REVERSIÓN

1. Efectos entre las partes.

Como bien dejábamos ver al comienzo del presente, el hecho de que surja el derecho de reversión supone la confirmación de la invalidez de la previa expropiación realizada, además de que supone la restitución al interesado o sus causahabientes del bien o derecho del que fueron desposeídos---previo pago del valor actualizado---.

Así, ante esta situación es el propio REF el que prevé las dos posibilidades que pueden producirse al accionar esta facultad: de un lado la devolución literal del bien expropiado---devolución in natura---, y de otro el pago de una indemnización ante la imposibilidad de realizar la anterior.

1.1. La devolución in natura previo pago del precio de la reversión.

Este efecto no supone que el expropiado, y ahora reversionista, pueda recuperar su bien o derecho de manera gratuita como un intento de devolución de la situación original. Supone que el interesado debe abonar la cantidad de justiprecio que en su debido momento recibió como compensación a la pérdida de dicho objeto⁴⁸.

Así, es el art. 55.3 LEF tras la reforma operada por la LOE el que dispone que este pago es un requisito indispensable y previo para la efectiva restitución del bien o derecho. So pena de producirse la caducidad del propio derecho de reversión si transcurridos tres meses desde que se valoró el bien no se ha procedido a su pago.

Se puede afirmar por lo tanto que se trata de un precio de readquisición como contraprestación a la obtención o recuperación del bien o derecho.

⁴⁸ STS de Madrid, núm. 268/2014 de 6 de marzo.: “La doctrina jurisprudencial afirma que se debe devolver el justiprecio, pero no incluyendo el 5% correspondiente al precio de afectación, ya que esta cantidad está vinculada a la expropiación pero no a la reversión, puesto que se indemniza un daño afectivo que no se reproduce en el trámite posterior de retorno a su original propietario.”.



Como bien manifiesta el art. 55.1 LEF⁴⁹---regla general---, el interesado no procederá al pago del justiprecio que él mismo percibió, si no que éste ha de actualizarse conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el periodo que el precepto concreta. Determina así el propio artículo que la actualización del precio sea un principio general de la valoración.

Esta actualización de la que aludimos tiene su razón de ser en mantener un equilibrio patrimonial que sea igualitario tanto para el interesado como para la Administración⁵⁰. No obstante a la regla general, encontramos previstos en la normativa una excepción (art. 55.2 LEF), esto es, cuando se produzca una modificación en la calificación jurídica, mejoras aprovechables o menoscabo, será necesario proceder a la revaloración del bien para así mantener los parámetros que justifican tanto a la expropiación como a su correlato---la reversión---.

Es labor de la doctrina en este ámbito intentar ofrecer algún fundamento que pueda justificar tal obligación, señalando que es: *“la prohibición del enriquecimiento injusto y la resolución de la operación expropiatoria fundamentando la restitución de prestaciones”*⁵¹.

En este sentido, debe entenderse por cambio en la calificación jurídica, una modificación urbanística que verdaderamente produzca alteraciones en el propio bien tras ese cambio. Concretamente este supuesto no plantea mayor problema entre doctrina y jurisprudencia.

Por su parte, aquellos supuestos en los que se produzcan mejoras aprovechables, parte del razonamiento de que si el interesado se encuentra ante la existencia de elementos---tales como edificios o instalaciones--- que puede aprovechar para su propio

⁴⁹ Art.55.1 LEF: *“Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión”*.

⁵⁰ García-Trevijano Garnica, E. (1987): “Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 112. Pp. 110.

⁵¹ Tesis encabezada por Galán Galán, A. (2002): “El derecho de reversión...” *Op.Cit.*, Pp. 259-260.



beneficio obteniendo de ellos un lucro, surge la necesidad de revalorar el bien para así evitar que el reversionista reciba más de lo que un día perdió⁵².

En esta situación, la valoración que deba llevarse a cabo deberá hacerse atendiendo a lo contenido en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del Suelo y Valoraciones⁵³. De suerte que el REF en su art. 68 permite el acuerdo pactado y mutuo entre las partes a la hora de determinar el precio a pagar por el reversionista⁵⁴.

Señalar que como bien afirma García de Enterría *"es importante destacar una regla no escrita, pero normalmente seguida por la Administración y los tribunales: la nueva evaluación es una retasación, lo que quiere decir que ha de seguir las mismas pautas con que se calculó originariamente el justo precio expropiatorio; tratándose de una verdadera resolución de la expropiación originaria, otro criterio sería injusto. Esto es: no sería razonable que el beneficiario pretendiese obtener más que lo que él pagó en la tasación inicial, atendidos los cambios de circunstancias y el valor actual de la medida monetaria; pero las mejoras provenientes de la naturaleza o del tiempo, o lucro in re, pertenecen, sin duda alguna, como impone el principio del art. 456 CC, al reversionista; la expropiación frustrada cuyos efectos se resuelven no constituye un título legítimo para su apropiación por el beneficiario, de modo que se consagraría un verdadero enriquecimiento sin causa si el beneficiario pretendiese ser indemnizado por el reversionista de su importe; a lo único a que el beneficiario tiene derecho es a quedar indemne de la operación expropiatoria consumada primero y luego resuelta, no a obtener un lucro, que nada justifica"*.⁵⁵

Una vez procedido a la valoración del bien, el siguiente paso es el pago de dicha cantidad, que como hemos dicho es un presupuesto previo y determinante. Respecto a este trámite, el legislador une la posibilidad de caducidad del derecho al pago de éste.

⁵² Se requiere que las mejoras sean objetivamente susceptibles de incrementar el valor del bien además de que el interesado tenga la capacidad subjetiva de aprovechar dichas mejoras derivando de ahí un enriquecimiento efectivo.

⁵³ El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se concretarán atendiendo a lo previsto en el Título III de la Ley, mediante expediente individual o por el procedimiento de tasación conjunta.

⁵⁴ Lo ratifica también Pera Verdaguer, F. (2002): "Expropiación forzosa", Bosch, 3ª ed., Pp. 432.

⁵⁵ García de Enterría, E. (2013): "Curso de Derecho Administrativo", Civitas, vol. II, Pp. 299.



Esto es, se establece un plazo concreto de tres meses para que el interesado haga efectivo el pago del justiprecio computado desde la notificación administrativa de dicho precio⁵⁶.

1.2. La indemnización sustitutoria.

Este supuesto constituye una excepción⁵⁷ a la regla general anterior, el cual se producirá en aquellos casos en los que sea materialmente inviable la posibilidad de entregar al interesado el bien o derecho del que fue despojado. Así lo deja claramente expresado el art. 66.2 REF---vigente conforme a lo establecido en la Disposición Derogatoria Segunda de la LOE⁵⁸---. Por ello el fundamento jurídico de esta indemnización es la responsabilidad patrimonial de la propia Administración.

De igual manera lo corrobora la jurisprudencia del TS en la ST de 17 de junio de 2002:

“Habida cuenta de que no es posible la restitución in natura de los terrenos expropiados, se reconoce el derecho a una indemnización sustitutoria que se fijará en ejecución de sentencia”.

En este sentido es el propio precepto citado el que de manera expresa prevé la concurrencia necesaria de dos requisitos:

- La producción de una “alteración indebida”, definida por García-Trevijano Garnica como *“aquella alteración carente de una estricta conexión con el fin que justificó la expropiación, bien por ejecutarse una obra o servicio distinto del previsto ab initio, o bien por haberse producido la alteración como consecuencia de un cambio subsiguiente en la afectación del bien”.*

⁵⁶ Constatable en la práctica a través de la aplicación del la Ley 30/1992.

⁵⁷ Gimeno Feliu, J.M. (2003): “El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio”, Thomson-Civitas, Madrid. Pp. 198.

⁵⁸ Disposición Derogatoria Segunda de la LOE: “Los artículos 64 a 70 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, seguirán vigentes en cuanto no se opongan o resulten compatibles con lo establecido en la disposición adicional quinta”.



Por su parte, el TS en Sentencia de 10 de octubre de 2000, mantiene que:

“Debe entenderse por alteración indebida, de conformidad al apartado 1 de dicho art. 66, la realización en el inmueble expropiado de obras o servicios diversos de aquellos que justificaron la expropiación del mismo”.

- Imposibilidad legal de efectuar la reversión, esto es, el propio Derecho no permite la transmisión del bien. A este respecto el TS interpreta de manera amplia este requisito incluyendo no solo los bienes de dominio público---los cuales son inalienables---, sino también aquellos bienes que estén cumpliendo un interés social o utilidad pública.

Este presupuesto legal ha provocado entre la doctrina una división entre quienes entienden que esa imposibilidad legal sí cumple su función en la práctica, por cuanto la jurisprudencia ha venido aplicando esta exclusión cuando existe una imposibilidad física de restitución⁵⁹. Por el contrario, otros autores consideran que, a pesar de la calificación del bien como de dominio público, sí cabe la reversión justificada ésta porque la desafección de dicho bien supone la pérdida de tal calificación⁶⁰.

En oposición a esta última línea doctrinal, el TS mantiene en ST de 2 de diciembre de 1991 que:

⁵⁹ Galán Galán, A. (2002): “El derecho de reversión...” *Op. Cit.* Pp. 247. Afirma que *“la jurisprudencia, en la práctica, a través de la interpretación amplia del requisito de la imposibilidad de la devolución ya apuntada, ha permitido que esta causa de exclusión de la restitución in natura haya venido operando principalmente por motivos de imposibilidad física de la devolución. Así, por ejemplo, en casos en que no es posible devolver el bien porque se ha aplicado a un fin de interés público del que motivó su expropiación”.*

⁶⁰ García-Trevijano Garnica, E. (1987): “Sobre el alcance y efectos...” *Op. Cit.* Pp.125, señala que *“Incluso en los casos en los que el bien expropiado pertenezca al dominio público es posible la reversión, pues éstos, a pesar de ser esencialmente inalienables, no habrían de ser calificados como legalmente intransmisibles, ya que si el bien expropiado adquirió la condición de dominio público a merced a la expropiación, al desaparecer la afectación el bien ya habrá dejado de ser de dominio público, toda vez que para que exista éste es precisa la concurrencia de la titularidad en manos de la Administración y de la afectación a un fin de utilidad pública”.*



“Para que proceda este tipo de indemnización, es preciso que no sea posible la devolución del bien, lo que no exige una imposibilidad material de la reversión, sino un ineffectividad de carácter legal, es decir, de la que viene impedida por la inalienabilidad de bienes al dominio público, cuando los bienes o terrenos expropiados se hayan afectados a una finalidad diversa de la prevista pero encuadrable en finalidad de uso o servicio público, que confiere a los bienes carácter demanial y que los convierte en legalmente indisponibles, por la regla jurídica de la inalienabilidad de los mismos”.

2. Efectos frente a terceros

El principal efecto que el derecho de reversión tiene frente a terceros hace referencia a la inscripción del bien expropiado en el Registro de la Propiedad, de manera que esta facultad únicamente podrá ser oponible a terceros cuando esté debidamente inscrita haciéndose constar tal derecho (art. 54.5º LEF).

No obstante esta premisa legal no ha estado presente siempre, en la regulación anterior el propio art. 69.1 REF permitía la reversión a pesar de que los bienes perteneciesen al patrimonio de un tercero adquiriente protegido por el art. 34 LH. A pesar de la polémica derivada de este precepto, ha sido admitido por el TS en base a tres interpretaciones:

- Sostenida por Gimeno Feliu y Fernández Vera, entienden acertada la literalidad del artículo. Así, aunque se omitiera la inscripción del derecho en el Registro esto no seguiría perjudicando al tercero adquiriente. De esta manera el art. 69 limita el principio de la fe pública registral para que el derecho de reversión pueda ser ejercitado--consolidar así la efectividad *erga omnes*---

- Sostenida por García de Enterría entiende que el precepto reglamentario es legal siempre y cuando aparezca en el Registro tanto la expropiación como el derecho de reversión.

- Por último, Pera Verdaguer o Pérez-Crespo y Bermúdez afirman que el precepto es totalmente ilegal por ir en contra de los principios de la Ley Hipotecaria y más concretamente con el fundamental art. 34.



IX. CONCLUSIONES

El derecho de reversión supone uno de los más claros ejemplos dentro de las garantías que el Ordenamiento Jurídico reserva a los ciudadanos frente a aquellas actividades arbitrarias en las que pueda incurrir la Administración, en este caso directamente derivadas de una actuación desviada en el ejercicio de la potestad expropiatoria. Así, de este trabajo podemos extraer algunas conclusiones relativas a la naturaleza, alcance y consecuencias del ejercicio de esta facultad. De forma concisa podemos cifrar las siguientes:

I. Unida a la evolución de la institución de la expropiación forzosa nos encontramos el propio desarrollo del derecho de reversión como consecuencia de la estrecha relación que entre ambas figuras existe. En este sentido, tal derecho supone un elemento integrador de la institución expropiatoria sobre la cual recaen sus efectos más directos. El perfil tan vigoroso de la institución se justifica en la dependencia del derecho de propiedad al fin social que debe regir en todo derecho patrimonial. Es por ello que este derecho no puede ni debe interpretarse como una facultad absoluta o preferente a las necesidades generales de la sociedad. Por esta razón, y al contenido de los artículos 1 y 33 de la CE, es el legislador el que prevé límites y obstáculos al ejercicio de los derechos patrimoniales.

II. El derecho de reversión es considerado por el TC como un derecho de configuración legal, el cual depende íntegramente de la regulación que en cada momento realice el legislador ordinario. Por esta razón no aparece recogido dentro de las garantías constitucionales relativas a la expropiación forzosa, garantía que debió prever el art. 33 CE que reconoce el derecho de la propiedad.

Siendo esto así, entiendo discutible la ausencia de este derecho dentro de la regulación Constitucional pese a ser tan inherente la reversión a la institución de la expropiación. Como explican García de Enterría o Gimeno Feliu, con los que me posiciono, la reversión expropiatoria es un derecho consustancial tanto al derecho de propiedad como a la expropiación forzosa. Por ello debe estar integrado---y considerado---en todo procedimiento expropiatorio como una garantía y facultad de todo sujeto expropiado para una finalidad social. Así, considero que a pesar de no estar



reconocido expresamente como tal dentro de la Constitución, sí debería ser considerado como un derecho de primer orden en su conjunto y entendido de manera amplia.

III. Queda patente el carácter autónomo del derecho de reversión en relación al proceso de expropiación forzosa. Esto se justifica en que en el momento de desaparición de la *causa expropriandi* se produce una independencia entre el expediente expropiatorio y el nuevo proceso de reversión.

Por ello es doctrina pacífica la que entiende que la reversión no es algo correlativo y continuo al propio proceso expropiatorio sino que supone un punto y aparte al mismo. Por eso en cuanto a la ley aplicable al procedimiento reversionista se atenderá al concreto momento en que se ejercita el mismo de manera efectiva y no a la normativa que reguló en su momento a la expropiación previa.

IV. El ejercicio del derecho de reversión únicamente podrá ser ejercido cuando concurren algunos de los supuestos que legalmente han sido concretados: inejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación, existencia de alguna parte sobrante de los bienes expropiados una vez consumada efectivamente la expropiación, o desafectación.

La razón que justifica el nacimiento de este derecho es la desaparición del elemento esencial que en toda expropiación debe aparecer: la *causa expropriandi*--- invalidez sobrevenida de ésta---. Entendida ésta como la utilidad pública o interés social que justifica que un determinado ciudadano se vea privado de un bien o derecho con el fin de desarrollar ese objetivo.

Una vez que desaparece esa *causa expropriandi* se procederá a la restitución del bien a su primitivo dueño--- restitución *in natura*--- o en caso de imposibilidad el desembolso de la indemnización sustitutoria.

V. La institución de la reversión sufre una importante modificación introducida por la reforma de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, reforma que ha sido muy cuestionada entre los autores por cuanto entienden que se modifica considerablemente una normativa como es la expropiatoria que poca relación guarda con el proceso edificatorio.



La principal novedad que introduce la ley citada es el establecimiento de dos excepciones al ejercicio reversionista: cambio de afectación pública por otra del mismo rango y cumplimiento del fin durante un periodo de tiempo de diez años. Considero que con esta reforma el objetivo del legislador es evitar que el derecho de reversión no esté presente en todo momento como posible manera de frustrar la expropiación o su mantenimiento. Así, muestra su indiferencia entre establecer un fin social u otro mientras éste sea colectivo y público.

Sorprende que si tan importantes novedades incluye esta reforma, poca referencia haga a las obligaciones que debe cumplir la Administración, sobre todo en cuanto al deber de notificación al interesado de la posibilidad de ejercitar el derecho que le concede el ordenamiento. En caso de que la entidad pública sí proceda a la notificación, el expropiado tiene un plazo de tres meses para accionarla, transcurrido el cual la Administración obtendrá definitivamente la titularidad del bien si el dueño primitivo no la ha ejercitado. Queda patente el corto periodo de tiempo con el que se enfrenta el interesado para ejercitar debidamente su derecho para la grave consecuencia que se deriva en caso de no hacerlo---su caducidad---.

No obstante, el legislador consciente de la falta de práctica de la notificación y para evitar posibles irregularidades, prevé un sistema de plazos diferentes en función del supuesto que justificó el nacimiento del derecho de reversión.

VI. Como consecuencia directa del ejercicio del derecho de reversión de manera efectiva nos encontramos ante dos efectos: restitución in natura o la indemnización sustitutoria. La regla general es la primera de ellas mientras que la segunda es considerada como la excepción.

Siendo esto así, en aquellos supuestos donde se vaya a proceder a la devolución del bien, es preciso que de manera previa el reversionista lleve a cabo el pago del justiprecio al beneficiario de la expropiación. Esto es, deberá pagar el valor que tenga el bien justo en el momento en que se solicita su devolución. No obstante se procederá como regla general contenida en la normativa a la actualización de ese valor conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el periodo comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio de la reversión.



Sin embargo, como excepción a lo comentado hay ocasiones en las que deberá realizarse una retasación o nueva valoración del bien debido a la concurrencia de una serie de casos previstos legalmente, tales como que el bien haya experimentado un cambio en su calificación jurídica que condicione su valor, que se hayan incorporado mejoras aprovechables por el titular del derecho de reversión o, finalmente, que se haya sufrido algún menoscabo de valor.

Por último, como bien apuntaba al principio, el segundo efecto que se produce entre las partes hace referencia a la percepción de una indemnización sustitutoria en beneficio del reversionista que se ve privado totalmente de la restitución del bien por motivos ajenos a él. Es decir, una alteración indebida e imposibilidad real de transmisión del bien.

VII. Se puede afirmar la notable seguridad jurídica en lo referente a la adquisición del tercero hipotecario del bien expropiado por la Administración. En este sentido, esta facultad únicamente podrá ser oponible a terceros cuando esté debidamente inscrita haciéndose constar tal derecho (art. 54.5º LEF).

VIII. Como conclusión final, señalar que con independencia de la importante labor que lleva a cabo la doctrina jurisprudencial a la hora de focalizar e intentar dar más seguridad jurídica a la institución de la expropiación forzosa y por consiguiente al derecho de reversión, tras el estudio de todo esto, he de concluir en la conceptualización de esta facultad como una gran garantía---y por ello alivio---para con las personas que sufren la privación de un bien o derecho, pero queda presente la rémora de que el derecho de reversión es modulado en cada momento por el legislador oportuno, en función de los intereses a los que responda esa tarea legislativa. El último fin que justifica la labor legislativa es siempre buscar la manera de que la Administración nunca pierda, y si lo hace que sea de la manera menos lesiva.

Las reformas que se introducen relacionadas con la institución lo único que hacen es limitar un derecho---que además de no estar considerado como constitucional-- - poco a poco tiene más limitaciones y restricciones que beneficios para el reversionista el cual se ve obligado a actuar presionado con plazos---mayoritariamente excesivamente



cortos---, a actuar solo cuando concurren determinados supuestos y sin que se den ninguna excepción de las previstas. El interesado actúa en un marco lleno de obstáculos.

Todo lo que envuelve a esta facultad, que no es poco, es solo la punta de lo que debería ser una gran regulación mucho más completa, concreta y proteccionista de los derechos subjetivos.

X. BIBLIOGRAFÍA

ALCOBA ARCE, J. M.: (2007): “Manual de expropiación forzosa”. *Thomson Aranzadi*, Cizur Menor. Pp. 1083.

ALEGRE ÁVILA, J.M. (1993): “El derecho de Reversión en las expropiaciones legislativas. El caso Rumasa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista de Administración Pública*, núm.132. Pp. 260 y ss.

ÁLVAREZ CIENFUEGOS, J.M. (2000): “Un ejemplo de oportunismo legislativo. La modificación del Derecho de reversión en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación”. *Actualidad Aranzadi*, Pp. 523.

ARENAS ALEGRÍA, C. (2004): “La disociación entre causa expropiatoria y destino concreto en la última reforma del derecho de reversión”. *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 69. Pp.11-32.

BALLESTEROS MOFFA, L. Á. (2012): “Reversión expropiatoria y derecho transitorio”. *Revista de Urbanismo y Edificación. Aranzadi*, Nº 25, Pamplona. Pp. 55-79.

BAUTISTA SAMANIEGO, J.M. (2003): “El Derecho de reversión a la luz de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación”. *Revista Saberes de estudios jurídicos, económicos y sociales*. Vol. I. Pp. 1-36.

BERMEJO VERA, J. (2009): “Las potestades administrativas específicas. La potestad expropiatoria”. *Derecho Administrativo. Parte especial. Séptima Edición, Thomson-Civitas*, Madrid. Pp. 120.



BERMEJO VERA, J. (2005): “Derecho Administrativo. Parte Especial”. *Thomson - Civitas*, 6ª Edición, Madrid, Pp. 121.

CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, M^a C. (2000): “Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación”, *Aranzadi*, Pamplona. Pp. 833.

CASTAN TOBEÑAS, J. (1992): “Derecho civil español común y foral”. *Reus S.A.*, Madrid, Tomo 3, Pp. 212.

CHICO ORTIZ, J. M. (1976): “La reversión y el registro de la propiedad. En los Estudios jurídicos en homenaje al profesor Federico de Castro”. *Tecnos*, Madrid, Tomo I, Pp. 525.

DÍEZ PICAZO, L. (2008): “Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III”. *Thomson Civitas*, Pamplona. Pp. 1065.

DÍEZ PICAZO, L. (1995): “Fundamentos de Derecho Civil”. *Civitas*, Vol. III, Madrid. Pp. 658.

DONAIRE VILLA, F.J. (1994-1995): “Las competencias legislativas del Estado y las Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa (a propósito de las SsTC 37/1987, de 26 de marzo de 1987 y 186/1993, de 7 de junio de 1993)”, Universidad de Extremadura: Servicio de Publicaciones. Pp. 71-90.

ESCUIN PALOP, V. (2008): “Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa”, 3ª edición, Pamplona, *Thomson-Civitas*. Pp. 354.

GALÁN GALÁN, A. (2002): “El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa”. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial. *Lex Nova*, Valladolid. Pp. 347.

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2006): “El derecho de reversión en la expropiación forzosa”. *La Ley*, Madrid. Pp. 828.

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2005): “Expropiaciones urbanísticas y derecho de reversión”. *Bomarzo*, Albacete. Pp. 89



GALLEGO CÓRCOLES, I. (2000): “Notas sobre el nuevo régimen jurídico de la reversión expropiatoria”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 16. Pp. 586.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1996): “El derecho de reversión: naturaleza jurídica y límites a su ejercicio”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8. Pp. 424.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1984): “Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa. Potestad expropiatoria, garantía patrimonial y responsabilidad civil de la Administración”. *Civitas*, Madrid. Pp. 255.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2002): “Curso de Derecho Administrativo”. *Civitas*, vol. II., 8ª edición, Madrid. Pp. 328.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2000): “Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados”. *Comares*, Granada. Pp. 692.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2000): “La reforma del Derecho de reversión”. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 6. Madrid. Pp. 9-28.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2000): “Legislación de expropiación forzosa”. *Comares*. Pp. 255.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1985): “Cambio de afectación de bienes expropiados”. *Revista de Administración Pública*, núm. 107. Pp. 147-172.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1987): “Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria”. *Revista de Administración Pública*, núm. 112. Pp. 107-130.

GIMENO FELIU, J.M. (2003): “El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio”, *Thomson-Civitas*, 2ª Edición, Madrid. Pp. 132.

LOPEZ MENUDO, F, CARRILLO DONAIRE, J. M, GUICHOT REINA, E. (2006): “La expropiación forzosa”. *Lex Nova*. Pp. 391.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, F. (1990): “Manual de expropiación forzosa”, *Bayer Hnos*. Págs. 247.



- PERA VERDAGUER, F. (2002): “Expropiación forzosa”, *Bosch*, 5ª Edición. Pp. 816.
- PÉREZ CRESPO, F y BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L.: “Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión”, *Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial*, núm. XIX, Pp. 204.
- PÉREZ MORENO, A. (1967): “Fundamentación del derecho de reversión en materia de Expropiación forzosa”. *Revista de Administrativo Público*, núm. 54. Pp. 87-154.
- PÉREZ MORENO, A. (1971): “La retasación de bienes expropiados”. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid. Pp. 57-86.
- PÉREZ MORENO, A. (1967): “La reversión en materia de expropiación forzosa”. *Instituto García Oviedo*. Sevilla. Pp. 344.
- POZA CISNEROS, P. (2007): “El Derecho de reversión”, *Manual de Expropiación Forzosa*, Abogacía del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Aragón, Primera Edición, Zaragoza, *Thomson-Aranzadi*. Pp. 51-62.
- RODRÍGUEZ MORO, N. (1961): “La expropiación forzosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 34. Pp. 336.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1989): “La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista Jurídica de Navarra*. Navarra, nº 7. Pp. 211-221.
- RUIZ LÓPEZ, M. Á.: “Comentario a la extensión y límites del cambio de afectación de los bienes en las expropiaciones urbanísticas”. *Revista de Urbanismo y Edificación. Aranzadi*. Nº 18, pp. 95 y ss.
- TOLIVAR ALAS, L. (1999): “Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa”. *Aranzadi*, Navarra. Dir. Sosa Wagner. Pp. 349.



APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 de agosto (RJ 6097/2012).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 14 de marzo de 2007 (RJ 2339/2007)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 de septiembre (RJ 6097/2012).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 22 junio de 1991. (RJ 1991\4907).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 31 de mayo de 1993 (RJ 15363/1993)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 4 de diciembre de 2005 (RJ 8257/2005).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 23 de octubre de 2012 (RJ 6968/2012)

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 26 de junio (RJ 4595/2012).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 17 de junio de 1999 (RJ 4308/1999).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 23 de diciembre de 1991 (RJ 1991/9223).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 2 de febrero de 2010 (RJ 1604/2010).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 de septiembre (RJ 6097/2012).



STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 de mayo (RJ 3465/2011).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 17 de junio de 2002 (RJ 4413/2002).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 10 de octubre de 2000 (RJ 7236/2000).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 2 de diciembre de 1991 (RJ 12013/1991).

STSJ de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 268/2014 de 6 de marzo, (JUR 2014\107377).

STSJ de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 389/2014 de 3 abril. (JUR 2014\122715).