



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



Grado en: Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2017/2018
Convocatoria: Julio

ESTUDIO JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN
Jurisprudence study of the right of reversion

Realizado por la alumna D^a Melanie Hernández Brito
Tutorizado por el Profesor D. Francisco José Villar Rojas
Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas
Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

The Public Administration in his objective and interest to serve with objectivity to the purposes and general interests is the owner of the expropriatory power. This is presented as the most extreme form of limitation, since through it it will be possible to overcome the opposition or resistance on the part of the owners or holders of the right that is object of the expropriation.

Faced with the exercise of expropriatory power, the right of reversion is recognized in favor of the expropriated individuals. However, this right does not operate in an absolute manner, it requires that some of the cases assessed expressly in the law concur, along with a series of budgets that are legally provided for in Articles 54 and 55 of the Expropriation Act.

The reversion is configured as the last guarantee available to the subject expropriated against the expropriatory activity carried out by the Administration. The role of jurisprudence has been crucial in determining the content and scope of the different legal provisions after the reform that in 1999 modified the legal regime of this institution. The present work revises and analyzes this jurisprudence.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

La Administración Pública en su objetivo de servir a los fines e intereses generales es titular de la potestad expropiatoria. Esta se presenta como la forma más extrema de limitación, ya que a través de ella se logrará vencer la oposición o resistencia por parte de los propietarios o titulares del derecho objeto de la expropiación.

Frente al ejercicio de esta potestad expropiatoria, se reconoce a favor de los sujetos expropiados el denominado derecho de reversión. Sin embargo, este derecho no opera de forma absoluta, sino que requiere que concurra alguno de los supuestos tasados de forma expresa en la ley, junto a una serie de presupuestos que se encuentran previstos legalmente en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La reversión se configura como la última garantía de la que dispone el sujeto expropiado frente a la actividad expropiatoria llevada a cabo por la Administración y el papel de la jurisprudencia ha sido crucial a la hora de determinar el contenido y alcance de las distintas disposiciones legales tras la reforma que en el año 1999 modificó el régimen jurídico de esta institución. El presente trabajo repasa y analiza esa jurisprudencia.

ÍNDICE.

Abreviaturas.....	5
1. Introducción.....	6
2. Marco normativo.....	8
2.1. Regulación: vigencia del art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa....	8
2.2. Estructura del precepto.....	9
3. Concepto.....	11
4. Legitimación.....	13
5. Supuestos de reversión.....	14
5.1. Inejecución de la obra o no establecimiento del servicio.....	14
5.2. Existencia de bienes sobrantes.....	17
5.3. Desaparición de la afectación.....	19
6. Excepciones.....	21
7. Límites al ejercicio del derecho de reversión.....	25
8. Aspectos procedimentales.....	28
9. Restitución de la indemnización expropiatoria.....	31
10. Conclusiones.....	36
Jurisprudencia consultada.....	40
Bibliografía.....	43

Abreviaturas

Art/arts.	Artículo/s.
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
REF	Decreto de 26 de abril de 195, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

1. Introducción

El derecho de reversión se encuentra íntimamente ligado a la expropiación forzosa. El art.33.3 de la Constitución Española consagra que *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”*. La reversión se presenta como la última garantía que la ley concede a los propietarios expropiados tras la desaparición de la causa o fin que justificó la expropiación (STS de 30 de enero de 2006¹).

Uno de los hitos jurisprudenciales más relevantes acerca del derecho de reversión fue la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1988², sobre el caso RUMASA, en la que se resuelve un recurso de amparo interpuesto contra una serie de Acuerdos adoptados por el Gobierno en base a la disposición del art. 5 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, a través de los que se autorizaba la adjudicación directa de algunas sociedades del *Grupo Rumasa* a empresas privadas.

La parte recurrente alegaba que el Gobierno no podía ampararse en el mencionado artículo, ya que ello vulneraba el derecho de reversión que se consagra en el art. 33.3 CE, a la vez que se su actuación resultaría contraria al principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE al carecer de justificación objetiva y razonable.

Frente a ese argumento, el TC afirma que el tercer apartado del art. 33 CE *“revela la naturaleza del derecho de propiedad en su formulación constitucional”* al establecer garantías y límites al propio derecho y garantiza un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y el interés general. Además, sostiene que la reversión va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a su eventual incumplimiento, pero que *“no existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, (...). La diversidad, constitucionalmente legítima, de causas de expropiación, y de objetos a expropiar, hace del todo inviable el criterio igualatorio que los recurrentes pretenden en materia de reversión...”*.

¹ STS de 30 de enero de 2006. RJ 2006/2855.

² STC 67/1988 de 18 abril. RTC 1988\67.

La conclusión del TC es que el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión, por lo que se trata de un derecho de configuración legal que permite al legislador ordinario la posibilidad de adecuar las distintas situaciones de la realidad y darles un tratamiento diferenciado³.

Ese entendimiento es asumido de inmediato por los tribunales ordinarios. Así, la STS de 22 de octubre de 1992⁴ dirá que *“El derecho de reversión no tiene amparo específico en el precepto constitucional, primero porque éste no predica de la causa expropiatoria más que su carácter de «justificada», sin hacer alusión directa o indirecta a su condición de permanente o sucesiva. En segundo lugar, porque el entendimiento de la reversión como fundada en la ineficacia sobrevenida de la expropiación por extinción o desaparición de la «causa expropiandi», es tan sólo uno de los enfoques doctrinales y jurisprudenciales del derecho que nos ocupa, pero no el único.*

Así pues, sin desconocer la importante garantía que el derecho de reversión constituye para los expropiados, debe mantenerse que éste es un derecho entregado a disposición del legislador ordinario, es decir, un derecho de configuración legal, en los términos de la STC 67/1988, de 18 abril”.

Esta doctrina ha condicionado la regulación posterior de la reversión, con un marcado papel en la jurisprudencia emanada del TS. El estudio de su regulación legal lo pone de manifiesto.

³ Frente a esta postura, GARCÍA DE ENTERRÍA considera que el derecho de reversión forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad y, por tanto, deriva de esta premisa su carácter constitucional, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *“La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”*. *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, p. 266. GIMENO FELIU afirma que puede inferirse del art. 33 CE que el derecho de reversión es consustancial a la expropiación forzosa y al derecho de propiedad, en GIMENO FELIU, J. M., *“El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio”*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, p. 80. En un sentido similar, para GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, el derecho de reversión puede derivarse del reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada sin necesidad de su explícito reconocimiento, en GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *“Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria”*. *Revista de Administración Pública*, núm. 107, 1985, p. 112-133.

⁴ STS de 22 de octubre de 1992. RJ 1992/7977.

2. Marco normativo

2.1 Regulación: vigencia del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa

Con carácter general, la reversión expropiatoria aparece regulada en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y en el Reglamento de Expropiación forzosa de 1957. La disposición adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre modificó los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa y es la única modificación que se ha llevado a cabo hasta la actualidad.

De esa reforma, merece especial mención la Disposición transitoria segunda de la Ley 38/1999, al disponer que *“Lo establecido en la disposición adicional quinta no será de aplicación a aquellos bienes y derechos sobre los que, a la entrada en vigor de la Ley, se hubiera presentado la solicitud de reversión”*.

Cabe mencionar, entre otras, la Sentencia de 28 de noviembre de 2011 en la que el Tribunal se refiere a la fecha de ejercicio del derecho de reversión a efectos de aplicación de la nueva ley. Sobre esta fecha, *“en orden a determinar la norma aplicable al derecho de reversión, la disposición transitoria segunda de la ley 38/99, no fija el momento de aplicación de la nueva ley en atención de la fecha en que se produjo la expropiación, y ni siquiera en función del momento en que concurran los requisitos que condicionan el ejercicio del derecho de reversión, sino que tiene en cuenta única y exclusivamente, como fecha de inicio de la aplicación de la nueva ley, la fecha de ejercicio del derecho de reversión mediante la presentación de la correspondiente solicitud”*⁵.

En consecuencia, a efectos de determinar si resulta aplicable o no la nueva ley, deberá tomarse en consideración únicamente la fecha del ejercicio del derecho de reversión a través de la presentación de la solicitud, resultando irrelevante a estos efectos el momento en que se produjo la expropiación o aquel en el que concurran los requisitos necesarios para que surja el derecho de reversión.

⁵ STS de 28 de noviembre de 2011. RJ 2012/2492.

2.2 Estructura del precepto

A partir de 1999, el artículo 54 LEF se estructura del modo siguiente.

En primer lugar, se contemplan los supuestos en que opera la reversión, junto a los sujetos legitimados para ejercitar este derecho.

“1. 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”.

En el apartado segundo se hace referencia a determinados supuestos en los que no habrá derecho de reversión pese a cumplirse los presupuestos que prevé el apartado primero. Se trata de excepciones al derecho de reversión.

“2. No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes:

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

b) 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”.

El apartado tercero se refiere al plazo para solicitar la reversión cuando la misma haya sido notificada por parte de la Administración y cuando no haya sido notificada. En este último supuesto debe atenderse a los casos y condiciones que prevé expresamente el artículo.

“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''.

En el apartado cuarto se alude a la competencia para resolver acerca de la procedencia o no de la reversión.

''4. 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''.

Finalmente, el apartado quinto alude al derecho preferente de los reversionistas frente a terceros en el momento de recuperar el bien o derecho objeto de la expropiación.

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

El art. 55 LEF se refiere a la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, que se presenta como uno de los presupuestos para el

ejercicio del derecho de reversión conforme a lo que dispone el apartado primero de mencionado artículo⁶.

El cuadro se completa con los artículos 63 a 70 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. Estos preceptos se encuentran vigentes siempre y cuando no se opongan o resulten incompatibles con la redacción de los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa.

3. Concepto

El denominado derecho de reversión surge -o puede surgir- cuando se altera el motivo o la finalidad que justificó la expropiación, es decir, cuando desaparezca la *causa expropriandi*, siempre y cuando se cumplan los presupuestos que menciona la ley

El derecho de reversión también es llamado derecho de retrocesión⁷ por los tribunales. Sobre el concepto, resulta de gran relevancia la STS de 30 de enero de 2006⁸ en la que el Tribunal Supremo se refiere al derecho de reversión como *“el reverso de la expropiación, la última garantía que la Ley concede a los propietarios cuando desaparece la causa o fin que motivó la expropiación, entendida ésta, según el artículo*

⁶ Art 55 LEF: *“1. Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión. 2. Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del Título II de esta Ley.*

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

⁷ STS de 10 de julio de 2012. RJ 2012/7804.

⁸ STS de 30 de enero de 2006. RJ 2006/2855.

1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, como la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos´´.

Para la jurisprudencia, se trata de un derecho de naturaleza autónoma. Así, entre otras, STS 19 de noviembre de 2010 o STS 24 de enero de 2002⁹, en la que el Tribunal considera que *``debe recordarse que la reversión, según reiterada jurisprudencia de esta Sala, surge cuando, una vez consumada la expropiación, se produce alguno de los supuestos contemplados en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 y siguientes del Reglamento, siendo un derecho de configuración legal –de condición resolutoria creada por la Ley lo calificaba la sentencia de 11 de abril de 1989 (RJ 1989, 2837) –, de naturaleza autónoma, transmisible por actos «inter vivos» y «mortis causa»´´.*

En todo caso, para que surja es obligada una transferencia coactiva o forzosa del bien o derecho. Cabe mencionar, entre otras, la STS de 25 de febrero de 2003¹⁰ o la Sentencia del TSJ de Cataluña de 23 de junio de 2009¹¹ que establece que *``De los antecedentes administrativos no se aprecia en ningún modo la existencia de un expediente de expropiación forzosa en la adquisición de la citada finca, esto es, de una venta forzosa de la misma´´.* Argumenta así el Tribunal que es fundamento básico del instituto de la reversión que los bienes adquiridos por la Administración no lo sean en venta voluntaria.

En consecuencia, puede afirmarse que el derecho de reversión no existe cuando se trate de una transmisión voluntaria por parte del expropiado, ya que entonces dicho negocio quedaría al margen de las reglas de la Ley de Expropiación Forzosa excluyendo, por tanto, el derecho de reversión. Sin embargo, todo ello debe diferenciarse del supuesto en que las partes lleguen a un acuerdo a la hora de la fijación del justiprecio, en que la reversión sí que puede surgir (art. 24 LEF).

En suma, puede definirse el derecho de reversión como una facultad que el Ordenamiento Jurídico confiere a los propietarios expropiados una vez que desaparezca la *causa expropriandi* consistente en la recuperación del bien o derecho objeto de

⁹ STS de 24 enero 2002. RJ 2002\661.

¹⁰ STS de 25 de febrero de 2003. RJ 2003/3633.

¹¹ STSJ de Cataluña núm. 577/2009 de 23 de junio de 2009. JUR 2009/426271.

expropiación cuando concurren los presupuestos que de forma expresa prevé la ley. Se trata de un derecho de naturaleza autónoma y configuración legal que no se incluye dentro de las garantías que consagra el art. 33.3 CE.

4. Legitimación

El derecho de reversión se reconoce al expropiado y a sus causahabientes de conformidad con lo que dispone el artículo 54.1 LEF.

En primer lugar, resulta conveniente precisar respecto la legitimación pasiva que, tras la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa, el vigente art. 54.4 LEF establece que la Administración competente para resolver sobre la reversión es aquella en cuya titularidad se halle el bien expropiado en el momento en que se solicite la reversión o bien a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos, con independencia de que haya sido o no la Administración expropiante¹².

Por su parte, centrando la atención en la legitimación activa, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera, en los supuestos de cotitularidad de derechos expropiados, que es válido el ejercicio del derecho de reversión, cuando el mismo se ejercita por uno o varios de los cotitulares, siempre que no conste oposición de los demás y que resulte acreditada la condición de causahabientes en los solicitantes de la reversión con respecto al primitivo expropiado (STS de 7 de septiembre de 2006¹³). En este sentido, la falta de prueba por los actores de su condición de causahabientes conllevará la desestimación del recurso, al presentarse como consecuencia directa de tal carencia probatoria la de entender que no ostentan derecho a solicitar la reversión de la finca en su día expropiada¹⁴.

¹² Se desarrollará esta cuestión al hacer referencia a los aspectos procedimentales del derecho de reversión (apartado 8).

¹³ STS de 7 de septiembre de 2006. RJ 2006/7329.

¹⁴ GALÁN GALÁN afirma que no resulta necesario tener que hacer referencia expresa a los causahabientes en materia de legitimación activa del derecho de reversión, ya que los herederos del expropiado le sucederán en la titularidad de ese derecho al no tratarse de un derecho personalísimo ni intransmisible. No se trata de un derecho que se extinga con la muerte del sujeto expropiado, en GALÁN GALÁN, A., "El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial", Ed. Lex Nova, Valladolid, 2002 p. 68.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2006¹⁵ se reconoce legitimación para el ejercicio del derecho de reversión a los liquidadores de una sociedad anónima. Se hace referencia a la función de los liquidadores y a una interpretación amplia y finalista de lo que dispone el art. 384 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, con la finalidad de liquidar el patrimonio en las condiciones económicamente más razonables tendentes a obtener la suficiente rentabilidad en beneficio de los socios como destinatarios finales del resultado de la liquidación.

Especial consideración merece la transmisibilidad del derecho de reversión. El Tribunal Supremo, en la mencionada Sentencia de 8 de febrero de 2006, considera que este derecho tiene un contenido patrimonial y, como tal, resulta susceptible de negociación y transmisión, incluso con anterioridad a que se produzca en los supuestos contemplados en el artículo 54 LEF. Por tanto, el derecho de reversión es un derecho transmisible por actos inter vivos y mortis causa¹⁶.

5. Supuestos de reversión

5.1 Inejecución de la obra o no establecimiento del servicio.

Una vez que se ha producido la expropiación, puede ocurrir que la obra o servicio previstos no se lleven a cabo (art. 54.1 LEF). Se considera, con base en lo que dispone el art. 64 REF, una obra no ejecutada o un servicio no establecido, cuando la Administración manifestare su propósito de no llevar a cabo la obra o de no implantar el servicio, bien sea por notificación directa a los expropiados, bien por declaraciones o actos administrativos que impliquen la inejecución de la obra que motivó la expropiación o el no llevar a cabo el establecimiento del servicio.

Igualmente, cuando hayan transcurrido 5 años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra.

¹⁵ STS de 8 de febrero de 2006. RJ 2006/738.

¹⁶ Criterio compartido por unanimidad de la doctrina. Para GIMENO FELIU resulta indiscutible la posibilidad de su transmisibilidad, en GIMENO FELIU, "El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio", ob. cit. p. 135.

En la Sentencia de 17 de junio de 1999¹⁷, cita el Tribunal Supremo la *“doctrina consolidada de esta Sala del Tribunal Supremo, que expresa que la inejecución 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 inejecución de la obra que constituyó la inicial finalidad de la expropiación”*.

En un sentido similar, en la Sentencia de 21 de marzo de 2018¹⁸ se alude a un terreno que fue expropiado en el año 1980 tras haberse declarado de interés nacional la puesta en riego y redistribución de la propiedad rústica de la zona. Posteriormente, la parte actora presentaba solicitud de reversión de aquellas parcelas que no hubieran sido puestas en riego al no haberse cumplido la finalidad de la expropiación y alega la concurrencia del supuesto de reversión previsto en el número 1 del artículo 54 en relación con el apartado 3 b). Ante ello, el Tribunal Supremo concluyó que el mencionado precepto no prevé el supuesto de reversión por una inejecución parcial.

Así, señala el Tribunal Supremo que *“en todos esos casos citados, la inactividad de la Administración en cuanto a la realización de la causa expropiandi, bien porque la actuación de la Administración no se llevó a cabo sobre la verdadera razón de la expropiación (puesta en riego), bien porque la actividad de ejecución de la obra no se inició, o en su caso, porque iniciada no continuó hasta su terminación, la Sala apreció la existencia de un abandono e inejecución de la obra o establecimiento del servicio que motivó la expropiación, circunstancia que no ha sucedido en este caso”*.

Por otra parte, el Tribunal Supremo distingue los supuestos en que se ha puesto de manifiesto una inejecución parcial y aquellos en que se produce un cumplimiento parcial del fin. En relación con el último de ellos, cabe mencionar la Sentencia de 23 de junio de 2008¹⁹. Así, precisa el tribunal que la obra se construyó en el plazo previsto

¹⁷ STS de 17 junio 1999. RJ 1999\5735.

¹⁸ STS de 21 de marzo de 2018. RJ 2018/1377.

¹⁹ STS de 23 de junio de 2008. RJ 2008/3265.

legalmente, pero la obra está en uso para otro fin de utilidad pública, como es el abastecimiento de agua a la población (no para la puesta en regadío).

En ella la parte recurrente (Junta de Extremadura) invoca infracción del art. 54 LEF argumentando que no ha habido inactividad total de la Administración con respecto al fin que justifica la expropiación, ya que la obra de construcción de la presa fue iniciada y concluida dentro del plazo legalmente previsto. Pero el Tribunal considera que no se alcanzó el objetivo último perseguido por el procedimiento expropiatorio consistente en la puesta en regadío, de manera que concurre el supuesto de hecho del art. 54.1 LEF referido a la ``no ejecución de la obra o establecimiento del servicio que motivó la expropiación``.

Si se produce una ejecución parcial²⁰, pueden distinguirse dos posibilidades: a) si se satisface la finalidad perseguida con la expropiación y b) en un sentido contrario, que la ejecución parcial no satisfaga la finalidad perseguida²¹.

a) En primer lugar, si se satisface la finalidad perseguida, ello no implica automáticamente que se declare el derecho de reversión a través de la vía de la existencia de bienes sobrantes, ya que debe tenerse en cuenta el presupuesto de que se haya realizado la obra o establecido el servicio (art. 65 REF) para poder afirmar que estamos ante este supuesto. Puede afirmarse, por tanto, que se exige la total ejecución de la obra o implantación del servicio. A este aspecto aludiremos en el próximo apartado al hacer referencia a la existencia de bienes sobrantes.

También puede suceder que las actuaciones que se hayan llevado a cabo, pese a no estar terminadas, afecten a la totalidad de los bienes expropiados en su día.

Finalmente, cabe la posibilidad de que, pese a que existan bienes sobrantes, no surja el derecho de reversión ya que estos bienes pueden ser objeto de futuras ampliaciones.

²⁰ Define GALÁN GALÁN la ejecución parcial como la ``realización de parte de las actuaciones necesarias para la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, de manera que transcurre el tiempo sin que se acometa la ejecución del resto, quedando los bienes expropiados sin aplicación``, en GALÁN GALÁN, ``El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial``, ob cit, p. 105.

²¹ En este sentido, GALÁN GALÁN, ``El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial``, ob cit, p. 105-106.

b) En segundo lugar, si no se satisface la finalidad perseguida con la expropiación, únicamente podrá surgir el derecho de reversión si se produce la suspensión de la ejecución (art. 54.3 c LEF) ya que cabe descartar los supuestos de existencia de bienes sobrantes por lo expuesto anteriormente y el de inejecución de obra o no implantación del servicio al exigir que no se hayan iniciado las actuaciones tendentes a ello²².

Atendiendo a lo expuesto anteriormente, cabe concluir que para que concurra el supuesto de inejecución de la obra o no establecimiento del servicio se requiere que exista por parte de la Administración una inactividad absoluta o bien una falta de identidad entre la obra o servicio que se ejecutó o implantó, respectivamente, y el fin pretendido. Es preciso, por tanto, la inejecución total de la obra sin que a ella pueda asimilarse la ejecución tardía o una inejecución parcial.

5.2 Existencia de bienes sobrantes.

El segundo supuesto de reversión previsto legalmente es la posibilidad de que una vez realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante²³ de los bienes expropiados (art. 54.1 LEF y art. 65 REF). La notificación por parte de la Administración de la existencia de terrenos o bienes sobrantes o de la desafectación, facultará a los titulares de los bienes o derechos expropiados o a sus causahabientes para solicitar la reversión. Asimismo, procederá ésta, en defecto de aquella notificación, cuando quedaren de hecho bienes o terrenos sobrantes y hubieran transcurrido cinco años desde la terminación de la obra o establecimiento del servicio.

²² Además de lo expuesto, puede hacerse referencia a dos supuestos que resultan problemáticos ya que se cuestiona si son subsumibles o no en el supuesto de hecho de inejecución de obra. Se trata de aquellos casos en que se retrasa el inicio de la ejecución de la obra, sin que exista inejecución (art. 54.3 b LEF) y aquellos que se ejecutan lentamente sin que exista suspensión (art. 54.3 c LEF).

En opinión de GALÁN GALÁN en estos dos supuestos no resulta posible el ejercicio del derecho de reversión al no concurrir ningún supuesto legal habilitante. Sin perjuicio de que puedan exigirse responsabilidades por las irregularidades que se hayan cometido, en GALÁN GALÁN, "El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial", ob cit, p. 105-106.

²³ Se plantea una doble interpretación por parte de GALÁN GALÁN, ya que, el art. 54 LEF alude también a la expresión "exceso de expropiación". En primer lugar, distingue que la Administración se ha excedido "ocupando más de lo previsto y determinado" y, en segundo lugar, que el legislador asimila y no distingue los supuestos en que ha habido un exceso de expropiación y en los que ha habido partes sobrantes, interpretación esta última que adopta el autor en GALÁN GALÁN, "El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial", ob cit, p. 134.

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2006²⁴, los sujetos expropiados para la construcción de un silo solicitan que se declare el derecho de reversión de los bienes sobrantes en los que se ha construido una plaza. Se refiere el Tribunal de Instancia a la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo que exige, junto al presupuesto básico de que la obra o servicio que se haya ejecutado, que no se den las circunstancias que permitan reconocer en los terrenos sobrantes un uso dotacional público, aunque sea distinto al que motivó la expropiación²⁵.

En la Sentencia de 23 de septiembre de 2002²⁶, el TS reconoció el derecho de reversión a los sujetos expropiados cuyos terrenos estaban destinados a la construcción de una zona deportiva, ya que los bienes sobrantes de dicha expropiación se destinaron a la construcción de Viviendas de Protección Oficial. Se refiere el TS que estos terrenos sobrantes han sido aportados por el Instituto de la Vivienda de Madrid a la Junta de Compensación «Ensanche Este Pavones-Este», operándose así un cambio de sistema de expropiación al de compensación de 388.268,21 metros cuadrados, frente a los 514.626,21 metros cuadrados inicialmente expropiados.

No comparte el TS el criterio seguido por el TSJ que consideró que no procedía la reversión en las expropiaciones de terrenos destinadas a dotaciones públicas si como consecuencia de las modificaciones o revisiones del planeamiento se altera su uso siempre que este sea igualmente y público²⁷.

Por otra parte, en la Sentencia de 5 de noviembre de 2008²⁸ se denuncia la infracción del art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, con base en la existencia de bienes sobrantes ya que las infraestructuras que motivaron la expropiación no ocupan la totalidad de las fincas expropiadas al haberse construido un cuarto depósito de agua y solamente se ocupa parte del subsuelo de la finca.

²⁴ STS de 7 de noviembre de 2006. RJ 2006/7136.

²⁵ No obstante, la desestimación por parte del TS del motivo invocado en el presente supuesto se centró en que había transcurrido el plazo previsto legalmente para el ejercicio del derecho de reversión.

²⁶ STS de 23 de septiembre de 2002. RJ 2002/10141.

²⁷ Este aspecto debe entenderse en relación con el apartado 6 que se refiere a las excepciones del derecho de reversión, concretamente la relativa a la desafectación del fin que justificó la expropiación y simultánea afectación a otro fin declarado de utilidad pública o interés social.

²⁸ STS de 5 de noviembre de 2008. RJ 2008/7002.

En la mencionada sentencia, el Tribunal Supremo exige que para que pueda surgir la reversión que la porción que se dice sobrante sea identificable. Así, el Tribunal de Instancia afirma que *“no sobra el suelo ni el vuelo, porque se utilice principalmente el subsuelo pues, obviamente, el suelo es necesario para la obra de reparación, o conservación o protección que el Canal de Isabel II realice sobre sus instalaciones”*.

Por tanto, atendiendo a la citada doctrina del Tribunal Supremo, puede considerarse que el derecho de reversión en caso de de bienes sobrantes exige que se acrediten las circunstancias de identidad y causalidad, es decir que sea identificable la porción sobrante. También puede suceder que se destinen los terrenos sobrantes a otro uso dotacional público lo que no implicaría necesariamente el derecho de reversión.

5.3 Desaparición de la afectación.

El tercer supuesto de reversión es la desafectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación, es decir, que *“desparezca la afectación”* en los propios términos de la LEF. Se regula en el art. 54 LEF y en el art. 65 REF de forma conjunta con la existencia de bienes sobrantes. Se exige en un sentido similar al expuesto en el caso de la existencia de bienes sobrantes, que se hayan realizado todas las actuaciones necesarias para la ejecución de la obra o establecimiento del servicio que motivaron la expropiación.

A efectos de ejercitar el derecho de reversión, la desafectación puede ser expresa o tácita. Así, será expresa cuando concorra acuerdo de la Administración y tácita cuando se deduzca de hechos que por su evidencia revelen dicha voluntad, *“correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafectación tácita una excepción a la regla general”*²⁹.

En la Sentencia de 25 de enero de 2005³⁰, el Tribunal Supremo apunta que el supuesto de desafectación previsto en el art. 54 LEF en su originaria redacción, presupone la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior

²⁹ STS de 7 julio 2008. RJ 2008\4400.

³⁰ STS de 25 de enero de 2005. RJ 2005/1622.

abandono, bien por desuso, bien por un cambio de uso, en cuyo caso la afectación desaparece.

Resulta de gran relevancia la Sentencia de 6 de julio de 2010 relativa a la *“Operación Chamartín”* referente a una serie de terrenos que fueron expropiados en su día para ser destinados a vía férrea y en la revisión del Plan General de Ordenación de Madrid, querían ser destinados a uso residencial con motivo de la citada operación. Los interesados solicitan la reversión al entender que los actos de la Administración evidencian una desafectación tácita. El Tribunal Supremo desestima el motivo basándose para ello en la siguiente argumentación:

“Resulta incuestionable que en el momento de solicitud de la reversión los bienes expropiados continúan afectos al uso que motivó la expropiación y por tanto no cabe admitir que la Sala “a quo” incurra en las infracciones del ordenamiento jurídico que pretenden los recurrentes”. Por otra parte, *“resulta evidente que el acuerdo expreso de desafectación sólo puede dictarse por la Administración expropiante, y que la desafectación tácita no puede deducirse de la Revisión del PGOUM realizada por una Administración distinta de la expropiante”*.

La Sentencia de 2 de febrero de 2010³¹ versa sobre una serie de terrenos que fueron expropiados con el objeto de construir el aeródromo militar de Reus. Con el tiempo, el aeródromo había ido perdiendo su uso militar y adquiriendo un uso meramente civil. El 28 de julio de 1998 se llegó a un acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el ente de Aeropuertos Españoles de Navegación Aérea (AENA) en virtud del cual el aeródromo se destinó exclusivamente a la aviación civil. Siguiendo su doctrina precedente, el Tribunal reconoce el derecho de reversión, ya que en supuestos similares ha señalado que el cambio de uso militar al civil suponía una desaparición del fin que en su día había justificado la expropiación.

La STS de 12 de enero de 2015³², estima el recurso de casación y reconoce el derecho de expropiación a la parte recurrente, argumentando el Tribunal Supremo que no puede dudarse que en el año 1983 se produjese la desafectación tácita del servicio y que

³¹ STS de 2 de febrero de 2010. RJ 2010/3210.

³² STS de 12 de enero de 2015. RJ 2015/185.

posteriormente ello fue confirmado por el acta expresa de desafectación de fecha 11 de diciembre de 1998 junto a la declaración de innecesariedad del inmueble y el posterior procedimiento de reversión solicitado. No comparte el Tribunal la fundamentación de la Audiencia y concluye que *“ exigir el "animus" o la voluntad de la Administración en orden a la renuncia de la propiedad del bien y su "facta concludentia" (conducta concluyente), comporta desnaturalizar la figura aquí tratada y confundirla con la derelicción o abandono, propiamente dicho, del dominio”*

De lo expuesto, cabe concluir que cuando se trate de una desafectación tácita, corresponde la prueba al solicitante de la reversión ya que esta se presenta como una excepción a la regla general. El supuesto referido a la desaparición de la afectación presupone la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono ya sea por desuso o por un cambio de uso, lo que implicaría que la afectación desaparezca.

6 Excepciones

Para que surja el derecho de reversión, se exige además de la existencia de alguno de los presupuestos a los que hemos hecho referencia con anterioridad, que no concurra ninguna de las circunstancias que excluye el apartado 2º del art. 54 LEF:

- a) En primer lugar, no habrá derecho de reversión cuando, simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación, se acuerde de forma justificada una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

Con anterioridad a la reforma operada por la entrada en vigor de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, la Ley de Expropiación Forzosa no hacía referencia expresa a qué sucedía en aquellos supuestos en que se produjese una alteración en la declaración de utilidad pública. Esta cuestión se encuentra regulada actualmente en el apartado a) del art. 54.4 al hacer referencia a una de las excepciones en la que no habrá derecho de reversión.

No sucedía así hasta el momento de su entrada en vigor, ya que resultaba aplicable el art. 66.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa que establecía la prohibición de la

realización de obras o el establecimiento de servicios distintos en relación con los terrenos o bienes expropiados a aquellos que motivaron la expropiación³³.

Sin embargo, debe señalarse que el art. 66 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa se encuentra vigente siempre y cuando no se oponga o resulte incompatible con la redacción de los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En la Sentencia de 15 de octubre de 2012³⁴ la parte recurrente alegó la vulneración del apartado a) del art. 54.2 LEF ya que se exige una simultánea afectación del bien desafectado y ello no se ha cumplido al producirse la desafectación en la modificación del PGM de Barcelona en el año 2000, mientras que la nueva afectación se produce en la modificación del PGM en el año 2003.

Niega el Tribunal Supremo tal consideración ya que la parte de la finca objeto del recurso había sido desafectada y posteriormente afectada a otra finalidad pública, y el Ayuntamiento procedió a actualizar el justiprecio de conformidad con el art. 54.2 a) LEF. Tras ello, la parte recurrente únicamente impugnó dicho acuerdo en el aspecto relativo al extremo de la superficie de la parte de la finca cuyo justiprecio debía ser actualizado, entendiéndose así el TS que mostró de forma expresa su conformidad con la actualización del justiprecio y no opera, por tanto, el derecho de reversión (art. 54.2 a) LEF).

Por otra parte, atendiendo a la necesidad de que la nueva afectación haya sido declarada de utilidad pública o interés social, resulta de gran relevancia la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2008³⁵ a la que hemos aludido con anterioridad al hacer referencia al cumplimiento parcial del fin que justificó la expropiación. La Junta de Extremadura alegó la vulneración del artículo 54.2 a) LEF ya que la obra está en uso para otro fin declarado de utilidad pública.

³³En su defensa, GARCÍA TREVIJANO GARNICA considera que *“aceptar este tipo de mutaciones supondría la admisión de expropiaciones por economía, lo que conllevaría una clara merma de las garantías del expropiado e impediría en multitud de casos la operatividad de la reversión”*, en GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. Cambio de afectación de bienes expropiados. *Revista de Administración Pública*, núm. 107, 1985, p. 164.

³⁴ STS de 15 de octubre de 2012. RJ 2012/11235.

³⁵ STS de 23 de junio de 2008. RJ 2008/3265: Construcción de una presa dentro del plazo legalmente previsto, pero la obra está en uso para otro fin de utilidad pública, como es el abastecimiento de agua a la población (no para la puesta en regadío).

Ante ello, considera el Tribunal que para que el nuevo destino del bien pueda enervar el ejercicio del derecho de reversión habría sido preciso que se hubiese acordado justificadamente y que se hubiese dado al expropiado la posibilidad de hacer alegaciones. Al no constar la situación descrita en el presente supuesto, el Tribunal declara el derecho de la recurrente a la reversión de las fincas. Además, alude el precepto a la posibilidad de que el primitivo dueño o sus causahabientes soliciten la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos.

Esta primera excepción que se refiere a la desafectación y simultánea afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social pretende evitar la reversión de los bienes o derechos expropiados para proceder posteriormente a la expropiación de los mismos -iter inutilis- y proteger los principios de economía procedimental y eficacia de la Administración³⁶.

b) En segundo lugar, tampoco habrá derecho de reversión, 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 establecimiento del servicio. En la práctica, este segundo supuesto no resulta problemático.

En la STS de 7 de noviembre de 2006³⁷ concluye el Tribunal que no resulta procedente el derecho de reversión al haberse prolongado la afectación durante más de diez años.

En la práctica, pese a no resultar problemática su aplicación, en numerosas ocasiones³⁸ sucede que los recurrentes consideran que la nueva redacción que ofrece la ley 38/1999 no resulta de aplicación a las expropiaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha modificación. Ante ello, la postura que mantienen los tribunales es firme, ya que establece la disposición transitoria segunda de la ley 38/1999

³⁶ DÍAZ FRAILE, J. M. (2012) ``El derecho de reversión expropiatoria y el registro de la propiedad´´. En Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (Coords.), Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, p. 578. Recuperado de: <https://dialnet-unirioja-es.accedys2.btk.ull.es/servlet/articulo?codigo=4043749>

³⁷ STS de 7 de noviembre de 2006. RJ 2006/7136: La expropiación para la construcción del silo se llevó a cabo en 1960 y una vez construido dejó de servir a sus fines en el año 1992. Por tanto, la desafectación se produce 32 años después.

³⁸ Entre otras, cabe mencionar la STS de 28 de noviembre de 2011. RJ 2012/2492.

que, para determinar el momento de aplicación de la nueva ley, se tendrá en cuenta la fecha de ejercicio del derecho de reversión mediante la correspondiente solicitud y no el momento en que se produjo la expropiación³⁹.

Esta segunda excepción resulta polémica en cuanto al por qué del plazo de diez años. Algunos autores consideran que existe una justificación jurídica para la fijación de dicho plazo, al ser este el que se establece en el artículo 1957 del Código Civil para la prescripción adquisitiva cuando interviene justo título y buena fe⁴⁰. Sin embargo, esta postura no resulta pacífica ya que, frente a ella, puede alegarse el plazo que se prevé en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana para las expropiaciones urbanísticas, así como las consideraciones del Tribunal Supremo respecto al plazo para el ejercicio de la acción revocatoria en las donaciones modales.

La legislación urbanística ha fijado el plazo en ocho años de acuerdo con lo que dispone el art. 47.1.a) del TRLS para aquellos supuestos en que se produzca una expropiación urbanística. Así, no procederá la reversión cuando ``el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años ``.

Por otra parte, respecto al plazo previsto para las donaciones modales cabe mencionar la STS de 20 de julio de 2007⁴¹ cuyos hechos pueden resumirse de la forma que se expondrá a continuación. Se produce en el año 1937 una donación por un particular al Estado español de dos fincas segregadas de otra mayor situadas en la isla de Tenerife y se hace constar en la escritura pública que dichos terrenos se donan para que el donatario ``lo destine a los fines o servicios que mejor estime``. El General Comandante Militar de Canarias acepta en representación del jefe de Estado la donación con el objetivo de destinar los terrenos al ``Ramo de Guerra y al objeto de destinarlos para campamento y campo de instrucción y de tiro``. Posteriormente, en el año 1997 el Ministerio de Defensa vende a través de subasta los terrenos mencionados a la Cooperativa de Viviendas

³⁹ Sobre este aspecto se ha hecho referencia en el apartado 1.1 Regulación: vigencia del artículo 54 LEF.

⁴⁰ Entre otros, DÍAZ FRAILE, ``El derecho de reversión expropiatoria y el registro de la propiedad``. En Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (Coords.), ob cit, p. 579. Frente a ello, GARCÍA DE ENTERRÍA considera más acertado el plazo de 30 años ligado a la lógica de la *longa temporis preascriptio*. en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (2015), ``Curso de Derecho Administrativo``, vol, II (14ª ed.), Civitas, Madrid, p. 330.

⁴¹ STS de 20 de julio de 2007. RJ 2007/4696.

Hespérides y en ese mismo año, los causahabientes del donante, ante el incumplimiento del modo de la donación interponen demanda, contra el Ministerio de Defensa y Cooperativa de Viviendas Hespérides.

Lo relevante en el presente caso es el FJ 4º *“El plazo para el ejercicio de esta acción no está determinado por el Código civil. La sentencia de 11 de marzo de 1988 parece mantener que es el plazo de un año, aunque no lo dice como fundamento del fallo y la de 23 de noviembre de 2004 dice que “es más defendible el plazo de cuatro años”. Esta última afirma claramente que el dies a quo no es la escritura de donación, sino el conocimiento del incumplimiento del modo, lo cual es evidente, ya que en dicho momento se produce la actio nata. En todo caso, es un plazo de caducidad, como afirman las sentencias antes mencionadas”*. Concluye el Tribunal que tanto la venta como el ejercicio de la acción se han producido en 1997 por lo que el plazo de caducidad, tanto si se entiende que es de un año como si de cuatro, no ha transcurrido.

Un sector doctrinal⁴² incluso plantea que podría dudarse de la constitucionalidad del propio art. 54.2 b LEF ya que, aun considerando que el derecho de reversión se presenta como un derecho de configuración legal, no puede admitirse que ese poder llegue hasta la supresión pura y simple del derecho.

A modo de síntesis, la justificación de la fijación del plazo de diez años no tiene respaldo unánime, en todo caso y sin perjuicio de las diversas consideraciones al respecto, la clave radica en si la afectación se ha prolongado o no durante diez años a efectos de determinar si cabe o no el ejercicio del derecho de reversión.

7 Límites al ejercicio del derecho de reversión

El derecho de reversión también está sujeto a límites temporales.

⁴²Entre ellos, GARCÍA DE ENTERRÍA que tras plantear esta radical postura, considera que este precepto podría referirse a la causa legitimadora de la expropiación y a su satisfacción una vez que haya transcurrido el plazo de diez años desde que se establece y mantiene la obra o servicio, en GARCÍA DE ENTERRÍA., y FERNÁNDEZ, *“Curso de Derecho Administrativo”*, vol II, ob. cit. p. 329-330.

La primera opción se produce cuando la Administración haya notificado al sujeto expropiado o sus causahabientes la concurrencia de cualquiera de los 3 presupuestos para que surja el derecho de reversión, ya sea el propósito de no ejecutar la obra o implantar un servicio, la existencia de bienes sobrantes o la desafectación del bien o derecho expropiado.

En este supuesto, la ley prevé que el plazo para solicitar la reversión será de tres meses a contar desde la fecha de la notificación, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad a la reforma operada en el año 1999 en el que el plazo era de un mes a contar desde la fecha de la notificación por parte de la Administración. La jurisprudencia del Tribunal Supremo aún no ha realizado ninguna precisión al respecto, sino que atiende al plazo de un mes previsto con anterioridad a la reforma que modificó dicho plazo en el año 1999.

La segunda opción tiene lugar cuando la Administración no notifica y se establecen una serie de reglas específicas que se expondrán a continuación.

En primer lugar, podrá ejercitarse el derecho de reversión en aquellos supuestos en que se haya producido un exceso de expropiación o desafectación cuando no hayan transcurrido veinte años desde su toma de posesión⁴³. En este sentido, la Sentencia de 3 de diciembre de 2008⁴⁴ desestima el recurso de casación al haber transcurrido el plazo de veinte años previsto legalmente. La recurrente solicitó la reversión en el año 2000 y los bienes estuvieron cumpliendo su destino expropiatorio durante mucho más de 20 años, ya que la obra terminó en el año 1955 y el acuerdo de desafectación fue de 1993.

En la STS de 19 de febrero de 2008⁴⁵ la parte recurrente no cuestionó la aplicación del art. 54 LEF según la vigente redacción dada por la Ley 39/1999 y tampoco que se tratase de un supuesto de reversión a que se refiere el art. 53.3 apartado a) de la ley ya

⁴³GARCÍA DE ENTERRÍA señala que desde el punto de vista constitucional la naturaleza causal del negocio expropiatorio no puede eludirse ya que lo que se produce es un exceso en la expropiación. Ello implica que el *dies a quo* que se exige para su cómputo no existe y que el tiempo no puede computar en perjuicio de los sujetos en su día expropiados, en GARCÍA DE ENTERRÍA., y FERNÁNDEZ, ``Curso de Derecho Administrativo'', vol. II, ob. cit., p. 331. Adopta esta postura frente a la justificación de que la causa legitimadora se consideraba satisfecha por el transcurso de 10 años a que se refiere el art. 54.2 b) LEF.

⁴⁴ STS de 3 de diciembre de 2008. RJ 2008/7028.

⁴⁵ STS de 19 de febrero de 2008. RJ 2008/1368.

que hay un exceso de expropiación, sino lo que discute la recurrente es el cómputo del plazo de veinte años establecido en dicho precepto.

El Tribunal Supremo consideró que *“al momento de formulación de la solicitud de 6 de marzo de 2000, el posible derecho de reversión de la recurrente habría caducado, sin que la publicación de la Ley 38/1999 suponga la rehabilitación de derechos caducados según la normativa anterior”*. Señala el Tribunal que el plazo de veinte años es considerado por la jurisprudencia como un plazo de caducidad al configurarse como el período de tiempo en el que los interesados pueden ejercitar tal derecho, a contar desde el momento legalmente establecido. Por tanto, se desestima el motivo invocado por la parte recurrente. Se trata de un derecho que caduca si no se ejercita en dicho plazo, al igual que sucedía con la anterior redacción del art. 55 LEF.

En segundo lugar, para ejercitar el derecho de reversión será preciso que hayan transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiado sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio. A diferencia de lo que sucede con los otros supuestos, se fija un término inicial⁴⁶ y no un término final a partir de cual no puede ejercitarse el derecho.

En la STS de 3 de marzo de 2017⁴⁷ la parte recurrente solicita que se declare su derecho de reversión ya que ha desaparecido la *causa expropriandi* y han transcurrido 5 años sin haberse implantado el servicio para el que expropió en su momento. Junto a ello debe tomarse en consideración que se ejecutaron las obras de urbanización. Reconoce el Tribunal Supremo el derecho de reversión ya que la Zona de Actividades Logísticas no se ha implantado y únicamente se llevaron a cabo obras de urbanización que fueron recepcionadas por la beneficiaria, sin que conste se haya hecho nada desde esa fecha, ni la Administración haya notificado nada al respecto.

Finalmente, se refiere el apartado tercero al supuesto en que se produce la suspensión por un periodo superior a los dos años de la ejecución de la obra o de las actuaciones para el establecimiento del servicio por causas que sean imputables a la

⁴⁶ Afirma GARCÍA DE ENTERRÍA que no es razonable ya que el plazo resultará diferente en cada caso según el tiempo que se tarde en terminar la obra o implantar el servicio.

⁴⁷ STS de 3 de marzo de 2017. RJ 2017/1762.

Administración o al beneficiario de la expropiación. Además, resulta preciso que no se produzca por su parte ningún acto expreso para su reanudación.

Las reglas específicas explicadas con anterioridad implican una *``valoración distinta de los supuestos en los que el fin de la expropiación se ha cumplido, en cuyo caso entiende que el transcurso de un considerable período de tiempo justifica la expropiación y consolida la privación del bien o derecho expropiados haciéndola irreversible, mientras que, no habiéndose cumplido el fin de la expropiación a la que se destinaba el bien, esta pierde su justificación y permite la recuperación por su primitivo dueño del bien o derecho expropiado, sin esa limitación temporal* (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007⁴⁸). Se trata de un criterio reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Los supuestos que resultan más problemáticos son aquellos en que la Administración no ha notificado al primitivo dueño o a sus causahabientes 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 (art. 54.3 LEF). Así, el plazo previsto legalmente para el ejercicio del derecho de reversión y las dificultades de su aplicación en la práctica, tal y como se expuso con anterioridad, precisaría un desarrollo reglamentario que permitiera solventar estas cuestiones⁴⁹.

8 Aspectos procedimentales

Con anterioridad a la redacción del vigente art. 54 LEF, al no establecer la ley frente a quién debía ejercitarse el derecho de reversión, la jurisprudencia del Tribunal Supremo afirmaba que la reversión era un derecho ejercitable frente a la Administración expropiante cualquiera que fuese el beneficiario o actual titular de los bienes expropiados (entre otras la STS de 12 de junio de 1987⁵⁰).

Siguiendo esta línea jurisprudencial, puede examinarse la forma en que repercutió la aprobación de la Constitución Española en el año 1978 y consiguiente creación de las

⁴⁸ STS de 3 de julio de 2007. RJ 2007/3677.

⁴⁹ Siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA, en GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, *``Curso de Derecho Administrativo, vol II, ob. cit., p. 332.*

⁵⁰ STS de 12 de junio de 1987. RJ 1987/4035.

Comunidades Autónomas en la competencia para resolver acerca de la reversión, ya que esta situación supuso que los bienes o derechos que habían sido expropiados por la Administración General del Estado fuesen transferidos a estas Administraciones autonómicas⁵¹. Ante ello, el Tribunal Supremo resolvió que sería ejercitable frente a la Administración expropiante, es decir, la Administración estatal.

Frente a esta postura adoptada por el Tribunal Supremo, un amplio sector de la doctrina consideró, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que la creación de las Comunidades Autónomas supuso una sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos entes justificando así que la reversión debía solicitarse ante la Administración autonómica.

Tras la reforma que introdujo la ley 39/99, establece el apartado 4º del art. 54 LEF que dicha competencia *``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``*.

En la STS de 9 de diciembre de 2014⁵², el Tribunal Supremo estima el motivo del recurso referido a la vulneración del art. 54.4 LEF al considerar que la competencia para resolver la procedencia o improcedencia del derecho de reversión estaba atribuida a la Comunidad de Madrid y no a la Administración del Estado (al haberse realizado la primera petición de reversión al Ministerio de Cultura).

Para argumentar esta decisión, el Tribunal alude a un supuesto similar resuelto en la STS de 5 de marzo de 2013 (recurso de casación 2613/2010) y dispone que *``La sentencia recurrida toma como punto de referencia para la valoración la fecha en que la solicitud de reversión fue presentada ante la Administración del Estado, que habiendo sido la expropiante, ya no es la competente para dar respuesta a la petición de reversión``*.

Así, el criterio del Tribunal Supremo se entiende en un sentido totalmente diferente para aquellos supuestos a los que no resulta aplicable la reforma del año 1999.

⁵¹ GALÁN GALÁN *``El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial``*, ob. cit. pp. 76 y ss.

⁵² STS de 9 de diciembre de 2014. RJ 2014/6281.

Entre otras, en la STS de 21 de noviembre de 2005⁵³, el Tribunal Supremo desestima el recurso al no resultar aplicable la reforma introducida en el año 1999 y, por tanto, siguiendo la doctrina de la Sala concluye que el derecho de reversión es un derecho ejercitable frente a la Administración expropiante, aun cuando el titular actual de los bienes expropiados sea otro sujeto.

Tras lo expuesto anteriormente debe distinguirse el órgano que resultará competente para resolver la solicitud de reversión. Así, en la Administración General del Estado conforme a lo que establece el art. 24.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas corresponderá al ministerio u organismo que hubiera instado la expropiación, aunque el bien hubiera sido posteriormente afectado o adscrito a otro distinto. Otro supuesto distinto sería si se tratase de una Administración autonómica ya que habría que atender a lo que dispone la legislación de la comunidad autónoma que se trate. Finalmente, la competencia para decidir en el caso de una Corporación local corresponderá al Pleno conforme a lo que dispone el art. 3.4 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

El cambio que se produce exclusivamente en la titularidad del servicio no implica automáticamente que nazca el derecho de reversión, ya que para que así sea resulta necesario que se produzca un cambio de afectación, y *un simple cambio en la titularidad del servicio no conlleva, necesariamente, un paralelo en la afectación de la misma*⁵⁴.

Se produce así, tras la reforma un cambio de criterio en un sentido totalmente diferente al establecer el art. 54.3 LEF que la Administración competente para resolver sobre la reversión es la Administración en cuya titularidad se halle el bien expropiado, con independencia de que haya sido o no la Administración expropiante, en el momento en que se solicite la reversión o bien a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos.

Finalmente, el apartado 5º del art. 54 LEF permite afirmar que se trata de un derecho real de adquisición preferente, inscribible en el registro de la propiedad y oponible frente a terceros: en las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio

⁵³ STS de 21 de noviembre de 2005. RJ 2006/1660.

⁵⁴ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Cambio de afectación de bienes expropiados. *Revista de Administración Pública*, ob. cit., p. 161.

y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de re versión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria (STSJ de Murcia núm. 839/2010⁵⁵)’.

9 Restitución de la indemnización expropiatoria

La Ley de Expropiación forzosa condiciona el derecho a recobrar la totalidad o parte sobrante de lo expropiado, es decir, el derecho de reversión, a la restitución de la indemnización percibida por el expropiado, actualizada a la fecha del ejercicio del derecho de reversión. Se refiere a ello el apartado primero del art. 54 LEF y remite al artículo siguiente.

El artículo 55 LEF se estructura en tres apartados. En el apartado primero se hace referencia a que la restitución de la indemnización expropiatoria actualizada de acuerdo con la evolución del índice de precios al consumo entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión se presenta como un presupuesto necesario para ejercitar el derecho de reversión. Este importe se determinará por la Administración en el acuerdo que reconozca el derecho de reversión.

En el apartado segundo se precisa que para aquellos bienes o derechos que hubiesen experimentado un cambio en su calificación jurídica que condicione su valor o hayan incorporado mejorar o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración de los mismos referida a la fecha de ejercicio del derecho.

Numerosas son las sentencias en las que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la actualización de la cantidad en su día percibida por la expropiación (art. 55.1 LEF) o la necesidad de realizar una nueva tasación a la fecha del ejercicio del derecho (art. 55.2 LEF). Entre ellas, cabe mencionar la STS de 23 de enero de 2015⁵⁶ en la que la

⁵⁵ STSJ de Murcia núm. 839/2010 de 30 de septiembre de 2010. JUR 2010/1140.

⁵⁶ STS de 23 de enero de 2015. RJ 2015/137.

parte actora considera que debe aplicarse el art. 55.1 de la LEF, lo que implicaría actualizar, conforme a la evolución del IPC, la cantidad en su día percibida por la expropiación de la parcela, mientras que la Universidad estima que es necesaria una nueva tasación a los precios actuales, al tratarse de la excepción contemplada en el n° 2 del art. 55 de la LEF, puesto que se ha producido un cambio en la calificación jurídica de la parcela, ya que a la fecha de solicitud de reversión estaba clasificada como suelo urbanizable mientras que se adquirió como suelo rústico.

Ante ello, el Tribunal dispuso que debía realizarse una nueva valoración a fecha de 16 de septiembre de 2005, que es cuando se ejercitó el derecho de reversión ante la Administración expropiante y que la valoración se efectuara teniendo en cuenta la normativa vigente en tal fecha.

En un sentido similar, en la STS de 16 de noviembre de 2015⁵⁷ considera el Tribunal que, entre la fecha del expediente de justiprecio de la expropiación y el expediente de reversión, ha habido un cambio en la calificación jurídica de los terrenos que condicionan su valor y resulta aplicable, por tanto, el apartado 2º del art. 55 LEF.

En cuanto a quién sea beneficiario, resuelve la STS de 29 de febrero de 2012⁵⁸ un supuesto en el que la Administración del Estado argumenta que si se reconoce al concesionario de la autopista el derecho a percibir el justiprecio reversional se ampliarían indebidamente sus derechos.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado al considerar que *“La distinción entre fase de construcción y fase de explotación de la autopista, entre beneficiario de la expropiación y concesionario (...) a los efectos de sostener que el concesionario, en fase de explotación de la autopista, no tiene derecho a percibir el justiprecio reversional, viene dada, y en definitiva se justifica y se asume por este Tribunal, por el distinto régimen jurídico que rige las relaciones entre la Administración expropiante y el beneficiario de la expropiación y entre la Administración concesionaria y el concesionario”*.

⁵⁷ STS de 16 de noviembre de 2015. RJ 2015/5072: La aprobación del Plan de Ordenación Urbanística y consiguiente calificación de los terrenos expropiados como Suelo Urbanizable Programado implican un aprovechamiento urbanístico del que carecían a fecha de expropiación.

⁵⁸ STS de 29 de febrero de 2012. RJ 2012/4330.

Alude el Tribunal que el art. 5.2 en su apartado 7º REF atribuye al beneficiario de la expropiación las obligaciones y derechos derivados de la reversión y no hace referencia a que dicho régimen resulte aplicable al concesionario. Además, considera que la decisión del Tribunal de Instancia implica un enriquecimiento injusto por parte del concesionario al fijarse el precio de la concesión *“en consideración a los costes que al beneficiario supuso la ejecución de la obra, incluidos los derivados de la expropiación y, entre ellos, el justiprecio abonado por las parcelas revertidas como sobrantes”*.

El TS concluye que el pago del justiprecio de los bienes expropiados, incluidos los después revertidos, determinó el importe del precio concesional y junto a ello distingue el estatuto jurídico del beneficiario de la expropiación y del concesionario.

Finalmente, el apartado tercero del artículo 55 establece que la toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación de la indemnización. Se reitera así el carácter necesario del pago de la indemnización expropiatoria en un sentido similar al expuesto en el apartado primero.

Además, su pago o consignación deberá tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión. Sin perjuicio de la posibilidad de la interposición de recurso contencioso-administrativo, caso en que las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte deberán, satisfacerse o reembolsarse, según proceda, incrementadas con los intereses devengados al tipo de interés legal desde la fecha del primer pago en el plazo de tres meses desde la notificación de la sentencia bajo pena de caducidad del derecho de reversión en el primer supuesto.

En este sentido, resuelve la DGRN⁵⁹ un recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Madrid a cancelar un derecho de reversión. Esta resolución concluye que *“ha quedado acreditado en el expediente administrativo correspondiente que los reversionistas no han cumplido con la obligación de pagar el justiprecio en este plazo preclusivo de tres meses (ni siquiera en el plazo de prórroga de cuarenta y cinco días que se les concedió al efecto)”*. Por ello, se cumplen los

⁵⁹ Resolución de 19 de abril de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

presupuestos determinantes de la caducidad y consiguiente extinción del mencionado derecho de reversión.

Se refiere la DGNR a que, pese a que la regla general sea que para la cancelación de un asiento registral deba constar el consentimiento del titular del derecho inscrito o resolución judicial supletoria, existen excepciones a esta regla. Una de ellas es la que se refiere a un derecho inscrito que se extinga por imperativo del propio título inscrito, o por disposición directa de la ley (art. 82 de la Ley Hipotecaria y artículo 55.3 Ley de Expropiación Forzosa).

Así, si el reversionista incumple el plazo previsto legalmente para proceder al pago, se produce la caducidad del derecho de reversión. Ciertamente no alude el precepto a ninguna medida que deba aplicarse cuando quien deba proceder al pago sea la propia Administración.

El principal y normal efecto de la reversión es la "devolución in natura" del bien expropiado, previa restitución de la indemnización expropiatoria, y cuando ello no sea posible, procederá una indemnización, cuyo importe se determinará en la forma establecida en el art. 66.2 REF (STS de 3 de marzo de 2017⁶⁰).

Si se produce la devolución al reversionista del bien que fue objeto de expropiación, o lo que es lo mismo, se produce la devolución o restitución in natura, puede ocurrir que se hayan ocasionado perjuicios al reversionista por lo que resultarán aplicables las reglas generales de responsabilidad y podrá reclamarse la indemnización que corresponda conforme al art. 121 LEF⁶¹.

Respecto a la denominada indemnización sustitutoria, esta no constituye una figura que pueda aplicarse libremente por las partes interesadas, ya que, conforme al art. 66.2 REF, se aplicará en aquellos casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión. Por tanto, puede destacarse el carácter excepcional de esta indemnización sustitutoria.

⁶⁰ STS de 3 de marzo de 2017. RJ 2017/1762.

⁶¹ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria. *Revista de Administración Pública*, ob. cit., p.130.

En este sentido, la Sentencia de 24 de octubre de 2014⁶² resuelve un supuesto en el que tras haber reconocido el TS el derecho de reversión a la parte recurrente en el año 2003 y tras requerir posteriormente a la Administración que informara de los trámites llevados a cabo para la ejecución de la sentencia y constatar que se inició la tramitación del Expediente para hacer efectiva la reversión, se acuerda mediante auto tener por ejecutada la sentencia dictada en su día en sus propios términos.

Sin embargo, dos años después, el Delegado del Gobierno en Aragón declara que no es factible la reversión "in natura" de la finca, al considerar que existe "imposibilidad jurídica" para que la misma revierta físicamente al sujeto expropiado, y como consecuencia este tiene derecho a la percepción de una indemnización sustitutoria.

Ante ello, el Tribunal se refiere al carácter restrictivo en materia de inejecución de sentencias por causas de imposibilidad legal o material. Así, este carácter restrictivo deriva del deber constitucional de ejecutar la sentencia que se desprende del art. 24 CE al integrar no solo el derecho a la obtención de una sentencia firme sino a que sea llevado a efecto lo que ha sido decretado en la resolución. Afirma el TS que la Sentencia del Tribunal Supremo fue debidamente ejecutada ya que debido a la imposibilidad in natura (múltiples edificaciones sobre el terreno), se acordó su sustitución por una indemnización.

Respecto a la cuantificación de la indemnización sustitutoria, resulta aplicable el art. 66.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, que remite al artículo 121 apartado 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el art. 120 de la mencionada ley. Esta indemnización responderá a la compensación de la privación del dominio de la finca por resultar imposible el ejercicio del derecho de reversión.

En la STS de 7 de mayo de 2010⁶³, el Tribunal Supremo aplica la doctrina consolidada que se recoge en la STS 6 de abril de 2005 para el supuesto de que la reversión no fuera posible. El Tribunal Supremo *reconoce el derecho a una indemnización cuya cuantificación se realizará en ejecución de sentencia partiendo del valor que tengan los bienes en la fecha de esta sentencia y señalando la cantidad a satisfacer a los recurrentes como indemnización por la privación de su derecho de*

⁶² STS de 24 de octubre de 2014. RJ 2014/5397.

⁶³ STS de 7 de mayo de 2010. RJ 2010/4829.

reversión en el 5% del mencionado valor, toda vez que así se cumple la obligación de plena indemnidad resultante de la privación del derecho de reversión sustituido, en el presente caso y cuando proceda, por una indemnización de daños y perjuicios" .

Siguiendo este criterio, la mencionada Sentencia de 7 de mayo de 2010 fija la cuantía aplicando un 5% al valor que tengan los bienes expropiados a la fecha de la sentencia en que se reconoce el derecho de reversión, o en su caso, al que corresponda según la sentencia de instancia, atendiendo al principio de prohibición de ``reformatio in peius''.

Esta indemnización sustitutoria se presenta como una medida simbólica⁶⁴ frente a la imposibilidad de restitución del bien expropiado. En la doctrina se presenta de forma pacífica la imposibilidad de que la indemnización sustitutoria coincida con el valor real del bien o derecho expropiado en su día, ya que, si así fuese, se produciría un enriquecimiento injusto por parte del reversionista al recibir esta cantidad y, por contra, no pagar el precio de la reversión.

En fin, el efecto principal del derecho de reversión es la devolución del bien expropiado al reversionista y ello implica necesariamente, la devolución de la indemnización expropiatoria percibida en su día por el expropiado actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo.

Se presenta como un supuesto excepcional aquel en que no puede procederse a restituir el bien o derecho expropiado. Así, al no poder ser objeto de restitución procederá una indemnización sustitutoria.

10 Conclusiones

El estudio jurisprudencial realizado sobre el derecho de reversión, junto a las consideraciones doctrinales, permite llegar a las siguientes conclusiones.

⁶⁴ GIMENO FELIU, ``El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio'', ob. cit. p.165

I. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 67/1988) consideró que el derecho de reversión es un derecho de configuración legal, que no se incluye dentro de las garantías que consagra el art. 33.3 CE. Siendo susceptible, por tanto, de ser regulado por el legislador ordinario y adaptarse a las distintas realidades sociales.

II. Tradicionalmente los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa han regulado esta institución. No obstante, estos preceptos fueron modificados por la disposición adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y ello supuso una profunda transformación del régimen jurídico hasta entonces vigente del derecho de reversión.

III. El derecho de reversión es una facultad que el Ordenamiento Jurídico confiere a los propietarios expropiados y a sus causahabientes, una vez que desaparezca la causa expropiandi, para recuperar el bien expropiado. En palabras del TS *“se presenta como el reverso de la expropiación”* y consiste en la posibilidad de recuperar el bien o derecho expropiado, siempre que concorra alguno de los supuestos establecidos legalmente. Se trata de un derecho de naturaleza autónoma, transmisible por actos *“inter vivos”* y *“mortis causa”*.

IV. Ahora bien, este derecho sólo podrá ejercerse si concurre alguno de los tres supuestos tasados legalmente:

-La inejecución de la obra o no establecimiento del servicio requiere por parte de la Administración una inactividad absoluta o bien, una falta de identidad entre la obra o servicio que se ejecutó o implantó y el fin pretendido. No resultando asimilable una ejecución tardía o una inejecución parcial.

-La existencia de bienes sobrantes exige que la porción sobrante sea identificable, es decir, que se acrediten las circunstancias de identidad y causalidad y que se haya realizado la obra o establecido el servicio. Encuentra su justificación este segundo supuesto en la necesidad de que únicamente deben integrar la expropiación aquellos bienes que justifican el fin legitimador.

-La desaparición de la afectación que justificó la expropiación. Puede producirse la desafectación de forma expresa si hay notificación por parte de la Administración, o tácita si, por el contrario, se deduce de hechos que evidencien

dicha situación, en cuyo caso, corresponde probar su existencia al solicitante de la reversión.

V. La concurrencia de alguna de las causas citadas no es suficiente. Se regulan en el artículo 54.2 LEF dos supuestos en un sentido negativo, entendidos como excepciones en las que no opera la reversión:

-La desafectación y simultánea afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social, pero no entendido en un sentido absoluto ya que tras la reforma operada en el año 1999 se introdujeron una serie de garantías en favor del sujeto expropiado que permiten que este defienda su derecho a la reversión.

-Haber transcurrido diez años desde la afectación, la misma se consolida y tampoco opera la reversión. Pese a resultar controvertido en la doctrina, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se limita a comprobar si ha transcurrido o no dicho plazo.

VI. En cuanto a su ejercicio, existen una serie de limitaciones temporales cuestionan la vinculación del derecho de reversión a la desaparición de la *causa expropriandi*, ya que puede suceder que esta causa haya desaparecido y no pueda ejercitarse el derecho de reversión.

El Tribunal Supremo distingue los supuestos en que se ha cumplido el fin de la expropiación forzosa, entendiendo que el transcurso de un *“considerable periodo de tiempo”* consolida la privación del bien o derecho expropiados de forma irreversible y aquellos supuestos en que no se ha cumplido el fin de la expropiación y, por tanto, es posible recuperar el bien o derecho expropiado sin limitación temporal. Así, el derecho de reversión no se encuentra indefinidamente vinculado a la desaparición de la causa expropriandi.

VII. Una de las principales novedades que introdujo la reforma que se llevó a cabo en el año 1999 en materia de reversión, fue la consistente en determinar, que la Administración, que resultaba competente para resolver acerca de la reversión, era aquella en cuya titularidad se hallase el bien expropiado en el momento en que se solicitase la reversión, o bien a la que se encontrase vinculado el beneficiario de la

expropiación, en su caso, titular de los mismos, con independencia de que hubiera sido o no la Administración expropiante.

VIII. La consecuencia directa del ejercicio del derecho de reversión es la restitución ``in natura'' del bien expropiado al reversionista y consiguiente devolución del justiprecio al beneficiario de la expropiación. Sin embargo, puede suceder que ello resulte imposible y entra así en juego la figura de la indemnización sustitutoria en aquellos supuestos excepcionales en los que no pueda restituirse el bien o derecho expropiado.

La regulación es rígida. Es posible que el derecho de reversión caduque. Así, si el reversionista no procede al pago o devolución del justiprecio en el plazo que prevé la ley -3 meses- se produce la caducidad del derecho de reversión y sucede en un sentido similar si tras la interposición del recurso contencioso administrativo se fija el precio de la reversión en otra cantidad, junto al deber de pagar los intereses devengados.

Por todo ello, se configura la reversión como una facultad que se reconoce a los sujetos expropiados, pero que se encuentra muy restringida si atendemos a las excepciones en que las que no opera, las limitaciones temporales, o que el pago que debe realizar el reversionista en el plazo que prevé la ley está sancionado bajo pena de caducidad, sin hacer referencia a qué sucedería si es la propia Administración la que debe realizar dicho pago. La posición jurídica que ostenta el reversionista frente a la Administración se encuentra debilitada.

Jurisprudencia consultada

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

-STC núm. 67/1988 de 18 abril. RTC 1988\67.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 12 de junio de 1987 (RJ 1987/4035).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 22 de octubre de 1992 (RJ 1992/7977).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 17 de junio de 1999 (RJ 1999/5735).

- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 24 de enero de 2002 (RJ 2002/661).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 23 de septiembre de 2002 (RJ 2002/10141).

- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 de febrero de 2003 (RJ 2003/3633).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 25 de enero de 2005 (RJ 2005/1622).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 21 de noviembre de 2005 (RJ 2006/1660).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 30 de enero de 2006 (RJ 2006/2855).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 8 de febrero de 2006 (RJ 2006/738).

- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 7 de septiembre de 2006 (RJ 2006/7329).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 7 de noviembre de 2006 (RJ 2006/7136).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 3 julio de 2007 (RJ 2007/3677).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 20 de julio de 2007 (RJ 2007/4696).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 19 de febrero de 2008 (RJ 2008/1368).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 23 de junio de 2008 (RJ 2008/3265).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 7 de julio de 2008 (RJ 2008/4400).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de noviembre de 2008 (RJ 2008/7002).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 3 de diciembre de 2008 (RJ 2008/7028).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 2 de febrero de 2010 (RJ 2010/3210).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 7 de mayo de 2010 (RJ 2010/4829).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 28 de noviembre de 2011 (RJ 2012/2492).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 29 de febrero de 2012 (RJ 2012/4330).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 10 de julio de 2012 (RJ 2012/7804).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 15 de octubre de 2012 (RJ 2012/11235).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 24 de octubre de 2014 (RJ 2014/5397).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 9 de diciembre de 2014 (RJ 2014/6281).

-STS (Sala de lo Civil) de 12 de enero de 2015 (RJ 2015/185).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 23 de enero de 2015 (RJ 2015/137).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 16 de noviembre de 2015 (RJ 2015/5072).

-STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 3 de marzo de 2017 (RJ 2017/1762).

- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 21 de marzo de 2018 (RJ 2018/1377).

SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

-STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 23 de junio de 2009 (RJ 2009/426271).

-STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 30 de septiembre de 2010 (JT 2010/1140).

RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

-Resolución de 19 de abril de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Madrid nº16 a cancelar un derecho de reversión.

Bibliografía

DÍAZ FRAILE, J. M. (2012) ``El derecho de reversión expropiatoria y el registro de la propiedad``. En Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (Coords.), Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. Recuperado de: <https://dialnet-unirioja-es.accedys2.bbt.ull.es/servlet/articulo?codigo=4043749>

GALÁN GALÁN, A. (2002) ``El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial`` (1ª ed.), Lex Nova, Valladolid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2001) ``La ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después``, *Revista de Administración Pública*, núm. 156.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006) ``Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa`` (2ª reimpresión), Thomson Civitas, Navarra.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (2015), ``Curso de Derecho Administrativo``, vol, II (14ª ed.), Civitas, Madrid.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1985), ``Cambio de afectación de bienes expropiados``, *Revista de Administración Pública*, núm. 107.

GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E. (1987), ``Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria'', *Revista de Administración Pública*, núm. 112.

GIMENO FELIU, J. M. (1996) ``El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio'' (1ª ed.), Civitas, Madrid.