

TRABAJO FIN DE GRADO
Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2020/2021
Convocatoria: SEPTIEMBRE

LA REVERSIÓN ADMINISTRATIVA

THE ADMINISTRATIVE REVERSION

Realizado por el alumno/a: **Carla Díaz Pérez**

Tutorizado por el Profesor: **Don Andrés Manuel González Sanfiel.**

Departamento: **Disciplinas Jurídicas Básicas.**

Área del conocimiento: **Derecho Administrativo.**

ABSTRACT

As a consequence, from the expropriation activity by the Administration, a series of guarantees arises for individuals, including reversion. A mechanism through which individuals, in order to counteract the inactivity of the Administration, are offered the possibility of recovering property and rights of which they had been deprived due to the “*causa expropriandi*” that founded the expropriation activity, and as a consequence of this inactivity has disappeared. The problem comes from how retroactive application is understood and the rights it may affect. In this sense, the “Tribunal Supremo” (Court Supreme) has been ruling, determining that, ultimately, we are not before an absolute right compared to other fundamental rights, like the rest of the guarantees, but we are faced with a purely legal right. That is, this interpretation of the right of reversion confers the power to the public powers to modify it in order to determine its content.

RESUMEN

Como consecuencia, de la actividad expropiatoria por parte de la Administración, surge para los particulares una serie de garantías entre las que se encuentra la reversión. Un mecanismo mediante el cual los particulares con el fin de contrarrestar la inactividad de la Administración se les ofrece la posibilidad de recuperar bienes y derechos de los cuales habían sido privados con motivo de la *causa expropriandi* que fundamentaba la actividad expropiatoria, y como consecuencia de esta inactividad ha desaparecido. La problemática viene por como es entendida la aplicación retroactiva y los derechos a los cuales puede afectar. En este sentido, el Tribunal Supremo se ha venido pronunciando, determinando que, en definitiva, no estamos antes un derecho absoluto frente a demás derechos fundamentales, como el resto de las garantías, sino que nos encontramos ante un derecho de carácter meramente legal. Es decir, esta interpretación del derecho de reversión confiera la potestad a los poderes públicos para modificarlo con el fin de determinar su contenido.

ÍNDICE:

1. Introducción. Qué es y en que consiste la expropiación forzosa. *Causa expropriandi*.
2. La reversión administrativa.
 - Concepto. Justificación y naturaleza de la reversión.
 - a. El derecho de reversión expropiatoria en el ordenamiento constitucional español.
 - b. Régimen jurídico aplicable.
 - c. Distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.
 - d. Supuestos legales y condiciones del ejercicio.
 - i. Los supuestos de hecho de la reversión.
 - e. Supuestos de supresión del derecho.
 - f. Ejercicio del derecho de reversión.
 - g. Efectos de la reversión.
 - h. La indemnización reversional.
3. Jurisprudencia: Como la interpreta y su aplicación en la práctica.
4. Conclusiones.

1) INTRODUCCIÓN: EXPROPIACIÓN FORZOSA.

El art. 33.3 de la Constitución Española de 1978 determina: “*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes*”.

Los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez definen la expropiación forzosa como un poder de la administración de abatir y hacer cesar la propiedad y las situaciones patrimoniales de los administrados (potestad expropiatoria); y, como un sistema de garantías ofrecidas a los perjudicados que sufren sobre su patrimonio la violenta inmisión administrativa. Esta definición se basa en una doble dimensión, por un lado, la expropiación forzosa como potestad pública, es decir, una potestad administrativa que se les confiera a las entidades públicas para poder ejercer este mecanismo administrativo. Y, por otro lado, determinan que la expropiación es un conjunto de mecanismos protectores de la propiedad, esto es, que su legitimidad depende de que ejerza siempre asegurando la protección del patrimonio de los afectados, en definitiva, como una garantía patrimonial y constitucional.

En definitiva, podemos definir a la expropiación como un negocio jurídico en el ámbito del Derecho Público, que es consecuencia del ejercicio de la correspondiente potestad ejercida por las administraciones competentes, fundamentada en unas garantías esenciales para el sujeto expropiado. Este negocio es un negocio formal, puesto que requiere la presencia y actuación de una Administración Pública, y, que fundamentalmente, la práctica de tal potestad se realice a través de un procedimiento predeterminado y para un determinado objeto, que sería la privación de una situación jurídica patrimonial protegida por el ordenamiento jurídico español que es regida por el Derecho Privado ².

1. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ, T. R.: “*Curso de Derecho Administrativo*”, vol. II, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 16^a ed., 2020, págs. 217 y ss.

2. GALLEGO CÓRCOLES, I.: “La Expropiación Forzosa. Garantías sustanciales”, en AA.VV. (PUERTA SEGUIDO, F.): “La Expropiación Forzosa. Teoría y práctica de la ejecución”, Ed. Tirant to Blanch, Valencia, 2019, pág. 487.

Ahora bien, como ya deberíamos conocer todo ejercicio de la administración se tiene que realizar con una serie de garantías con respecto a los particulares que se ven afectados por la potestad expropiatoria (expropiados). Esta garantía frente a los particulares de un modo general se configura con unos u otros instrumentos. Por ello, podríamos llegar a la conclusión que la potestad de expropiar es construida como un poder con una serie de límites concretos que normalmente se funcionalizan como validez de tal expropiación, que como consecuencia de la práctica surge el deber para el beneficiario de abonar una indemnización al expropiado, y, por último, el derecho al expropiado a recobrar el bien objeto de la expropiación como consecuencia de la inactividad de la administración para activar la *causa expropriandi* ³.

La causa expropriandi es el elemento fundamental de la potestad expropiatoria debido a que la expropiación se legitima debido a una causa precisa, tasada y estima, conforme con el art. 33. 3 CE: “por causa justificada de utilidad pública e interés social”. En la LEF se reitera en el art. 1.

Además, debemos recordar que toda potestad administrativa se ejerce o esta fundamentada en un fin, genéricamente público que se especifica en la norma que se crea, y que crea la causa a la efectividad cumplida para el acto concreto. Debemos distinguir ambas cosas, la expropiación esta ordenada como fin de utilidad pública, y es la Ley la que predetermina en cada caso de debe entenderse por fin de utilidad pública o interés social.

Igualmente, debemos comprender que el fin de la expropiación no es la mera privación, sino el destino posterior para el cual se encamina tras la privación expropiatoria. Lo determina el art. 9 LEF: “previa declaración de utilidad pública o interés social del fin que haya de afectar el objeto expropiado”. Es decir, la expropiación tiene como función la transformación de los bienes o derechos expropiados para utilidad pública o interés general. Por lo tanto, la expropiación es un mecanismo, elemento dentro de las funciones del poder público para satisfacer el interés general, por ejemplo, construir un hospital expropiando terrenos ⁴.

³. GARCÍA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ, T. R.: *op. Cit.*, pág. 352.

⁴. *Idem*, pág. 355.

Por todo ello, se justifica que la causa expropriandi se inserte en el fenómeno expropiatorio de un modo permanente, por lo tanto, no es solo necesaria en el momento previo de autorizar o abrir el ejercicio de la potestad expropiatoria, sino que queda ligada al destino como causa expropiatoria. El beneficiario de la expropiación queda obligado a realizar el destino específico para la validez de la expropiación, y cuyo incumplimiento puede ocasionar el derecho de reversión y sanciones ⁵.

En suma, la expropiación debe justificarse con una finalidad, predetermina por ley, de utilidad pública o de interés; sin esta causa o finalidad no cabe iniciarla, y finalmente hay que darle legitimidad a esta causa con la transformación del bien o derecho expropiado.

2) LA REVERSIÓN ADMINISTRATIVA.

La reversión expropiatoria es la garantía última que se le concede a los particulares con el fin de contrarrestar la posible inactividad de la Administración con motivo del ejercicio de la potestad expropiatoria ⁶.

El derecho de reversión constituye un derecho subjetivo que se reconoce a favor del expropiado o sus causahabientes con la finalidad de recobrar el bien expropiado si se verifica alguno de los supuestos contemplados en la LEF (Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa).

En atención con lo anteriormente expuesto podemos definir el derecho de reversión como una garantía fundamental y última del ciudadano en su relación con la Administración Pública en el cual se le reconoce el derecho a recuperar un bien que fue objeto de expropiación cuando desaparezca la causa de utilidad pública o interés social que motivo la privación ⁶.

⁵ RUÍZ LÓPEZ, M. A.: “Las Garantías Jurídicas tras la Expropiación Forzosa: estudios sobre reversión expropiatoria y revisión judicial del justiprecio”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Madrid, 2021, pág. 20 y ss.

⁶ GALLEGO CÓRCOLES, I: *op. cit.*, pág. 487.

Como ya hemos señalado con anterioridad la *causa expropriandi*, que es el fin u objetivo de la expropiación que le da legitimidad para la privación de ese bien o derecho, debe mantenerse a lo largo de todo el trámite del procedimiento. Cuando esta causa se divaga en el tiempo, debido a que el beneficiario adquirente no destina este a la finalidad con la cual justifico la expropiación surge el derecho al expropiado de recuperar este bien a través de la reversión. Podemos determinar que una vez, llegados a este punto, la operación expropiatoria ha fracasado ⁷.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo destaca que: “ese derecho, cierra el círculo de garantías sobre las que pivota la institución expropiatoria en nuestro sistema jurídico, no implica una mera declaración genérica y abstracta sino la potestad de obtener la retrocesión de concretos y determinados bienes que en su día fueron expropiados”.

En definitiva, el derecho de reversión, aunque tiene sus raíces en la expropiación, es un derecho nuevo y autónomo, a través del cual se actúa conforme a la ley vigente en el momento de ejercitarse. En general la reversión tiene seis rasgos fundamentales: surge de manera automática por la desaparición sobrevenida del fin que justifico la expropiación, es un derecho de configuración legal, se rige por el derecho vigente en el momento de su nacimiento, tiene como efecto la devolución del bien y la indemnización reversional, da lugar a un derecho de adquisición preferente, y, se exige un rigor formal para su ejercicio ⁸.

⁷ GARCÍA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ, T. R: *op. cit.*, pág. 242.

⁸ PAREJO ALFONSO, L.: “Lecciones de Derecho Administrativo”, 11^a ed., Ed. Tirant to Blanch, Valencia, 2021, págs. 1084 y 1085.

a. EL DERECHO DE REVERSIÓN EXPROPIATORIA EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

El derecho de reversión en nuestro ordenamiento jurídico ocupa el lugar dentro de la cláusula del Estado Social del Derecho de Propiedad en tanto que su origen se encuentra como garantía fundamental de los ciudadanos frente a las actuaciones abusivas por parte de la Administración; todo ello debido a la existencia de prerrogativas como instrumentos para la realización de interés públicos conforme con el art. 103.1 CE; que confiere, por un lado, el reconocimiento de los derechos individuales tutelados en la Constitución, y por otro lado, en el art. 33.3 CE el instrumento de la expropiación con finalidad de utilidad pública o interés social.

Esta cláusula del estado social es la que orienta la acción pública junto con la interpretación que se hace del ordenamiento para asegurar las condiciones materiales de existencia de la sociedad mediante la intervención de los poderes públicos; así como las limitaciones ha determinado derechos como es el derecho de propiedad del art. 33 CE.

Pero este derecho de propiedad no se puede entender como un derecho absoluto frente a otros derechos constitucionales. El Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1993 de 9 de julio a determinado que: "... En un Estado social y democrático de Derecho, como el que proclama el art. 1 CE, es lícitamente posible para el legislador introduzca límites y restricciones al ejercicio de derecho de contenido patrimonial, como son los de propiedad y libertad de empresa, por razones derivadas de su función social".

Es por todo lo anterior, que podemos decir que el derecho de propiedad del suelo es un derecho constitucional que vincula a los poderes públicos a fin de delimitar su contenido debido a la naturaleza propia de los bienes y en atención a sus características.

Esta interpretación constitucional se puede sintetizar en: el derecho de propiedad tiene una doble vertiente (garantía y derecho subjetivo), el concepto de derecho de propiedad se configura en un conjunto de derecho y obligaciones establecidos en atención al interés general, el derecho de propiedad es regulado en una pluralidad de regulaciones específicas debido a los diferentes tipos de propiedad; y finalmente, es función social del derecho de propiedad responder al interés general.

Ahora bien, el legislador no podrá imponer labores o limitaciones que no sean razonables, según determina la STC 170/1989, de 19 de octubre, que determina: “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 no es fácil de determinar. En este sentido la doctrina la fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o desde los intereses individuales, sino que debe incluirse igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida como límite externo a su definición o a su ejercicio”.

Por este motivo, el art. 33.3 CE establece unas garantías con respecto a esa propiedad privada. Es decir, a tenor del precepto, solo si se cumplen con los requisitos que el artículo determina pueden los ciudadanos ser desprovistos de su propiedad sobre un bien, derecho o interés, ya que la propiedad cede ante la subordinación de satisfacer las necesidades del interés social.

Pero frente al poder expropiatorio se constituyen tres garantías: un fin de utilidad pública o interés social, el derecho del expropiado a ser indemnizado, y, la realización de la expropiación a través del procedimiento establecidos en las leyes.

Una vez, hemos determinado que el derecho de propiedad es garantía esencial de la constitución, que versa sobre una serie de límites y prerrogativas. Debemos determinar si el derecho de reversión forma parte del mismo o no, ya que la expropiación debe estar fundamentada en una necesidad de utilidad pública o interés social, y cuando esa *causa expropriandi* desaparece surge el derecho a recobrar el bien o derecho expropiado.

El art. 33.3 CE no menciona expresamente el derecho de reversión, pero el Tribunal Constitucional lo configura como un derecho de configuración legal. En definitiva, el TC niega la garantía esencial al derecho de propiedad de la reversión. El derecho de reversión se define como un derecho de configuración legal, que el legislador puede modularlo en cuanto al plazo de eficacia, o en ciertos supuestos eliminarlo total o parcialmente.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta cuestión referida al posible carácter consustancial de la reversión en la STRC 166/1986, de 19 de diciembre. En esta sentencia, discierne entre el destino de la expropiación y el fin expropiados determinando que el ámbito de la expropiación abarca desde la causa expropiandi hasta el fin que determine. Poco después en la STC 67/1988, de 18 de abril, defiende el carácter meramente legal del derecho de reversión y lo consolida la interpretación del derecho de propiedad ⁹.

b. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

La regulación general del derecho de reversión es regulada por los arts. 54 y 55 LEF (Ley de Expropiación Forzosa); y los arts. 63 a 70 REF (Reglamento Expropiación Forzosa), aprobado por Real Decreto de 26 de abril de 1957.

El art. 54 LEF determina que: *“en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente”*.

Posteriormente se regulo en una Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que modifico el régimen general de la reversión dando una nueva redacción mediante una disposición adicional para modificar los arts. 54 y 55 LEF 12. En lo que respecta a la especialidad de nuestra Comunidad Autónoma de Canarias la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias determina en su art. 131. 3 C) que la reversión se rige por el ámbito de la legislación general de expropiación forzosa, por lo tanto no tiene ninguna peculiaridad.

⁹ RUÍZ LÓPEZ, M. A.: *op. cit.*, págs. 29 y ss.

Ahora bien, el derecho de reversión se vio regulado a través de las expropiaciones urbanísticas. Esta nueva regulación mantiene como piedra angular la obligatoriedad de que los bienes o derechos expropiados se destinen a un fin específico y que viene de venir establecido en el Plan, además, de determinar como regla general que la procedencia del derecho de reversión incoa debido a una modificación o revisión del planeamiento que altere el uso. Admitiendo esta regla última dos excepciones: que el nuevo uso estuviera justificado, y que el uso dotacional se hubiera implantado durante 8 años

Esta regulación urbanística del derecho de reversión es parcial, por lo tanto, se ha de completar con legislación general de la expropiación forzosa. Lo que a favorecido esta regulación urbanística previa es una introducción de la posterior reforma denominada LOE. La LOE lo que viene a dar es continuidad a la Ley del Suelo de 1998, puesto que adelanta la operatividad del régimen de reversión.

El nuevo régimen jurídico introducido en la Ley de Expropiación forzosa contempla dos excepciones que ya estaban previstas en el antecedente urbanístico. Nuevo régimen que excluye la anterior excepción de la mutación del concreto destino público de los bienes en el periodo de diez años. Cuestión que plantea la duda de si esta nueva regulación sustituye a la regulación urbanística especial.

Pero, el derecho de reversión en la actualidad se encuentra ligado a la legislación vigente en el momento de su ejercicio, aun cuando su procedimiento expropiatorio haya sido previsto por una normativa que regula cosa distinta. Esto se debe a que el derecho de reversión nace cuando caben alguno de los supuestos legalmente establecido en el art. 54.1 LEF. Por lo tanto, es un derecho nuevo y autónomo respecto del expediente expropiatorio.

La nueva normativa del derecho de reversión puede acarrear una serie de problemas, relacionados con su aplicación retroactiva y la afectación de derechos. El Tribunal Supremo determina que esta reforma legislativa favorece a la Administración ya que establece un límite temporal en el sentido de que dicha reforma legislativa le ha permitido denegar la reversión pretendida por los expropiados.

Para resolver esta cuestión el Tribunal Supremo en su STS de 23 de marzo de 2010 determino que la disposición transitoria 2ª LOE establece que: “no será de aplicación lo establecido en la disposición adicional 5ª a aquellos bienes y derechos sobre los que la entrada en vigor de la ley se hubiera presentado la solicitud de reversión”.

Esto viene a determinar que la reforma legislativa ha favorecido a la Administración estableciendo un nuevo régimen temporal en el sentido de que le ha permitido rechazar la reversión solicitada por los expropiados favoreciéndose de que no exista prueba de que la administración haya demorado la entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación ¹⁰.

El nuevo régimen jurídico con respecto a los plazos viene predeterminado por el art. 54. 3: “*Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio.*

En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

- a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.*
- b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio.*
- c) Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación”.*

c. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El fundamento constitucional de la reversión viene predeterminado en el art. 149.1. 18º CE, donde se le atribuye al estado la competencia en exclusiva en materia de expropiación forzosa. Ahora bien, la STS 37/1987, de 26 de marzo, reconoce que esta exclusividad es consecuencia del carácter reservado de la legislación expropiatoria, no solo con la finalidad de establecer las bases o la legislación básica como ocurre en otros ámbitos. Además, se pretende evitar que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes dependiendo del territorio nacional en donde te encuentres.

Pero dada la competencia en exclusiva de las CCAA en materia urbanística, esta sentencia lo que viene a determinar es que la competencia autonómica y estatal, reconoce competencia autonómica para que el legislador autonómico pueda establecer las causas que justifiquen la expropiación y los procedimientos especiales o específicos.

Por lo expuesto anteriormente podríamos determinar que la competencia de la CCAA de Canarias es: establecimiento de la *causa expropriandi*, la regulación de los procedimientos administrativos para la expropiación y la regulación de procedimientos expropiatorios especiales.

¹⁰ RUÍZ LÓPEZ, M. A.: *op. cit.*, págs. 35 y ss.

¹¹ *Ibidem.*

d. SUPUESTOS LEGALES Y CONDICIONES DEL EJERCICIO.

El ejercicio del derecho de reversión tendrá lugar cuando se haya completado la expropiación forzosa, es decir, la transferencia coactiva del bien, que se puede determinar mediante la comprobación de que se ha iniciado el expediente de expropiación. Esta expropiación ha de estar consumada, para dar lugar a la responsabilidad patrimonial (justiprecio) y estar identificado los bienes que se vayan a ser objeto de reversión, es decir, para que las partes puedan restituirse los bienes o derechos que han formado parte del ejercicio expropiatorio.

Ahora bien, ha habido casos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los que se ha admitido el derecho de reversión en supuestos donde el bien no consiste en una expropiación propiamente dicha, sino que a través de un contrato administrativo de ha producido una donación por particulares y afectada a la prestación de un servicio público, como viene determinado en la STS de 10 de mayo de 1988.

Analizando todo lo anterior, debemos determinar que si no se llega a iniciar el expediente expropiatorio, y mucho más importante, si no se declara el bien o derecho de utilidad pública o interés social no existe ni expropiación ni reversión alguna. Es decir, aunque medie acuerdo entre la Administración expropiante y el interesado porque queda dentro del ámbito privado. Tampoco existe acuerdo cuando exista convenio urbanístico a través del cual la administración se compromete a calificar los terrenos determinado los diferentes usos, y el propietario cede bienes para dotaciones ¹².

¹² GALLEGO CÓRCOLES, I: *op. cit.*, pág. 489.

El art. 54 LEF reconoce tres supuestos o causas legales que se mantiene en el mismo punto tras la reforma de la LOE. Así pues el derecho de reversión siempre que no concurra ninguna circunstancia excluyente se produce en las siguientes circunstancias, que detalla el art. 63 REF:

a) No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio.

El derecho de reversión surgirá en este supuesto cuando la obra o servicio que la legitimaron no se lleve a cabo. En este caso, puede ocurrir que la propia administración notifique de forma expresa al expropiado de que dicha obra no se va a ejecutar o implantar el servicio.

Desde aquí, el expropiado contara con el plazo de tres meses a contar desde la notificación para ejercer su derecho de reversión; plazo que se interpreta como caducidad, es decir, que no se ve interrumpido.

La jurisprudencia determina que debe existir esa notificación personal al expropiado para poder ejercer ese derecho. Sin embargo, lo más habitual en la práctica es que la Administración no efectúe declaración, es por ello, que el legislador ha tenido que determinar en que momento podemos intuir de que modo podremos presumir que la Administración no tiene la intención de ejecutar esa obra o servicio. El art. 54.3 b) y c) LEF establece dos presunciones:

La primera, tras el transcurso de cinco años desde que la Administración tomara posesión de los bienes o derecho expropiados y no se hubieran iniciado la obra o implantado el servicio. Y un segundo supuesto, en el cual, transcurrido dos años desde que se suspendieran obras o actuaciones para el establecimiento del servicio, por una causa imputable a la Administración o al beneficiario, sin que se hayan producido actos para su reanudación, actos que tiene que ser expresos ¹³.

b) Existencia de sobrantes.

En los casos en los que resultara que hay bienes sobrantes, que no fueron utilizados en la ejecución de la obra o implantación del servicio surgirá el derecho de reversión, es

decir, que no fueran necesarias la totalidad del bien expropiado y que no exista previsión futura para ello.

La característica la reversión en la existencia de sobrantes es la concurrencia de unas determinadas circunstancias: que se haya producido la expropiación de los mismos como parte integrante de los bienes o derechos indispensables para el fin de la expropiación, que una vez realizada la obra quede alguna parte sobrante de dichos bienes, y, que el derecho de reversión se ejercite en las condiciones de tiempo y forma que se establecen en los preceptos que lo establezcan. Es decir, una vez, notificado el perjudicado por la Administración, dispondrá de tres meses a contar desde esta notificación para poder ejercer su derecho.

En el caso, de que no exista dicha notificación, la LEF establece que el expropiado podrá ejercer su derecho de reversión siempre que no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de los bienes expropiados (art. 54.3 a LEF) ¹⁴.

c) Desaparición de la afectación.

Surgirá efectos el derecho de reversión en los cuales desaparezca la afectación, por desaparición de la obra o servicio que legitimo la expropiación, o por extinción del fin público al que aquellos atendían. En este supuesto también es necesario la notificación por parte de la Administración al expropiado, para que puedan ejercer su derecho en el plazo de tres meses. En el caso de que la notificación no se produzca, el derecho de reversión surgirá a partir de la fecha de desaparición del fin que debe constar de manera inequívoca, y siempre que no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión.

Pero este supuesto tiene un limite temporal, introducido con la reforma de la LEF del año 1999, en la cual se dispone que no habrá derecho de reversión “*cuando la afectación al fin que justifico la expropiación a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o establecimiento de servicio*”. Lo que viene a determinar es que si la afectación al fin que se legitimo la expropiación se prolonga durante un mínimo de diez años, el derecho de

reversión desaparece automáticamente, por lo que genera que la Administración pueda disponer de esos bienes de manera libre.

En cambio, existen otros supuestos en donde la afectación sobre un bien expropiado no desaparece sino que sufre una modificación, es decir, pasan a estar destinados a otras obras, servicio o finalidades diferentes por las que inicialmente se ejerció la potestad expropiatoria. Entonces se produciría un cambio de afectación que también excluye el derecho de reversión, siempre y cuando: la nueva afectación debe de ir destinada a un fin de utilidad pública o interés social; además, de la obligación de la Administración de dar publicidad suficiente a este cambio a fin de que el expropiado pueda alegar cuando estime oportuno en defensa de su derecho de reversión o solicitar la actuación del justiprecio que no se hubiera ejecutado ¹⁵.

¹³ RUÍZ LÓPEZ, M. A.: *op. cit.*, págs. 60 y ss.

¹⁴ *Idem*, págs. 67 y ss.

¹⁵ *Idem*, págs. 73 y ss.

e. EXCEPCIONES DEL DERECHO DE REVERSIÓN.

El derecho de reversión se excluye en dos supuestos introducidos en la disposición adicional de la ley expropiatoria. Lo que fundamenta estos supuestos es la finalidad de restringir la operatividad de este ejercicio.

La primera exclusión es la nueva afectación a un fin de utilidad pública o de interés social. Recogido en el art. 54.2 LEF, según el cual se determina que no hay lugar al derecho de reversión: “cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justifico la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social”.

Podríamos determinar, que la supresión del derecho de reversión en este supuesto se produce porque surge una nueva causa expropiandi que justificaría una expropiación posterior. Es por ello, que la integración de esta nueva causa necesita que se reúnan una serie de requisitos para poder justificar el nuevo fin de utilidad pública o interés social.

El art. 54.2 LEF determina, que como primer requisito, será preciso que se motive adecuadamente la existencia de esa causa de utilidad pública o interés social, que coincida en los mismos bienes y derechos, acreditando, la necesidad de ocupación. Como segundo requisito, la norma legal exige que esa utilidad pública o de interés social, haya sido declarado.

En lo que respecta a la segunda exclusión del ejercicio del derecho, que se produce cuando la afectación al fin que justifico la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social durante diez años. Es decir, conforme en el art. 54.2. b) LEF, no surgirá el derecho de reversión, justificándolo en que, una vez producida la afectación efectiva del bien a la causa que motivo esa expropiación durante un periodo de tiempo lógico y razonable, esa causa expropiandi se consuma ¹⁶

¹⁶ GALLEGO CÓRCOLES, I: *op. cit.*, págs. 499 a 502.

f. EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN.

En primer lugar, analizaremos los requisitos subjetivos para poder ejercer el derecho de reversión que ha venido siendo regulado desde la LEF de 1954. Para que este derecho de reversión sea operativo hay que atender a lo determina la doctrina jurisprudencial: “no estamos, por tanto, en presencia de un derecho que habilite a su titular a ejercer un poder directo e inmediato sobre la cosa expropiado de suerte que le permita por su sola y libre voluntad obtener su recuperación sino que precisa para su perfeccionamiento del complemento de la voluntad administrativa. Precisamente esa necesidad de declaración administrativa impone la exigencia de un procedimiento previo que acredite la expropiación, la titularidad de los bienes y derechos y la concurrencia de los restantes requisitos para la existencia del derecho, procedimiento que se inicia mediante la solicitud del interesado y que finaliza mediante resolución expresa o presunta.” (STS de 5 de noviembre de 2010, recurso de casación núm. 2497/2007).

Por lo tanto, la legitimación activa para poder ejercerlo la tienen, los perjudicados o expropiados, los adquirientes, los herederos (en caso, de adquirir el ejercicio del derecho a través de la transmisión del mismo, *mortis causa*). en los casos de copropiedad cualquier comunero podrá ejercer el derecho puesto que se entiende que es en beneficio de la comunidad, siempre que no exista discrepancia de ninguno comunero o cotitulares del bien. En la STS de 8 de febrero de 2006 se ha reconocido, como supuesto específico, la legitimación de los liquidadores para obtener de la administración la retrocesión de los bienes. Además, se reconoce la legitimación a quien este suscrito a un convenio expropiatorio.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, conforme con el art. 54 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 el cual se solicite”. Lo que determina la doctrina jurisprudencial es que la legitimación pasiva corresponde a la Administración expropiante.

Dentro de la Administración será competente el órgano que tenga atribuida normativamente la competencia. Como regla general, si por ejemplo, fuera el Estado el órgano legitimado sería en base con el art. 24.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre,

del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que declara competente al ministerio u organismo que hubiera instado la expropiación, aunque el beneficiario sea un órgano completamente distinto. Analizando el beneficiario quien es titular de ese bien, corresponderá la competencia para resolver la Administración a la cual se encuentre vinculado.

Analizando los requisitos objetivos, podemos determinar que, en primer lugar, debe entenderse a la expropiación forzosa como la privación singular de la propiedad privada o derecho o interés patrimoniales legítimos, por lo tanto el objeto del derecho de reversión tiene que ser ese bien, derecho o interés patrimonial legítima.

Ahora, que pasa cuando se produce unas mejoras en ese bien o derecho que ha sido objeto de expropiación, el art. 55.2 LEF, regula la valoración del precio de readquisición, es decir, el justiprecio que vuelve a su patrimonio tiene que estar previsto de mejoras aprovechables que se hubieran podido producir y que puedan ser aprovechadas por el perjudicado. En estos casos, se procederá a una nueva valoración del mismo.

Los requisitos temporales del régimen de plazos se establece el plazo general de tres meses, a contar desde la notificación de alguna de las situaciones que determinan el nacimiento del derecho (art. 54.3 LEF). En concreto, la notificación se entiende como la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación o el propósito de no ejecutar la obra. Es decir, se ha ampliado el plazo de la anterior regulación un mes. Pero esto no quiere decir que no siga existiendo confusión que la contenida inicialmente en la LEF. Distingue dos supuestos en los que hubiera existido notificación de la inejecución de la obra, y, cuando esa notificación no se hubiese practicado.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2010 determina que: “el art. 54 establece una norma general para el caso de notificación de la Administración a los interesados, mientras que la falta de notificación es establecida por reglas específicas para los distintos supuestos de reversión”. Es decir, la regla general es el plazo de caducidad de tres meses no susceptible a interrupción, pero se admiten excepciones, como

por ejemplo, desde que se toma la posesión de los bienes los interesados pueden interponer el derecho sin que se produzca la caducidad.

La jurisprudencia ha venido declarando con persistencia que el acto de notificación personal representa una garantía imprescindible de los ciudadanos, es decir, que la notificación es un requisito inexcusable. Es por ello, que no es susceptible de ser suplido por la simple publicación oficial.

En lo que respecta a los plazos subsidiarios los hemos analizado con anterioridad en los supuestos donde procede el derecho de reversión. Pero en general podemos recordar que están previstos en el art- 54.3 LEF, la ley determina un régimen diferente con cada supuesto. En el caso de que se hubiera producido un exceso de expropiación cuando no hubieran transcurrido veinte años desde la consumación de la expropiación, el plazo de cinco años cuando no se hubiese comenzado la obra o establecimiento del servicio, y, finalmente, cuando las obras o el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas durante el plazo de dos años por causas que son imputables a la administración.

Ahora, por el contrario que el resto de los requisitos, la tramitación procedimental ha sufrido un gran problema interpretativo. Los arts. 54 y 55 LEF, no establecen reglas o criterios a seguir para tramitar el expediente reversional.

Sin embargo, el cauce formal por el cual se desarrolla el derecho de reversión se ha constituido por el procedimiento administrativo común, regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común. Sin excluir, que una vez agotada la vía administrativa, los perjudicados podrán acudir al recurso contencioso-administrativo ¹⁷.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ, T. R: *op. cit.*, pág. 344 y ss.

g. EFECTOS DE LA REVERSIÓN.

El primer efecto que podemos citar sería la restitución *in mora* de las prestaciones intercambiadas. El propio efecto de la estimación de la solicitud de reversión es la cesación de los efectos de la expropiación, de tal manera que, tanto el expropiado como los causahabientes tienen derecho a recobrar el bien expropiado, del mismo modo, de que el beneficiario de la expropiación tiene derecho a recuperar el justiprecio. Por ello, el art. 55 LEF otorga como primer efecto de la reversión al pago del precio o indemnización reversional, que analizaremos más adelante.

El segundo efecto, es el abono por parte de la administración de una indemnización sustitutoria, aunque el efecto de la reversión es la devolución del bien al expropiado o sus causahabientes, existen casos donde esa operación es jurídicamente imposible. En estos casos, el art. 66.2 REF establece que exista la posibilidad de una indemnización sustitutoria.

Este precepto establece dos requisitos para que operase dicha responsabilidad: que se hubiera producido una alteración indebida, y por lo tanto, una imposibilidad legal de la reversión; y, la imposibilidad legal de la reversión, es decir, cuando el bien estuviera destinado a un fin de utilidad pública o interés social.

Y, como tercer efecto de la reversión, el art. 54. 5º LEF, regula los efectos frente a terceros del derecho de reversión, estableciendo ciertos supuestos en los que no conste el derecho de reversión en el Registro de la Propiedad este no será oponible frente a terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos respectivos a derecho conforme con la Ley Hipotecaria ¹⁸.

¹⁸ GALLEGO CÓRCOLES, I: *op. cit.*, págs. 509 y ss.

h. PROTECCIÓN REGISTRAL.

La nueva normativa del derecho de propiedad puede producir diversos efectos indirectos hacia los terceros adquirentes. En atención con el art. 54.3 LEF, se opone el derecho de reversión a los terceros adquirentes que hubiesen inscritos sus títulos o derechos conforme la disposición de la Ley Hipotecaria, en el caso de que en el registro de la propiedad, si en el Registro no ha constado el derecho preferente de los reversionistas ¹⁹.

i. LA INDEMNIZACIÓN REVERSIONAL.

Obteniendo la reversión una resolución de la operación expropiatoria, y como consecuencia de su práctica se produce la devolución del bien expropiado, como efecto ha de acompañarse de la equivalente devolución del justo precio pagado en su momento por el beneficiario, devolución a favor de este y realizada por el expropiado. El art. 55.1 LEF determina: “es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado”.

Pero, el problema se haya en que existe un periodo de tiempo entre la expropiación y la reversión, y por el cual, se deteriora por el transcurso temporal el valor de la cantidad fijada en su día como justo precio. En un primer momento, el art. 54 LEF resolvía el problema mediante la estricta correspondencia con el régimen de retasación, de modo que determinaba que si ese periodo de tiempo era inferior a dos años se entendía el precio de la reversión es equivalente al de la expropiación, en cambio, si ese periodo superaba los dos años habría de proceder a una nueva tasación.

¹⁹ RUÍZ LÓPEZ, M. A.: *op. cit.*, págs. 89 y ss.

Tras la nueva redacción del art. 55 LEF, se ha optado por un procedimiento simple, como regla general; "... la actualización del justiprecio inicial conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el periodo comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión". Excepcionalmente, según el art. 55.2 LEF, se procede a una nueva valoración si el bien expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionen su valor o se hubiera incorporado mejoras o sufrido un menoscabo del valor.

Por ello, la regla general determina que el precio de la primera expropiación y la indemnización reversional, son equivalentes, con el posterior ajuste al valor nominal del dinero²⁰. El pago efectivo se tiene que realizar en el periodo máximo de tres meses desde la terminación de la vía administrativa.

3) JURISPRUDENCIA.

Como hemos determinado en el apartado anterior la problemática surge cuando a la hora de tramitar la indemnización reversional se sufre un deterioro del valor de los elementos patrimoniales. Es por ello por lo que el Tribunal Supremo en su STS 1814/2021 de 6 de mayo de 2021, ha determinado en su fundamentación jurídica que los elementos patrimoniales que hayan sido objeto de reversión deberán ser corregidos por una valoración en el periodo impositivo en que se vaya a producir dicha reversión. Es decir, como ya hemos dicho anteriormente la indemnización reversional no consiste en la devolución por parte del expropiado de la cantidad íntegra por la cual había sido indemnizado por la actividad expropiatoria. Sino que se tendría que realizar una revaloración del bien conforme al valor nominal del dinero en el momento de la reversión donde puede existir que haya un deterioro del bien y por tanto la indemnización reversional sea menor que la indemnización del justiprecio, o viceversa que haya una mejora²¹.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRIA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ, T. R: *op. cit.*, pág. 344 Y 345.

²¹ STS (Sala de lo Contencioso) de 6 de mayo de 2021 (rec. núm 1814/2021)

De hecho, el art. 55 LEF determina que: “Por *excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del Título II*”.

Ahora, analizando a las partes de la reversión, nos planteamos una cuestión, ¿pueden solicitar la reversión los herederos tras el fallecimiento del causahabiente? La respuesta es si. Con base en la STS 641/2003 donde se llega a la conclusión de que el derecho de reversión es un derecho de naturaleza autónoma y que puede ser transferible tanto por actos inter vivos como mortis causa ²².

4) CONCLUSIÓN.

La reversión administrativa se configura como una de las técnicas más singulares, polémicas y complejas que el ordenamiento jurídico confiere a los titulares ²³. Este mecanismo fue consecuencia de las constantes necesidades públicas que justificaron la privación de bienes o derechos, que posteriormente no eran objeto de la utilidad pública para la que habían sido expropiados, y por ello, surge la forma de que dichos bienes o derechos puedan ser devueltos a sus anteriores propietarios mediante la devolución de las correspondientes prestaciones.

Para poder entrar en el análisis en de la figura reversional es preciso estudiar con profundidad el régimen jurídico aplicable. Como ya hemos analizado en el trabajo anteriormente expuesto, la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que determina el derecho de reversión como una garantía legal, no incluida en el catalogo de garantías constitucionales de la expropiación. Ello no excluye la función social que se le atribuye a la propiedad.

²² STS (Sala de lo Contencioso) de 8 de febrero de 2006 (rec. núm. 641/2003).

²³ RUÍZ LÓPEZ, M. A.: *op. cit.*, pág. 10.

La competencia exclusiva conforme a las bases y legislación básica la tiene en exclusiva el Estado, pero esto no impide que le sean atribuidas al ámbito autonómico de una serie de competencias como, por ejemplo, la causa expropiandi de la potestad expropiatoria.

La actuación de los particulares en la figura reversional viene encuadrada en una serie de supuestos tasados en el art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa. Incluyendo en esta misma normativa una serie de excepciones donde se excluye su posible aplicación.

Ahora bien, la actividad probatoria no es una mera entrega al expropiado del bien o derecho del cual ha sido despojado porque no se ha conseguido la finalidad de utilidad pública en los supuestos tasados. Además, surge la obligación de entrega por parte de los expropiados del justiprecio que había sido objeto de indemnización como motivo de la expropiación. La ambigüedad aquí la determina en que no se tiene la obligación de devolver la cantidad concreta que fue objeto de indemnización, sino que se tiene que operar con el valor nominal del estado actual del bien en el momento de tramitar la reversión. Por ello, aunque sean equivalentes el justiprecio y la indemnización reversional, se entiende que esta última se realiza con un valor nominal del dinero.

En definitiva, podríamos determinar que la reversión es una garantía legal que pocos particulares conocen por el interés por parte de los poderes públicos de prolongar en el tiempo la causa que motivo la expropiación con finalidad y utilidad pública, y que esta expropiación se realiza de un modo peculiarmente cerrado, donde se expropia cuando es estrictamente necesario; por ejemplo, necesidad urgente de realizar un hospital.

La toma de posesión del bien o derecho revertido no tendrá lugar sin el previo pago de la indemnización reversional. El pago debe estar en el plazo máximo de tres meses desde que se termina la vía administrativa, sin perjudicar el posible recurso contencioso-administrativo que se pudiera estar planteando por parte del sujeto público.

Es una herramienta útil, versátil, compleja y singular, que podríamos determinar como una segunda oportunidad de esos bienes o derechos de ser aprovechados por sus anteriores propietarios en caso de no llegar a ser útil para el interés de los ciudadanos o porque dicho beneficiario no ha conseguido encaminar la finalidad para la que tuvo objeto la actividad expropiatoria.

BIBLIOGRAFÍA.

1. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGEZ, T. R.: “*Curso de Derecho Administrativo*”, vol. II, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 16^a ed., 2020.
2. GALLEGO CÓRCOLES, I.: “La Expropiación Forzosa. Garantías sustanciales”, en AA.VV. (PUERTA SEGUIDO, F.): “La Expropiación Forzosa. Teoría y práctica de la ejecución”, Ed. Tirant to Blanch, Valencia, 2019.
3. RUÍZ LÓPEZ, M. A.: “Las Garantías Jurídicas tras la Expropiación Forzosa: estudios sobre reversión expropiatoria y revisión judicial del justiprecio”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Madrid, 2021.
4. PAREJO ALFONSO, L.: “Lecciones de Derecho Administrativo”, 11^a ed., Ed. Tirant to Blanch, Valencia, 2021.