

EL NUEVO RÉGIMEN
DE LA REVERSIÓN EXPROPIATORIA.
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL,
ANTECEDENTES DE LA REFORMA
Y RÉGIMEN JURÍDICO*

MIGUEL ÁNGEL RUIZ LÓPEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. EL DERECHO DE REVERSIÓN. 1. Concepto y fundamento jurídico. 2. Características. a) Derecho nuevo y autónomo. b) Derecho real administrativo de adquisición. c) Derecho con contenido y valor patrimonial propios. d) Derecho de configuración legal. 3. El derecho de reversión y la Constitución. 3.1. La cláusula del Estado social, la función social del derecho de propiedad y el respeto de su contenido esencial. 3.2. El artículo 33.3 CE y la *causa expropriandi* como requisito de legitimidad del ejercicio de la potestad expropiatoria. 3.3. El derecho de reversión como derecho de configuración legal. 3.4. El artículo 149.1.18ª CE: la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de expropiación forzosa.— III. EL DERECHO DE REVERSIÓN TRAS LA LEY 38/1999, DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN. 1. Antecedentes legislativos y jurisprudenciales. 1.1. El artículo 40 de la LRSV 6/1998, de 13 de abril, sobre la regulación de los supuestos de reversión en las expropiaciones urbanísticas como expropiaciones especiales: una normativa que anticipa la reforma de la LOE. 1.2. Los antecedentes jurisprudenciales de la refor-

* Primer Premio.

ma: la fungibilidad de las *causae expropriandi*, la modificación de la afectación inicial y el mantenimiento de la afectación pública durante diez años. 2. Supuestos y condiciones legales de ejercicio. 2.1. Requisitos subjetivos. a) Administración Pública. b) Legitimación activa. c) Beneficiario. d) Terceros adquirentes registrales. 2.2. Requisitos objetivos. 2.2.1. Existencia de una expropiación. 2.2.2. Supuestos en que procede la reversión. a) Cuando no se establezca la obra o no se ejecute el servicio que motivó la expropiación. b) Si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados. c) Si desapareciera la afectación. 2.2.3. Supuestos en que no procede la reversión. a) La afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública [artículo 54.2.a) LEF]. b) Ejecución de la *causa expropriandi* durante diez años [artículo 54.2.b) LEF]. 2.2.4. Objeto del derecho de reversión. a) Bien, derecho o interés patrimonial legítimo expropiado. b) Mejoras aprovechables. 2.3. Requisitos temporales. 2.4. Requisitos formales. 3. Efectos de la reversión: restitución del objeto expropiado, pago del precio e indemnización sustitutoria.— IV. RECAPITULACIÓN: HACIA UNA NUEVA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

I. INTRODUCCIÓN

La reversión expropiatoria constituye una de las técnicas más singulares, a la par que polémicas y complejas, que el ordenamiento jurídico reconoce a los particulares, a fin de contrarrestar las posibles veleidades de las Administraciones con motivo del ejercicio por las mismas de una de las más importantes manifestaciones del poder público: la potestad expropiatoria.

Cuando las necesidades públicas que justificaron la privación de la propiedad han sido cumplidas, los intereses generales se entienden que han sido satisfechos y, por tanto, elementales razones de justicia material excluyen la aplicación de esta técnica de raíz tuitiva. Sin embargo, nada impide que los bienes o derechos vuelvan a sus anteriores propietarios cuando desaparecen aquellas necesidades públicas, pues precisamente el derecho de reversión contiene en sí mismo indiscutibles valores de justicia.

Adentrarse en el análisis de la figura reversional exige un sosegado estudio del distinto régimen jurídico aplicable (por un lado la reversión ordinaria y por otro la reversión urbanística), resultado de

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

Al hilo de la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que define el derecho de reversión como una posible garantía legal, no incluida entre las garantías constitucionales de la expropiación, doctrina que tiene su último exponente en la STC 164/2001, de 11 de julio, el legislador ha establecido diversos supuestos de reversión y ha excluido su ejercicio en otros casos.

La nueva regulación del derecho de reversión, introducida por vía de enmienda en la Ley de Ordenación de la Edificación, recoge dos de estos supuestos de exclusión del ejercicio del derecho de reversión, con un claro antecedente en el ámbito urbanístico con la Ley del Suelo de 1998. Estos supuestos son la mutación del concreto destino público de los bienes y la consumación de la expropiación por el transcurso de un determinado plazo.

En la presente aproximación al instituto reversional se prestará particular atención a las diversas cuestiones que plantea su controvertido anclaje constitucional, pues aun no tratándose de una garantía constitucional de la expropiación, sí constituye en cierta medida la otra cara de la moneda de la función social de la propiedad.

Asimismo continúa hoy latente el discutido sistema de delimitación de competencias entre los entes jurídico públicos dotados de prerrogativas superiores, una de cuyas expresiones más notables es la potestad expropiatoria, y por este motivo se incluye una relación sistemática de las competencias que corresponden a cada uno de ellos, según resulta del orden constitucional de competencias.

A este análisis desde la perspectiva constitucional sigue necesariamente la descripción del régimen jurídico vigente en esta materia, tras la reforma introducida en la Ley de Expropiación Forzosa, y singularmente de los antecedentes legislativos y jurisprudenciales de esta reforma.

Por último se atiende a una petición casi unánime de todos los sectores implicados, cual es la necesidad de aprobar una Ley de Expro-

piación Forzosa, que por razones obvias no está adaptada al marco constitucional. Se pondría fin, en tal caso, a esa suerte de permanente provisionalidad en la que parece vivir la regulación de una figura decisiva del Derecho público, como es la reversión expropiatoria.

II. EL DERECHO DE REVERSIÓN

1. CONCEPTO Y FUNDAMENTO JURÍDICO¹

El derecho de reversión constituye una garantía fundamental del ciudadano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, de suerte que cuando éste asume el deber jurídico de soportar el ejercicio de la potestad expropiatoria, se le reconoce el derecho a recuperar el bien, derecho o interés patrimonial legítimo que fue objeto de expropiación, en caso de que desaparezca la causa de utilidad pública o interés social que justificó la privación imperativa de aquéllos.

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante, LEF) califica la reversión en su Exposición de Motivos como «un principio de validez inconcusa, según el cual, frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, debe remitir, en todo lo posible al menos, los efectos económicos de ésta».

La reversión se define, en efecto, como «la última garantía que el sistema legal exige en beneficio del expropiado [que] se manifiesta posteriormente a la íntegra consumación de la expropiación y se concreta en el derecho con que se habilita al expropiado para recuperar el bien que fue objeto de la expropiación»².

¹ Un estudio doctrinal sobre el derecho de reversión en el Derecho comparado, así como sobre la evolución histórica del derecho de reversión en la legislación de expropiación forzosa en España, puede encontrarse en GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 29-58; Cfr. BAÑO LEÓN: «Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania», *Documentación Administrativa*, núm. 222, abril-junio 1990, INAP.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Ed. Civitas, 5.^a ed., Madrid, 1998, pág. 321.

Es, por tanto, la desaparición de la razón legitimadora de la expropiación la que da lugar al nacimiento del derecho de reversión, consistente en la revocación de la expropiación y de sus efectos. De ahí que el fundamento de la reversión expropiatoria se haya buscado en la teoría de la «invalidez sucesiva», que justamente sobreviene a la expropiación por desaparición del elemento de la causa³.

Esta es la concepción que mantiene nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/1988, de 18 de abril (FJ 5), sosteniendo que

«la reversión se ha caracterizado dogmáticamente como una especie de invalidez sobrevinida de la expropiación por la desaparición del elemento causal de la misma, la causa de utilidad pública o interés social de la que habla el artículo 33.3 CE. Sería esta cesación sobrevinida de la causa, la que permitiría que la expropiación perdiera sus efectos y la retrocesión del bien a aquel a quien fue expropiado. El decaimiento o desaparición de la utilidad pública o interés social, la extinción de la propia causa expropiatoria, hacen nacer el derecho de reversión a través de cuyo ejercicio el particular podría recuperar su anterior propiedad».

La reversión se califica así como un fenómeno de «invalidez sucesiva» sobrevinida a la expropiación por desaparición del elemento causal, siendo su principal peculiaridad que sus efectos no se producen *ex tunc*, incidiendo sobre la validez de la expropiación, sino *ex nunc*, resolviendo la misma, cesando sus efectos y posibilitando la devolución recíproca de las prestaciones.

2. CARACTERÍSTICAS

a) Derecho nuevo y autónomo

Tal como ha declarado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones⁴, el derecho de reversión surge cuando se produce alguno de

³ En este sentido, SSTS de 7 de octubre de 1994 (Ar. 7401), 23 de marzo de 1995 (Ar. 2063) y de 20 de marzo de 2000 (Ar. 3080).

⁴ Así, SSTS de 30 de septiembre de 1991 (Ar. 6096), de 25 de febrero de 1992 (Ar. 1742), de 15 de marzo y 5 de junio de 1993 (Ar. 1684 y 4872), de 20 de diciembre de 1994 (Ar. 10554), de 28 de abril de 1995 (Ar. 3231), de 21 de

los supuestos que determinan su nacimiento, no obstante hundir sus raíces en el derecho dominical expropiado. La reversión «va inescindiblemente unida a la causa de expropiación y a su eventual incumplimiento, hecho que determina aquel derecho de reversión» (STC 67/1988, FJ 6º). Por ello, el procedimiento a través del cual se desenvuelve la acción administrativa en esta materia, no es continuación del expediente expropiatorio y, en consecuencia, la reversión se rige por la ley vigente en el momento de ejercitarse.

La nueva regulación del derecho de reversión puede plantear distintos problemas, relacionados con su aplicación retroactiva y la afectación de derechos e intereses legítimos, cuando concurren los supuestos legales que motivan la reversión con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa, y no se haya reclamado la misma.

b) Derecho real administrativo de adquisición

De la configuración de la reversión como derecho a recobrar el bien o derecho expropiado, en los casos de no afectación al fin concreto que determinó la expropiación, se desprende que el derecho de reversión es un derecho real de adquisición, que como tal puede anteponerse a otros derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad. En suma, «supone la facultad de adquirir la propiedad de una cosa, adquirida por razón de interés público, una vez que ha desaparecido la afectación, por lo que se trata de un derecho típicamente administrativo, sometido al régimen jurídico de esta rama del Derecho», y así lo viene reconociendo un amplio sector de la doctrina⁵, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de forma

diciembre de 1996 (Ar. 9631), y 23 de junio de 1998 (Ar. 5361). La STS de 28 de noviembre de 2000 (Ar. 559/2001) establece lo siguiente: «no cabe afirmar que el derecho subjetivo de reversión nace con la expropiación, sino que, con la consumación de la misma, lo que nace es la garantía expropiatoria anudada a la subsistencia de la *causa expropriandi*, mientras que el derecho de reversión surge cuando se produce alguno de los supuestos determinantes de su nacimiento».

⁵ Por todos, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Ed. Civitas, Madrid, 2000, pág. 523. Cfr. Ídem: *Los derechos reales administrativos*, Ed. Civitas, 2.ª ed., 1989, pág. 47.

expresa, al afirmar que la reversión expropiatoria es un derecho subjetivo, de naturaleza administrativa, real y de adquisición⁶.

Sin embargo, el derecho de reversión no se configura como un derecho de adquisición «preferente», pues, como ha señalado el Alto Tribunal en su Sentencia de 24 de mayo de 1999 (Ar. 6152),

«[su naturaleza no se asemeja a los derechos de tanteo o retracto, sino a] la de una «reexpropiación» o una revocación de la expropiación y de sus efectos jurídicos en que el factor determinante, con independencia de una eventual enajenación a terceros de los bienes o derechos expropiados, viene constituido por el incumplimiento de la carga de afectación de éstos a la *causa expropriandi* que legitimó la operación expropiatoria».

En tanto que derecho real se caracteriza por su inmediatez y por su naturaleza absoluta, puesto que es ejercitable *erga omnes* y surte eficacia frente a terceros adquirentes, según se expone en el análisis de los efectos de la reversión.

c) Derecho con contenido y valor patrimonial propios

De esta característica se derivan dos importantes consecuencias: la primera de ellas es que el derecho de reversión tiene un contenido patrimonial propio⁷, tal como se desprende del artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa (REF), que se remite a la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando, con carácter excepcional⁸, y «como consecuencia de una alteración indebida no fuera legalmente posible la reversión»⁹, es decir, que cuando no sea posible restituir el objeto de la expropiación, no obstante el cumplimiento de los requisitos establecidos, procederá una indemnización sustitutoria. La reforma del derecho de

⁶ Así, *vid.* SSTS de 30 de septiembre de 1991 (Ar. 6096) y de 14 de julio de 1992 (Ar. 5841).

⁷ En este sentido, la STS de 2 de diciembre de 1991 (Ar. 9197).

⁸ Esta excepcionalidad ha sido enfatizada por GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «Sobre el alcance y los efectos de la reversión expropiatoria», *RAP*, núm. 112, 1993, págs. 126 y ss.

⁹ *Vid.* STS de 7 de diciembre de 1999 (Ar. 637/2000), sobre la alteración indebida.

reversión admite la variación del fin público a que quede afecto el objeto sobre el que recaiga la expropiación, de tal manera que en tal supuesto no procederá indemnización sustitutoria alguna, pues no habrá siquiera reversión.

Otra consecuencia es el carácter negociable y transmisible del derecho de reversión, incluso con anterioridad a su nacimiento¹⁰. La normativa vigente faculta para su ejercicio tanto al expropiado como a sus causahabientes, de modo que se prevé la transmisión *inter vivos* y *mortis causa*.

Por esta razón se viene considerando posible la renuncia a la reversión, y así en la STS de 19 de septiembre de 1998 (Ar. 8829) se afirma lo siguiente:

«Si la facultad de pedir la reversión, cuando se den los supuestos legales para ello, es transmisible, no existe razón alguna para considerar irrenunciable aquélla en aplicación del artículo 6.2 del Código Civil, que sólo impide la renuncia a los derechos reconocidos en la ley cuando es contraria al interés o al orden público o perjudica a terceros, como también lo estimó desde antiguo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya en su Sentencia de 13 de noviembre de 1971 (Ar. 4782) declaró la renunciabilidad de este derecho potestativo legal, y más recientemente sus Sentencias de 9 de octubre de 1991 (Ar. 7623) y de 18 de abril de 1997 (Ar. 2755) han admitido la renunciabilidad del derecho de reversión con anterioridad a que concurran los supuestos para su ejercicio, si bien en estas dos últimas se llega a la conclusión de que no cabe considerar renunciado el mismo por no ser clara, cierta e inequívoca la renuncia».

Parte de la doctrina sostiene, en cambio, la irrenunciabilidad del derecho de reversión antes de la posibilidad de su efectivo ejercicio, pues dada la estrecha vinculación del mismo con el derecho de propiedad y la expropiación forzosa, constituye no sólo una garantía particular del interesado, sino «una garantía para el interés público, al asegurar la recta aplicación de las prerrogativas o potestades administrativas»¹¹.

¹⁰ Vid. las SSTS de 27 de noviembre de 1978 (Ar. 3778) y de 26 de mayo de 1998 (Ar. 4979).

¹¹ GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión*, op. cit., pág. 136. Por el contrario, PÉREZ MORENO: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla,

d) Derecho de configuración legal

El carácter meramente legal de la reversión es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, y no un tema que diste de ser pacífico en la doctrina. A efectos sistemáticos, se tratará en el capítulo siguiente.

3. EL DERECHO DE REVERSIÓN Y LA CONSTITUCIÓN

3.1. La cláusula del Estado social, la función social del derecho de propiedad y el respeto de su contenido esencial

En tanto que el derecho de reversión encuentra su origen como garantía fundamental de los ciudadanos frente a los abusos de la Administración, y por tanto en la tensión debida a la existencia de prerrogativas como instrumento para la realización de los intereses públicos (artículo 103.1 CE), por un lado, y al reconocimiento y garantía de los derechos individuales que se tutelan de acuerdo con lo previsto en la Constitución (artículo 53 CE), por otro, de obligada referencia resulta su anclaje constitucional concreto como esencia de la expropiación, en su configuración como instrumento que permite la realización de fines específicos de utilidad pública o interés social.

El artículo 1.1 CE consagra la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho, siendo la llamada «cláusula del Estado Social»¹²

1967, págs. 295-296, mantiene una interpretación más amplia, según la cual el derecho de reversión expropiatoria tiene el carácter de potestativo, y una renuncia previa no equivale a un vicio de nulidad. Asimismo, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Ed. Comares, Granada, 1999, págs. 277-282, estudia las distintas hipótesis de la extinción voluntaria del derecho de reversión.

¹² Sobre el significado del adjetivo «social» en la fórmula política del Estado, *vid.* PAREJO ALFONSO: *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1983, págs. 60-95; GARRORENA MORALES, Á.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 27-106; y GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, Madrid, 1985, págs. 13-82.

el elemento que orienta la acción pública y la interpretación del ordenamiento, y que asegura las condiciones materiales de existencia de la sociedad mediante la oportuna intervención de los poderes públicos (en desarrollo del artículo 9.2 CE), así como la limitación de determinados derechos de contenido económico, como ocurre con el derecho de propiedad, que reconoce el artículo 33 CE.

El derecho de propiedad no puede entenderse como un derecho absoluto o prevalente frente a otros derechos constitucionales, tal como ha proclamado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1993, de 9 de julio:

«Conviene recordar que la propia Constitución (...) condiciona el ejercicio de esa libertad a las «exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». Se constata de este modo, una vez más, la inexistencia en el Derecho constitucional contemporáneo de derechos absolutos y prevalentes frente a otros derechos fundamentales o de rango constitucional. Pero además, en un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el artículo 1 de la Constitución, es lícitamente posible para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de derechos de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social (STC 111/1983)».

De acuerdo con los artículos 33 y 53.1 CE, el derecho de propiedad del suelo es un derecho constitucional que vincula a los poderes públicos y está garantizado por la reserva de ley (ordinaria) y por el respecto al contenido esencial delimitado por su función social¹³, que permite al legislador en cada caso concreto delimitar el contenido del derecho en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a sus características generales (y así lo ha reconocido de forma expresa la STC 149/1991, de 4 de julio).

La interpretación constitucional de esta función social ha sido precisada en la STC 37/1987 (reiterada en parte en la STC 187/1993, de 14 de junio), y se puede sintetizar en los términos siguientes:

¹³ Sobre la formación del derecho de propiedad, su concepto y su pretendido carácter fundamental *vid.* PÉREZ LUÑO, «Comentario al artículo 33 de la Constitución», en el libro colectivo *Constitución Española de 1978*, vol. III, Ederesa, Madrid, 1983, págs. 383-409.

- El derecho de propiedad tiene una doble vertiente: es una garantía institucional y un derecho subjetivo.
- El concepto del derecho de propiedad no es abstracto, sino que viene configurado mediante el reconocimiento de un conjunto de derechos y obligaciones establecidos en atención al interés general.
- No existe un estatuto unitario del derecho de propiedad, sino una pluralidad de regulaciones específicas de diversos tipos de propiedad.
- La función social del derecho de propiedad debe responder al interés general.

En la definición del contenido del derecho de propiedad el legislador no podrá imponer al propietario deberes o limitaciones que no sean razonables, hasta el punto de hacer irreconocible su derecho. El artículo 33 CE reconoce, pues, una garantía institucional que se ve reforzada con las protecciones previstas en el artículo 53.1 CE, y singularmente con el necesario respeto del contenido esencial del derecho, un contenido que ha sido definido con precisión en la citada STC 37/1987, de 26 de marzo, a la que a su vez se ha referido la STC 170/1989, de 19 de octubre, donde se señala que

«... el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o limitación amparándose en la función social a la que debe sujetarse (art. 33.2 CE) no es siempre fácil de determinar. En este sentido, y a partir de la doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, se ha señalado que la “fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo” (STC 37/1988). Partiendo de este dato y de las previsiones de otros preceptos constitucionales (arts. 128.1, 40, 45 y 130, entre otros), los poderes públicos deben “delimitar el contenido esencial del derechos de propiedad en relación con cada tipo de bienes”. Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que “llegue a anular la utilidad meramente individual del derecho”, o lo que es lo mismo, el límite se encontrará, a efectos de la aplicación del artículo 33.3 CE, en el contenido esencial, en no sobrepasar las

barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho».

Se convierte así el contenido esencial en el límite clave, en la barrera infranqueable, de la regulación del ejercicio del derecho de propiedad. Sobre la base de este criterio habrá que distinguir entre aquellas previsiones del legislador que no supongan una invasión del contenido esencial de los derechos, sino una delimitación de ese contenido, amparada en el principio de la función social que debe cumplir la propiedad como derecho patrimonial, y aquellas otras regulaciones en las que se impone el sacrificio concreto de ese contenido en aras del interés público a través de un mecanismo desprivatizador (los más destacados son la expropiación forzosa y la nacionalización). En tales casos, tal como afirma la mencionada STC 170/1989, los problemas concretos que plantee el enjuiciamiento de si ese límite se ha sobrepasado o no, deberán valorarse por la autoridad competente, «sin perjuicio de la facultad de revisión que los órganos judiciales posean de esas decisiones».

3.2. El artículo 33.3 CE y la *causa expropriandi* como requisito de legitimidad del ejercicio de la potestad expropiatoria

En línea con los textos constitucionales modernos influenciados por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789¹⁴, el artículo 33.3 CE («nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes») establece diversas garantías de la propiedad privada. Sólo si concurren los requisitos que el precepto reclama pueden los ciudadanos verse desprovistos, total o parcialmente, de su propiedad sobre una cosa, de un derecho o de un interés patrimonial legítimo. En tales casos la propiedad cede ante la pre-

¹⁴ Su artículo 17 admitió la expropiación forzosa «cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización».

valencia del interés general con el fin de satisfacer las demandas de los ciudadanos.

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

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

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

«... en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13°).

Constituye requisito de legitimidad de la expropiación forzosa una causa de utilidad pública o interés social que la justifique¹⁵, de suerte que sin cumplimiento de la carga de la afectación de los bienes o derechos expropiados a la causa que legitima la operación expropiatoria, no hay razón para mantener *sine die* el desapoderamiento patrimonial realizado al ciudadano, que tendrá derecho a la reversión del bien para recuperar así su anterior propiedad.

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

- que la expropiación únicamente puede ajustarse a lo «estrictamente indispensable» (*ex* artículo 15 LEF), sin que pueda por tanto extenderse a bienes o derechos que no sirvan al cumplimiento de su fin legitimador, y
- que como viene reconociendo de manera reiterada el Tribunal Constitucional, y la moderna regulación del instituto expropiatorio, no es preciso un fin concreto y determinado¹⁶.

3.3. El derecho de reversión como derecho de configuración legal

Analizada la vertiente constitucional del derecho de propiedad es preciso determinar si el derecho de reversión forma parte del mismo o no, pues, si como ha quedado dicho, el límite por antonomasia del derecho de propiedad se halla en la potestad expropiatoria de la Administración, y la misma debe estar fundamentada en una necesidad de utilidad pública o interés social, cuando desaparece la razón

¹⁵ Establece el artículo 9 LEF que «para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado». Esta declaración se efectuará por medio de Ley, bien de forma genérica (artículo 10 *in fine* LEF), bien en cada supuesto (artículos 11 y 12 LEF), o bien declarando la Ley de forma expresa o implícita la utilidad pública de determinados supuestos.

¹⁶ Así lo ha declarado, entre otras, la STC 166/1986, de 19 de diciembre.

que legitimó la expropiación nace el derecho a recobrar el bien o derecho expropiado.

El artículo 33.3 CE no menciona expresamente el derecho de reversión, y el Tribunal Constitucional lo ha venido caracterizando de forma contundente como un derecho de configuración legal, como un derecho entregado a la disposición del legislador ordinario, lo que implica «que no toda expropiación conlleva tal derecho en su normal intensidad, y que puede ser eliminado, regulado o suprimido por el legislador en supuestos específicos, atendiendo de modo razonable y no arbitrario a la finalidad de la expropiación»¹⁷. De este modo, el máximo garante de la Constitución niega el carácter de garantía esencial al derecho de propiedad de la reversión.

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

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

«No cabe duda de que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación

¹⁷ GARCÍA MACHO, R.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación, régimen jurídico y técnico*, Ed. Cóllex, 2000, pág. 178. En este mismo sentido se han pronunciado las SSTS de 31 de mayo de 1993 (Ar. 3876) y de 9 de abril de 1996 (Ar. 3049).

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

Esta tesis ha sido plenamente aceptada por las SSTs de 30 de septiembre de 1991 (Ar. 6096), de 22 de octubre de 1992 (Ar. 7947), de 15 de marzo de 1993 (Ar. 1684), de 31 de mayo de 1993 (Ar. 3876), de 8 de julio de 1993 (Ar. 5463), de 13 de febrero de 1997 (Ar. 901)¹⁸, o de 22 de junio de 1999 (Ar. 5738 y 5739), de 6 de junio de 2000 (Ar. 7380), de 8 de noviembre de 2000 (Ar. 9083) y de 5 de diciembre de 2000 (Ar. 9413).

No obstante la falta de contenido constitucional de este derecho, no puede desconocerse, como afirma la STS de 18 de marzo de 1997, «la importante garantía que el derecho de reversión constituye para los expropiados», que a juicio de un importante sector de la doctrina debe estar presente, como regla general, en todo procedimiento expropiatorio al encontrar su anclaje en la esencia misma de la expropiación, «en su configuración constitucional como un puro instrumento de realizar fines específicos de utilidad pública o interés

¹⁸ En esta Sentencia, en relación a las expropiaciones legislativas, se señala que «la ley singular puede suprimir o introducir restricciones con relación al derecho de reversión, siempre que ello se acomode a la finalidad de la expropiación, de modo que aquéllas no puedan ser tachadas de arbitrarias o irrazonables y lesivas del derecho de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, como afirma la Sentencia 67/1988 del Tribunal Constitucional».

social», quedando así incluido en el artículo 33.3 CE, «pues la causa, a la que va inescindiblemente unido, es el eje en torno al cual gira la garantía de la propiedad y el propio instituto expropiatorio». Y es que «sin causa constitucionalmente legítima no puede realizarse ninguna expropiación; ninguna expropiación puede mantenerse constitucionalmente tampoco si la causa no se consume. En otro caso, la invocación de la causa podría convertirse en un puro pretexto y la garantía constitucional quedaría sencillamente vacía»¹⁹.

El derecho de reversión no sólo constituye un instrumento de salvaguardia de los intereses particulares del expropiado y sus causahabientes, esto es, un importante contrapeso al importante privilegio que permite a las Administraciones asumir la titularidad de bienes y derechos ajenos, sino una protección del interés general, puesto que si, en consonancia con el artículo 103.1 CE, la Administración se legitima en la satisfacción de los intereses generales, una actuación que se aparte de los mismos habrá de reputarse ilegítima y, en consecuencia, contraria a Derecho²⁰. En tal sentido, el derecho de reversión, si no «consustancial» al derecho de propiedad y al instituto expropiatorio (habida cuenta de la doctrina predominante sobre la disponibilidad por el legislador ordinario de sus facultades y de su contenido concreto, así como de la legitimidad de distintos regímenes jurídicos o aun de su inexistencia en algunos supuestos), se encuentra estrechamente vinculado a los mismos y encuentra un claro apoyo en la Constitución, pues, como ha dejado dicho el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 1991 (Ar. 335):

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

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso, op. cit.*, págs. 322 ss. Otros autores se pronuncian en este sentido, *vid.* GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «*Sobre el alcance...*», *op. cit.*, pág. 112; LÓPEZ NIETO Y MALLO: *Manual de expropiación forzosa*, Bayer Hermanos, S. A., Barcelona, 1994, pág. 205; y GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión, op. cit.*, págs. 80 ss.

²⁰ Sobre este punto, *vid.* NIETO, A.: «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Libro Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 2251.

La regulación contenida en el nuevo artículo 54 LEF se mueve en la dirección apuntada, sin excluir desde luego el derecho de reversión, sometiendo su ejercicio a unos plazos y condiciones concretos, de suerte que, sin afectar el contenido esencial del derecho (artículo 53.1 CE), son constitucionalmente legítimas varias alternativas razonables que permitan modular el ejercicio de este derecho, en su configuración como garantía o salvaguarda de los intereses particulares del expropiado y, en especial, como instrumento de protección del interés general, al convertirse en auténtico parámetro de la regularidad de la actuación administrativa.

Entre estas alternativas se encuentran los supuestos legales: que se mantenga la misma causa concreta y específica o incluso que ésta admita varias aplicaciones, siempre que subsista la finalidad de utilidad pública o interés social que justificó la expropiación, y que se cumpla la *causa expropriandi* por el efectivo destino de los bienes o derechos expropiados a la misma por un período de tiempo suficiente.

3.4. El artículo 149.1.18.^a CE: la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de expropiación forzosa

El fundamento constitucional de la regulación del derecho de reversión se encuentra en el artículo 149.1.18^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con la legislación en materia de expropiación forzosa²¹. La STC 37/1987, de 26 de marzo, reconoce que la Constitución «ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre legislación de expropiación (art. 149.1.18^a) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica»²². La finalidad de esta reserva estatal de competencia es que se evite «que los bienes objeto de

²¹ Así se infiere de las Disposición Única y Final 1^a, respectivamente, de las Leyes 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, y 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

²² Cfr. BERMEJO VERA, L.: «La exclusividad de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa», *Documentación Administrativa*, núm. 222, abril-junio, 1990.

expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional, y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio».

No obstante, dada la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en determinadas materias como el urbanismo, la sentencia viene a delimitar la competencia estatal y autonómica, sin perjuicio de la competencia estatal plena, reconociendo la competencia autonómica para la declaración de las causas que justifiquen la expropiación y de los procedimientos expropiatorios específicos correspondientes a dicha materia.

La STC 61/1997, de 20 de marzo, insistirá en este criterio mediante una interpretación más restrictiva de las competencias estatales. A este respecto, mantiene la Sentencia que «ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)».

Al socaire de la interpretación realizada por la mencionada STC 37/1987, relativa a la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, se ha producido, pues, un reparto material de la expropiación entre el Estado y las CC.AA., que la STC 61/1997 se ha encargado de ratificar y precisar en lo que a las expropiaciones urbanísticas se refiere.

Con arreglo al vigente reparto de competencias al Estado le corresponde el ejercicio de las siguientes potestades: a) la definición *ex lege* de las causas de expropiación referidas a los deberes básicos inherentes al derecho de propiedad del suelo, competencia amparada por el artículo 149.1.1^a CE²³; b) la regulación, con carácter gene-

²³ La Sentencia reconoce la competencia del Estado en la definición de la *causa expropriandi* cuando ostente alguna competencia material sobre el ámbito de actividad de que se trata. Afirma el Tribunal que «al Estado le es lícito definir legalmente como *causa expropriandi* el incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación compete al amparo del art. 149.1.1^a CE, en tanto

ral, del procedimiento expropiatorio, a semejanza de como se articulan las relaciones entre el modelo común del procedimiento administrativo y su desarrollo por las CC.AA. en el ámbito de sus competencias respectivas²⁴; c) la determinación de las garantías expropiatorias básicas o mínimas para el expropiado dentro de los procedimientos administrativos especiales de privación de los bienes necesarios²⁵; d) la fijación de los criterios de valoración o determinación del justiprecio de los bienes inmuebles a expropiar, a fin de evitar evaluaciones diversas en unas y otras partes del territorio nacional²⁶; e) las cuestiones relativas a la inscripción de los bienes expropiados en el Registro de la Propiedad, que entronca con la competencia del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos relacionados con el Derecho privado (artículo 149.1.8ª CE).

que a las Comunidades Autónomas les incumbe definir, en su caso, otras posibles causas de expropiar como técnica al servicio, entre otras materias, del cumplimiento de los deberes dominicales que con respecto de las condiciones básicas cumpla a las Comunidades Autónomas establecer en virtud del art. 148.1.3ª CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía» (FJ 17º, f).

²⁴ Tal como ha señalado el TC «a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial adjetivo que sigue a la competencia material o sustantiva, con respecto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales» (FJ 31º).

²⁵ En sus FFJJ 30 y 31 se expone lo siguiente:

«... el Estado ostenta una competencia general sobre la expropiación forzosa, que no se limita a lo básico (art. 149.1.18ª CE) y que comprende la determinación de las garantías expropiatorias. Ahora bien, ello no significa que pueda establecer y predeterminar en detalle todas las garantías que rodean a la institución, sean en más o en menos (...) de cualquier especie expropiatoria y en todos los sectores del ordenamiento. Más allá de su competencia para regular la expropiación en general, el legislador estatal ha de considerar los títulos competenciales sectoriales en juego, con los que deberá articularse. Por ello, cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica, las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales sólo podrán ser establecidas, en su caso, con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales».

²⁶ FFJJ 6 de la STC 37/1987 y 9 de la STC 61/1997.

Por su parte, corresponde a las Comunidades Autónomas: a) el establecimiento de la *causa expropriandi* en los sectores materiales en los que ostenten competencias, como el urbanismo y la ordenación del territorio²⁷; b) la regulación de los procedimientos administrativos para la expropiación por razón de urbanismo, con respeto a lo que, con carácter mínimo, establezca el Estado en la legislación general de expropiación forzosa²⁸; c) la regulación de los supuestos, modos y requisitos en que procede la liberación de determinados interesados en los procedimientos expropiatorios urbanísticos²⁹.

Supuesta la doble condición de la expropiación forzosa (como garantía constitucional del derecho de propiedad privada, y como instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines)³⁰, y de conformidad con la doctrina sentada por estas Sentencias, al Estado le corresponde la definición de la *causa expropriandi* en las materias que le estén atribuidas y, en todo caso, la regulación de las garantías de carácter patrimonial y procedimental, siendo el derecho de reversión la última garantía que establece el sistema legal a favor del expropiado.

La legislación de expropiación forzosa dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE, prescribe como principio general la improcedencia del derecho de reversión cuando los bienes o derechos expropiados se destinen al fin específico que legitimó la expropiación, pero prevé diversas circunstancias, singularmente en las expropiaciones urbanísticas, que pueden motivar la reversión. En tales casos, habrá que predicar el carácter de normativa mínima del Estado, pudiendo las CC.AA. ampliar, aunque no restringir, las referidas circunstancias, pues, como ha quedado dicho, la competencia estatal en materia de expropiación forzosa no obsta a la competencia autonómica en los sectores, como el urbanismo, en que las CC.AA. gozan de competencia exclusiva. Por este motivo

²⁷ El TC lo expresa así: «... la definición de la *causa expropriandi*..., como hemos reiterado es una competencia que sigue a la competencia material, aquí reconducible a la de urbanismo...» (FJ 29º,a).

²⁸ FJ 31 de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

²⁹ FJ 28,g de la misma Sentencia.

³⁰ Esta distinción fue establecida en la STC 166/1986 (FJ 13º).

diversos autores han cuestionado la competencia estatal para la regulación del derecho de reversión en materia urbanística³¹.

Recientemente la STC 164/2001, de 11 de julio, se ha pronunciado sobre esta cuestión, con motivo de la impugnación —entre otros— del artículo 40 LRSV 6/1998, confirmando la competencia del Estado para regular el derecho de reversión. En este sentido, afirma la Sentencia:

«Cierto es, como afirman los Diputados recurrentes, que el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6). Pero de esta premisa no se sigue la incompetencia del Estado para regular la reversión expropiatoria. La competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) no se refiere únicamente a las garantías referidas en el art. 33.3 CE, sino a la institución expropiatoria en su totalidad. Y por tanto también a una de sus posibles garantías legales: el derecho de reversión. La consideración del derecho de reversión como una posible garantía en la expropiación nos lleva a afirmar, con apoyo en nuestra STC 61/1997, FFJJ 30 y 31, que estamos ante una materia de competencia estatal ex art. 149.1.18 CE. Cuestión distinta de la anterior es la forma en que el Estado puede regular el derecho de reversión, así como la posible concurrencia de esa regulación con las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, como es el caso del urbanismo» (FJ 39°).

Asimismo —sigue señalando la Sentencia— el Estado ostenta la competencia exclusiva ex art. 149.1.18^a CE para regular el derecho de reversión a través de dos formas fundamentales:

- Mediante el establecimiento de los criterios generales de «cuándo, y con el cumplimiento de qué requisitos, puede o debe nacer el derecho de reversión». De este modo el Estado podrá establecer que la extinción del fin expropiatorio origina el derecho de reversión o fijar los supuestos en los que se

³¹ CHINCHILLA PEINADO: «La reversión expropiatoria. Breves acotaciones», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 173, noviembre 1999, págs. 74 y 75; CASINO RUBIO, «La expropiación forzosa», en la obra colectiva dirigida por PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, págs. 387 y 388.

excluye este derecho con carácter general. Cita expresamente el Tribunal como excepciones permitidas el «mantenimiento del fin expropiatorio durante un determinado plazo» y la «mutación en el fin expropiatorio».

- También podrá el Estado, de conformidad con lo previsto en la STC 61/1997, FJ 31, «dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas —como el urbanismo— siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional».

Por lo demás la sentencia reproduce las consideraciones sobre delimitación competencial que ya venía sosteniendo con anterioridad, e insiste en que el artículo 149.1.1ª CE se refiere tan sólo a los derechos constitucionales *stricto sensu*, y puesto que el derecho de reversión no está contenido en el derecho de propiedad sobre el bien expropiado que garantiza el artículo 33 CE, no es susceptible de regulación estatal sino en virtud del artículo 149.1.18ª CE.

III. EL DERECHO DE REVERSIÓN TRAS LA LEY 38/1999 DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

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

La regulación general del derecho de reversión se encuentra en los artículos 54 y 55 LEF y 63 a 70 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (en adelante, REF). Posteriormente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, ha modificado el régimen general de la reversión dando una nueva redacción mediante su DA 5ª a

los artículos 54 y 55 LEF, introducida a través de una enmienda presentada en el Senado³².

Por su parte, la regulación referida a las expropiaciones urbanísticas fue objeto de modificación, primero por el artículo 75.1 a) y b) de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (artículo 225 del Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio)³³ y después por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones. El régimen estatal vigente de la reversión en las expropiaciones urbanísticas se encuentra en el artículo 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, Reguladora del Suelo y Valoraciones, que ha sustituido los artículos 225 y 226 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que consagraron una importante reforma del marco legal en esta materia mediante la previsión de varios supuestos en los que el derecho de reversión quedaba excluido.

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

- Que el nuevo uso a implantar estuviese justificado y fuera igualmente dotacional público, quedando excluida de la equiparación al mismo la calificación del suelo para promover vivienda de protección pública³⁴.

³² Se mantiene la vigencia de los artículos 64 a 70 REF en cuanto los mismos no se opongan a la nueva regulación (DD 2ª), si bien se prevé su adaptación en el plazo de seis meses en la DF 3ª, aún por desarrollar.

³³ Este artículo no fue afectado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, por la que se declaran inconstitucionales varios preceptos de la Ley del Suelo de 1992 de carácter supletorio, al tiempo que otros preceptos básicos que excedían a la competencia del Estado.

³⁴ Tal como señala GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, pág. 686, este supuesto de exclusión «está plenamente justificado [pues] no tendría sentido dar lugar a la reversión de un terreno para después volver a ser

- Que el uso dotacional hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años³⁵.

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

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

El nuevo régimen del derecho de reversión contempla las dos excepciones ya previstas en su antecedente legislativo más próximo, el citado artículo 40 de la LRSV 6/1998, excluyendo la reversión por la mutación del concreto destino público de los bienes, y por la consumación de la expropiación a resultas de la ejecución de la *causa expropriandi*, durante un período de tiempo determinado que en este caso es de diez años, en lugar de los ocho que establece la legislación urbanística. Esta divergencia en cuanto a los plazos plantea la cuestión de si la regulación urbanística, como regulación especial, subsiste tal cual, o si por el contrario ha sido sustituida por la reforma de la LEF, puesto que al resultar aquélla menos favorable al derecho de reversión es previsible que genere innumerables conflictos en torno al carácter urbanístico u ordinario de las expropiaciones.

expropiado a fin de destinarlo a la nueva dotación pública establecida en la modificación del Plan».

³⁵ El mismo autor, en *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo, op. cit.*, pág. 687, considera en cambio que este otro supuesto «pugna con elementales garantías de la institución expropiatoria».

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

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

Como había señalado la STC 166/1986 «la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto las expropiaciones forzosas en que el fin predetermine el destino de los bienes, como aquellas otras en las que el fin admite varios posibles destinos». «El fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de distintos destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos a la consecución del fin [de la expropiación]. En tales casos es indiferente a la *causa expropriandi* el destino que reciban los bienes y derechos expropiados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por lo tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado en el sentido de que esta pueda ser variable, sin que por ello quiebre la *causa expropriandi*». Se distingue así entre el destino (que es fungible) y el fin expropiatorio.

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

Sin embargo, con anterioridad a la reforma algunos autores sostuvieron, con apoyo de la mencionada STS de 24 de enero de 1991

(Ar. 335), que «el fin y la afección del objeto de la expropiación son esenciales para la validez y justificación de tal medida al ser la *causa expropriandi* o razón legal que justifica tal intervención», y que «la desaparición entre el fin público concreto perseguido y la aplicación de los bienes expropiados determinan la ilegalidad de ésta», por lo que «tal alteración específica es lo que justifica el nacimiento del derecho de reversión al amparo de este supuesto, que no hace sino reconocer que la *causa expropriandi* no es fungible sino típica y característica»³⁶.

De hecho, en el régimen común, la doctrina mayoritaria y también la jurisprudencia aplicaban el artículo 66.1 REF, a cuyo tenor «se prohíbe la realización de obras o el establecimiento de servicios distintos en relación con los terrenos o bienes expropiados a aquellos que motivaron la expropiación». Con independencia del juicio que merecía este artículo³⁷, el carácter típico de la *causa expropriandi* fue sostenido como ajustado a Derecho por las SSTs de 30 de junio de 1958, de 16 de mayo de 1972 (Ar. 2650), de 9 de octubre de 1981 (Ar. 4124), de 7 de febrero de 1989 (Ar. 1085) y de 1 de febrero de 1993 (Ar. 656), de suerte que no se podía excluir el derecho de reversión.

Otros autores, en cambio, subrayaron la improcedencia del derecho de reversión cuando, con ocasión de un cambio de afectación, se aplicara el bien o derecho a otro destino igualmente público. Postulaban unos la interpretación restringida de la procedencia del ejercicio del derecho de reversión, tomando en consideración los intereses en presencia, en función de la correspondencia entre la afectación inicialmente prevista y la nueva afectación, en tanto que algún autor criticaba toda posición rígida que limite la declaración inicial de la causa expropiatoria, entendiéndolo que no puede cambiar

³⁶ Entre estos autores se encuentran PÉREZ-CRESPO PAYÁ, F., y BERMÚDEZ ODRIÓZOLA, L.: «Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión», en *Expropiación forzosa*, CJD, XIX, 1992, pág. 216; CARRETERO PÉREZ: *Comentarios a la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Santillana, 1966, pág. 161; y GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «Cambio de afectación de bienes expropiados», *RAP*, 107, 1985, págs. 162 ss.

³⁷ Cfr. PÉREZ MORENO: *La reversión*, *op. cit.*, pág. 281; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «Cambio de afectación...», *op. cit.*, pág. 164; y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso*, *op. cit.*, pág. 322.

su contenido concreto, pues entonces se incumpliría la carga, y que «en nada se afecta al interés general (que incluso puede ser beneficiado) por un cambio de afectación del bien a otro interés público o utilidad pública»³⁸.

La jurisprudencia ha venido aceptando de forma progresiva una concepción amplia de la *causa expropiandi*, huyendo de la tipicidad de la causa, y ha negado la reversión de los bienes expropiados al convertir la finalidad pública en una finalidad pública de contenido fungible³⁹. Asimismo ha admitido la modificación de usos siempre que tengan un carácter accesorio y compatible con la utilización prevista con ocasión de la afectación⁴⁰.

Esta tendencia jurisprudencial ha sido singularmente marcada en las expropiaciones urbanísticas, llegando a unos resultados que, en la práctica, equivalen a los que hoy recoge la reforma de la LEF. De conformidad con esta jurisprudencia, no procedía la reversión si el fin dotacional efectivo seguía siendo público, ni cuando la expropiación afectase a una unidad de actuación, pues en tal caso la desafectación de alguna finca particular no implicaba la desafectación de las demás fincas⁴¹.

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

³⁸ GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión*, op. cit., págs. 91 y 119-120.

³⁹ Cfr. SSTs de 10 de julio de 1992 (Ar. 5727), de 5 de octubre de 1993 (Ar. 7491), de 5 de abril de 1994 (Ar. 2763), de 8 de julio de 1994 (Ar. 5588), de 22 de mayo de 1995 (Ar. 4215) y de 9 de junio de 1997 (Ar. 4634).

⁴⁰ STS de 9 de diciembre de 1997 (Ar. 9351)

⁴¹ SSTs de 1 de junio de 1991 (Ar. 4980), de 31 de marzo de 1992 (Ar. 1607), de 5 de abril de 1994 (Ar. 2763), de 21 de noviembre de 1994 (Ar. 8568), de 16 de mayo de 1997 (Ar. 4320), de 24 de septiembre de 1997 (Ar. 6481) y de 20 de febrero de 1998 (Ar. 1683).

do solicitar la actualización del justiprecio de no haberse ejecutado la obra o establecido el servicio previsto en un principio.

Por otra parte, la jurisprudencia había apuntado el mantenimiento de la afectación pública, es decir, el cumplimiento del fin de la expropiación, por el transcurso de un período de diez años, para excluir el derecho de reversión⁴². Ello se admitía ya en las expropiaciones urbanísticas, tal como recoge el artículo 40.2 b) LRSV 6/1998, y ahora se contempla de forma análoga, aunque con distinto plazo, en la LOE 39/1999.

2. SUPUESTOS Y CONDICIONES LEGALES DE EJERCICIO

2.1. Requisitos subjetivos

a) Administración Pública

De conformidad con el artículo 54.4 LEF «la competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos». Se rectifica así la doctrina jurisprudencial que atribuía la legitimación pasiva a la Administración expropiante⁴³. Esta modificación opera en la lógica de la adaptación del marco normativo en materia de expropiación forzosa a la implantación del Estado de las Autonomías⁴⁴.

Dentro de cada Administración será competente el órgano respectivo que tenga atribuida la competencia: si fuera el Estado la regla general es que corresponda al Delegado del Gobierno (artículo 67.1 REF en relación con los artículos 23.7 y DA 4ª LOFAGE), sin per-

⁴² Así, BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed. Civitas, 2.ª ed. 1996, pág. 112, comentando la STS de 18 de abril de 1995, Ar. 3231.

⁴³ Así, la SSTS de 26 de noviembre de 1979 (Ar. 4074), de 21 de diciembre de 1979 (Ar. 4463) y de 12 de junio de 1987 (Ar. 4035).

⁴⁴ Según la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, la creación de las Comunidades Autónomas no determina una cesión, sino una «sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos entes» (STC 58/1992, de 27 de junio).

juicio de la competencia de los Ingenieros Jefes de los servicios correspondientes⁴⁵; si fuera una Comunidad Autónoma será competente el órgano que establezca su legislación respectiva; y, por último, si se trata de una Administración local, a la Corporación correspondiente (artículo 3.4 REF), ya sea el Alcalde [artículo 21.1.m) LRBRL 7/1985] o el Presidente de la Diputación [artículo 34.1.1) LRBRL 7/1985], en su caso.

b) Legitimación activa

El derecho de reversión se reconoce desde la LEF de 1954 tanto al «primitivo dueño como a sus causahabientes», y tal como ha quedado dicho la jurisprudencia admite la transmisibilidad *inter vivos* y *mortis causa* de este derecho, de tal manera que podrán solicitarla los adquirentes. El Tribunal Supremo ha matizado que dicha transmisión ha de ser expresa (Sentencia de 22 de mayo de 1987, Ar. 3427), sin que pueda deducirse de la enajenación del resto no expropiado de la finca, por derivar de la condición de expropiado.

En los casos de copropiedad cualquiera de los comuneros podrá ejercer el derecho porque se entiende que redundará en beneficio de la comunidad, siempre que se haga constar esta circunstancia y que no concurra oposición o discrepancia de determinados comuneros o cotitulares del bien o derecho expropiado⁴⁶. Si se trata de empresas estructuradas bajo la forma de holdings, están legitimados los accionistas y el propio holding⁴⁷.

⁴⁵ El Tribunal Supremo ha reconocido la competencia para resolver solicitudes de reversión a los Ingenieros Jefes de los servicios respectivos en las expropiaciones por causa de obras públicas (SSTS de 13 de febrero de 1980, Ar. 371, de 12 de febrero de 1986, Ar. 1434, de 28 de noviembre de 1995, Ar. 8801 y de 12 de noviembre de 1998, Ar. 9531).

⁴⁶ SSTS de 31 de enero de 1997 (Ar. 316), de 19 de mayo de 1998 (Ar. 4965) y de 23 de octubre de 2000 (Ar. 9110). En este sentido se manifiesta GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública*, *op. cit.*, págs. 213-214. En contra de este ejercicio individual del derecho de reversión, PÉREZ-CRESPO PAYÁ, F., y BERMÚDEZ ODRIOZOLA, L.: «*Los interdictos...*», *op. cit.*, pág. 210.

⁴⁷ SSTS de 30 de septiembre de 1991 (Ar. 6069), y de 12 de diciembre de 1994 (Ar. 687).

c) Beneficiario

Si el titular del bien fuese un beneficiario (o causahabiente del beneficiario) corresponderá la competencia para resolver sobre la reversión a la Administración a la que se encuentre vinculado el beneficiario, según establece el artículo 54.4 LEF. El beneficiario es parte en el procedimiento de reversión, la parte frente a la cual se incoa el procedimiento, ya que sobre él recae el cumplimiento de las obligaciones y derechos derivados de la reversión (artículo 5.2 LEF).

d) Terceros adquirentes registrales

Tienen la condición de interesados en el procedimiento de reversión los adquirentes de los bienes o derechos por enajenación del beneficiario, a fin de aportar alegaciones y datos que estimen oportunos en contra del expediente de reversión (artículo 69.2 REF). Se volverá a esta cuestión con motivo del análisis de los efectos de la reversión.

2.2. Requisitos objetivos

2.2.1. Existencia de una expropiación

Procederá la reversión cuando se haya realizado una expropiación forzosa, puesto que sólo constituye «presupuesto de la reversión la transferencia coactiva de un bien»⁴⁸. Es necesario asimismo que la expropiación se haya consumado, de manera que si la Administración desiste de un procedimiento expropiatorio habrá lugar a la responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios irrogados, pero no a la reversión, y, por último, será preciso identificar los bienes cuya reversión se solicita (SSTS de 7 de febrero de 1979, Ar. 310, y de 28 de abril de 1995, Ar. 3231).

⁴⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, op. cit., pág. 533.

La reversión no procederá en los siguientes casos: transferencias voluntarias⁴⁹, otros supuestos de privación del bien, cuando no se haya consumado la expropiación⁵⁰, cuando la finca llegue a ser ocupada por la Administración, en los casos en que la expropiación se anule judicialmente⁵¹, y, por último, no desencadena la reversión la existencia de infracciones formales o de procedimiento de transmisión a terceros del objeto de la expropiación⁵².

Se advierten casos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los que se ha admitido el ejercicio del derecho de reversión ante una permuta (STS de 13 de junio de 1986, Ar. 4726), una donación hecha por particulares y afectada a la prestación de un servicio público (STS de 15 de julio de 1986, Ar. 5104) o una cesión forzosa (STS de 10 de mayo de 1988, Ar. 4142).

2.2.2. *Supuestos en que procede la reversión*

Son tres los supuestos o causas legales de la reversión a que se refiere el artículo 54 LEF, que mantiene en este punto la misma redacción tras la reforma operada por la LOE 38/1999. El artículo 54 LEF establece que «en caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente»⁵³.

⁴⁹ A este respecto, *vid.* PERA VERDAGUER, *Expropiación Forzosa*, Ed. Bosch, Barcelona, 1992, pág. 418; y GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión*, *op. cit.*, págs. 112 y ss. Como destaca la STS de 30 de septiembre de 1997 (Ar. 6922), la enajenación voluntaria del bien impedirá que pueda ejercitarse este derecho, al margen de que el bien no se destine al uso inicialmente previsto.

⁵⁰ STS de 23 de abril de 1994 (Ar. 2723).

⁵¹ En este caso resultaría aplicable el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en lugar de la reversión, ya que el desapoderamiento producido sin causa legítima constituye una ocupación por vía de hecho (STS de 21 de noviembre de 1998, Ar. 9963).

⁵² STS de 24 de mayo de 1999 (Ar. 6152).

⁵³ A estos supuestos añade GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión*, *op. cit.*, págs. 127 y 128, la posibilidad de una reversión pactada libremente por

a) *Cuando no se establezca la obra o no se ejecute el servicio que motivó la expropiación*

La STS de 17 de junio de 1999 (Ar. 5735) resume la doctrina consolidada en los siguientes términos:

«La inexecución de la obra o el no establecimiento del servicio a que se refiere la Ley como causa o razón de la reversión, presupone una inactividad absoluta de la Administración, o bien una falta de identidad entre la obra ejecutada y el fin pretendido, sin que puedan asimilarse a tales situaciones los casos de actuación retardada, pues es preciso, para acceder a la reversión, la total inexecución de la obra que constituyó la inicial finalidad de la expropiación (Sentencias de 13 de diciembre de 1988 (Ar. 9384), de 11 de abril de 1989 (Ar. 2837), de 8 de marzo de 1990 (Ar. 2154) y de 13 de febrero de 1997 (Ar. 902)).»

La falta de actividad de la Administración comprende tanto la falta de puesta en funcionamiento de las correspondientes instalaciones, no obstante el inicio de las obras conducentes al cumplimiento del fin por el que se expropió (STS de 1 de febrero de 1993, Ar. 655), como la afectación del bien a usos distintos de aquéllos que motivaron la expropiación (STS de 16 de marzo de 1990, Ar. 1772), en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que viene distinguiendo entre destino y fin de la expropiación (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

Justamente para preservar los derechos del reversionista cuando se inician unas obras y no se ejecutan, el artículo 54.3 LEF, en la nueva redacción conferida por la LOE 38/1999, admite la reversión en los tres casos siguientes:

- Que la Administración le notifique «su propósito de no ejecutar la obra o implantar el servicio» (párrafo inicial del artículo 54.3 LEF).
- Que pasen cinco años «sin iniciarse la ejecución de las obras o la implantación del servicio» [artículo 54.3.b) LEF].

las partes. En contra de esta posibilidad se ha mostrado GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública, op. cit.*, págs. 225-226, quien añade que incumbe probar la concurrencia de los requisitos legitimadores de la reversión a quien la insta formalmente.

- «Que la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación» [artículo 54.3.c) LEF].

No cabe considerar posible la reversión en los siguientes supuestos que viene admitiendo la jurisprudencia del Alto Tribunal:

- La expropiación de polígonos, aun cuando no se haya realizado ninguna obra en las parcelas incluidas, puesto que no existía ninguna adscripción de cada una de ellas a usos específicos (SSTS de 17 de mayo de 1999, Ar. 6149, de 27 de abril de 2000, Ar. 5575, y de 28 de octubre de 2000, Ar. 9566).
- Cuando se inste la reversión de zonas ajenas o sustraídas al fin de la expropiación, que tengan el carácter de accesorias al inmueble expropiado en su totalidad, si dicha reversión comporta la frustración de los fines de aquélla, aunque los mismos no se desarrollen de forma continua y plena en todo el inmueble expropiado (STS de 9 de diciembre de 1997, Ar. 9351).

b) Si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados

Procederá la reversión de la parte sobrante en los supuestos de ejecución de la obra o establecimiento del servicio, siempre que resultase que no fue necesaria para ello la totalidad del bien expropiado y que no exista previsión de utilización futura. A sensu contrario, la reversión no procederá:

- Cuando «la Administración planteó la expropiación del terreno como un todo, con una finalidad única e indivisible, [de modo] que la reversión de sólo una parte del terreno, y no de otra, carece de fundamento jurídico, y de ser así, y no hay por qué dudarlo, intrascendente es que una parte de lo expropiado no se afecte a prospecciones arqueológicas» (STS de 18 de diciembre de 1990, Ar. 10047).
- Y tampoco procederá la reversión cuando los bienes han sido expropiados con el carácter de indispensables para futuras

ampliaciones, lo que exige una declaración expresa (STS de 14 de octubre de 1987, Ar. 6757), y que la futura ampliación esté relacionada necesariamente con el concreto servicio o utilidad pública declarado y participe de su misma naturaleza (STS de 9 de octubre de 1981, Ar. 4124)⁵⁴.

Para que proceda la reversión en este supuesto es preciso que la obra o servicio se hubiesen ejecutado, y que concurren las circunstancias de identidad y causalidad, es decir, «que sea identificable la porción que se dice sobrante, como no ocupada por la obra o servicio público motivador de la expropiación, y que la existencia de dicha parte sobrante sea consecuencia natural derivada de la ejecución de la obra pública o del servicio público que constituyó la *causa expropriandi*» (STS de 23 de diciembre de 1991, Ar. 9323).

En ocasiones no prosperará la reversión de la parte sobrante, como en los casos de imposibilidad de restitución *in natura* que examina la STS de 25 de mayo de 1999 (Ar. 5076), puesto que la parcela sobrante no reunía la superficie exigible para la parcela mínima por la ordenación urbanística vigente, no siendo pues susceptible de un aprovechamiento independiente.

Se ha planteado también el problema de si el subsuelo puede considerarse sobrante, y en qué medida puede estimarse sobrante el suelo cuando el servicio que motivó la expropiación puede instalarse en el subsuelo. Diversas Sentencias han venido sosteniendo la coherencia de tales usos con el destino urbanístico⁵⁵, y por tanto no han apreciado una mutación del fin de la expropiación forzosa, desestimando la reversión. Con la reforma de la LEF se admiten nuevas causas de exclusión que provienen de la regulación de la reversión en las expropiaciones urbanísticas, y entre esas exclusiones que el nuevo uso asignado sea igualmente dotacional público.

⁵⁴ Al respecto, GONZÁLEZ BERENGUER: «Parcelas sobrantes de vía pública y partes sobrantes de expropiación», *RAP*, núm. 47, págs. 135 y ss.; y la STS de 5 de febrero de 1998 (Ar. 1345).

⁵⁵ SSTS de 1 de diciembre de 1987 (Ar. 9268), de 23 de diciembre de 1991 (Ar. 9223) y de 5 de abril de 1994 (Ar. 2763).

c) *Si desapareciese la afectación*

El tercer supuesto de reversión tiene por causa la desaparición de la afectación concreta, que como viene reiterando la jurisprudencia puede ser expresa o tácita, siempre que en este último caso «se deduzca de hechos que por su evidencia la revelan, correspondiendo la prueba de los mismos al solicitante de la reversión» por consistir esta forma de desafectación una excepción a la regla general (STS de 22 de junio de 1991, Ar. 4097). En esta línea, la STS de 7 de diciembre de 1994 (Ar. 9739) añade que

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

Se ha planteado también en este caso la cuestión de si el derecho de reversión es procedente cuando, habiéndose desafectado el bien del fin legitimador, es afectado a otra finalidad. El problema es resuelto en la reforma que introduce la LOE 38/1999, como se expone a continuación.

2.2.3. *Supuestos en que no procede la reversión*

No obstante la concurrencia de los supuestos que legitiman el ejercicio del derecho de reversión, según la legislación expropiatoria, las legislaciones sectoriales, y singularmente el mencionado artículo 40 LRSV 6/1998, han establecido varios supuestos en los que no procede la reversión. La reforma de la LEF ha introducido las dos excepciones, ya previstas en la legislación urbanística, y que ahora se recogen con carácter general, como se ha venido señalando anteriormente.

a) *La afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública [artículo 54.2.a) LEF]*

Establece este artículo que no procederá el derecho de reversión «cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la

expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la Ley, así como solicitar la actualización de justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos».

Se trata, en suma, de excluir el derecho de reversión por la mutación del concreto destino público de los bienes. Con la nueva regulación se exige un acto formal de desafectación y otro subsiguiente de afectación, lo que implica la necesidad de motivar adecuada y suficientemente la existencia de una causa de utilidad pública o interés social que incida en los mismos bienes o derechos⁵⁶, debiendo acreditarse la necesidad de ocupación⁵⁷. La mutación habrá de tener lugar con anterioridad al transcurso de los plazos previstos en el artículo 54.3 LEF, que permiten solicitar la reversión.

A pesar de que ha de saludarse positivamente esta reforma en lo que se refiere a la publicidad de la mutación, que permite una mayor posibilidad de contradicción una vez notificado el acuerdo correspondiente, mediante las alegaciones que aduzcan el reversionista o sus causahabientes, y a pesar también de la posibilidad de que éstos soliciten la actualización del justiprecio, es evidente para algunos autores la merma considerable de garantías para el expropiado que representa esta excepción, ya que «el fin que justificó la privación de su propiedad puede ser en cualquier momento modificado por razones de oportunidad, rompiéndose aquel nexo necesario con la causa que debe legitimar inexcusablemente la operación expropiatoria, ahora mutable discrecionalmente»⁵⁸.

⁵⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, *op. cit.*, pág. 542, a este respecto, mantiene que el precepto «está exigiendo una desafectación formal», y por tanto «no procedería la exclusión si, ante el planteamiento de la reversión por desafectación tácita, se produjera el acuerdo que prevé este artículo 54.2.a)».

⁵⁷ Cfr. ÁLVAREZ CIENFUEGOS, J. M.: «Un ejemplo de oportunismo legislativo: la modificación del derecho de reversión en la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 425, 10 de febrero de 2000, pág. 3.

⁵⁸ GARCÍA MACHO, R.: *Comentarios*, *op. cit.*, pág. 184. En contra, PÉREZ MORENO: *La reversión*, *op. cit.*, pág. 281; y GIMENO FELIÚ, J. M.: *El derecho de reversión*, *op. cit.*, págs. 91 y 119-120.

b) *Ejecución de la causa expropiandi durante diez años [artículo 54.2.b) LEF]*

No habrá derecho de reversión —dice este artículo— «cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio».

Esta segunda excepción tiene como precedente el artículo 40.1.b) LRSV 6/1998, en los términos ya expuestos. La diversidad de los plazos que permiten entender consumada la causa de la expropiación, más benignos y favorables para el expropiado en la nueva regulación, al prever diez años de efectiva implantación del uso dotacional público que motivó la expropiación, en lugar de los ocho que contempla la legislación urbanística, hace pensar que esta regulación especial plantee no pocos problemas en torno al carácter ordinario o urbanístico de las expropiaciones.

La Ley admite que en el transcurso de esos diez años se cuente «la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social», pero una interpretación restrictiva de esta disposición limitativa de un derecho permite sostener que sólo una de las afectaciones, llevadas a cabo al amparo de la letra a), deba prolongarse durante diez años y consumarse efectivamente⁵⁹.

2.2.4. Objeto del derecho de reversión

a) *Bien, derecho o interés patrimonial legítimo expropiado*

Si en la expropiación forzosa se entiende «comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos» (artículo 1 LEF), el objeto del derecho de reversión no puede ser otro que éste. En expresión del artículo 54.1 LEF, el derecho de reversión recae sobre «la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado», lo que resulta ser consecuencia lógica de la configuración del mismo como derecho real que «tiene por objeto [la cosa] que fue expropiada o la parte que

⁵⁹ Vid. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Utilidad pública, op. cit.*, pág. 243.

exceda de la necesaria para cumplir el fin que legitimó la expropiación»⁶⁰.

En ocasiones se aplicará el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración (artículo 66.2 REF, en relación con el artículo 106.2 CE y la LRJPA 30/1992), si «como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión». En estos casos procederá sustituir la restitución *in natura* por una indemnización, en tanto que en las expropiaciones urbanísticas la reversión no recaerá normalmente sobre la finca expropiada, supuesta la transformación que origina el proceso urbanizador, y lo que recuperará el expropiado será la edificabilidad que el Plan permita.

b) Mejoras aprovechables

El artículo 55.2 LEF, al regular la valoración del precio de readquisición, que es la contraprestación del reversionista por el bien o derecho expropiado que vuelve a su patrimonio, o por el equivalente, en las expropiaciones urbanísticas, prevé la existencia de mejoras aprovechables que se hubieran podido producir en el bien objeto de reversión. Estas mejoras deben ser aprovechables para el reversionista, y no solamente incrementar el valor del bien, y han de incluirse los gastos necesarios⁶¹.

2.3. Requisitos temporales

El plazo para que el expropiado o sus causahabientes puedan solicitar la reversión es de tres meses, a contar desde la notificación de

⁶⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, *op. cit.*, pág. 544.

⁶¹ En esta línea, CARRASCO PERERA, A.; CORDERO LOBATO, E., y GONZÁLEZ CARRASCO, M.^a C.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Ed. Aranzadi, 2000, pág. 548, destaca que la LOE ha mejorado la posición del reversionista, pues hasta entonces la jurisprudencia (SSTS de 25 de febrero de 1992, Ar. 1742, y de 30 de marzo de 1993, Ar. 1982) y la doctrina, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: «Sobre el alcance...», *op. cit.*, pág. 124, consideraban intrascendente que el reversionista aprovechara o no las mejoras hechas por el beneficiario.

alguna de las situaciones que determinan el nacimiento del derecho, en virtud del artículo 54.3 LEF. Si no se ejercita en este plazo el derecho se extingue y la Administración adquirirá definitivamente el bien, como expresión de sus privilegios. Se ha ampliado el breve plazo de un mes de caducidad exigido anteriormente, pero la nueva regulación no es menos confusa que la contenida inicialmente en la LEF, y distingue entre los supuestos en los que hubiera existido notificación de la inejecución de la obra o del establecimiento del servicio, de los terrenos sobrantes o de los bienes desafectados, por una lado, y aquellos otros supuestos en los que no se hubiera practicado notificación, por otro.

La jurisprudencia anterior a la reforma exigía con rigor la práctica de la notificación o, en su defecto, la comparecencia del interesado en el expediente, dándose por notificado. No equivalen a la notificación, que habrá de practicarse de conformidad con los requisitos que establecen los artículos 58 y 59 LRJPA 30/1992 (en la redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero), «las publicaciones llevadas a cabo en el periódico oficial, tablón de anuncios del Ayuntamiento y diario». (SSTS de 1 de marzo de 1997, Ar. 2289, de 31 de marzo y 23 de junio de 1998, Ar. 3299 y 5361, y de 16 de febrero de 2001, Ar. 668).

En defecto de notificación la nueva redacción de la LEF establece los siguientes casos y condiciones:

- «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». Anteriormente se establecía un preaviso y una espera de dos años para ejercer el derecho de reversión. Ahora se suprimen estos requisitos y bastará el transcurso de cinco años para solicitar la reversión. No se establece el plazo para ejercitarla, y la doctrina entiende que son aplicables los plazos generales de prescripción⁶². La jurisprudencia exige, por lo demás, que la carga de la prueba corresponda al reversionista⁶³.

⁶² Vid., por todos, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Legislación de Expropiación Forzosa. Comentarios y jurisprudencia*, 1999, págs. 306-307.

⁶³ SSTS de 23 de marzo de 1995 (Ar. 2063) y de 18 de abril de 1997 (Ar. 2755).

- «Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación». Este supuesto presupone que el ejecución de la obra o la actividad encaminada al establecimiento del servicio se inició pero no continuó.
- «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». Este supuesto parte también de que no se ha notificado la existencia de terrenos sobrantes o de bienes desafectados. En estos casos también corresponde al reversionista demostrar la concurrencia de tales circunstancias.

2.4. Requisitos formales

El cauce formal por el que se desenvuelve la acción administrativa en esta materia viene constituido por el procedimiento administrativo común, regulado en sus distintas fases en la LRJPA 30/1992. Una vez agotada la vía administrativa, expresa o presuntamente, los interesados (reversionistas o, en su caso, beneficiarios y terceros adquirentes) podrán formular el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

3. EFECTOS DE LA REVERSIÓN: RESTITUCIÓN DEL OBJETO EXPROPIADO, PAGO DEL PRECIO E INDEMNIZACIÓN SUSTITUTORIA

El efecto de la resolución que reconoce el derecho de reversión supone la devolución del bien expropiado, que ha de acompañarse de la paralela devolución del justo precio que fue satisfecho al expropiado, tal como se regula en el artículo 55 LEF. La devolución de lo expropiado se producirá *in natura*, siempre que sea posible, mediante la restitución del bien o derecho expropiado, si bien en materia urbanística suele devolverse el aprovechamiento urbanístico.

La nueva normativa aporta una novedad en cuanto a los efectos indirectos de la reversión, o efectos frente a terceros adquirentes registrales. Con arreglo al artículo 54.5 LEF, puede oponerse el derecho de reversión a los terceros adquirentes que hubiesen inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria, si se hubiese hecho constar en el Registro de la Propiedad el derecho preferente de los reversionistas al inscribir el dominio o derechos reales adquiridos por expropiación.

En la regulación anterior el artículo 69.1 REF establecía la procedencia del derecho de reversión aun cuando los bienes hubiesen pasado a manos de terceros protegidos por la fe pública registral (artículo 34 LH). Este precepto motivó un gran polémica en la doctrina, que venía sosteniendo distintas tesis⁶⁴. No obstante, cuando no proceda la reversión *in natura* porque los bienes hayan sido transmitidos a un tercero amparado por la Ley, procederá abonar al reversionista una indemnización sustitutoria.

El presupuesto de la toma de posesión del bien o derecho revertido es el pago o consignación del precio de readquisición, que se determinará de acuerdo con los criterios que contempla el mencionado artículo 55 LEF⁶⁵. Este precio se define como «la contraprestación del reversionista por el bien o derecho expropiado que vuelve a su patrimonio, o por el equivalente, como en el supuesto de las expropiaciones urbanísticas»⁶⁶.

El precio de restitución se determina actualizando la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, «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» (artículo 55.1 LEF). La determinación del importe corresponde a la Administración competente para reconocer la procedencia del derecho de reversión. Si se trata de una

⁶⁴ Un resumen de estas tesis puede encontrarse en GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: *Legislación de Expropiación Forzosa*, op. cit., págs. 260-262.

⁶⁵ Matiza CARRASCO PERERA, Á: *Comentarios*, op. cit., pág. 545, que la expresión «presupuesto» no es correcta, puesto que «el pago de la indemnización no es un presupuesto de ejercicio del derecho de adquisición, sino de su eficacia transmisiva».

⁶⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, op. cit., pág. 558.

actualización lo aplicará la propia Administración, pero si procede una nueva tasación se practicará de conformidad con el procedimiento común.

Añade el artículo 55.2 LEF que «por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor⁶⁷ 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». Este precepto implica una nueva tasación por alteración de los bienes, y no por el mero transcurso del plazo de dos años, como contemplaba la regulación anterior.

El pago del precio por el reversionista ha de ser previo a la restitución de lo expropiado, y debe tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo. Si no se hace efectivo en este plazo el derecho caduca (artículo 55.3 LEF). Las diferencias que puedan resultar en la sentencia confirmatoria del acto administrativo habrán de «satisfacerse o reembolsarse, según proceda, incrementadas con los intereses devengados al tipo de interés legal desde la fecha del primer pago». De ser la valoración superior a la fijada en el acto administrativo, el impago determinará la caducidad del derecho de reversión.

En la medida en que el artículo 55.1 LEF se refiere a la restitución de la «indemnización expropiatoria percibida», el mecanismo de la restitución y la retasación no se aplica cuando el expropiado no haya recibido el justiprecio al tiempo de procederse a la reversión.

Asimismo, que el derecho de reversión es un derecho con contenido patrimonial propio ya se subrayó entre las notas que caracterizan el derecho, destacando la dicción del artículo 66.2 REF, que se

⁶⁷ Ello es así porque un cambio de calificación de los terrenos desde la fecha de solicitud no debe producir un enriquecimiento injusto del expropiante, en supuestos en que la calificación final de los bienes expropiados era menos lucrativa que la existente al tiempo de la solicitud. Entre otras, SSTS de 28 de mayo de 1994 (Ar. 4328), de 8 de julio de 1995 (Ar. 5876) y de 16 de abril de 1996 (Ar. 3213).

remite al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración, y los supuestos de alteración indebida e imposibilidad legal de la reversión. Se señalaba entonces que cuando no sea posible restituir el objeto de la expropiación, no obstante el cumplimiento de los requisitos establecidos, procederá una indemnización sustitutoria. La reforma del derecho de reversión admite la variación del fin público a que quede afecto el objeto sobre el que recaiga la expropiación, de tal manera que en ese supuesto no procederá indemnización sustitutoria alguna, pues no habrá siquiera reversión.

Ofrece dificultades la valoración de esta indemnización, y los criterios a los que, en su caso, deberán atenerse bien la Administración, el Jurado o los Tribunales, se dejan sin resolver⁶⁸. A fin de evitar un enriquecimiento injusto del reversionista la indemnización no podrá coincidir con el valor real del bien, sino con el perjuicio económico sufrido⁶⁹.

IV. RECAPITULACIÓN: HACIA UNA NUEVA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

El instituto de la reversión expropiatoria constituye uno de los más claros exponentes de las garantías fundamentales que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos para frenar posibles abusos de las Administraciones expropiantes o de sus beneficiarios. La privación imperativa de los bienes o derechos se justifica en la existencia de una causa de utilidad pública o interés social, y cuando ésta desaparece o no se mantiene en el tiempo, el expropiado (o sus causahabientes, en su caso) podrá recuperar el objeto sobre el que recayó la expropiación, y, de ser imposible su restitución *in natura*, habrá de percibir una indemnización sustitutoria.

De ahí que el fundamento de la reversión expropiatoria se haya buscado en la teoría de la «invalidez sobrevenida» a la expropiación

⁶⁸ Sobre esta cuestión, *vid.* OLEA GODOY: «Mutaciones de la *causa expropriandi*», CDJ, XIX, 1992, págs. 80 y ss.

⁶⁹ *Vid.* STS de 23 de octubre de 2000 (Ar. 9110), que establece que la indemnización sustitutoria no equivale al valor expropiado por ser un coste para los reversionistas y no el valor de su derecho.

por la desaparición del elemento esencial de la causa que lo motiva, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, bien por la existencia de alguna parte sobrante de los bienes expropiados o porque desapareciese la afectación.

El derecho de reversión es un derecho nuevo, autónomo, real, administrativo y de adquisición, con contenido y valor patrimonial propios y de configuración legal, tal como viene declarando reiteradamente la jurisprudencia. No está incluido entre las garantías constitucionales de la expropiación (artículo 33.3 CE), pero constituye una garantía de primer orden no sólo para lo particulares, sino para el interés público.

El fundamento de la privación singular no es la función social, sino la causa de utilidad pública o interés social para cuya consecución se ejerce la potestad expropiatoria, que está vinculada estrechamente, por tanto, al derecho de propiedad en cuanto supone una excepción al mismo, que forma parte de su contenido esencial. La expropiación forzosa se concibe desde el Estado liberal como el último límite negativo del derecho de propiedad, y con la transformación de la idea del Estado social se ha extendido «a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13°).

En tanto que la reversión comporta la restitución al expropiado del objeto de la expropiación, podría estimarse que es la otra cara de la garantía constitucional contenida en el artículo 33.3 CE. En tal sentido, el derecho de reversión, si no consustancial al derecho de propiedad y al instituto expropiatorio, se encuentra directamente relacionado con los mismos y obtiene un claro apoyo en la Constitución.

El Estado ostenta la competencia exclusiva —*ex art. 149.1.18ª CE*— para regular el derecho de reversión mediante el establecimiento de los criterios generales de «cuándo, y con el cumplimiento de qué requisitos, puede o debe nacer el derecho de reversión», y a través del dictado de «normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas —como el urbanismo— siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional», tal como ha declarado la reciente STC 164/2001, de 11 de julio.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, ha modificado el régimen general de la reversión dando una nueva redacción mediante su DA 5ª a los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Esta reforma tiene un claro antecedente en la legislación urbanística y en alguna línea jurisprudencial y doctrinal. El nuevo régimen del derecho de reversión contempla las dos excepciones, ya previstas en la Ley del Suelo, excluyendo la reversión por la mutación del concreto destino público de los bienes, y por la consumación de la expropiación a resultas de la ejecución de la *causa expropriandi*, durante un período de tiempo determinado que en este caso es de diez años, en lugar de los ocho que establece la legislación urbanística. Esta divergencia en cuanto a los plazos plantea la cuestión de si la regulación urbanística, al resultar menos favorable al derecho de reversión, generará conflictos en torno al carácter de las expropiaciones.

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

Sin embargo, las deficiencias de todo orden que presenta este panorama legislativo, fruto de la precipitación las más de las veces, confuso y farragoso, hacen de la aprobación de una nueva Ley de Expropiación Forzosa una necesidad insoslayable que debe afrontar la agenda política para adaptar el instituto expropiatorio en general, y la reversión en particular, a los nuevos tiempos.

A lo largo de los años cincuenta se dictaron tres leyes que han sido la base sobre la que se ha edificado el Estado de Derecho, las tres

generalmente elogiadas. Asimismo, la aprobación de la Constitución de 1978, el desarrollo de un nuevo modelo de organización territorial del Estado, basado en el principio de autonomía, la superación de una Administración reducida, centralizada y jerarquizada por una organización extensa y compleja, descentralizada territorial y funcionalmente, hacían ya necesaria la adaptación de estas leyes. La del procedimiento administrativo primero, la de la jurisdicción contencioso-administrativa después, y, finalmente, como vaticina la Exposición de Motivos de la LOE 38/1999, llega el turno de la Ley de Expropiación Forzosa, «necesitada toda ella de una revisión para adaptarse a la dinámica de nuestro tiempo».

La problemática inherente a la dualidad de regímenes jurídicos aplicables al instituto reversional (ordinaria y urbanística) es sólo una muestra representativa de las disfunciones que genera el haberse desechado la opción por un texto único, en el que se concreten las decisiones del legislador para la salvaguarda de los intereses generales. Las sustanciales modificaciones a que ha asistido el instituto expropiatorio en estos años, la regulación misma del procedimiento administrativo o la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, sugieren, en definitiva, la necesidad de afrontar la reforma en profundidad del complejo y disperso marco normativo de las expropiaciones, y con ello de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, pese a los esfuerzos de la doctrina y la jurisprudencia que han permitido prolongar su vigencia durante casi medio siglo.