



FACULTAD DE DERECHO

# **EL DERECHO DE REVERSIÓN EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA**

Autor: Gloria Álvarez López

5º E5

Derecho Administrativo

Tutor: María Burzaco Samper

Madrid

Abril, 2018

**Resumen:**

El derecho de reversión es, tal vez, la última garantía que en materia expropiatoria tiene el ciudadano para que se asegure que, si es privado, de forma coactiva, de un bien de su patrimonio, lo sea bajo el prisma de la utilidad pública o el interés social. En este trabajo se realizará un análisis crítico de las causas, procedimiento, sujetos, y consecuencias del ejercicio de este derecho. Consciente en todo momento de la relevancia del mismo, de la gravedad del efecto expropiatorio sobre el patrimonio de los ciudadanos, pero también consciente de que la expropiación forzosa otorga a la Administración un instrumento de extraordinario valor para satisfacer con objetividad los intereses de estos mismos ciudadanos.

**Palabras clave:** derecho de reversión, expropiación forzosa, supuestos, reversionista, derechos, expropiado, Administración, bien expropiado, causa *expropiandi*.

**Abstract:**

The right of reversion is, perhaps, the last guarantee that the citizen has, with regard to expropriation, to ensure that, if it is removed, coercively, of a good of its patrimony, it is under the prism of public utility or the social interest. In this work a critical analysis of the causes, procedure, subjects, and consequences of the exercise of this right will be carried out. This essay will always bear in mind the relevance of said action, as well as the impact of the expropriator effect on the patrimony of citizens, but also aware that forced expropriation grants the Administration an instrument of extraordinary value to objectively satisfy the interests of these same citizens.

**Key Words:** right of reversion, forced expropriation, suppositions, rights, expropriated, Administration, expropriated good, expropriator cause.

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>CONCEPTO. BREVE REFERENCIA AL DERECHO COMPARADO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Concepto .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2</b>	<b>Evolución histórica a la luz de nuevos textos legales .....</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>ÁMBITO SUBJETIVO .....</b>	<b>12</b>
<b>3.1</b>	<b>Sujeto activo .....</b>	<b>12</b>
<b>3.1.1.</b>	<b>Transmisibilidad.....</b>	<b>13</b>
<b>3.1.2.</b>	<b>Cotitularidad.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2</b>	<b>Sujeto pasivo.....</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>ÁMBITO OBJETIVO .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1</b>	<b>Supuestos. Análisis de casos reales .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1.1.</b>	<b>No ejecución de la obra .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1.1.1</b>	<b>Características y supuestos complejos.....</b>	<b>19</b>
<b>4.1.1.2</b>	<b>Requisitos formales .....</b>	<b>21</b>
<b>4.1.2.</b>	<b>Existencia de sobrante.....</b>	<b>23</b>
<b>4.1.2.1</b>	<b>Características y supuestos complejos.....</b>	<b>23</b>
<b>4.1.2.2</b>	<b>Requisitos formales .....</b>	<b>29</b>
<b>4.1.3.</b>	<b>Desafectación del bien .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1.3.1</b>	<b>Característica y supuestos complejos .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1.3.2</b>	<b>Requisitos formales .....</b>	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>ÁMBITO FORMAL. PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD.....</b>	<b>38</b>
<b>5.1</b>	<b>Sobre la prescripción de la reversión expropiatoria.....</b>	<b>39</b>
<b>5.2</b>	<b>Sobre los plazos de caducidad.....</b>	<b>41</b>
<b>6</b>	<b>EFFECTOS DE LA REVERSIÓN .....</b>	<b>45</b>

<b>6.1</b>	<b>Efectos entre las partes .....</b>	<b>45</b>
<b>6.1.1.</b>	<b>Devolución in natura .....</b>	<b>45</b>
<b>6.1.2.</b>	<b>Indemnización sustitutoria .....</b>	<b>46</b>
<b>6.1.3.</b>	<b>El precio de la reversión.....</b>	<b>50</b>
<b>6.2</b>	<b>Efectos frente a terceros .....</b>	<b>53</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>54</b>
<b>8</b>	<b>FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>57</b>
<b>8.1</b>	<b>Legislación .....</b>	<b>57</b>
<b>8.2</b>	<b>Dictámenes y Jurisprudencia.....</b>	<b>57</b>
<b>8.2.1.</b>	<b>Dictámenes .....</b>	<b>57</b>
<b>8.2.2.</b>	<b>Sentencias TC.....</b>	<b>58</b>
<b>8.2.3.</b>	<b>Sentencias STSJ .....</b>	<b>58</b>
<b>8.2.4.</b>	<b>Sentencias TS .....</b>	<b>58</b>
<b>8.3</b>	<b>Obras doctrinales.....</b>	<b>60</b>

### **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
IPC	Índice de Precios de Consumo
LEF	Ley de Expropiación Forzosa
LOE	Ley de Ordenación de la Edificación
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
...	

## 1 INTRODUCCIÓN

La expropiación forzosa es, sin lugar a dudas, una de las actuaciones administrativas que más mella pueden causar en el patrimonio del administrado. Lejos de ser un derecho que la Administración puede ejercitar de forma arbitraria, está sometido a un riguroso sistema de controles. La reversión se manifiesta como uno de los más relevantes. El derecho de reversión que se encuentra recogido en nuestra Ley de Expropiación Forzosa de 1954, desde su redacción originaria, asienta sus raíces en la denominada causa *expropiandi*.

La causa *expropiandi* es la clave de bóveda de todo el sistema expropiatorio y su ausencia va a motivar la posibilidad de que el expropiado pueda ejercer el derecho de reversión. Son, por lo tanto, los supuestos tasados en la Ley, artículo 54, y exclusivamente esos los que van a legitimar al expropiado para intentar recuperar el bien expropiado.

La no ejecución de obra, la existencia de sobrante o la desafectación del bien manifiestan por sí mismos la extinción del motivo de la expropiación. Si la Administración no utiliza el bien para el fin perseguido o no lo utiliza en su totalidad, o bien simplemente, deja de utilizar el bien para el fin perseguido, quedará claro que la expropiación del mismo no estará plenamente justificada, por lo que plenamente justificada quedará su remisión.

En el presente trabajo se tratará de exponer, con más o menos detalle, el derecho de reversión, realizando una valoración crítica de las causas que lo legitiman, así como, de su mecanismo procedimental, es decir, de la obligación de la Administración para notificar la desafectación del bien, de los plazos que el expropiado dispone en caso de falta de comunicación expresa, los sujetos intervinientes en la misma, y los efectos que la misma tiene tanto entre las partes como frente a terceros.

A lo largo de este trabajo podremos apreciar circunstancias llamativas, aspectos todavía sin legislar, y preceptos de muy difícil o imposible integración, verdaderos agujeros negros, que ni doctrina ni jurisprudencia parecen capaces de solventar.

Sin embargo, la valoración final ha de ser positiva, puesto que el derecho de reversión que, en su actual regulación, es fruto de una modificación legislativa acaecida

en 1999, y que ha sido definido en sus aspectos más imprecisos tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, representa una verdadera garantía eficaz para los ciudadanos en un estado de derecho, en el que la Administración como cualquier otro sujeto se encuentra sometida a la Ley y al Derecho.

## **2 CONCEPTO. BREVE REFERENCIA AL DERECHO COMPARADO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

### **2.1 Concepto**

Partiendo de un concepto puramente gramatical, el Diccionario de la Real Academia Española define “reversión” como la restitución de algo al estado que, anteriormente, tenía<sup>1</sup>. El derecho de reversión es también llamado derecho de reemción, readquisición, recobro o remisión de la expropiación<sup>2</sup>.

Conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Española la función social delimitará el contenido de la propiedad privada sin que nadie pueda ser privado de la misma sino por causa justificada de utilidad pública o interés social<sup>3</sup>.

La expropiación forzosa es una potestad de titularidad administrativa consistente en la apropiación o ablación de bienes y derechos de los particulares en función de una utilidad pública o interés social superiores. La reversión es el derecho que corresponde a éstos si este interés social o utilidad pública perecen por no ejecutarse la obra, por no establecerse el servicio público que motiva la expropiación o bien por la desafectación de los bienes objeto de expropiación<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, Edición del Tricentenario, Actualización 2017, (disponible en <http://dle.rae.es/?id=WOCcqlS>; última consulta 5/02/2018).

<sup>2</sup> Mallol Guarro, F. *La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa*, Hispano Europea, Barcelona, 1996, p. 248.

<sup>3</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424 (disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>; última consulta 5/02/2018).

<sup>4</sup> Guías Jurídicas Wolters Kluwer. *Concepto de Reversión* (disponible en [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAE2PwU7DMAYGn4ZcKqFu6oVDDi0bEtJAaBTE1Wu9NiJLiu2UlqfHoz1gybL12\\_r9-SshzTVOYj1kOA0UBweNiyE7R\\_qJDBnhiMSqGJ5DDPPF1pTOCJzY5gYaSeB3sbHba-9GrOGkeqQWqZq1kyjg8h2kxvu4\\_czjK4DUcMKaPFybWv3H\\_k1NkV-](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAE2PwU7DMAYGn4ZcKqFu6oVDDi0bEtJAaBTE1Wu9NiJLiu2UlqfHoz1gybL12_r9-SshzTVOYj1kOA0UBweNiyE7R_qJDBnhiMSqGJ5DDPPF1pTOCJzY5gYaSeB3sbHba-9GrOGkeqQWqZq1kyjg8h2kxvu4_czjK4DUcMKaPFybWv3H_k1NkV-)

Conforme a la autorizada opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA la reversión constituye un fenómeno de invalidez sucesiva, que se produce cuando desaparece el elemento esencial que motiva y justifica la expropiación, con la característica particular de que sus efectos se producen *ex nunc*, es decir, desde ahora, pues no se elimina la validez originaria de la expropiación realizada. La reversión, por lo tanto, no implica nulidad expropiatoria sino una nueva transmisión en dirección contraria, es decir, con destino a la persona que fue expropiada. Produciéndose así la restitución de la realidad patrimonial al estado en que se encontraba antes de la expropiación<sup>5</sup>.

En cuanto a un posible concepto jurisprudencial, el TS en pronunciamientos recientes conceptúa el derecho de reversión como un derecho subjetivo de origen legal cuya titularidad corresponde al expropiado y sus causahabientes, aplicable exclusivamente en los supuestos previstos en la norma y de trascendencia real<sup>6</sup>.

Este Alto Tribunal, con motivo de las múltiples sentencias que se ha visto obligado a dictar en relación con la denominada operación Chamartín, ha tenido oportunidad de definir exactamente lo que considera derecho de reversión como “un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una ‘invalidez sobrevenida’ a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que lo motiva [...]”.<sup>7</sup>

Resumiendo todo lo dicho anteriormente podríamos definir el derecho de reversión como un derecho subjetivo que corresponde al expropiado o sus sucesores, que le otorga el derecho, en los supuestos legalmente tasados, a que la Administración le devuelva los bienes expropiados a cambio de la contraprestación correspondiente.

---

[V5j1on13HQZB07uuP2jKst9RTMOD84K0AwH7VNB742N5sy3K9uKCYyE9MEbDCNT0L9ChPagKipG8QBv5FniYjA-fiv76t7Wi8FvQJxj8f3XxqZKIQp0kLDPTeK1KgPfgMbTrO7\\_PNbFFUwEAAA==WKE](https://www.boe.es/boe/1991/07/14/p11111-11111.html); última consulta 5/02/2018).

<sup>5</sup> García de Enterría, E. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1965, pp. 63 y ss.

<sup>6</sup> STS de 30 de septiembre de 1991, Recurso núm. 7738/1990, RJ 1991/6096; STS de 14 de julio de 1992, Recurso núm. 8533/1990, RJ 1992/5841.

<sup>7</sup> STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, de 25 de septiembre de 2012, Recurso de Casación núm. 5403/2009, Roj: STS 6097/2012 – ECLI: ES:TS:2012:6097, Id Cendoj: 28079130062012100727.



Dicho esto, hay que precisar que tanto la expropiación como la reversión responden a múltiples supuestos y causas. La reversión, como institución jurídica, está íntimamente ligada a la causa *expropriandi*, al motivo de la expropiación. Su intensidad y amplitud como derecho tendrá relación directa con el destino expropiatorio y la naturaleza del bien expropiado, es decir, se relativiza de alguna manera la reversión caso por caso; no toda expropiación tiene reversión y, no toda reversión es idéntica. Esta novedosa dimensión del derecho de reversión procede de una importante sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1988<sup>8</sup>. Esta sentencia trae causa de un recurso de amparo presentado por los titulares de los bienes reprivatizados y al amparo de una reflexión en torno al derecho de igualdad entran en el análisis del derecho de reversión.

El supuesto fáctico trae causa de la expropiación de unos títulos mercantiles que en forma de acción de una entidad financiera, la cual presentaba evidentes signos externos de debilidad y fragilidad, son posteriormente reprivatizados siendo que sus anteriores titulares invocan su derecho preferente a revertir la expropiación como acción previa a la citada reprivatización. Es evidente que los anteriores propietarios, ahora expropiados, entienden su derecho de reversión como un derecho preferente a cualquier otra adquisición posterior por parte de un tercero, por lo que invocan dicho derecho ante los tribunales, Sin embargo, el TC señala que el derecho de reversión está tan conectado a la causa de expropiación que, si la causa es sanear el mercado financiero, las acciones no pueden volver a aquellos que las perjudicaron. Por lo que concluye que el derecho de reversión es un derecho de configuración legal que se modula en cada caso y que incluso puede llegar a eliminarse como garantía en expropiaciones concretas con causas concretas.

La postura del TC parece razonable, tanto es así, que el TS acoge dicha argumentación en sus sentencias. Ya que una configuración absoluta e incondicional del derecho de reversión, daría lugar a resultados no deseados por la autoridad expropiante, es decir, que los bienes expropiados terminaran en las manos de aquel a quien se los quitaron por una posible mala gestión.

---

<sup>8</sup> STC Sala 1ª, Sec. 5ª, de 18 de abril de 1988 (BOE 108/1988, de 5 de mayo de 1988).

Teniendo en cuenta que el derecho de reversión tiene carácter preferente, su ejercicio podría significar la rescisión de cualquier enajenación realizada a favor de un tercero. Posibilidad que queda desechada, impidiéndose por parte del TC la posibilidad del ejercicio mismo del derecho de reversión, es decir, el TC al negar que en determinadas expropiaciones exista derecho de reversión impide la posibilidad de que la enajenación realizada a terceros pueda ser rescindida.

## 2.2 Evolución histórica a la luz de nuevos textos legales

En cuanto a la evolución histórica, el derecho de reversión no ha variado mucho en cuanto a su concepto y las causas en que se justifica, aunque sí en los plazos para su ejercicio. La reversión como sistema de control de las potestades expropiatorias de las administraciones públicas aparece en Francia, concretamente, en los artículos 60 y 61 de su Ley de Expropiación Forzosa de 7 de julio de 1833, que posteriormente pasa a la Ley de 1941<sup>9</sup>.

Es la Ley sobre Expropiación Forzosa de 17 de julio de 1836 la que en España acoge por primera vez esta institución jurídica que se configuraba sólo como un supuesto para deshacer todo o parte de la expropiación sólo para el caso de no ejecución de obra, así lo disponía el artículo 9 del citado texto legal<sup>10</sup>.

El siguiente texto legal que se ocupa de esta materia es la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879. En el artículo 43 de esta ley se amplían los casos en los que se tendrá derecho a solicitar la reversión no sólo en los supuestos de no ejecución de la obra, como en la ley de 1836, sino que además añade el caso de que haya sobranado una vez ejecutada la obra, o bien, que las fincas no se hayan utilizado por haberse extinguido el objeto de la enajenación forzosa<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, J. “La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Jurídica de Navarra*, n. 7, 1989, pp. 211-230 (disponible en [https://www.navarra.es/home\\_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/BuscadorEspeficiativoRevistaJuridica.htm](https://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/BuscadorEspeficiativoRevistaJuridica.htm); última consulta 5/02/2018).

<sup>10</sup> Pérez Moreno, A. *La Reversión en Materia de Expropiación Forzosa*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1967, pp. 14-19.

<sup>11</sup> Ley de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, de 10 de Enero de 1879, LegisHca (disponible en <https://legishca.edu.umh.es/2014/10/23/1879-01-10-nueva-ley-de-expropiacion-forzosa/>; última consulta 5/02/2018).

En esta materia temporal en cuanto al ejercicio del derecho de reversión, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA señala:

La Ley de Expropiación Forzosa de 1879 no limitó temporalmente por relación a la fecha de la expropiación el derecho de reversión en favor del expropiado [...]. Pero la Ley Cambó de 24 de Julio de 1918 redujo la posibilidad de reversión al plazo de treinta años posteriores a la expropiación inicial<sup>12</sup>.

Posteriormente la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 retoma la regulación originaria de este derecho eliminando plazo alguno para su ejercicio. Como ejemplo de esta regulación tenemos una sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 25 de junio del 1999 que declara el derecho de reversión de una expropiación producida ciento cincuenta años después, para la construcción de la estación de Arrabal en Zaragoza<sup>13</sup>.

Después nos encontramos con la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de noviembre de 1999 que, en su disposición adicional 5ª, introdujo una nueva redacción para el artículo 54 y 55 de la LEF de 1954 estableciendo una serie de plazos desde los cuáles se puede ejercitar la reversión en caso de ausencia de notificación por parte de la Administración al expropiado o sus causahabientes de resolución notificando exceso de expropiación o desafectación del bien. Si la notificación se produce el titular del derecho de reversión tendrá tres meses para su ejercicio y si la notificación no se produce podrá ejercitar este derecho en los plazos establecidos en el número 3 del artículo 54 en la redacción dada por la Ley de Ordenación de Edificación de 1999. En primer lugar, veinte años desde la toma de posesión en supuestos de exceso o desafectación; en segunda lugar, cinco años desde la toma de posesión sin iniciarse la ejecución de la obra; y, en tercer y último lugar, dos años en caso de suspensión de obra o establecimiento del servicio<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> García de Enterría, E. “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, n. 156, septiembre/diciembre 2001, p. 265 (disponible en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=154&IDA=24399>; última consulta 5/02/2018).

<sup>13</sup> García de Enterría, E., “*La Ley de Expropiación Forzosa...*”, *op. cit.*, p. 265.

<sup>14</sup> García de Enterría, E., “*La Ley de Expropiación Forzosa...*”, *op. cit.*, pp. 265-268.

### 3 ÁMBITO SUBJETIVO

#### 3.1 Sujeto activo

La titularidad activa del derecho de reversión la tiene, conforme a lo establecido en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, el expropiado o sus causahabientes<sup>15</sup>. Afirmación contenida en innumerables sentencias del TS y dictámenes del Consejo de Estado, y como señala este último, esta legitimación activa es presupuesto necesario para la procedencia de la reversión<sup>16</sup>.

En primer lugar, haré mención al concepto de expropiado al que la ley se refiere como “primitivo dueño”, o, con otras palabras, el titular del derecho de propiedad al que se le ha privado de parte o de la totalidad del mismo. Para determinar o aclarar el concepto de expropiado, el artículo 3.1 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa define al expropiado a los efectos del Reglamento como:

A los efectos del presente Reglamento se entiende por expropiante el titular de la potestad expropiatoria; por beneficiario, el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados, y por expropiado, el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación<sup>17</sup>.

Por lo tanto, el reglamento habla de un concepto de expropiado muy amplio puesto que será considerado expropiado a la luz de este artículo, cualquier persona con interés económico directo sobre el objeto expropiado, aunque no sea titular de un derecho de propiedad, por ejemplo, un usufructuario. De forma que este reglamento amplía notablemente el concepto de sujeto activo y, por lo tanto, el número de personas que podrán acogerse a la reversión como derecho.

---

<sup>15</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, BOE n. 351, de 17 de diciembre de 1954, p. 21 (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1954/BOE-A-1954-15431-consolidado.pdf>; última consulta 5/02/2018).

<sup>16</sup> Dictamen 2563/1999 del Consejo de Estado, de 4 de noviembre de 1999 (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1999-2563>; última consulta 2/02/2018).

<sup>17</sup> Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, Decreto de 26 de abril de 1957. BOE n.160, de 20 de junio de 1957, p. 2 (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1957/BOE-A-1957-7998-consolidado.pdf>; última consulta 5/02/2018).

El supuesto más frecuente y menos problemático es aquel en el que un único sujeto resulte titular del derecho expropiado. En este caso no habrá duda de que él y, solo él, será sujeto activo de tal derecho. De modo que, a éste le corresponderá, conforme al artículo 1.214 del Código Civil la prueba tanto de la expropiación como de la de su carácter de expropiado<sup>18</sup>.

Evidentemente, en cualquier supuesto de expropiación forzosa encontramos un procedimiento expropiatorio que, incluso, en el supuesto de expropiación urgente va a contener documentación, más que suficiente, dentro del expediente administrativo para que al expropiado no tenga problema alguno a la hora de acreditar su condición de sujeto activo, así como, de lo enajenado. Sobre todo, y teniendo en cuenta que como interesado en ese procedimiento podrá hacer uso de los derechos que, como tal, le amparan conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>19</sup>.

### 3.1.1. *Transmisibilidad*

Reiterando lo dicho anteriormente, la LEF, en su artículo 54, reconoce titularidad del derecho de reversión a los que sucedan al titular originario<sup>20</sup>. Evidentemente, esta sucesión que puede ser *inter vivos* o *mortis causa*, se va a producir según se vayan dando las circunstancias que las motivan, es decir, la perfección de contratos o el fallecimiento de los titulares del derecho.

El titular de un derecho de reversión puede transmitirlo siendo su adquirente el nuevo legitimado para su ejercicio. El término causahabiente empleado por la ley avala la admisibilidad de que la transmisión pueda ser tanto *inter vivos* como *mortis causa*, a diferencia de otros ordenamientos, en los que se exige sucesión a título universal, en cuyo caso, solo cabe que la transmisión sea *mortis causa*<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> STS de 28 de octubre 5796/1986. Roj: STS 5796/1986, ECLI:TS:1986:5796, CENDOJ, Consejo General del Poder Judicial.

<sup>19</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE n. 236, de 02/10/2017 (disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=0&p=20151002>; última consulta 5/02/2018).

<sup>20</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, *op. cit.*, p. 21.

<sup>21</sup> Pera Verdaguer, F. *Expropiación Forzosa*, Bosch, Barcelona, 1992, p. 450.

Este mismo razonamiento está amparado por la jurisprudencia del TS que comparando nuestro texto positivo con el artículo 54 de la Ordenanza francesa de expropiación, pues mientras ésta exige que el causahabiente lo sea a título universal de expropiación, nuestra ley guarda silencio, no pudiendo, por lo tanto, limitarse a la transmisión mortis causa. En este punto se encuentran de forma unánime doctrina<sup>22</sup> y jurisprudencia<sup>23</sup>.

Contemplaré en primer lugar el supuesto de transmisión mortis causa. Como es de todos sabido, la muerte de un sujeto extingue su personalidad civil, lo que implica la transmisión de la todos sus derechos y obligaciones que no se extingan con su muerte. Esta transferencia de derechos y obligaciones se va a producir, indistintamente, se trate de una sucesión testada o intentada, es decir, se haya o no otorgado testamento. En cuanto a la condición del nuevo titular, a este no se le requiere requisito legal alguno, pudiendo ser legitimario, heredero o mero legatario<sup>24</sup>.

Cabe, por supuesto, que el receptor del derecho sea o la Administración expropiante o el beneficiario de la expropiación. En cuyo caso, se debería tener por extinguido el derecho de reversión por confusión<sup>25</sup>. Este efecto no se producirá, en ningún caso, cuando el sucesor *mortis causa* sea la Administración enajenante, pero sea un tercero el beneficiario de la expropiación, ya que el titular del derecho de reversión (la Administración heredera del derecho de reversión) sería persona diferente al titular del bien expropiado (beneficiario).

En cualquier caso, y ante cualquier supuesto será quien ejerza la retroversión el que deberá probar su condición de titular de dicho poder.

---

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Pera Verdaguer, F., *op. cit.*, p. 450; Pérez Moreno, A., *op. cit.*, p. 309.

<sup>23</sup> STS de 22 de mayo de 1987. RJ 1987/3427.

<sup>24</sup> STS de 14 de junio de 1997. Recurso de Apelación núm. 6469/1992, RJ 1997/6269.

<sup>25</sup> Gimeno Feliú, J.M. *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*, Civitas Ediciones, Madrid, 1996, p. 141.

En segundo lugar, examinaré la transmisión inter vivos. Lo más importante de esta hipótesis es resolver la cuestión de la naturaleza jurídica, real u obligacional de este derecho ya que se deberá seguir el régimen de una u otra<sup>26</sup>.

Nuestra jurisprudencia subsume el derecho de reversión dentro de los derechos reales<sup>27</sup>. Sea real o sea obligacional es unánime la exigencia de que la transmisión sea expresa, en caso contrario no se entenderá transmitido el derecho de reversión y, por lo tanto, no se entenderá legitimado el sujeto que lo ejercite<sup>28</sup>.

### 3.1.2. *Cotitularidad*

Los supuestos de cotitularidad complican la determinación del sujeto o sujetos activos del derecho de reversión puesto que es relativamente frecuente casos en los que varias personas sean titulares del mismo bien, o que sobre un mismo recaigan distintos derechos pertenecientes a diferentes titulares.

Trataré, para empezar, la pluralidad de titulares de un mismo derecho sobre el bien expropiado, es decir, el supuesto de cotitularidad del derecho expropiado. El caso más cotidiano en este supuesto, es la existencia de una comunidad de bienes. Aquí apreciamos varias personas titulares del mismo derecho, en cuyo caso, todos ellos van a ser privados de su derecho en la medida de su porcentaje de participación en el mismo. Por lo tanto, como expropiados, también podrán ser sujetos activos, en su caso, del derecho de reversión. Pero no serán titulares de un derecho de reversión individual y autónomo, sino que, al igual, que eran cotitulares del derecho expropiado lo serán de un único derecho de reversión<sup>29</sup>.

Como titulares de un derecho único de reversión y, conforme a la doctrina emanada de una constante jurisprudencia del TS, la legitimación activa para ejercitar el

---

<sup>26</sup> Escuin Palop, V. *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas Ediciones, Madrid, 1999, p. 519.

<sup>27</sup> STSJ de Madrid núm. 410/2001 de 4 de mayo de 2001. Recurso contencioso-administrativo núm. 1362/1997, JUR 2001/320364.

<sup>28</sup> Fernández Vara, J. J. *Principios civiles y registrales de la expropiación forzosa*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1993, p. 240.

<sup>29</sup> Galán Galán, A. *El Derecho de Reversión en la Ley de Expropiación Forzosa: Estudio Legislativo, Doctrinal y Jurisprudencial*, Lex nova, 2002.

derecho de reversión corresponde a cualquiera de sus cotitulares no existiendo un litisconsorcio activo necesario por lo que no es necesario su ejercicio conjunto<sup>30</sup>. Ahora bien, esta misma jurisprudencia limita esta legitimación activa individual de cada comunero, en el caso de que cualquier otro comunero se oponga expresa o tácitamente al ejercicio de la misma. Será suficiente, por lo tanto, que no conste oposición del resto de los comuneros.

A pesar de la constante jurisprudencia en esta materia, la doctrina ha esgrimido argumentos en contra del ejercicio individual del derecho de reversión, puesto que señalan que su ejercicio implicaría una alteración de la cosa común y que no debe entenderse, necesariamente, que su ejercicio beneficiará a toda la comunidad. Argumentos rechazados por otro sector de la doctrina. Contra el primer argumento, se señala que ejercitar el derecho de reversión no implica alteración de la cosa común porque no cambia su esencia ni su naturaleza y, contra el segundo, que el ejercicio individual de este derecho no perjudica al resto de comuneros ya que, en este último caso, conforme los efectos de la cosa juzgada, no les perjudicará si se desestima y les beneficiará en caso contrario<sup>31</sup>.

Otro supuesto de cotitularidad es que el expropiado sea una persona jurídica, en cuyo caso, se estimarán legitimados como sujetos activos de la reversión la sociedad y los accionistas individuales<sup>32</sup>. Todo ello por una razón lógica, porque tanto interés económico directo con el bien enajenado tiene la sociedad como sus accionistas individuales. Éstos como titulares de acciones o participaciones, en su caso, tienen interés económico directo en la relación expropiatoria puesto que el valor de las acciones o participaciones tendrá relación directa con el patrimonio de la sociedad.

Con efectos similares se puede analizar otro supuesto de distintos titulares de diferentes derechos, es decir, que sobre un mismo bien recaigan diferentes derechos expropiables titularidad de diferentes sujetos. En este caso, nos encontraremos al contrario de lo que ocurría en el supuesto de cotitularidad, con la existencia de varios derechos de reversión, es decir, tantos de derechos de reversión como titulares

---

<sup>30</sup> STS de 19 de mayo de 1998. Recurso de Casación núm. 824/1997-P. RJ 1998/4965.

<sup>31</sup> García Gómez de Mercado, F. *Utilidad pública, Ocupación y Reversión de los Bienes Expropiados*, Comares, Granada, 2000, p. 213.

<sup>32</sup> Pérez Moreno, A., *op. cit.*, p. 307.



expropiados. En este caso, es evidente que cada uno decidirá de forma autónoma el ejercicio de su derecho de revertir la enajenación<sup>33</sup>.

Precisamente, esta autonomía para el ejercicio del derecho puede generar problemas en cuanto a los efectos del mismo, en el caso de que no todos los titulares quieran ejercitarlo, es decir, si unos quieren y otros no cabe la duda de qué derechos se restablecerán en el caso de que la reversión proceda. Por ejemplo, si el propietario de un bien arrendado decidiera de forma autónoma o, incluso, en contra de la voluntad del arrendatario ejercitara el derecho de reversión y lo hiciera con éxito, cabe la duda de si el arrendatario también recupera su arrendamiento. Mientras que la doctrina parece desestimar esta posibilidad<sup>34</sup>, el TS mantiene una postura totalmente contraria que se resume, básicamente, en que una vez ejercitado el derecho de reversión,

ha de considerarse que así como los derechos de los arrendatarios se extinguen con los del propietario, cuando éste recupere los suyos, la reversión igualmente debe proyectarse positivamente sobre aquellos. La reversión vuelve las cosas a su primitivo estado y ha de entenderse en su plenitud, por lo que el arriendo que, en principio resultó extinguido por la vigencia y eficacia del acta de expropiación, no resulta afectado de extinción definitiva y consolidada, ya que el inmueble recuperó el estado jurídico que mantenía, como si la expropiación no se hubiera producido y si el propietario vuelve a ostentar titularidad del mismo, debe ser con las cargas que le afectaban<sup>35</sup>.

### 3.2 Sujeto pasivo

La remisión de la expropiación se verifica frente a la Administración que ha realizado la expropiación. En ningún caso, la reversión va a interponerse directamente ante el beneficiario, que, si bien podrá ser considerado interesado en este procedimiento, no podrá ser sujeto pasivo como tal; exclusivamente, podrá serlo si la Administración expropiante es beneficiaria de dicho trámite<sup>36</sup>.

Históricamente, en el pasado, surgió la polémica sobre quién era, de entre todos los diferentes órganos administrativos, el concreto sujeto pasivo, es decir, el concreto órgano administrativo competente para resolver la solicitud remisiva. Debate, finalmente,

---

<sup>33</sup> Galán Galán, A., *op. cit.*

<sup>34</sup> Pérez Moreno, A., *op. cit.*, p. 308.

<sup>35</sup> STS núm. 603/2001 de 12 de junio. Recurso de Casación núm. 462/1997, RJ 2001/5681, FJ Primero.

<sup>36</sup> Pérez-Crespo Paya, F. y Bermúdez Odriozola, L. *Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, p. 211.

zanjado después de innumerables sentencias y trabajos doctrinales con la reforma del artículo 54 de la LEF que, en su párrafo cuarto, concreta y precisa que el legitimado para resolver lo será la Administración en cuya titularidad se halle el bien o a la que se encuentre vinculado el beneficiario<sup>37</sup>.

Esta cuestión resulta de especial importancia teniendo en cuenta la desconcentración y descentralización de las Administraciones Públicas en España, ya que es relativamente frecuente que un bien o derecho expropiado por una Administración determinada acabe, en manos, o al servicio de una administración diferente. Siendo, por lo tanto, importante determinar ante qué preciso órgano debe presentar su solicitud el antiguo titular del derecho o bien expropiado, sobre todo teniendo en cuenta nuestro pasado inmediato de transferencias competenciales y patrimoniales entre Administraciones.

La doctrina ha manifestado una opinión favorable y una valoración positiva a esta reforma introducida en el artículo 54, especialmente, porque esta modificación del texto legal ha venido a corregir una tendencia jurisprudencial que asignaba la competencia para decidir la reversión a la administración expropiante y no a la titular del bien en el momento de la solicitud<sup>38</sup>.

Buscando mayor precisión, hay que añadir que el beneficiario del bien o del derecho expropiado intervendrá en el proceso de remisión de la expropiación, siendo su régimen jurídico el señalado en el artículo 5.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, en cuyo número 7º, se señala que el beneficiario tendrá entre sus facultades y obligaciones las derivadas de la reversión. Evidentemente, este motivo le da derecho a participar en el procedimiento de reversión no como mero afectado sino como parte fundamental del mismo. Esto tiene su lógica, en el sentido de que la reversión es un procedimiento administrativo tendente a privarle de un bien o derecho de cuya titularidad goza<sup>39</sup>.

Tanto es así, que si el beneficiario no interviene en el procedimiento de reversión su resultado no podrá afectarle. Se trata de una parte principal imprescindible y esencial

---

<sup>37</sup> García Gómez de Mercado, F., *op. cit.*, p. 217.

<sup>38</sup> Meseguer Yebra, J. *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*, Bosch, Barcelona, 2000, p. 530.

<sup>39</sup> González Pérez, J. *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Cívitas, Madrid, 2000, p. 530.

del procedimiento de reversión, cuyos trámites no pueden, bajo ningún concepto, realizarse a espaldas o con ignorancia de éste. Como principal afectado de su resultado final, el beneficiario es parte necesaria de este procedimiento<sup>40</sup>.

## **4 ÁMBITO OBJETIVO**

### **4.1 Supuestos. Análisis de casos reales**

#### **4.1.1. *No ejecución de la obra***

##### **4.1.1.1 *Características y supuestos complejos***

Parafraseando, el texto legal, concretamente, el artículo 54.1 de la LEF, la reversión podrá tener lugar “en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación”<sup>41</sup>. Analizando esta causa legal vemos que el legislador quiere tratar conjuntamente el supuesto de inejecución de obra y el de no establecimiento del servicio. Supuestos que, indiscutiblemente, pueden darse conjunta o alternativamente.

Es necesario profundizar con cierto detenimiento en el concepto y requisitos de la inejecución o del no establecimiento, ya que cabe la inejecución total o parcial de la obra o, incluso, la ejecución de una obra total o parcialmente diferente a la pretendida que fue, en su momento, justificación del procedimiento<sup>42</sup>.

Según mi parecer, es muy razonable plantear conjuntamente la no ejecución de la obra y el no establecimiento del servicio porque al fin y al cabo la realización de una y el establecimiento del otro, individual o conjuntamente, debe motivar la expropiación misma. Sería absurdo, que no distinguiéndose como causas de expropiación la una de la otra, se distinguieran como causas distintas de reversión.

---

<sup>40</sup> González Pérez, J., *op. cit.*, p. 522.

<sup>41</sup> Pérez Moreno, A., *op. cit.*, pp. 271-272.

<sup>42</sup> STS de 17 de junio de 1999. Recurso de casación núm. 2304/1995. RJ 1999/5735.

En el estudio de este primer supuesto, debo analizar algunos casos especialmente problemáticos. Así, en primer lugar, estudiaremos el supuesto de una ejecución parcial. En este caso, si esta ejecución parcial es provocada porque con la obra realizada ya se han cumplido las expectativas administrativas estimadas, estaríamos ante un supuesto de parte sobrante si la obra está totalmente terminada. En caso contrario, es decir, si la obra no está culminada en su totalidad, es posible que el resto de bienes expropiados queden pendientes para utilizarse en una futura ampliación, o bien que, aun no habiéndose terminado la obra, ésta haya afectado a la totalidad de los bienes y queden inservibles. En estos supuestos quedaría excluido el derecho de reversión por imperativo del artículo 15.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa<sup>43</sup>.

Caso diferente es el de la ejecución retardada o lenta, es decir, supuestos en los que el inicio de la obra se demore en el tiempo sin llegar al plazo de 5 años que significaría un supuesto de inejecución y no de lenta realización. Por lo tanto, la demora, para hablar de ejecución lenta, deberá ser mayor que el proyectado y menor que el legalmente establecido.

Igualmente, no será un supuesto de ejecución lenta el caso de la suspensión de la obra en los términos del artículo 54.3, es decir, y para concluir, la lenta ejecución de la obra no es un supuesto habilitante de la reversión conforme establece una línea jurisprudencial sólida<sup>44</sup>.

Otro de los supuestos fronterizos con la inejecución de la obra es cuando ésta se realiza, pero para un fin distinto del que justificó la expropiación, es decir, cuando los bienes expropiados son utilizados para otro destino del inicialmente previsto. En este caso, doctrina y jurisprudencia estiman que estaríamos ante un supuesto legitimador para el ejercicio de la reversión, ya que nos encontraríamos ante un caso equivalente al de la inejecución o falta de ejecución, salvo que concurra la excepción prevista en el propio artículo 54.2 letra a) que exige, en primer lugar, una inicial desafectación y una posterior y justificada afectación a otro fin<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Pérez Moreno, A., *op. cit.*, p. 266.

<sup>44</sup> STS de 15 de marzo de 1997. Recurso de apelación núm. 2355/1992. RJ: 1997/3092.

<sup>45</sup> Galán Galán., A., *op. cit.*, p. 128.

#### 4.1.1.2 *Requisitos formales*

En cuanto a los requisitos formales, que necesariamente se han de completar, señalaré que, tras la reforma introducida en la LOE de 1999, el nuevo número 3 del artículo 54, regula dos hipótesis según conste o no notificación expresa de la Administración. En la primera variante, es decir, cuando la Administración haya notificado formalmente al expropiado o a sus causahabientes su voluntad de no ejecutar la obra, el titular del derecho de reversión podrá ejecutar el mismo en un plazo de tres meses a contar desde dicha notificación<sup>46</sup>.

La segunda posibilidad es que la Administración no realice un acto expreso de notificación al expropiado o sus causahabientes, en cuyo caso, se abrirá un complejo entramado de plazos y condiciones que deben concurrir para que el expropiado o sus causahabientes ejerzan su derecho de remisión expropiatoria.

Se plantean en la ley dos diferentes posibilidades que combinan un supuesto de hecho y un plazo para el ejercicio del derecho.

El primero consiste en un supuesto de inejecución de obra cuando hubieran transcurrido 5 años desde la toma de posesión del bien, por lo tanto, estamos en presencia de una inejecución absoluta de la obra, por lo que si la obra se ha ejecutado parcialmente deberá aplicarse la segunda de las opciones<sup>47</sup>.

Ésta segunda opción es, precisamente, la que contempla un inicio de ejecución, pero con una suspensión de la misma por un término de más de dos años y por causas imputables a la Administración o al beneficiario sin que ninguno de ellos realice acto expreso para la reanudación de la obra<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Artículo 54 LEF establece que “cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio”.

<sup>47</sup> Artículo 54.3: “En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio”.

<sup>48</sup> Artículo 54.3 de la LEF: “En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: c) Cuando la ejecución

Es importante señalar que como resulta evidente la ley no contempla la opción de un posible acto tácito por parte de la Administración que pudiera acelerar los plazos de cinco y dos años planteados en los dos supuestos anteriores, pero llama la atención que el artículo 64 del REF si contemple esta opción. Lo mismo ocurre con el preaviso que es exigido por el reglamento, pero no por la ley. Con otras palabras, mientras que el reglamento en los supuestos de defecto de notificación por parte de la Administración le exige al reversionista preavisar a ésta de su intención de iniciar los trámites de remisión expropiatoria, este preaviso no es contemplado por la ley<sup>49</sup>.

Necesariamente surge la duda sobre si estos preceptos reglamentarios siguen o no vigentes. Aquí entramos en un debate, en el que parte de la doctrina considera que dichos preceptos siguen siendo aplicables por no contradecir la ley que guarda silencio en esta materia<sup>50</sup>. Los argumentos de esta corriente doctrinal giran en torno a que la ley al silenciar estos requisitos, en realidad, se ve complementada pero no contradicha por el reglamento. Por lo que éste serviría como elemento de integración de la voluntad del legislador.

Otra corriente doctrinal, la mayoritaria, estima que la contradicción entre la ley y su reglamento no puede salvarse de otra forma que entendiendo derogados los preceptos reglamentarios en todo lo que contradigan a la ley<sup>51</sup>.

En cualquier caso, esta divergencia está llamada a desaparecer ya que, conforme a lo establecido en la disposición final tercera de la LOE, el reglamento deberá adaptarse a la ley en un plazo de seis meses desde la publicación de ésta<sup>52</sup>. Trámite que sigue pendiente de cumplirse hasta la fecha presente.

---

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

<sup>49</sup> García Gómez de Mercado, F., *op. cit.*, p. 246.

<sup>50</sup> Escuin Palop, V., *op. cit.*, p. 549.

<sup>51</sup> Carrasco Perera, A. *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Aranzadi, Pamplona, p. 601.

<sup>52</sup> Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. BOE 6 noviembre 1999, núm. 266, pp. 38925-389. La Disposición Final Tercera de la LOE, Adaptación del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que: “El Gobierno, en un plazo de seis meses, adaptará la sección 4ª del capítulo IV del Título II del Reglamento de la LEF a lo dispuesto en esta Ley”( disponible en [http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/document?startChunk=1&endChunk=2&stid=marginal\\_chunk&ds=ARZ\\_LEGIS\\_CS&infotype=arz\\_legis&marginal=RCL\1999\2799&version=&srguid=i0ad82d9a00](http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/document?startChunk=1&endChunk=2&stid=marginal_chunk&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_legis&marginal=RCL\1999\2799&version=&srguid=i0ad82d9a00)

Lo que sí queda claro es que tanto de forma tácita como expresa, la Administración que ha de manifestar dicha resolución ha de ser la Administración expropiante. Nuestro TS, con motivo de la muy polémica operación Chamartín, que tuvo lugar entre los años ochenta y noventa del pasado siglo, ha reiterado sobradamente que el acuerdo expreso deberá ser dictado por la Administración expropiante, no pudiendo ser realizado por una Administración distinta de aquella.<sup>53</sup>

#### **4.1.2. Existencia de sobrante**

##### **4.1.2.1 Características y supuestos complejos**

Es el segundo de los supuestos habilitantes para el ejercicio de la remisión expropiatoria. Efectivamente, el artículo 54 de la LEF permite la reversión para el caso de que haya partes sobrantes o exista o un exceso de expropiación. El término parte sobrante es una expresión tradicional en nuestra legislación expropiatoria y refiere a un excedente una vez ejecutada la obra, dicho de otra manera, se producirá cuando parte de lo expropiado no haya sido utilizado en la ejecución del proyecto<sup>54</sup>.

Aquí el problema surge con la delimitación del concepto de exceso de expropiación, término que parece hacer alusión a una ocupación referida a unos bienes que no han sido expropiados, es decir, una ocupación extralimitada al objeto de la expropiación. Sin embargo, esta interpretación incurriría en una contradicción en sí misma. Ya que, si lo que se ocupa no ha sido expropiado no cabe una reversión sobre ello. Por lo tanto, se debería entender el término exceso de expropiación como un simple sinónimo de parte sobrante. Lo cual además conlleva que no se aumentan los supuestos habilitantes<sup>55</sup>.

Es necesario, por lo tanto, en primer lugar, un requisito material ineludible que es la ejecución de la obra totalmente terminada, y la presencia de partes del bien expropiado

---

[0001621c1c51d437b906c4&lang=spa&src=withinResuts&spos=1&epos=1&mdfilter=mdlegisfilter;](https://www.boe.es/boe/multimedia/comunes/imagenes/2018/03/12/0001621c1c51d437b906c4&lang=spa&src=withinResuts&spos=1&epos=1&mdfilter=mdlegisfilter;) última consulta 12/03/2018).

<sup>53</sup> STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, de 25 de septiembre de 2012, Recurso de Casación núm. 5403/2009, Roj: STS 6097/2012 – ECLI: ES:TS:2012:6097, Id Cendoj: 28079130062012100727.

<sup>54</sup> Meseguer Yebra, J., *op. cit.*, p. 17.

<sup>55</sup> Galán Galán, A., *op. cit.*, p. 134.

sin afectar a dicha obra. En cuanto a la ejecución de la obra ésta ha de estar culminado o establecido el servicio para el cual estaba destinado el bien expropiado. Esto implica necesariamente la ejecución de todas las actividades dirigidas o destinadas para la obra o el servicio. Ello implica un doble requisito: integridad e identidad<sup>56</sup>.

En cuanto a la integridad de la ejecución no cabe duda de que sólo la conclusión integral de las obras y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio nos permitirá apreciar la existencia de un sobrante. Por lo tanto, éste no podrá ser apreciado en supuestos de inejecución total o en supuestos de suspensión de la ejecución en curso. Igual ocurrirá en situaciones de ejecución lenta o retardada, puesto que el hecho de que las obras vayan lentas no es suficiente para apreciar un posible exceso al final de las mismas. En cuanto a la identidad de la ejecución la obra o servicios realizados han de coincidir íntegramente con los proyectados. La falta de identidad entre unos y otros no podrá ser usada para la aplicación de este supuesto<sup>57</sup>.

Caso especial sería el de una obra terminada íntegramente e idéntica al proyecto, pero dejando un sobrante que es utilizado para un servicio distinto. En este caso, estaríamos ante un claro supuesto de sobrante, salvo que, sobre el exceso utilizado para el proyecto diferente haya recaído resolución de nueva afectación con los requisitos y las condiciones legales establecidas en el artículo 54.2.a)<sup>58</sup>.

Al igual que ocurrió en el capítulo de la inejecución de la obra, a continuación, expondré algunas hipótesis especialmente complejas sobre la existencia de sobrante. La primera de ellas es la que nos obliga a deslindar la existencia de sobrante y las denominadas “expropiaciones previsoras”, según la terminología empleada por PÉREZ MORENO<sup>59</sup>. Estas expropiaciones en las cuáles se adquieren bienes destinados no solo

---

<sup>56</sup> STS de 1 de diciembre de 1987. RJ: 1987/9268.

<sup>57</sup> Pérez Moreno, A., *op. cit.*, p. 274.

<sup>58</sup> Pérez Moreno, A., *op. cit.*, p. 275.

<sup>59</sup> Pérez Moreno, A., *op. cit.*, p. 276.



para la realización de obras e instalación de servicios a corto plazo sino también a largo plazo, con fundamento en el artículo 15 de la LEF<sup>60</sup> y del 15.2 del REF<sup>61</sup>.

Es evidente, por lo tanto, que la ley admite la expropiación hoy para bienes que se utilizarán mañana pero mucho más taxativo y específico es el reglamento que no sólo admite esa posibilidad, sino que de una forma contundentemente clara prohíbe que dichos patrimonios o bienes expropiados, para un futuro, puedan ser calificados como sobrante a los efectos de posibilitar el ejercicio del derecho de reversión en los términos señalados en el artículo 54.2.

Ahora bien, esta posibilidad legalmente establecida no puede facilitar u otorgar a la Administración una “baza” para argumentar, en juicio o fuera de él, que todo sobrante es una expropiación previsoras. Esto no podría ser así, fundamentalmente porque para que la Administración pueda alegar que los bienes expropiados lo fueron para previsibles ampliaciones deben concurrir dos requisitos fundamentales. En primer lugar, que dicha ocupación para futuro sea de carácter indispensable para la consiguiente ampliación puesto que este requisito de indispensabilidad viene exigido literalmente por la ley en el artículo 15 citado anteriormente; y, en segundo lugar, porque la ocupación de hoy para mañana requiere con carácter necesario el acuerdo del Consejo de Ministros.

Por lo tanto, queda claro que la Administración no puede argumentar *ex novo* y como defensa frente a la solicitud de reversión del expropiado o de cualquiera de sus causahabientes que, de repente, unos bienes que no han sido utilizados ni para la realización de la obra ni para el establecimiento del servicio se expropiaron y ocuparon porque eran indispensables para previsibles ampliaciones<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Artículo 15 LEF: “Declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros podrán incluirse también entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate”.

<sup>61</sup> Artículo 15.2 REF: “Si la ocupación hubiere de extenderse a bienes que puedan resultar indispensables para previsibles ampliaciones, se entenderá que los mismos quedan afectos al fin, obra o servicio determinantes de la expropiación, sin que puedan ser calificados de partes sobrantes a los efectos del artículo 54 de la Ley”.

<sup>62</sup> STS de 9 de octubre de 1981. RJ 1981/4124. En la que se puede leer literalmente “es preciso acuerdo del Consejo de Ministros para la inclusión entre los bienes de necesaria ocupación, no sólo la superficie materialmente ocupable sobre la que se levantaron los edificios, sino las que sean indispensables para ampliaciones de la obra”.

Otro supuesto controvertido es cuando del desarrollo de la obra determinados bienes expropiados se relegan a un papel accesorio o adquieren un carácter instrumental respecto de la obra principal. En este caso, nuestro TS niega de forma radical la calificación de sobrante a estas partes “accesorias” ya que entiende la expropiación como un concepto unitario y total y que sirve al interés y utilidad pública que les sirve de justificación de forma indivisible y única, de tal forma, que todos los bienes (principales y accesorios) se aplican a tal fin<sup>63</sup>.

Se puede observar un claro caso de coherencia práctica ya que como indica nuestro alto tribunal la expropiación exclusiva de las partes principales carecería de sentido sin la de las partes accesorias ya que las primeras no se pueden dar sin las segundas. Es por eso que se concibe la expropiación como una totalidad, como un conjunto de bienes necesarios, en mayor o en menor medida para obtener la utilidad pública o fin social perseguidos por la expropiación.

Uno de los sucesos más llamativos a los que puede dar lugar la expropiación de bienes inmuebles es cuando la obra o el servicio públicos utilizan el suelo, pero en nada afectan a su subsuelo o viceversa, por ejemplo, una expropiación para la construcción de una nueva línea férrea o una canalización de agua o gas. En este caso cabe la duda de si lo no utilizado se puede considerar como sobrante, se puede entender desafectado y, por lo tanto, susceptible de reversión. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia del TS es clara y reiterada. En ningún caso, podrá considerada sobrante suelo o subsuelo no utilizados<sup>64</sup>.

Lo que sí es evidente es que no se podrá solicitar reversión respecto del sobrante de una finca aislada, una vez más el TS, con ocasión del conjunto de expropiaciones que se realizaron bajo el título genérico de Desarrollo Urbanístico Chamartín, señala que la determinación de si se ha producido o no sobrante no puede efectuarse desde la

---

En este mismo sentido, STS de 20 de enero de 1998. RJ 1998/1240.

<sup>63</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, de 18 de diciembre de 1990, RJ: 1990/10047.

<sup>64</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de diciembre de 1987, RJ 1987/9268; STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, Recurso núm. 214/1992, RJ 1994/2763.

perspectiva de una finca aislada, sino contemplada en relación con la finalidad urbanística conjunta y dentro de las tareas de ejecución.<sup>65</sup>

Resulta un poco excesiva la radicalidad y severidad de este criterio jurisprudencial ya que, si un terreno se expropia para el uso de una vía férrea o de un estacionamiento público, no tendría que haber ningún problema para que, una vez terminada la ocupación necesaria para la obra, ese suelo que queda libre y que no va a ser utilizado para nada, pueda volver al patrimonio del expropiado para darle el uso que desee, conforme a las disposiciones legales locales. Me parece poco práctico que ese espacio quede sin uso o infrutilizado o abandonado. Otra cosa es que la Administración aproveche y construya ahí elementos de equipamiento urbano, por ejemplo, realizar un pequeño parque, una plaza...

Menos frecuente, tal vez sea el caso de que la expropiación se realice por iniciativa de un particular y que afecte a bienes que no son necesarios para el fin de la expropiación. Este supuesto está específicamente contemplado en el artículo 23 de la LEF que señala que cuando el titular de una finca, que va a ser parcialmente expropiada, considere que el resto que le queda va a resultar antieconómico puede solicitar ante la Administración la expropiación de la totalidad de la finca. En este caso, evidentemente, si ese espacio no era necesario para la obra o el servicio parece lógico que termine no usándose y pueda ser considerado como sobrante.

En este caso, nos encontramos con una negación del derecho de reversión que procede de la consideración de éste como un derecho de configuración legal. Es decir, que estamos ante un derecho que puede ser moderado en su intensidad o incluso eliminado en determinadas expropiaciones. En este sentido, nos encontramos con la importante sentencia del TC de 18 de abril de 1988 en la cual, como he señalado al comienzo de este trabajo, el derecho de reversión no es un derecho que pueda predicarse por igual ni a cualquier expropiado ni a cualquier expropiación. También expresa que la diversidad de causas *expropiandi* impiden un tratamiento unitario o uniforme de la expropiación y de la reversión siendo, hoy en día, una institución jurídica flexible y

---

<sup>65</sup> STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, de 6 de julio de 2011, Recurso de casación núm. 399/2008, Roj: STS 4775/2011 – ECLI:ES:TS:2011:4775, Id. Cendoj: 28079130062011100486.

diversa. Por otra parte, también aclara que la Constitución Española admite varios posibles destinos de las diferentes expropiaciones y que tanto la expropiación como la reversión constituyen hoy instituciones flexibles y diversificadas y que, concretamente, la reversión está íntimamente ligada a la causa de expropiación”<sup>66</sup>.

Más contundente si cabe es la jurisprudencia del TS que señala, con toda claridad, “...no toda expropiación ha de reconocer o respetar el derecho de reversión en su normal intensidad...si no que tal derecho puede ser eliminado o modulado por el legislador en algunos específicos supuestos...”<sup>67</sup>.

La doctrina, dividida como siempre, en esta materia, es mayoritariamente favorable a esta línea jurisprudencial<sup>68</sup>. En mi opinión, creo que debe denegarse el derecho de reversión ya que resultaría totalmente absurdo que el particular por considerarlo antieconómico y, a la luz del artículo 23 de la LEF, solicite o provoque la expropiación de la parte “no deseada” de su finca, y una vez que la misma no sea utilizada inicie un procedimiento de reversión de ese espacio que consideró antieconómico y del que, precisamente por esa razón, provocó la expropiación.

No tiene sentido considerar una parte de la finca antieconómica, provocar su expropiación, y solicitar su reversión. En otras palabras, no la quería cuando la tenía y ahora que no la tiene quiere que se la devuelvan.

Para acabar este capítulo de existencia de sobrante, describiré un último supuesto complejo. Éste es el caso de las expropiaciones que dan lugar al traslado de poblaciones. En este supuesto específico, estamos ante una ocupación consentida por los anteriores propietarios, con una extensión superior a la necesitada y, en la que, además, no es necesaria la ocupación. Nuevamente, estamos ante un supuesto de negación del derecho

---

<sup>66</sup> STC Sala 1ª, Sec. 5ª, de 18 de abril de 1988 (BOE 108/1988, de 5 de mayo de 1988).

<sup>67</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 30 de septiembre de 1991, Recurso núm. 7738/1990, RJ 1991/6096.

<sup>68</sup> Pérez-Crespo Paya, F. y Bermúdez Odriozola, L., *op. cit.*, p. 208.

de reversión, ya que, al mediar consentimiento de los titulares en cuanto a la extensión de la misma, no cabría que después intentaran revertir<sup>69</sup>.

Teniendo en cuenta el consentimiento de los afectados que aceptan la expropiación de la totalidad de sus terrenos, pudiendo haber solicitado una expropiación parcial, al amparo del artículo 87 de la LEF, carece de sentido que tras aceptar de buen grado la expropiación se revuelvan contra ella y contra su propio consentimiento invocando la reversión. Es un caso muy parecido al anterior del artículo 23 de la LEF. En ambos, tanto el artículo 23 como el artículo 87, contemplan un supuesto de consentimiento del titular y, en virtud de este consentimiento, se les deniega la garantía remisiva legalmente establecida.

#### ***4.1.2.2 Requisitos formales***

Como se deduce, sin lugar a dudas, de la literalidad del artículo 54 de la LEF, para que nazca el derecho de reversión deben cumplirse determinados requisitos formales, como lo es la notificación expresa por parte de la Administración de la existencia del sobrante. Si este requisito, legal y necesario, no se cumple el número tercero del artículo 54 establece unos periodos temporales para que el expropiado pueda ejercitar este derecho.

Por lo tanto, en primer lugar, estableceré la hipótesis de que la Administración comunique expresamente la existencia de un sobrante al expropiado, es decir, que concluida la ejecución de la obra o la implantación del servicio, la Administración responsable constata la existencia de bienes o parte de ellos que habiendo sido expropiados no van a tener ya utilidad para la finalidad establecida anteriormente. En este caso, una Administración diligente debería formalizar dicha constancia mediante una notificación personal y directa al expropiado o sus causahabientes poniéndole de manifiesto esta realidad.

---

<sup>69</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de mayo de 1981, RJ 1981/1913; STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 11 de noviembre de 1991, Recurso núm. 1133/1988, RJ 1991/8170.

Conforme a lo establecido en el artículo 54.3 de la LEF, el expropiado o sus causahabientes verificada dicha notificación tendrá un plazo de hasta tres meses para iniciar los trámites de la reversión, a contar desde la fecha de la notificación<sup>70</sup>.

Desde mi punto de vista, este plazo de tres meses es más que suficiente para que el expropiado ejercite, con todas las garantías legales y con pleno conocimiento de causa, este derecho. Plazos similares en el ámbito administrativo los encontramos, por ejemplo, en el plazo de dos meses que se le concede a un interesado para recurrir en vía contencioso administrativa un acto expreso que cierre la vía administrativa. Por lo tanto, no considero que sea un plazo desorbitado ni tampoco insuficiente para que se tome conciencia, se valore y decida si conviene o no ejercitarlo.

Hay que tener en cuenta que el precepto legal se refiere a una notificación expresa y personal con la que el interesado toma conciencia de forma inmediata y que los requisitos para solicitar la reversión están a su mano en el expediente expropiatorio.

Se produce una segunda hipótesis cuando no media esta expresa notificación. En este caso, el expropiado estaría atado de pies y manos si no contara con un mecanismo alternativo para poder ejercitar la remisión expropiatoria. Este medio alternativo es el cumplimiento de unos plazos. Así, el segundo párrafo del número tres del artículo 54 de la LEF en su letra a) señala que, si ha habido exceso de expropiación, el expropiado podrá revertir mientras que no hayan transcurrido más de veinte años desde la toma de posesión<sup>71</sup>.

Por consiguiente, ha de concurrir un elemento positivo y otro elemento negativo. El positivo es la existencia real de un sobrante en los términos que he analizado anteriormente, y el negativo es el no transcurso del plazo determinado legalmente. Se me plantea una duda práctica que consiste básicamente en determinar si el expropiado, una vez constatada la existencia de sobrante, puede ejercitar este derecho antes de los cinco

---

<sup>70</sup> Artículo 54.3 LEF: “*Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio*”.

<sup>71</sup> Artículo 54.3 LEF: “*En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos*”.

años de la terminación de la obra que es lo que establece el artículo 65 del Reglamento de Expropiación Forzosa, es decir, hay que decidir sobre la vigencia de dicho precepto.

A nuestro juicio, la ley no limita el plazo desde el que es posible ejercitar ese derecho, solo regula el plazo hasta cuándo se puede utilizar ese derecho. No limitándolo la ley y limitándolo el reglamento podría pensarse que el reglamento contradice lo que dice la ley, lo que es jerárquicamente o normativamente imposible. Entender el artículo 65 del REF vigente equivaldría a una desventaja para la posición jurídica del expropiado, pues disminuiría el periodo en el cual puede ejercitar la reversión a quince años reales de los veinte hábiles y además el expropiado tendría que esperar cinco años, sin justificación alguna, a solicitar dicho derecho.

La ley en ningún momento aplica limitación alguna al plazo a partir del cual se puede ejercitar la reversión. Conforme a su estricto contenido, el expropiado terminada la obra o la implantación del servicio y verificada la existencia de un sobrante podrá ejercitar su derecho de reversión con la única condición de no haberse superado el plazo de veinte años desde la toma de posesión del bien expropiado.

### **4.1.3. *Desafectación del bien***

#### **4.1.3.1 *Característica y supuestos complejos***

Antes de iniciar el análisis de esta causa de reversión, es necesario definir o precisar a qué nos referimos cuando hablamos de afectación, expresión que tiene distintas acepciones según el ámbito jurídico en el que nos encontremos. No siendo lo mismo afectación tributaria que afectación expropiatoria. En materia expropiatoria, afectación no es otra cosa que ligar un bien, el expropiado; a un fin, el perseguido. No tenemos un concepto legal de afectación, pero está claro que desafectar un bien es eliminar la conexión entre éste y la función para él pretendida. En otras palabras, disolver, extinguir, eliminar la misma causa *expropiandi*. Si un bien se expropia para algo y ese bien no se utiliza para dicho fin, la ruptura de ese íntimo vínculo elimina la razón de ser de la expropiación y, de este modo, también se elimina la razón de la privación de ese bien o

derecho al particular, por lo que parece justo que éste, el particular, tenga derecho a recuperar el bien<sup>72</sup>.

La expropiación, por lo tanto, es afectación; sin afectación, solo cabe el camino de la reversión. Por tanto, podría establecer como un juego de palabras, para aquellos que puedan desconocer la materia, que expropiación es a afectación lo que reversión es a desafectación.

Para que se pueda entender producida la desafectación es necesaria la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio y la posterior desafectación del bien.

Como ya he analizado, anteriormente, en el segundo supuesto de reversión, es decir, en el de existencia de parte sobrante, la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio se entiende terminada cuando se han concluido todas las actuaciones necesarias para las mismas. Por lo tanto, debemos remitirnos a dicha parte de este trabajo en lo referente a la integridad de la obra, su posible ejecución parcial y a su correcta identidad.

Al igual que ocurre con la existencia de sobrante es requisito sine qua non la finalización de la obra o el establecimiento definitivo del servicio porque no hay que confundir un supuesto de desafectación con una ocupación parcial del bien expropiado, es decir, que del total, por ejemplo, de la extensión de una finca solo se ocupe y se inicien obras en parte del mismo no es justificación para entender desafectado el resto no ocupado ya que, a lo largo del transcurso de la obra, puede verse ocupado la totalidad de la finca. Lo que pretendo decir es que no se puede dar por sentado, de forma precipitada, una desafectación prematura<sup>73</sup>.

Terminada la obra, el segundo requisito material de este supuesto remisivo, es la desafectación del bien objeto de expropiación. Puede producirse por haberse agotado la finalidad del mismo, o bien, porque ya resulte innecesario para dicho fin. Respecto a la desafectación cabe que ésta sea expresa o tácita. Ambas posibilidades reconocidas expresamente en la ley ya que así se contemplan en el artículo 54 de la LEF. Analizaré

---

<sup>72</sup> STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª, de 7 de diciembre de 1994, Recurso núm. 5951/1991, RJ 1994/9739.

<sup>73</sup> STS de 30 de marzo de 1978, RJ: 1978/895.



brevemente, en primer lugar, la desafectación expresa. En este caso, el expropiado recibe una notificación personal y expresa que establece que el bien ha sido desafectado<sup>74</sup>.

La jurisprudencia ha venido a destacar el carácter regular y general que debe constituir esta desafectación expresa, es decir, nuestro Alto Tribunal, define la define como la regla general. Así, la STS de 22 de junio del 1989 señala expresamente: “en principio toda desafectación de un bien destinado a un servicio público exige que sea declarada expresamente por la Administración [...]”<sup>75</sup>.

Por lo tanto y siguiendo esta línea jurisprudencial, se ha de presuponer la desafectación mediante una declaración formal y expresa, en la cual se señalan aquellos bienes o parte de ellos que no van a ser destinados al fin que motivó la expropiación. Esta resolución deberá ser notificada de forma personal y directa al expropiado, al cual se le allana el camino para el ejercicio de la remisión expropiatoria<sup>76</sup>.

Efectivamente, contar con una resolución expresa de la Administración en el procedimiento administrativo que sea debe ser lo normal. En este mismo sentido, encontramos la obligación que la Administración tiene de resolver en cualquier caso conforme a lo establecido en la propia Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común en su artículo 21.1<sup>77</sup>. No solo se debería tratar de una obligación jurídica sino de una obligación ética o de buenas prácticas de gobernanza. No resolver significa denigrar, significa olvidar al administrado, algo que la Administración no debería hacer ni si quiera alegando o pretextando sobrecargo de trabajo.

No hay que olvidar que la expropiación forzosa es una de las formas de actuación privativa más severas y más graves que la Administración puede infringir en los patrimonios de los particulares. En el supuesto de que la obra no se lleve a cabo, o que

---

<sup>74</sup> Artículo 54.3 de la LEP: “*Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio*”.

<sup>75</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 2 de junio de 1989, FD Tercero, RJ 1989/4322.

<sup>76</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de junio de 1978, RJ 1978/2746.

<sup>77</sup> Artículo 21.1 de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común: “*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*”.

terminada exista un sobrante, o que ya culminada parte de lo expropiado quede desafectado, debería exigirse, casi sin opción alternativa, que la Administración que privó al particular de bienes, tuviera la “gentileza”, de comunicarle a este particular de forma expresa, directa y personal, que ya no necesitará la totalidad o parte de los bienes expropiados.

La expropiación forzosa permitida como límite constitucional al ilimitado poder del propietario, en virtud de principios de interés general o valor social, debería incorporar en el seno de su regulación que todas las resoluciones que la Administración adopta en el mismo fueran expresas. En especial, las que tienen que ver con la garantía del derecho de reversión que no hay que olvidar que es el último seguro que tiene el administrado contra la arbitrariedad, el exceso expropiatorio o el desinterés de la Administración ante lo expropiado.

Ahora bien, la realidad legal es otra y el artículo 54 de la LEF admite de forma expresa la desafectación tácita de un bien<sup>78</sup>. Esta desafectación tácita no significa otra cosa que una garantía para el administrado para el caso en que la Administración, al no estar obligada a una declaración expresa, no emita la misma. A pesar de ello, el administrado podrá ejercitar su derecho igualmente<sup>79</sup>.

De esta forma y conforme a la jurisprudencia del TS, anteriormente citada, lo que la Ley de Expropiación Forzosa persigue es no dejar indefenso al expropiado abriéndole el paso a la garantía remisiva en tanto no se produzca una declaración expresa y espontánea de la Administración declarando desafectado el bien. Este mismo principio podemos apreciarlo en los modelos expropiatorios y de reversión francés e italiano<sup>80</sup>.

La desafectación tácita, al igual que ocurría en los supuestos precedentes de no ejecución de obra o de existencia de sobrante requiere un requisito material positivo que es la desafectación del bien y uno negativo, la ausencia de notificación expresa.

---

<sup>78</sup> Artículo 53.3 LEF: “*En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.*”

<sup>79</sup> STS de 20 de noviembre de 1965, RJ: 1965/5578.

<sup>80</sup> Galán Galán, A., *op. cit.*, p.161.

En cuanto al concepto más difuso que es el de la tácita desafectación, ésta debe poder deducirse de modo claro y rotundo de actos concluyentes, de tal manera, que no quepa la menor duda y se manifieste de forma cristalina la voluntad administrativa de desafectación del bien<sup>81</sup>.

Requisito *sine qua non* es que debe ser la actividad de la Administración expropiante y de ninguna otra la que, de forma tácita, manifieste tal desafectación. La contundencia del TS en esta materia no admite dudas puesto que en reiteradas ocasiones ha tenido oportunidad de manifestarse al respecto, con ocasión de la llamada operación Chamartín, en ésta se expropiaron numerosos terrenos del norte de la ciudad de Madrid para realizar el desarrollo urbanístico de dicha zona para la creación de nuevas infraestructuras ferroviarias y de equipamientos público. Estando todavía pendientes dichas obras, el Ayuntamiento de Madrid modificó el Plan General de Ordenación Urbana, mediante el cual parte de los terrenos expropiados se destinaban a un uso distinto, primordialmente, construcción de viviendas privadas.

El TS viene a manifestar que la aprobación de un plan general urbanístico como acto procedente de otra Administración no produce la desafectación tácita de los terrenos. Ni la actuación, ni las irregularidades cometidas por otra Administración que no sea la expropiante, pueden producir la desafectación del bien.<sup>82</sup>

Un supuesto similar ocurrió años antes, en la ciudad de Bilbao, en la que el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, expropió diferentes terrenos en la zona denominada la Campa de los ingleses donde se afincan instalaciones portuarias y ferroviarias con el fin de desarrollar dicha zona. Posteriormente a dicha expropiación, el Ayuntamiento de Bilbao modificó su Plan General de Ordenación Urbana para el área correspondiente a la zona de Abando-Ibarra. Instada la reversión por los expropiados y, llegando el asunto ante el TS, viene a reiterar su consolidada doctrina de que los actos de una Administración, el Ayuntamiento de Bilbao, no pueden significar la desafectación

---

<sup>81</sup> STS, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 2 de junio de 1989, RJ 1989/4322.

<sup>82</sup> STS, Sala de lo Contencioso, de 10 de mayo de 2012, Recurso de casación núm. 2310/2009, Roj: STS 2113/2012 – ECLI:ES:TS:2012/3113, Id. Cendoj: 28079130062012100359.

tácita de los bienes expropiados por otra Administración, la Administración General del Estado.<sup>83</sup>

Evidentemente, en los supuestos de resolución tácita se impone al administrado, en primer lugar, la valoración o interpretación de estos actos concluyentes que evidencien la voluntad administrativa y se le impone asimismo la, a veces, dura carga probatoria del significado de los mismos porque no cabe duda de que, igual que la resolución expresa le facilita la interpretación de la voluntad de la Administración y la prueba de la misma, la resolución tácita le dificulta, en ocasiones, hasta extremos, la interpretación de la voluntad y su prueba porque no cabe duda que corresponde al expropiado la carga de la prueba de esta voluntad administrativa<sup>84</sup>.

De lo que tampoco cabe duda es de que la prueba que aporte el expropiado debe ser tan obvia e indiscutible que no permita una valoración distinta a la aportada, dado que en caso contrario no estaríamos ante una práctica probatoria suficiente para dar por hecho la desafectación de forma tácita<sup>85</sup>.

La desafectación, como todos los demás supuestos habilitadores de la reversión anteriormente analizados, también genera casos complejos que es necesario analizar de forma aislada. El primero a analizar es el de la utilización parcial de los bienes expropiados para un destino distinto del inicialmente contemplado. En este caso, la jurisprudencia es contundente negando la posibilidad del derecho de reversión para el expropiado cuando la Administración plantea la expropiación como una unidad indivisible y con una finalidad única. El TS manifiesta expresamente:

el fin que ha presidido la adquisición de la finca [...] no ha dejado de cumplirse [...] porque alguno de los edificios existentes en el terreno expropiado no se hayan demolido y se habiliten para biblioteca pública, finalidad con la que no se abandona la afectación para la que fueron expropiados<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, de 20 de noviembre de 2003, Recurso de casación núm. 982/1999, Roj: STS 7356/2003 - ECLI: ES:TS:2003:7356, Id Cendoj: 28079130062003100815.

<sup>84</sup> STS de 23 de junio de 1978, RJ 1978/2746; STS de 22 de junio de 1991, Recurso núm. 903/1989, RJ 1991/4907.

<sup>85</sup> STSJ de Murcia núm. 1024/2007, de 7 de diciembre, Recurso núm. 3396/1997, RJCA 2001/1.

<sup>86</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, de 18 de diciembre de 1990, RJ: 1990/10047.

Parece lógico que no se produzca el nacimiento del derecho de reversión cuando manteniéndose esencialmente la finalidad expropiatoria, con carácter instrumental o accesorio, se pueda servir al interés general sin menoscabar la finalidad de la expropiación. Esto no implicaría la desafectación de los bienes que siguen utilizándose para fines de interés público<sup>87</sup>.

Un supuesto similar se plantea con el cambio de destino de los bienes expropiados, no con carácter parcial sino en su integridad. En esta ocasión, no hay opción a la interpretación dado el tenor literal del artículo 54.2 letra a) de la LEF que tajantemente impide el derecho de reversión en este caso<sup>88</sup>.

La tercera y última variable compleja no supone el cambio de destino o el cambio de afectación sino el cambio de titularidad del servicio. Aquí, no hay duda alguna en que este cambio de titularidad no implica, en absoluto, la desafectación del bien por lo que no da lugar al nacimiento del derecho de reversión<sup>89</sup>.

#### 4.1.3.2 *Requisitos formales*

Al igual que ocurre en los anteriores supuestos he de plantear la doble hipótesis de que exista o no una notificación expresa de la Administración al expropiado o a sus causahabientes relativa a la desafectación del bien expropiado. En el primer caso, es decir, en el que concurra esta notificación expresa, será personal y directa. Como ya ha quedado suficientemente claro líneas más arriba, siempre es preferible la existencia de esta expresa notificación, en cuyo caso el derecho de reversión podrá solicitarse hasta tres meses

---

<sup>87</sup> García Gómez de Mercado, F. *op. cit.*, p. 234.

<sup>88</sup> Artículo 54.2: “No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes: a) Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos”.

<sup>89</sup> García-Trevijano Garnica, E., “Cambio de afectación de los bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, núm. 107, Madrid, 1985, p. 161 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/891188.pdf>; última consulta 2/04/2018).

después de recibida la misma conforme a lo dispuesto en el artículo 54.3 párrafo primero de la LEF<sup>90</sup>.

Naturalmente, el segundo supuesto es el de ausencia de esa notificación expresa, en cuyo caso y conforme a lo establecido en el artículo 53.3 letra a) la reversión no se podría solicitar si han transcurrido veinte años desde la toma de posesión<sup>91</sup>.

En cualquier caso, es necesario, si la desafectación se hace de forma tácita que el derecho de reversión se inicie consumada la expresión de la voluntad administrativa. Como tiene declarado el TS, inútil será comenzar el trámite remisivo con anterioridad a dicha tácita manifestación, ya que si la desafectación tácita se produce con posterioridad a dicho inicio la desafectación no podrá estimarse, aunque al final haya habido una desafectación real.<sup>92</sup>

## 5 ÁMBITO FORMAL. PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

La ejecución del derecho de reversión está sometida a unos plazos prescriptivos y de caducidad. Plazos necesarios para someter dicho derecho a un régimen de temporalidad. Temporalidad necesaria ya que el derecho de remisión incorpora un elemento de cierta inestabilidad patrimonial en la realidad jurídica, dado que tiene el poder de deshacer lo hecho y de que el beneficiario pueda verse privado del bien que ha adquirido como consecuencia del procedimiento expropiatorio<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Artículo 54.3 de la LEF: “*Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio*”.

<sup>91</sup> Artículo 53.3 LEF: “*En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos*”.

<sup>92</sup> STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, Roj: STS 6097/2012 – ECLI:ES:TS:2012:6097, Id Cendoj: 28079130062012100727.

<sup>93</sup> Gimeno Feliú, J.M., *op. cit.*, p. 153.

Toda la materia de prescripción y caducidad ha sido profundamente modificada en la última reforma introducida por la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación.

Es cierto que la ley en ningún momento establece de forma explícita ningún plazo prescriptivo, pero si somete el ejercicio del derecho de reversión a limitación temporal y, por lo tanto, queda claro que desea configurar el mismo como un derecho efímero.

### 5.1 Sobre la prescripción de la reversión expropiatoria

Determinar si es posible usucapir o si es posible la prescripción adquisitiva del derecho de reversión es especialmente relevante. Hay que diferenciar de una forma muy clara la usucapición del bien expropiado y del propio derecho de reversión, es decir, la cuestión es responder si el beneficiario puede llegar a obtener por prescripción adquisitiva el bien expropiado y si el derecho mismo de reversión puede ser adquirido por la misma vía.

Respecto a la primera cuestión, he de contestar un rotundo no. Ya que el beneficiario es propietario del bien expropiado como consecuencia necesaria, natural y propia del expediente expropiatorio<sup>94</sup>.

La segunda cuestión, gira en torno a si el beneficiario puede adquirir por usucapición la titularidad del derecho de reversión. Aquí, debemos recordar que esta forma de adquisición es solo relativa a la propiedad y a los demás derechos reales<sup>95</sup>.

La tesis mayoritaria, así como, la jurisprudencial vienen a negar la operatividad de la prescripción adquisitiva referente al derecho de reversión. Nuestro TS señala esta negativa de forma clara y concisa<sup>96</sup>. Se entiende que admitir la usucapición respecto del

---

<sup>94</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 28 de abril de 1977, Expediente núm. 40632 (disponible en [http://www.boe.es/buscar/consejo\\_estado.php?accion=&id\\_búsqueda= bkRVY1NoTHI5Y3NtZHExenpGcEloS2pETnVjNGFGdnZ6VUh6UTEvaGNXbUQ0MFZNMMDR1QVA1R25BejFXaWpML3NQMUtyVllvR0dSM3dKZ2hsMVllVknVUFNJbnF2SWNzVWUyNjdzNkRZZ216YnVHM0NGejiOa0RVdXp6QWhBbGs2TkxUREtPcVIZaWNOTHBhZFBpai9yZ251SnEyU3p4Qml5MXQ3VGIyRk9RNnhNYUtaempwV2Zhanc4bmlWMWFZFNWhNODZ3Q3Jtci84WIM5N2o3RTc3Zz09-0-40](http://www.boe.es/buscar/consejo_estado.php?accion=&id_búsqueda= bkRVY1NoTHI5Y3NtZHExenpGcEloS2pETnVjNGFGdnZ6VUh6UTEvaGNXbUQ0MFZNMMDR1QVA1R25BejFXaWpML3NQMUtyVllvR0dSM3dKZ2hsMVllVknVUFNJbnF2SWNzVWUyNjdzNkRZZ216YnVHM0NGejiOa0RVdXp6QWhBbGs2TkxUREtPcVIZaWNOTHBhZFBpai9yZ251SnEyU3p4Qml5MXQ3VGIyRk9RNnhNYUtaempwV2Zhanc4bmlWMWFZFNWhNODZ3Q3Jtci84WIM5N2o3RTc3Zz09-0-40); última consulta 3/04/2018

<sup>95</sup> Artículo 1930 del CC: “*Por la prescripción se adquieren, de la manera y con las condiciones determinadas en la ley, el dominio y demás derechos reales*”.

<sup>96</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de febrero de 1989, RJ 1989/1085.

derecho de reversión implicaría una merma de garantías para el expropiado o sus causahabientes y, salvo que constara una voluntad legislativa indudable no debe admitirse el juego prescriptivo respecto este derecho<sup>97</sup>.

Un argumento suplementario y que apoya lo anteriormente expuesto, niega la posibilidad de adquirir por usucapión por el hecho de que la posesión prescriptiva tiene que ser de carácter público, pacífico y en concepto de dueño. El TS estima que de estas condiciones posesorias nunca se podrá dar la condición de posesión pacífica ya que la posesión procedente de la expropiación siempre será por vía coactiva en virtud del *imperium* administrativo. La expropiación podrá otorgar un justo título, pero en ningún caso una posesión pacífica ya que siempre nos encontraremos con la oposición del expropiado. Para nuestro Alto Tribunal la expropiación constituye un desapoderamiento coactivo por lo que nunca podrá gozar del requisito de pacífica<sup>98</sup>.

Igual solución ha de predicarse para el caso de que la Administración ocupe los bienes por vía de hecho sin mediar el correspondiente procedimiento expropiatorio. Aquí estaríamos de nuevo ante una posesión no pacífica y esto sería igual, incluso mediando un consentimiento o pasividad del titular del bien, dado que en cualquier caso estaríamos ante una posesión no pacífica, ya que la Administración ha obrado de manera contraria al ordenamiento. Un posible consentimiento o pasividad del propietario sólo lo serían frente a la ocupación violenta de la Administración que no subsanaría su carácter no pacífico.

En este último caso en el que se verifica la vía de hecho, además la Administración carecería de justo título y buena fe puesto que éstos solo podrían darse en el supuesto de un procedimiento legal y expropiatorio con su debido expediente. No puede pretenderse tener justo título ni buena fe sin haberse culminado dicho procedimiento en su integridad<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 10 de mayo de 1999, Recurso de casación núm. 525/1995, RJ 1999/4915.

<sup>98</sup> STS, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª, de 10 de mayo de 1999, Recurso de casación núm. 525/1995, RJ 1999/4915.

<sup>99</sup> STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 6 de marzo de 1997, Recurso de Apelación núm. 1142/1992, RJ 1997/1992.



Sin embargo, parte de la doctrina se opone a esta tendencia jurisprudencial marcada por el TS, señalando que la posesión del beneficiario del procedimiento expropiatorio no es una posesión violenta sino pacífica ya que este procedimiento expropiatorio es legalmente legítimo y, por lo tanto, la nueva sesión es totalmente ajustada a Derecho. Por lo tanto, podría darse la prescripción adquisitiva o usucapión de este derecho<sup>100</sup>.

En mi opinión, teniendo en cuenta que la usucapión es un instituto jurídico tendente a otorgar seguridad a las relaciones jurídicas consolidando posibles situaciones precarias, garantizando un derecho real y que protege al poseedor que ejerce a título de dueño del bien de forma pública y pacífica, creo que este derecho también debería estar a disposición del beneficiario del procedimiento expropiatorio. La creencia de éste en la existencia de un procedimiento regular y conforme a Derecho, así como, no haber sido perturbado en su posesión merece protección jurídica tanto para sí como para terceros afectados.

## 5.2 Sobre los plazos de caducidad

A lo largo del análisis que he realizado anteriormente sobre los supuestos determinantes de la reversión ya he desglosado los términos temporales para el ejercicio de dicho derecho. Procederé a continuación a un breve estudio sistemático de todos ellos.

En primer término, plantearé el plazo de caducidad en el caso de que la Administración notifique expresamente el hecho que determine la reversión, en cuyo caso el expropiado o sus causahabientes dispondrán de tres meses para ejercitarla a partir de la fecha de notificación<sup>101</sup>.

Este plazo tal vez pueda ser considerado breve, pero está en la línea de las últimas reformas legislativas de leyes administrativas. Además, tenemos que tener en cuenta que

---

<sup>100</sup> García Gómez de Mercado, F. *op. cit.*, p. 256.

<sup>101</sup> Artículo 54.3 de la LEP: “*Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio*”.

es un plazo para presentar una solicitud, que efectivamente deberá estar fundamentada y acompañada de los documentos preceptivos pero que probablemente sea menos compleja que fundamentar, por ejemplo, un recurso de casación para el que hay un plazo muchísimo menor.

El plazo empezará a contarse desde la fecha de la efectiva notificación. Este cómputo de plazo hay que ponerlo en relación con el artículo de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común que determina la forma de cómputo en los plazos que se fijan por meses, como es este caso. El momento inicial del cómputo será el día siguiente en que tenga lugar la notificación del acto administrativo<sup>102</sup>.

No se puede contar en todos los casos con una diligencia de la actividad administrativa por lo que la normativa de esta área siempre contempla la posibilidad de falta de resolución expresa. Como es el caso prototípico de silencio administrativo y como es el caso de la concesión al expropiado de un plazo para ejercer la remisión expropiatoria, en el caso de que la Administración no le notifique la concurrencia de un supuesto habilitante.

De esta manera, y con la sola intención de proteger el derecho del expropiado y de garantizar la regularidad del procedimiento expropiatorio la LEF articula con carácter subsidiario un sistema de plazos para que el expropiado pueda ejercitar su derecho de reversión. Estas condiciones temporales varían según qué supuesto concreto concorra.

En primer lugar, y para el caso de inejecución de obra el plazo previsto será el de cinco años desde la toma de posesión del bien expropiado. Por consiguiente, la reversión se podrá solicitar a partir de los cinco años de la toma de posesión, pero sin dejar claro hasta cuándo podrá verificarse tal ejercicio, dicho de otra manera, no queda resuelto cuál es el plazo de caducidad en el supuesto de inejecución de obra. Es la doctrina la que ha realizado diversas propuestas.

---

<sup>102</sup> Artículo 30.4 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo: “*Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo*”.

En opinión de algún autor como CARRASCO PERERA<sup>103</sup>, es de cinco años desde la toma de posesión, pero es claro que este plazo no es de caducidad, sino que marca el momento a partir del cual podrá ejercitarse este derecho. Otros autores como GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO<sup>104</sup> aplican el plazo general de tres meses fijado en el párrafo primero del artículo 54.3 de la LEF. Criterio no compartido y sólidamente criticado por otra parte de la doctrina como GONZÁLEZ PÉREZ<sup>105</sup> que, acertadamente, señala que este plazo tan escaso solo puede ser compatible con una notificación expresa como el supuesto para el que fue creado.

Por ello, un tercer grupo de autores encabezado, precisamente, por GONZÁLEZ PÉREZ<sup>106</sup> estima de aplicación el artículo 64.2 del REF, lo que significaría que una vez transcurridos cinco años desde la toma de posesión sin haberse iniciado la ejecución de la obra, el titular del derecho de reversión podrá preavisar a la Administración de su intención de utilizarlo y, a partir de ese momento, dispondrá de dos años para su efectivo ejercicio. Esta tesis, sin embargo, se encuentra con una crítica fundamental y es que parte de la base de que el artículo 64.2 del REF sigue vigente. Siendo más que fundada la sospecha de que está derogado ya que la LEF elimina la necesidad del preaviso a la Administración para ejercitar el derecho remisivo<sup>107</sup>.

Una cuarta tesis, propone por analogía la aplicación del plazo de veinte años establecido para los otros supuestos habilitantes. En este sentido, CARRASCO PERERA<sup>108</sup>, estima que, en el caso de inejecución, el expropiado y sus causahabientes tendrán quince años para el efectivo ejercicio del derecho de reversión, ya que éste solo podrá ejercitarse a partir de los cinco años siguientes a la toma de posesión. Sin embargo, también esta opción se enfrenta a una sólida crítica y es que el legislador no ha querido aplicar el plazo de veinte años que sí aplica a los supuestos de suspensión, sobrante y desafectación, por lo que no puede extenderse por analogía<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Carrasco Perera, A., *op. cit.*, p. 537.

<sup>104</sup> García Gómez de Mercado, F., *op. cit.*, pp. 250-251.

<sup>105</sup> González Pérez, J., *op. cit.*, p. 549.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Galán Galán, A., *op. cit.*, p.218.

<sup>108</sup> Carrasco Perera, A. *op. cit.*, 537.

<sup>109</sup> Meseguer Yebra, J., *op. cit.*, p. 21.

Es evidente que la indefinición doctrinal y jurisprudencial al respecto, exigen una pronta clarificación legislativa al respecto que estaría bien que se produjera con el esperado desarrollo reglamentario al que el legislador ha sido convocado en la Disposición Final Tercera de la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación.

En segundo lugar, nos encontramos con la reversión en el caso de suspensión de obra y el establecimiento del servicio, aquí el que opte a la reversión deberá esperar a que la obra esté suspendida por causas imputables a la Administración o al beneficiario. Al igual que ocurre con el caso anterior se determina el plazo desde el que se puede ejercitar y no hasta cuándo. Para este supuesto se barajan las mismas opciones doctrinales anteriormente expuestas con la misma suerte determinada. Por lo tanto, no queda otro remedio que coincidir con la solución dada en el anterior supuesto de esperar un adecuado y obligatorio desarrollo reglamentario para clarificar y concretar sendos periodos de caducidad<sup>110</sup>.

Finalmente, me referiré al plazo de caducidad relativo a la existencia de sobrante y desafectación del bien expropiado. Para estos supuestos la ley es más específica porque establece que el ejercicio del derecho de reversión será posible siempre que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión. Veo aquí un matiz y es que el plazo no es desde cuándo se puede ejercitar sino hasta cuándo se puede ejercitar, y no se establece un periodo de espera para poder utilizarse.

En consecuencia, la remisión expropiatoria podrá ejercitarse desde la misma toma de posesión, claro está si concurren los requisitos legales pertinentes.

Ahora bien, algún autor como CARRASCO PERERA<sup>111</sup> estima que esto es un plazo de duración no de caducidad, por lo que sería necesario, de la misma manera que en los casos anteriores, concretar un ámbito de aplicación de la caducidad de este derecho.

Una vez más, la doctrina muestra su impotencia ante la ausencia de argumentos legales para determinar un posible periodo de caducidad en este último supuesto que, nuevamente, queda sin resolver y con la necesidad de un adecuado desarrollo legislativo

---

<sup>110</sup> Galán Galán, A., *op. cit.*, p.220.

<sup>111</sup> Carrasco Perera, A., *op. cit.*, p. 537.

o reglamentario. Teniendo en cuenta que, en mi opinión, este plazo de caducidad que afecta ni más ni menos que a la posibilidad misma del ejercicio del derecho no debería estar residiendo en tierra de nadie. Algo tan importante como la caducidad de un derecho no debería ser objeto de elucubración alguna.

## **6 EFECTOS DE LA REVERSIÓN**

En este epígrafe me propongo analizar los efectos que, tanto entre las partes, beneficiario y expropiado, así como, frente a terceros, se producen cuando la reversión se culmina. Básicamente, todos los efectos que se van a producir giran en torno a un solo efecto y es que las cosas vuelvan al estado en el que estaban antes de la expropiación, es decir, devolución del bien, devolución del justiprecio y cobro por parte del beneficiario del precio de la reversión.

### **6.1 Efectos entre las partes**

#### **6.1.1. *Devolución in natura***

El primer efecto, el más natural, el más necesario, evidente y el señalado en primer lugar por la ley es la restitución *in natura* del bien expropiado. Se trata de la devolución por parte del beneficiario de, exactamente, el mismo objeto que recibió como consecuencia de la finalización del expediente expropiatorio.

El expropiado-reversionista invoca y utiliza su derecho de reversión con la esperanza de recibir el mismo bien del que fue privado. Es por ello que la reversión *in natura* se concibe, tanto legal como jurisprudencialmente, como la regla general en que este derecho se debe ejecutar<sup>112</sup>.

Ciertamente, si el bien expropiado a la hora de ser devuelto ha sufrido o ha experimentado daños, o bien, el reversionista ha sido perjudicado por un retraso culpable,

---

<sup>112</sup> STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª de 2 diciembre de 1991, Recurso núm. 484/1989, RJ 1991/9197.

por parte del beneficiario, en el momento de devolver el bien, el expropiado podrá solicitar igualmente daños y perjuicios en los términos determinados por la ley<sup>113</sup>.

### 6.1.2. *Indemnización sustitutoria*

Un segundo medio de ejecución remisoria es la denominada indemnización sustitutoria, para el caso en el que no pueda realizarse la devolución in natura. A pesar de las dudas que plantea su actual vigencia, dado que la LEF no contempla este mecanismo, estudiaré esta figura que sí está regulada en el REF.

Para los casos en los que sea imposible la restitución del objeto el REF prevé una compensación al reversionista mediante el pago de una indemnización. El fundamento de esta indemnización lo encontramos en la obligación que corresponde a la Administración de indemnizar los daños causados por su normal o anormal funcionamiento<sup>114</sup>.

Resulta evidente, por lo tanto, que la indemnización sustitutoria no es más que el “Plan B”, debe ser la excepción en la que el derecho de reversión ha de ser ejecutado. Por consiguiente, la posibilidad de acudir a esta forma de ejecución ha de ser interpretada, como toda opción excepcional, con carácter restrictivo<sup>115</sup>.

La verdad es que me parece totalmente apropiado que al igual que ocurre en Derecho civil, cuando un contrato es anulado y las partes han de devolver “lo que de la otra recibieron”, que en el caso de la reversión también haya que devolver lo que se percibió como consecuencia de la expropiación. Porque si el motivo, la esencia, y la función de la reversión es “revertir” la situación al momento en el que se encontraba antes de la expropiación, lo propio y justo es que haya que devolver el bien recibido y no otra cosa. Sólo como “segundo plato” y última opción cabrá sustituir el objeto por una indemnización por importe de su valor.

---

<sup>113</sup> García-Trevijano Garnica, Ernesto, “Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1987, p. 118.

<sup>114</sup> STSJ de Madrid núm. 261/2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 20 de marzo de 2000, Recurso Contencioso-Administrativo núm. 886/1986, RJCA 2000/2145.

<sup>115</sup> Gimeno Feliú, J. M., *op. cit.*, p. 162.

Entre los requisitos para que se pueda proceder al abono de la indemnización sustitutoria, además de que se haya estimado la reversión, encontramos que el bien objeto de expropiación haya sufrido una “alteración indebida” y que se produzca “la imposibilidad legal de su reversión”<sup>116</sup>.

En primer término, he de indicar que estos dos elementos han de concurrir simultáneamente y, en segundo lugar, deberán ser interpretados de forma restrictiva<sup>117</sup>.

A continuación, brevemente describiré estos dos requisitos, que reitero deben darse de forma conjunta. Por una parte, el concepto alteración indebida es de difícil definición. Según parte de la doctrina el elemento indebido de la alteración es aquel sufrido por la cosa sin conexión con la causa *expropiandi*, cuando ésta se destina a un fin diferente al previsto. No será indebida cuando la alteración sea coherente con el fin de la expropiación<sup>118</sup>.

Esta interpretación no puede ser, hoy en día, ya mantenida porque el artículo 54 de la LEF admite el cambio de afectación del expropiado. Entonces, las dificultades para definir este concepto aumentan. Sería conveniente, que como ocurre en otros casos de imposible resolución interpretativa, sea el legislador quien mediante una reforma legislativa esclarezca este nuevo agujero negro en la legislación expropiatoria.

Por otra parte, el segundo requisito es que se produzca la imposibilidad legal de revertir el objeto expropiado. Por consiguiente, para definir este concepto utilizaré una serie de supuestos basados en casos reales.

La primera posibilidad es la pertenencia del bien al dominio público. Sin lugar a dudas, la pertenencia de un bien al dominio público hace que éste quede fuera del mercado, es decir, no pueda formar parte del tráfico jurídico y resulte inalienable. Esto impedirá, por lo tanto, la posibilidad legal de reversión. “[...] el carácter demanial los

---

<sup>116</sup> Artículo 66.2 REF: “En los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión, se estará a lo previsto en el artículo 121 de la Ley, apartado 1, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto”.

<sup>117</sup> STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª de 2 diciembre de 1991, Recurso núm. 484/1989, RJ 1991/9197.

<sup>118</sup> García-Trevijano Garnica, Ernesto, *Sobre el alcance y efectos...*, *op. cit.*, p. 124.

convierte en legalmente indisponibles [...] una imposibilidad material de la reversión [...] viene impedida por la inalienabilidad de los bienes del dominio público”<sup>119</sup>.

La segunda posibilidad es que el bien se haya transmitido a un tercero que deba ser mantenido en su adquisición. Este supuesto plantea la posibilidad de un tercero adquirente de buena fe que haya registrado dicha adquisición y, en cuyo título, no se haya hecho constar la posibilidad de una futura reversión. En este caso, se protege al tercero a costa del reversionista que se queda sin el bien<sup>120</sup>.

Una tercera opción es relativa a que el bien expropiado sea un bien inmueble y se haya dividido en parcelas tan pequeñas que no sean susceptibles de aprovechamiento. Aquí la imposibilidad legal de reversión viene dada por el carácter antieconómico que de la misma resultaría. Es decir, se trataría de devolver una finca que en ningún caso podría ser explotada, aprovechada o utilizada con un mínimo de rentabilidad patrimonial. Estaríamos ante una imposibilidad económica para la reversión. Así lo destacó el TS cuando señaló “que deba considerarse como imposible desde el punto de vista jurídico la reversión *in natura* del bien expropiado, puesto que la parcela mínima no es susceptible de aprovechamiento independiente y carecería de sentido la restitución al expropiado [...]”<sup>121</sup>.

Una última y cuarta opción, la más clara a mi parecer, es la imposibilidad física de la devolución. Así, por ejemplo, cuando se produjo la construcción de la M-30 en la Comunidad de Madrid se afectaron bienes que habían sido expropiados no para la construcción de la autopista sino para la canalización del Río Manzanares colindante con la misma. Cuando los expropiados solicitaron la reversión de esos terrenos, el TS la denegó porque al pasar la autopista por ellos era “imposible físicamente su devolución”<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª de 2 diciembre de 1991, Recurso núm. 484/1989, RJ 1991/9197.

<sup>120</sup> STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 10 de marzo de 1997, Recurso de Apelación núm. 1893/1992, RJ 1007/1751.

<sup>121</sup> STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 25 de mayo de 1999, Recurso de Casación núm. 1618/1995, RJ 1999/5076.

<sup>122</sup> STS de 28 de marzo de 1979, Sala de lo Contencioso-Administrativo, RJ 1979/1032.



Concurriendo todos los requisitos que darían lugar a la indemnización sustitutoria, el siguiente paso lógico y necesario sería determinar su cuantía. Una vez más, nos encontramos con una normativa que, tanto en la ley como en el reglamento, no aporta datos sobre el procedimiento o la forma de cuantificar de esta indemnización.

El camino para llegar a la misma es una lista inacabable de remisiones normativas cuyo itinerario ha sido marcado por la jurisprudencia del TS y que parten del artículo 66.2 del REF para hacer una primera parada en el artículo 121.1 de la LEF que, a su vez, nos remite al artículo 120 de la misma ley y, que llega a su destino, en los artículos 112 y 112 de la LEF que regulan el procedimiento indemnizatorio en los supuestos de ocupaciones temporales de bienes<sup>123</sup>.

Como resumen de este largo recorrido, puedo decir que básicamente se trata de intentar un acuerdo entre las partes para concretar una cantidad indemnizatoria y, en el caso, de que éste no se obtenga, el asunto lo zanjará el Jurado de Expropiación. En cualquier caso, lo que sí es claro, es que el procedimiento deberá iniciarse, necesariamente, por el perjudicado<sup>124</sup>.

Lo que no se precisa es el criterio que deberá seguirse para la fijación de la cuantía concreta de esta indemnización. Aquí, se barajan distintas opciones como la de que la cuantía de la indemnización debe equivaler al valor del bien de imposible restitución. Valor que, a su vez, puede ser determinado a fecha de la expropiación o de la reversión. No fijándose nunca un criterio concreto.

Algún autor ha considerado que, en realidad, lo que hay que indemnizar es la lesión moral acaecida por la imposibilidad de la restitución *in natura*<sup>125</sup>. Otros autores indican que la indemnización sustitutoria deberá integrar el premio de afección y el

---

<sup>123</sup> STS de 7 de febrero de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, RJ 1989/1085.

<sup>124</sup> STSJ de Galicia núm. 423/2000, de 28 de abril de 2000, Recurso contencioso-administrativo núm. 9395/1996, RJCA 2000/1332.

<sup>125</sup> Olea Godoy, W. "Mutaciones de la causa expropiandi". *Cuaderno de derecho Judicial*, ISSN 1134-9670, núm. 19, 1993, p. 80.

importe de la reevaluación del justo precio, es decir, la diferencia de valor entre la fecha de la expropiación y la fecha de la reversión<sup>126</sup>.

De todas maneras, lo que es cierto desde cualquier punto de vista es que el reversionista deberá percibir a título de indemnización sustitutoria el perjuicio realmente sufrido y no meras esperanzas de beneficio que, en su opinión, hayan quedado frustradas.

### **6.1.3. El precio de la reversión**

El reversionista, como contraprestación de la devolución del bien expropiado, debe abonar al beneficiario que se lo devuelve una cantidad que se denomina el precio de la reversión. También denominado, en ocasiones, precio de readquisición, justiprecio de la reversión o indemnización reversional. Todo ello, conforme a lo establecido en el artículo 55.3 LEF<sup>127</sup>.

El pago de este precio es requisito imprescindible para la eficacia de la reversión, ya que su impago, dentro del plazo establecido, va a significar la caducidad del derecho de reversión conforme a lo establecido en el artículo 55.3 LEF<sup>128</sup>.

Para la cuantificación de este precio de reversión tenemos un cristalino criterio legal, que incorporado en el artículo 55.1 de la LEF, se trata, simplemente, de la actualización del justiprecio pagado. Esta actualización se deberá realizar tomando como

---

<sup>126</sup> Fernández, T. R.; García de Enterría, E., Curso de Derecho Administrativo, Volumen 2, Edición 15, 2017, p. 364.

<sup>127</sup> Artículo 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*”.

<sup>128</sup> Artículo 55.3 LEF: “*La toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante conforme a los apartados anteriores. Dicho pago o consignación deberá tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión y sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso-administrativo. En este último caso, las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte deberán, asimismo, satisfacerse o reembolsarse, según proceda, incrementadas con los intereses devengados al tipo de interés legal desde la fecha del primer pago en el plazo de tres meses desde la notificación de la sentencia bajo pena de caducidad del derecho de reversión en el primer supuesto*”.

referencia el Índice de Precios al Consumo durante el periodo comprendido, entre la fecha de iniciación del expediente del justiprecio y la del ejercicio del derecho de reversión.

Este nuevo sistema de valoración del precio de reversión introducido en la reforma de 1999 es muy positivo, dado que simplifica y objetiviza la determinación del mismo. Lo simplifica porque de esta forma ya no hace falta una nueva valoración del bien expropiado que resultaría compleja, larga y onerosa. Lo objetiviza porque aplica un valor como el IPC que es publicado anualmente por el Instituto Nacional de Estadística, de forma imparcial<sup>129</sup>.

En casos excepcionales, sin embargo, será necesario valorar el bien expropiado. Concretamente, en los tres supuestos señalados en el artículo 55.2 de la LEF<sup>130</sup>.

La primera excepción es el cambio de calificación jurídica del bien expropiado siempre que la misma influya en el valor del mismo. En general, el supuesto real más habitual es la recalificación urbanística. Bien sea por una reclasificación del suelo o del uso atribuido a la zona donde el bien se encuentra<sup>131</sup>.

Es necesario que ésta nueva calificación afecte al valor del bien ya que si no es así no procederá la valoración. Un mero cambio de calificación jurídica, por sí mismo, carecerá de sustantividad propia sino afecta al valor del bien. Se trata, por lo tanto, de que la calificación jurídica signifique, o bien, una mejora, o bien, un menoscabo. Algún autor como CARRASCO PERERA en la obra antes citada, estima que esta recalificación para ser objeto de nueva valoración deber haber sido provocada por alguna actividad del beneficiario<sup>132</sup>.

La segunda excepción implica la incorporación al bien de mejoras aprovechables, mejoras que al no pertenecer al bien en el momento de la expropiación deberán ser objeto de valoración a la hora de la reversión. Para que este requisito concurra la mejora ha de

---

<sup>129</sup> Carrasco Perera, A. *op. cit.*, p. 545.

<sup>130</sup> Artículo 55.2 de la LEF: “*Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del Título II de esta Ley*”.

<sup>131</sup> García Gómez de Mercado, F. *op. cit.*, p. 266.

<sup>132</sup> Carrasco Perera, A. *op. cit.*, p. 546.

ser “aprovechable”, esta condición exige que la mejora aumente el valor objetivo del bien y que el reversionista esté en condiciones de disfrutarlo.

En resumen, se trata de que se produzca un enriquecimiento efectivo del bien y, por lo tanto, del patrimonio del reversionista, debiendo este responder de dicho beneficio mediante el pago del precio de la reversión tras su revalorización<sup>133</sup>.

La tercera hipótesis plantea justo el efecto contrario y es que el bien expropiado haya sufrido menoscabo. Se trata, simplemente, de valorar los daños sufridos por el mismo durante el periodo posesorio del beneficiario con el fin de que el reversionista abone por precio un valor cercano y real al bien que, efectivamente, recibe.

En el momento en el que esta valoración se ha de realizar es en el que se solicita la reversión por lo que no se deberán incorporar valores como mejoras o menoscabos posteriores a este momento.

El plazo para realizar, de forma efectiva, este pago será como máximo de tres meses como señala el propio artículo 55 de la LEF. Estos tres meses empezarán a contar desde la determinación del precio de reversión. Si hubiera sido necesario una nueva valoración el precio empezará a contar desde la notificación de la resolución del Jurado de Expropiación<sup>134</sup>.

Desde mi punto de vista, el sistema de fijación del precio de reversión, particularmente, cuando es necesario una nueva valoración es totalmente lógico, ya que tiende a ponderar todos los cambios de valor que haya podido sufrir el bien expropiado durante el periodo en el que ha estado en posesión del beneficiario. De esta manera, se puede ver como los aumentos de valor o los daños sufridos por el bien son relevantes a la hora de fijar el precio que el reversionista, es decir, antiguo propietario debe abonar para recuperar el bien que fue suyo.

Se ve, por consiguiente, como el sistema de reversión, por una parte, combina una forma de determinación rápida y objetiva aplicando el IPC cuando el bien no ha sufrido cambios significativos y, por otra parte, aplica un método flexible y personalizado a cada

---

<sup>133</sup> Meseguer Yebra, J. *op. cit.* p. 24.

<sup>134</sup> Carrasco Perera, A. *op. cit.*, p. 548.

supuesto en el caso contrario, es decir, cuando el bien ha sufrido alguna variación relevante para su valor.

## 6.2 Efectos frente a terceros

En este capítulo, analizaré sucintamente la posibilidad de ejercitar el derecho de reversión cuando el bien ha sido transmitido a un tercero. Se trata de resolver un eterno conflicto de pretensiones incompatibles, la del reversionista y la de un tercero propietario que no sea el beneficiario.

Partiré del supuesto práctico más cotidiano, la expropiación de un bien inmueble enajenado por su beneficiario y registrado por su actual propietario en los términos establecidos en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria<sup>135</sup>.

Este conflicto de intereses ha sido resuelto por el artículo 54.5 de la LEF como fruto de la reforma sufrida por dicho cuerpo legal en 1999 con la entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación. Este artículo va a exigir la constancia registral del derecho de reversión como condición necesaria para su oponibilidad frente al tercero adquirente<sup>136</sup>.

De la lectura del anterior precepto deducimos que en la inscripción registral del bien expropiado se debe hacer constar la existencia de un derecho de reversión que puede ser ejercitado por el expropiado como forma de avisar a los posibles adquirentes del riesgo que su ejercicio pudiera significar para aquellos.

Ahora bien, esto no significa que el derecho de reversión no exista si no está registrado, simplemente, no será oponible a los posibles terceros si no está registrado.

---

<sup>135</sup> Artículo 34 de la Ley Hipotecaria: “*El tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro*”.

<sup>136</sup> Artículo 54.5 de la LEF: “*En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria*”.

Por lo tanto, es evidente que del tenor literal de este artículo corresponderá a la Administración expropiante incorporar la mención del derecho de reversión en la inscripción registral del inmueble expropiado. En caso de que esto no aconteciera, será el registrador quien deba proceder de oficio, incorporando en la inscripción la existencia de este derecho<sup>137</sup>.

Siempre y, en cualquier caso, el expropiado como primer interesado en la constancia registral de su propio derecho de reversión, tendrá la posibilidad de solicitar la misma. Derecho derivado del propio artículo 6 de la Ley Hipotecaria. Según el cual, la inscripción se podrá solicitar, entre otros, por quien tenga interés en asegurar el derecho que se deba inscribir<sup>138</sup>.

La doctrina se divide entre quienes niegan esta participación activa del expropiado en la incorporación registral de su derecho de reversión, y quienes la aceptan sin problema alguno dado su evidente interés y su clara legitimación hipotecaria<sup>139</sup>.

## 7 CONCLUSIONES

La Constitución Española regula en su artículo 33 un derecho de propiedad sometido a unas limitaciones procedentes de la utilidad pública y del interés social. La posibilidad de privar al ciudadano de bienes o derechos integrados en su patrimonio sólo es posible mediante un procedimiento con extraordinarias garantías y siempre bajo el prisma de estas limitaciones señaladas.

Este procedimiento es el de expropiación forzosa y una de sus máximas es el derecho de reversión. El derecho de reversión funciona como un seguro para que la Administración únicamente expropie lo que necesita y para unos fines legalmente establecidos. Este derecho se erige así, como una pieza clave de todo el sistema expropiatorio.

---

<sup>137</sup> Bermejo Vera, J. Derecho Administrativo. Parte Especial, Thomson, Madrid, 2009, p. 120.

<sup>138</sup> Artículo 6 de la Ley Hipotecaria: “*La inscripción de los títulos en el Registro podrá pedirse indistintamente: a) Por el que adquiera el derecho b) Por el que lo transmita c) Por quien tenga interés en asegurar el derecho que se deba inscribir d) Por quien tenga la representación de cualquiera de ellos*”.

<sup>139</sup> García Gómez de Mercado, F. *op. cit.*, p. 262.

La reversión se podrá ejercitar cuando concurren una serie de supuestos legalmente tasados y que se refieren, de una forma u otra, a una ausencia de justificación, a una extinción de la causa de expropiación y, por consiguiente, a una falta de legitimación de la Administración para dicha expropiación.

Sin embargo, este derecho de reversión no es omnímodo, sino que se trata de un derecho de configuración legal que no va a concurrir en todas las expropiaciones ni respecto de todos los expropiados, así lo manifiesta el TC en su Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1988. En ésta se señala que lo fundamental de la reversión es ser un instrumento de reacción contra la extinción de la causa *expropiandi* y, por ello, no todo expropiado disfrutará del mismo, ya que en caso de que lo hiciera, esto si sería causa de vulneración de la razón de la expropiación.

Los artículos que regulan el derecho de reversión han sido, en mi opinión, reformados con distinta suerte por la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación. Los artículos 54 y 55 de la LEF incorporan la regulación fundamental del régimen de remisión expropiatoria. En cuanto a las causas, considero que responden con justicia y fidelidad a la esencia del derecho que regulan ya que, si la obra no se ejecuta, si se ejecuta y hay sobrante, si hay un retraso excesivo en su ejecución..., evidentemente se demuestra que la expropiación carece de interés público.

En dicho supuesto, se impone a la Administración reconocer esta nueva situación y ofrecer al expropiado la posibilidad de ejercitar su derecho de readquisición. Pero el legislador, consciente de que la Administración no siempre resuelve de forma expresa, establece en garantía del expropiado una serie de plazos para que pueda ejercitar el mismo sin necesidad de dicha resolución.

A mi parecer, este sistema que combina la resolución expresa y plazos para su ausencia debería ser endurecido, imponiendo a la Administración con mayor rigurosidad y un posible régimen de responsabilidad una obligación genérica de resolución expresa en todo lo relativo a la expropiación forzosa. Privar a los ciudadanos de sus bienes y derechos, debería exigir de la Administración, que coactivamente se los arrebatara, un esfuerzo para intentar eliminar de forma absoluta la falta de inactividad. No está de más,

en cualquier caso, proteger al expropiado con un sistema que le salvaguarde de esta inactividad de la que vengo hablando.

Resuelta o no, el expropiado podrá ejercitar su derecho transformándose en reversionista. Lo cual significará la apertura de un procedimiento que, en caso de culminarse, le otorgará el derecho a recuperar el bien expropiado. Y lo podrá recuperar tanto del beneficiario como de un tercero adquirente si el derecho de reversión quedó debidamente registrado en el Registro de la Propiedad.

Lo natural, y la norma general, es que el reversionista reciba el mismo bien del que se le privó, más si esto no es posible, podrá recibir una indemnización sustitutoria. Según mi criterio, y de acuerdo con la totalidad de la doctrina y la jurisprudencia, es justo que esta indemnización sustitutoria sea solo el remedio excepcional a la imposibilidad, material o jurídica, de la devolución in natura. Creo que la indemnización no es más que un premio de consolación, ya que la aspiración normal de toda persona a la que se le arrebató un bien, es recuperar ese bien, y no su valor que no es más que dinero.

También es de justicia que el reversionista que recupera el bien pague por él, el precio de reversión, de la misma forma que cuando fue privado de él, recibió el justiprecio. Este precio deberá incorporar las fluctuaciones de valor que el bien expropiado haya experimentado durante el periodo posesorio del beneficiario. De tal forma que, si el bien no ha sufrido variaciones significativas de valor, el precio de la reversión se determinará aplicando un simple coeficiente de IPC. Pero, si el bien ha sufrido incremento o detrimento significativo, será necesario realizar una nueva valoración del mismo para concretar el precio de reversión.

En mi opinión, considero que de lo que se trata es que ni cuando se produce la expropiación, el expropiado reciba más en forma de justiprecio ni que, en el momento de la reversión, el expropiado tenga que pagar de más en forma de precio. En definitiva, la cuestión gira en torno a la justicia material, a evitar el enriquecimiento injusto. A que ni la expropiación, ni la reversión sean un negocio para nadie, ya que en la raíz de la expropiación y, por lo tanto, también de la reversión, se encuentra una actividad administrativa que tiene como objeto satisfacer el interés público y la utilidad social. Estos legítimos fundamentos de servir con imparcialidad los intereses de los ciudadanos



no deberían ser motivo para que ni el expropiado, ni el beneficiario, ni ningún otro, vieran sus patrimonios ni enriquecidos ni perjudicados más de lo que un estricto sentido de la justicia pudiera legitimar.

## **8 FUENTES DE INVESTIGACIÓN**

### **8.1 Legislación**

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE-A-1999-21567).

Ley de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública de 10 de enero de 1879 (Disponible en: <https://legishca.edu.umh.es/2014/10/23/1879-01-10-nueva-ley-de-expropiacion-forzosa/>; última consulta 12/04/2018).

Ley Hipotecaria, Decreto de 8 de febrero de 1946 (BOE núm. 58, de 27/02/1946).

Ley sobre expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 (BOE núm. 351, de 17 de diciembre de 1954).

Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, Decreto de 26 de abril de 1957 (BOE n.160, de 20 de junio de 1957).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE n. 236, de 02/10/2017).

### **8.2 Dictámenes y Jurisprudencia**

#### **8.2.1. Dictámenes**

Dictamen del Consejo de Estado de 28 de abril de 1977, Expediente núm. 40632.

(Recuperado de:

[http://www.boe.es/buscar/consejo\\_estado.php?accion=&id\\_búsqueda=\\_bkRVY1NoTHI5Y3NtZHEXenpGcEloS2pETnVjNGFGdnZ6VUh6UTEvaGNXbUQ0MFZNMDR1QVA1R25BejFXaWpML3NQMUtvVllvR0dSM3dKZ2hsMVllVknVUFNjbnF2SWNzV](http://www.boe.es/buscar/consejo_estado.php?accion=&id_búsqueda=_bkRVY1NoTHI5Y3NtZHEXenpGcEloS2pETnVjNGFGdnZ6VUh6UTEvaGNXbUQ0MFZNMDR1QVA1R25BejFXaWpML3NQMUtvVllvR0dSM3dKZ2hsMVllVknVUFNjbnF2SWNzV)

WUyNjdzNkRZZ216YnVHM0NGcjlOa0RVdXp6QWhBbGs2TkxUREtPcVIZaWNOT  
H; última consulta 3/04/2018).

Dictamen del Consejo de Estado de 4 de noviembre de 1999, Expediente núm 2563/1999,  
documento CE-D-199-2563 (FOMENTO). (Recuperado de:  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1999-2563>; última consulta 2/02/2018).

### **8.2.2. Sentencias TC**

STC Sala 1ª, Sec. 5ª, de 18 de abril de 1988 (BOE 108/1988, de 5 de mayo de 1988).

### **8.2.3. Sentencias STSJ**

STSJ de Galicia núm. 423/2000, de 28 de abril de 2000, Recurso contencioso-  
administrativo núm. 9395/1996, RJCA 2000/1332.

STSJ de Madrid núm. 261/2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de  
20 de marzo de 2000, Recurso Contencioso-Administrativo núm. 886/1986, RJCA  
2000/2145.

STSJ de Madrid núm. 410/2001 de 4 de mayo de 2001, Recurso contencioso-  
administrativo núm. 1362/1997, JUR 2001/320364.

STSJ de Murcia núm. 1024/2007, de 7 de diciembre, Recurso núm. 3396/1997, RJCA  
2001/1.

### **8.2.4. Sentencias TS**

STS de 20 de noviembre de 1965, RJ: 1965/5578.

STS de 30 de marzo de 1978, RJ: 1978/895.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de junio de 1978, RJ 1978/2746.

STS de 28 de marzo de 1979, Sala de lo Contencioso-Administrativo, RJ 1979/1032.

STS de 28 de octubre de 1986, 5796/1986, Roj: STS 5796/1986, ECLI:TS:1986:5796, CENDOJ, Consejo General del Poder Judicial.

STS de 22 de mayo de 1987, RJ: 1987/3427.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de diciembre de 1987, RJ 1987/9268; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, Recurso núm. 214/1992, RJ 1994/2763.

STS de 7 de febrero de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, RJ 1989/1085.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, de 2 de junio de 1989, FD Tercero, RJ 1989/4322.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, de 18 de diciembre de 1990, RJ: 1990/10047.

STS de 22 de junio de 1991, Recurso núm. 903/1989, RJ 1991/4907.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª de 2 diciembre de 1991, Recurso núm. 484/1989, RJ 1991/9197.

STS de 14 de julio de 1992, Recurso núm. 8533/1990, RJ 1992/5841.

STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª, de 7 de diciembre de 1994, Recurso núm. 5951/1991, RJ 1994/9739.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 6 de marzo de 1997, Recurso de Apelación núm. 1142/1992, RJ 1997/1992.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 10 de marzo de 1997, Recurso de Apelación núm. 1893/1992, RJ 1007/1751.

STS de 15 de marzo de 1997, Recurso de apelación núm. 2355/1992. RJ: 1997/3092.

STS de 14 de junio de 1997, Recurso de Apelación núm. 6469/1992, RJ 1997/6269.

STS de 19 de mayo de 1998, Recurso de Casación núm. 824/1997-P. RJ 1998/4965.

STS de 10 de mayo de 1999, Recurso de casación núm. 525/1995, RJ 1999/4915.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 25 de mayo de 1999, Recurso de Casación núm. 1618/1995, RJ 1999/5076.

STS de 17 de junio de 1999, Recurso de casación núm. 2304/1995. RJ 1999/5735.

STS de 12 de junio de 2001, núm. 603/2001, Recurso de Casación núm. 462/1997, RJ 2001/5681, FJ Primero.

STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, de 20 de noviembre de 2003, Recurso de casación núm. 982/1999, Roj: STS 7356/2003 - ECLI: ES:TS:2003:7356, Id Cendoj: 28079130062003100815.

STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, de 6 de julio de 2011, Recurso de casación núm. 399/2008, Roj: STS 4775/2011 – ECLI:ES:TS:2011:4775, Id. Cendoj: 28079130062011100486.

STS, Sala de lo Contencioso, de 10 de mayo de 2012, Recurso de casación núm. 2310/2009, Roj: STS 2113/2012 – ECLI:ES:TS:2012/3113, Id. Cendoj: 28079130062012100359.

STS, Sala de lo Contencioso Sección 6ª, de 25 de septiembre de 2012, Recurso de Casación núm. 5403/2009, Roj: STS 6097/2012 – ECLI: ES:TS:2012:6097, Id Cendoj: 28079130062012100727.

### **8.3 Obras doctrinales**

BERMEJO VERA, J. (2009). *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Madrid, Thomson.

CARRASCO PERERA, A. (2011). *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Aranzadi, Pamplona.

FERNÁNDEZ VARA, J. J. (1993). *Principios civiles y registrales de la expropiación forzosa*. Madrid, Centro de Estudios Registrales.

FERNÁNDEZ, T. R. & GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen 2, Edición 15, Civitas.

GALÁN GALÁN, A. (2002). *El Derecho de Reversión en la Ley de Expropiación Forzosa: Estudio Legislativo, Doctrinal y Jurisprudencial*, Lex nova.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (septiembre/diciembre de 2011). "La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después". *Revista de Administración Pública*, núm. 156, pp. 251-268 (Recuperado de: <http://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=154&IDA=24399>; última consulta 12/04/2018).

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2000). *Utilidad pública, Ocupación y Reversión de los Bienes Expropiados*, Comares, Granada.

Guías Jurídicas Wolters Kluwer (5 de febrero de 2018). Concepto de Reversión. (Recuperado de: [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAE2PwU7DMAyGn4ZcKqFu6oVDDi0bEtJAaBTE1Wu9NiJLiu2UlqfHoz1gybL12\\_r9-SshzTVOYj1kOA0UBweNiyE7R\\_qJDBnhiMSqGJ5DDPPF1pTQCJzY5gYaSeB3sbHba-9GrOGkeqQWqZq1kyjgj8h2kxvu4\\_czjK4DUcMKaPFybW](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAE2PwU7DMAyGn4ZcKqFu6oVDDi0bEtJAaBTE1Wu9NiJLiu2UlqfHoz1gybL12_r9-SshzTVOYj1kOA0UBweNiyE7R_qJDBnhiMSqGJ5DDPPF1pTQCJzY5gYaSeB3sbHba-9GrOGkeqQWqZq1kyjgj8h2kxvu4_czjK4DUcMKaPFybW); última consulta 5/02/2018).

GIMENO FELIÚ, J. M. (1996). *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*. Madrid, Civitas Ediciones.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2000). *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Cívitas, Madrid.

PERA VERDAGUER, F. (1992). *Expropiación Forzosa*. Barcelona, Bosch.

PÉREZ CRESPO-PAYA, F., & BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L. (1992). *Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

PÉREZ MORENO, A. (1967). *La reversión en Materia de Expropiación Forzosa*. Sevilla, Universidad de Sevilla.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1989). "La Reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo". *Revista Jurídica del Navarra*, núm. 7, pp. 211-230. Recuperado de: [https://www.navarra.es/home\\_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/BuscadorEspecificoRevistaJuridica.htm](https://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/BuscadorEspecificoRevistaJuridica.htm); última consulta 12/04/2018).

