



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

EL DERECHO DE REVERSIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

Jennifer Chacón Martínez

Mayo, 2020

AGRADECIMIENTOS

A Salvador Martín Valdivia, muchas gracias por todo,

por devolverme la motivación en derecho,

por ser un referente,

por demostrarme lo apasionante del Derecho Administrativo,

ojalá hubieran más docentes como tú.

Espero seguir aprendiendo de ti y que algún día la alumna supere al maestro.

Gracias por poner a mi disposición todo el material disponible para la realización de este trabajo.

1. RESUMEN/ABSTRACT	5
2. PALABRA CLAVE	5
3. INTRODUCCIÓN	5
4. DESARROLLO	7
4.1 EXPROPIACIÓN FORZOSA	7
4.1.1 ORIGEN Y CONCEPTO	7
4.1.2 ELEMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA	8
4.1.2.1 ELEMENTO PERSONAL	8
4.1.2.2 ELEMENTO MATERIAL	9
4.1.2.3 ELEMENTO FORMAL	10
4.1.2.4 PROCEDIMIENTO GENERAL	10
4.1.2.5 PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	12
4.2 EL DERECHO DE REVERSIÓN	12
4.2.1 CONCEPTO Y OBJETO	12
4.2.2 CLASES	14
4.2.3 PLAZOS	15
4.2.4 REQUISITOS DE EJERCICIO	16
4.2.5 PROCEDIMIENTOS	17
4.2.6 EFECTOS	18
4.2.7 JUSTIPRECIO PAGADO EN ESPECIE Y EL DERECHO DE REVERSIÓN	19
4.3 EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS	21
4.3.1 CONCEPTO	21
4.3.2 CLASIFICACIÓN	22
4.3.3 LEGITIMACIÓN EXPROPIATORIA	25
4.3.4 VALORACIONES URBANÍSTICAS	25

4.3.5 LIBERACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN	26
4.3.6 REVERSION EXPROPIACIONES URBANISITCA	27
4.3.6.1 SUPUESTO DE HECHO	28
4.3.6.2 SUPUESTO DE EXCLUSION	29
4.4 CAMBIO DE AFECTACIÓN DE LOS BIENES EXPROPIADOS EN LA LEGISLACIÓN URBANISITICA: ANTECEDENTES DE LA LS/2007	29
4.5. CAUSA EXPROPIANDI COMO LÍMITE SUSTANTIVO AL CAMBIO DE AFECTACIÓN	31
4.5.1. PLANTEAMIENTO GENERAL	31
4.5.2 SUSTITUCIÓN DEL USO DE DOTACIONES PÚBLICO POR OTRO IGUALMENTE PUBLICO	31
4.5.3 LA CONSUMACION DE LA CAUSA EXPROPIANDI POR EL TRNASCURSO DEL TIEMPO	32
4.6 RETASACIÓN URBANISTICA	32
4.6.1 NATURALEZA JURÍDICA	32
4.6.2 APLICACIÓN EN EL TIEMPO	32
4.6.3 REQUISITISO DE LA PREVIA EXPROPIACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE UNA ACTUACIÓN URBANÍSITCA	33
4.6.4 RETASACIÓN URBANÍSTICA Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	34
5. CONCLUSIÓN	36
6. BIBLIOGRAFÍA	38

1. RESUMEN/ABSTRACT

El derecho de reversión se entiende como la última garantía de protección que tiene el expropiado. El derecho de reversión es un derecho real de adquisición preferible al bien expropiado que puede anteponerse a otros derechos reales en el Registro de la Propiedad, donde encuentra su fundamento constitucional en la Constitución Española en su artículo 33.

La dificultad para ejercer este derecho se debe al largo periodo de tiempo que se da desde que se expropia hasta que nace este derecho. Tenemos que tener en cuenta que hay supuestos en los que sí procede el derecho de reversión si el justiprecio ha sido pagado, pero hay supuestos en los que no procede el derecho de reversión por el cambio de afectación donde sigue siendo público, como puede ser destacable, los supuestos de devolución *in natura* en bien, en el que se fija una indemnización para sustituirlo en favor del expropiado.

The right of reversion is understood as the last guarantee of protection that the expropriated has. This right is a real right of acquisition preferable to the expropriated asset that can take precedence over other real rights in the Property Registry, where it finds its constitutional basis in the Spanish Constitution in article 33.

The difficulty to exercise this right is due to the long lost of time that occurs from the time it is expropriated until this right is born. We have to take into account that there are assumptions in which This right does proceed if the fair price has been paid, but there are assumptions in which the right of reversal does not proceed for the change of affectation where it remains public, for example, the cases of return in natura in good, in which an indemnity is fixed to replace it in favor of the expropriated.

2. PALABRA CLAVE

Expropiación forzosa, derecho de reversión, expropiaciones urbanísticas, retasación.

3. INTRODUCCIÓN

Dentro de la Administración puede que el Derecho Urbanístico sea el mas importante y el que más afecte a la vida de los ciudadanos. Pretendo realizar un tratamiento jurídico del derecho de reversión como la última garantía que disponen a favor del expropiado las normas reguladoras de la expropiación forzosa, este derecho de reversión debería evitarse para

consolidar la eficiencia en las actuaciones de la Administración. La Administración podrá ejercer su potestad expropiatorio cuando constituya un fin público y esté justificada, para que sea considerada legítima y poder reducir la alternativa de que el expropiado pueda ejercer su derecho de reversión. Ya que los ciudadanos perciben la actuación de expropiación un tanto arbitraria.

Todo empezó con la primera redacción de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) en 1954 época en la que los derechos de los ciudadanos estaban muy limitados en comparación con los derechos de la actualidad, ya que se trataba de la época del fascismo. Ahora existen límites para la actuación de la Administración y garantías para los ciudadanos o los expropiados, ya que si se dan los requisitos pueden recuperar aquello expropiado, los requisitos que se establece la Ley de Expropiación Forzosa.

El estudio se centra en el derecho de reversión en el ámbito urbanístico, intentando averiguar en qué situaciones se puede ejercer, los sujetos legitimados, sus consecuencias y garantías, además de los derechos constitucionales sobre el derecho a la propiedad privada recogidos en nuestra norma fundamental.

Analizaremos la expropiación forzosa, el derecho de reversión, las expropiaciones urbanísticas, el cambio de afectación de los bienes expropiados en la legislación urbanística, la causa expropiandi como límite sustantivo al cambio de afectación y la retasación urbanística y el silencio administrativo.

Para saber si el derecho de reversión surge en el instante en que se produce el hecho habilitan o en el momento de la expropiación debemos acudir a la legislación general de la expropiación forzosa, ya que en la legislación urbanística no se habla de ello. En esta última legislación mencionada si podemos encontrar los puestos en los que procede o no el derecho de reversión.

Un problema antes el que nos podemos encontrar sería si desconocemos la identidad de los causahabientes por desmedido tiempo transcurrido desde la expropiación hasta la ocasión de ejercer la reversión, también nos podemos encontrar ante la problemática de que parte del terreno expropiado procede la reversión.

El expropiado debe pagar el justiprecio actualizado para poder recuperar el bien que le expropiaron una vez notificado la procedencia de la reversión, con un plazo establecido y si esta plazo finaliza se produciría la caducidad del derecho de reversión.

Además hago alusión al justiprecio pagando en especie y el derecho de reversión, donde encontraremos algunas lagunas legales en su ejercicio.

4. DESARROLLO

4.1 EXPROPIACIÓN FORZOSA

4.1.1 ORIGEN Y CONCEPTO¹

La *expropiación* surge para conciliar el interés público, con la propiedad privada, con la finalidad de un interés general. Históricamente, se ha fundamentado en diversas leyes: en primer lugar, se regulo con la Ley 17 de Julio de 1836, reformado posteriormente con la Ley de 10 de Enero 1879, y finalmente, con la aun vigente Ley 17 de Diciembre de 1954 y complementado por el también vigente a día de hoy Reglamento de desarrollo de 26 de Abril de 1957.

En cuanto a su fundamento, podríamos destacar dos tipos. Por un lado el fundamento jurídico, ya que, en la E.M. se confunden los conceptos de soberanía y propiedad, por lo que la institución surge como consecuencia del dominio inminente el Estado. En el artículo 33.3 Constitución Española se considera la obligación que tiene la Administración de ofrecer una serie de servicios.

Además el Tribunal Supremo en diversas declaraciones jurisprudenciales (ejemplo: Sentencia del Tribunal Supremo de 21/11/55) que conceptúo como medio para el reparto de las cargas públicas. Por otro lado los fundamentos racionales, en donde los derechos privados veden ante los derechos públicos.

La Constitución Española garantiza los derechos fundamentales y los derechos de los ciudadanos, cabe destacar el artículo 33 establece el derecho a la propiedad privada y a la herencia, además del artículo 106. Y 121. El artículo 106, que admite a los ciudadanos requerir la responsabilidad de la administración pública por los daños ocasionados por razón de su funcionamiento anormal. El artículo 121, que establece la responsabilidad de la administración en su tarea de impartir Justicia. El artículo 33, que garantiza la inmunidad del derecho de propiedad frente a las posibles confiscaciones por las Administraciones Públicas, definiendo la expropiación como la limitación singular de la propiedad y de los derechos privados, pero siempre mediando la justa compensación y mientras quede justificada la

¹ Martín, S. (2018) *Manual de clase Derecho Administrativo II*.

prevalencia del interés social o utilidad pública frente al interés del propietario. El derecho a la propiedad, por costumbre, se conceptuaba en el sentido otorgado por la codificación napoleónica, definiéndolo como el derecho de usar y disfrutar de las cosas pero con las limitaciones marcadas por la ley. Y a principios del siglo XX se configuraba el derecho de propiedad como un derecho social sometido enteramente al interés general.

Hoy en nuestra Constitución se configura como un derecho individual mediatizado por su función social, está garantizado puesto que no se permite su privación sino media justa indemnización. Además debe venir marcada por la Ley sin que se permitan remisiones en blanco a normas reglamentarias. Debe respetarse su contenido esencial de forma que las regulaciones legales que de él se hagan deben permitirle ser reconocible como tal derecho, sólo se sacrifica por medio del interés social o utilidad pública y si se compensa su pérdida a través de su conversión al correspondiente económico de su valor (justiprecio).

La **expropiación** forzosa consiste en una potestad de la administración que tiene atribuida solo las administraciones territoriales, a través de la cual puede expropiarle a un ciudadano un bien inmueble a cambio de una indemnización. Es decir, consiste en el hecho de que la administración puede dirigirse a un ciudadano para quitarle un terreno siempre y cuando utilice dicho terreno para satisfacer los intereses públicos.

4.1.2 ELEMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA²

4.1.2.1 ELEMENTO PERSONAL

Los elementos personales hacen mención a al expropiante, el beneficiario y el expropiado. El expropiante es el sujeto activo de la **expropiación forzosa**, titular de la potestad expropiatoria, según el artículo 2.1, esos titulares son los entes territoriales, Estado, provincia y municipio, a los cuales habrá que sumar las Comunidades Autónomas. Existen excepciones que vienen marcadas por leyes sectoriales como por ejemplo la Ley 7/85 de 2 de Abril reguladora de Bases de Régimen local que concede posibilidad de expropiar a entes locales no territoriales, siempre que haya un reconocimiento en este sentido por la Comunidades Autónomas).

^{2 2} Martín, S. (2018) *Manual de clase Derecho Administrativo II*.

La ley reserva el ejercicio de la potestad expropiatoria a las Administraciones Territoriales. Quedando excluidos otros entes como los institucionales, corporativos de base asociativa, etc. Esta concentración del poder de expropiar en los entes territoriales crece responder a la necesidad de introducir un orden ante la proliferación creciente tanto de organizaciones públicas administrativas como de supuestos expropiatorios y de beneficiarios de los mismos.³

Cuando lo frecuente es que la potestad expropiatoria sea ejercitada por la Administración para sí misma, también es factible que lo sea en beneficio de un tercero. El beneficiario se reconoce en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 en su artículo 2.2 y 2.3 a las entidades, concesionarios, toda persona natural-jurídica que pudiera poseer interés legítimo en el objeto expropiado. Normalmente coincide el expropiante y beneficiario, pero cuando no es así, se le obliga al beneficiario la obligación de pagar la indemnización o justiprecio, siendo el expropiante el que dispone de la potestad expropiatoria, pero siendo el beneficiario quien toma el bien expropiado y paga el justiprecio.

El expropiado es el sujeto pasivo de la potestad expropiatoria, es el titular del derecho, interés u objeto que se va a expropiar, teniendo una peculiaridad “*ob rem*”, esto es, unida a la cosa que se expropia, puede ser cualquiera incluso un ente público territorial, salvo que se trate de bienes de dominio público, en estos casos lo que procede es una mutación demanial. Si tuviera lugar una transformación en el sentido expresado, será obligatorio poner en entendimiento de la Administración no sólo la nueva situación, sino también el nombre y el domicilio del nuevo titular.

4.1.2.2 ELEMENTO MATERIAL

En cuanto a los elementos materiales encontrados el objeto, que se desarrolla en el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, anteriormente mencionado, que dispone que serán los bienes, derecho, interés, de carácter patrimonial, por lo que no podrá ser objeto de expropiación los bienes de dominio público y ello en la medida que son una res *extracommercium*, lo que si se puede hacer es incoar una mutación demanial, convirtiéndose en bienes patrimoniales y así ya se puedan expropiar⁴.

³ Martín, S y Fernandez, JR. (2003) *Dossier práctico, Expropiación Forzosa, Ediciones Francis Lefebvre, SA*, p.15

⁴ Martín, S. (2018) *Manual de clase Derecho Administrativo II*.

También encontramos el justiprecio⁵, es el importe determinado como compensación por la pérdida patrimonial que soporta el expropiado como resultado de la expropiación del bien o derecho. Su importe se suele precisar por medio del valor de mercado, puesto que es el valor más próximo al valor real. Los procedimientos para tomar la determinación del justiprecio pueden ser: de común acuerdo, que se produce cuando el expropiado y la Administración convienen el precio de los bienes o derechos. Si no se produjese el acuerdo en el plazo de 15 días, dicho precio deberá ser fijado por el Jurado de Expropiación⁶.

Por último la causa expropiando, que es la razón o motivo por el cual se expropia, según la Constitución Española y la Ley de Expropiación Forzosa necesariamente serán la utilidad pública o el interés social que provocan la expropiación.

4.1.2.3 ELEMENTO FORMAL

Los elementos formales, este procedimiento debe seguirse en lo sustancial debido a que si no adolece de un vicio de nulidad (artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común)⁷.

4.1.2.4 PROCEDIMIENTO GENERAL

En cuanto al procedimiento general, que es el menos empleado por las Administraciones Públicas ya que priorizan el de urgencia por su mayor celeridad y eficacia. Este procedimiento se constituye de cuatro fases: la primera es la declaración de interés social que justifica la expropiación, que se trata de un acto discrecional que se ajusta a la ley en cuanto a la competencia y procedimiento, así como al fin. La segunda es la necesidad de ocupación y procede cuando se ha realizado la primera; la Administración concreta y define los bienes y derechos a expropiar que son estrictamente necesarios.

Tal relación se publicará en el Boletín Oficial del Estado, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y Boletín Oficial de la Provincia; dándose un tiempo de 15 días para presentar alegaciones y correcciones a esa lista. La Subdelegación de Gobierno resolverá en un curso de

⁵ La expropiación forzosa como causa de extinción de los derechos reales (5 de octubre de 2016). Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/expropiacion-forzosa-causa-extincion-derechos-reales-60196>.

⁶ La expropiación forzosa como causa de extinción de los derechos reales (5 de octubre de 2016). Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/expropiacion-forzosa-causa-extincion-derechos-reales-60196>.

⁷ Martín, S. (2018) *Manual de clase Derecho Administrativo II*.

20 días los posibles recursos a la misma y ante tal decisión se puede recurrir al superior jerárquico en un lapso de 15 días, teniendo 3 meses para resolver en un sentido u otro. La tercera fase es la de justiprecio, la determinación según el artículo 25, se debe producir una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables, por lo cual, a partir de ahí, se procede a determinar el justo precio. Se pueden distinguir varios momentos: el primero es el mutuo acuerdo con un plazo de 15 días, el segundo es el expediente de determinación del justiprecio, para el supuesto de que se llegue a un acuerdo, se tiene que promover la determinación del precio por el siguiente proceso: la Administración unilateralmente, comunicará el precio, en base a unos informes técnicos que lo autentifican; al particular, dándole 20 días para que este presente su propia hoja de aprecio o acepte el precio de la Administración. Si no hay acuerdo, las actuaciones se pasan al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. El tercer apartado es el jurado provincial de expropiación, es un órgano distinto de la Administración expropiante que precisa de la Administración General del Estado. Es un órgano semi-administrativo, semi-judicial, su pronunciamiento es un acuerdo del jurado de naturaleza administrativa.

Su fin es valorar el bien a expropiar, considerando que no hay acuerdo entre las dos partes. El jurado deberá valorar dentro de los parámetros marcados, entre lo que piden ambas partes, gozando de libertad dentro de esos parámetros. El acto goza de una presunción de certeza; debe ser matizado explicando cuáles han sido los argumentos que le han llevado a ese precio; además es ejecutorio lo que significa que le sirve a la Administración para pagar y ocupar el bien expropiado. Su decisión puede ser objeto de recurso de reposición ante el órgano en cuestión con carácter potestativo y, sobre todo, ante los tribunales. Por último el pago y la toma de posesión, teniendo en cuenta que el Jurado ha presupuestado el valor del objeto, la Administración puede ya apropiarse del bien. La ocupación resulta previo el pago de lo establecido como justiprecio, a pesar de que aún podrá ser consignada la cantidad en la Caja General de Depósitos, y ello sin perjuicio del recuso que se pueda interponer. La Administración tiene un periodo de 6 meses para pagar, contados desde que se tasa el bien hasta que se aprueba, si no lo hace, se incrementarán los intereses de demora; además si en 2 años no se han iniciado las obras, hay que regresar a justipreciar, a petición del expropiado. Además, si lo expropiado no se dedica al fin público previsto, el particular tiene derecho de reversión, devolviendo el precio que en ese instante tuviese el bien.

4.1.2.5 PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

El procedimiento llamado de urgencia, regulado en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, según el cual la Administración puede ocupar el bien antes de pagar, por lo que se alteran todas las fases que componen el procedimiento general. Primero, se ocupa, a la vez que se ofrece el pago del precio recogido en el Proyecto de expropiación. Si el propietario no está conforme, y se recurre ese precio ante la CPV en el plazo de 20 días, se consignará ese precio en la Caja de Depósitos a disposición del expropiado, pero se podrán ocupar los bienes expropiados. A renglón seguido, en la CPV, primero, y ante la Jurisdicción Contenciosa, después, se seguirán los trámites de fijación definitiva del justiprecio, pero el bien expropiado se habrá ocupado desde el principio. Y fijado el justiprecio definitivamente en fase administrativa o jurisdiccional, se tendrá que pagar la totalidad de lo tasado, abonando a los expropiados los intereses legales del dinero que no se hubieran ya pagado o consignado, que se calcularán desde el momento en que los bienes fueron ocupados.

Debemos hacer mención a las requisas que se podrían definir como la expropiación del uso de una cosa, sabiendo que si es consumible la expropiación del uso se convierte en un traspaso coactivo de la cosa. Y la ocupación temporal recogida en el artículo 116 de la Ley Expropiación Forzosa que recoge la oportunidad para la Administración para ocupar los bienes inmuebles de los particulares en los siguientes supuestos: para ejecutar un proyecto de obras, establecer caminos, estaciones, talleres, etc, para extraer materiales de toda clase para las obras públicas, para pone en funcionamiento los trabajos necesarios, que el propietario no efectua, para cumplir así la función social de finca en cuestión. Podríamos comparar la ocupación temporal al alquiler.

4.2 EL DERECHO DE REVERSIÓN

4.2.1 CONCEPTO Y OBJETO

El derecho de reversión viene regulado en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa y en los artículos 63-70 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. El artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa dice que *“en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse le 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 los expropiado, abonando a la Administración su justo precio. Se estimará como tal, sin perjuicio de lo que en el siguientes párrafo se dispone, el valor que tenga la finca en el momento en que se solicite su recuperación, fijado como arreglo a las normas contenidas en el Capítulo III del Título II de esta Ley. Cuando entre la ocupación administrativa y la reversión prevista en este artículo no hayan transcurrido más de dos años se entenderá que el precio debe ser el inicial, salvo que en el objeto expropiado se hubieran realizado mejoras o producido daños que afecten a dicha valoración”⁸.

Por tanto, entendemos el derecho de reversión en el procedimiento de Expropiación Forzosa como el “*derecho legalmente reconocido al expropiado a recuperar los bienes objeto de la expropiación si la Administración no destina los bienes al fin que justificó la expropiación, o sobrara parte de los mismos entre otras circunstancias*”⁹.

El procedimiento al que habrá de sujetarse este derecho es el establecido según el artículo 55 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En consecuencia, si no se cumple lo establecido en los artículos 9 y 15 Ley de Expropiación Forzosa y 66 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, la expropiación se revela necesaria y absurda, facultando la Ley al expropiado un nuevo derecho, el de deshacer respecto a él esa expropiación innecesaria. La reversión se presenta como un fenómeno de invalidez sucesiva sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial que la motiva. Los efectos se generan ex nunc, es decir, no condena la validez primitiva con que la expropiación fuera realizada, sino haciendo cesar sus efectos y haciendo devolver recíprocamente las prestaciones que se realizaron entre sí el expropiante y el expropiado.

El derecho de reversión es un derecho real de adquisición preferible al bien expropiado que puede anteponerse a otros derechos reales en el Registro de la Propiedad. Para ello el artículo 69 de la REF nos dice que cuando se dé alguna de las causas que legitiman la reversión, procederá ésta por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria sin perjuicio

⁸ El derecho de reversión en el procedimiento de Expropiación Forzosa, (1 de marzo de 2017). Recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/reversion-expropiatoria-62070>.

⁹ <https://www.iberley.es/temas/reversion-expropiatoria-62070>

del poder de repetición de los mismos contra quien proceda por razón de los daños o perjuicios ocasionados.

4.2.2 CLASES

En el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa se enuncian tres casos de reversión que el artículo 63 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa sistematiza; primero cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que justificó la expropiación; segundo, cuando ejecutada la obra o establecido el servicio, quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados; y tercero, cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

En el primer caso, el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa se remite para su constatación a una decisión formal de la Administración o a un acto o declaración que implícitamente conlleve tal inejecución. Si no el expropiado o sus causahabientes; pueden denunciarlo si han pasado cinco años desde que los bienes expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hayan iniciado las obras, pasado dicho tiempo el expropiado deberá informar a la Administración de su pretensión de ejercitar la reversión. Si tras esto, pasan otros dos años sin que se empiece la ejecución de la obra, el derecho de reversión podrá ser ejercitado. Si en cambio, se han empezado las obras pero no se han concluido habrá de interpretarse debidamente si ha habido o no abandono.

Suponiendo que la inejecución de la obra inicial de la expropiación hay asido seguida del uso del bien expropiado para otra finalidad, lo convierte en imposible in natura, al tener que ir seguida la reversión de una segunda expropiación ordinaria. En este caso el artículo 66 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa ordena sustituir la reversión por una indemnización de daños y perjuicios.

Si existen sobrantes de bienes expropiados respecto de los usados en la obra o servicio, el sujeto expropiante debe notificar su existencia, pero en defecto de esa notificación, basta que quedaran de hecho bienes o terrenos sobrantes una vez transcurridos cinco años desde la conclusión de las obras.

Por último, la desaparición de la afectación de los bienes expropiados a las obras o servicios que determinaron la expropiación suele proceder de una resolución formal de la Administración pero puede también responde a una distinta situación de hecho. El artículo 65

del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa obliga a la Administración a notificar esa circunstancia a los reversionistas.

4.2.3 PLAZOS

La Ley de Expropiación Forzosa no establece plazos de prescripción, sino de caducidad que están referidos por su propia naturaleza no al nacimiento mismo del derecho de reversión sino a la posibilidad de su ejercicio, debiendo mediar la preceptiva notificación por parte de la Administración. Por ello, el hecho de que haya una nueva afectación a un fin también de utilidad pública o interés social no enerva la obligación que pesa sobre el expropiante de otorgar el plazo legalmente establecido para que pueda ejercitarse el derecho de reversión.

Según el artículo 54.3 Ley de Expropiación Forzosa *“el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitar la reversión 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 expropiado o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio”*.

En cualquier caso, la Administración notifica inejecución, terminación o desaparición de la obra o servicio y la existencia del bien que puede ser objeto de reversión, el antiguo dueño o sus derechohabientes tendrán el plazo de un mes, contado de fecha a fecha, desde el día siguiente al de la notificación. También puede darse el caso de que la Administración no notifique, por lo que puede comparecer el interesado en la reversión pidiendo explicaciones y si acepta la Administración que dichos bienes están en condiciones de reversión, entonces se computará el plazo mensual desde que el día siguiente a aquel en que le particular se dé por notificado.

En los casos de ausencia de notificación el legislador preve en el artículo 54.2 de la Ley de Expropiación Forzosa determinados plazos para el ejercicio del derecho.¹⁰

¹⁰ Según el artículo 54.2 LEF: *“En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:*

- a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiado y no hubiera 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 expropiado 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.”*

No debe de haber pasado los 20 años desde la expropiación de la finca para ejercitar el derecho de reversión, también hay que tener en cuenta que no hayan transcurrido 5 años sin iniciarse la obra o implantamiento del servicio o establecimiento del servicio hubiera estado suspendido más de dos años, así 100 años de afectación.

4.2.4 REQUISITOS DE EJERCICIO

El régimen jurídico aplicable para poder ejercitar el derecho de reversión es la Ley vigente en el momento de ejercitarse o bien la legislación que sirvió de causa al expediente expropiatorio. El Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de noviembre de 2006 ha manifestado que *“el derecho de reversión poco tiene que ver con la expropiación de la que dinamiza, la reversión nace cuando se de algunos de los supuestos legalmente establecidos pues, aunque tenga sus raíces en el derecho dominical expropiado, es un derecho nuevo y autónomo, que no nace con el acuerdo de la expropiación ni con la consumación de ésta, y en consecuencia, el procedimiento a través del que se actúa no es una continuación del expediente expropiatorio”*. Por ello la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2006 (RJ 2006, 7136) ratifica el régimen transitorio de la Ley de Ordenación de la Edificación, al establecer que la nueva redacción dada a los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa no es de aplicación a los bienes y derechos expropiados sobre los que a la entrada en vigor de la ley se hubiera presentado la solicitud. Podemos decir que el derecho de reversión nace en el instante en que se produce el hecho que habilita el ejercicio del mismo independientemente del momento de la producción de la expropiación.

La legitimación activa la ostentan el expropiado primitivo titular de los bienes o derechos expropiados, como sus causahabientes, así se refiere el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 67 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Este derecho puede llegar a ser objeto de renuncia cuando se haga de forma inequívoca, clara y cierta. Para Gimeno Feliu es discutible que dicha renuncia pueda llevarse a cabo con anterioridad a su efectivo ejercicio, por lo que el derecho de reversión, además de garantía particular del interesado, sirve de garantía para el interés público, ya que asegura la correcta utilización de las prerrogativas o potestades administrativas.¹¹

¹¹ Gimeno, J.M. (1996) *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio*, Madrid, Civitas, pp. 295-296.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite la reversión o bien a la Administración expropiante pueda tramitar el expediente de reversión (artículo 54.4 de la Ley de Expropiación Forzosa). El deber de devolver el bien o derecho expropiado recae en todo caso en el beneficiario de la expropiación es por ello que los beneficiarios deben ser considerados parte principal en el procedimiento administrativo.

4.2.5 PROCEDIMIENTOS

Como dice López Nieto: *“la reversión no se produce ex lege, sino que requiere un acto administrativo reconociendo el derecho a la recuperación”*.¹²

El procedimiento general es el establecido en la Ley de Expropiación Forzosa y Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, que debe ser interpretado conforme al conocido principio antiformalista. El procedimiento se incoará a instancia del expropiado, o a sus causahabientes, que deberán exponer los hechos y fundamentos habitantes de la reversión, establecido en el artículo 67 REF. La reversión responde a la voluntad del titular que se decide a ejercitarlo, formulando la solicitud de reversión o escrito de previsto o advertencia para instar la reversión, basta con que a través del escrito se manifieste el propósito de instar la retrocesión del inmueble expropiado.

Después, deberá darse audiencia al beneficiario y al titular de los derechos afectados por la reversión. Concluida la fase de instrucción, el órgano competente debe emitir resolución previo informe a la Administración interesada y previas las comprobaciones oportunas. Contra esta resolución cabe recurso de alzada y en su caso recurso contencioso-administrativo. Si la administración no notifica la decisión de la petición o del recurso en el plazo de tres meses habrá que decidir el sentido positivo o negativo que habría de dar al silencio administrativo. Si los bienes expropiados hubieran adquirido la condición de bienes demandares podría considerarse desestimada, si el bien es demanial la restitución inmadura se sustituye por una indemnización.

Según el artículo 55.1 Ley de Expropiación Forzosa, para su eficacia real se requiere que el particular satisfaga una compensación a cambio del bien expropiado, por lo que si el

¹² López-Nieto y Malló, F. (1995) *Manual de Expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Madrid, Bayer Hermanos 2a ed, p. 205.

acto administrativo que se dicte constata que procede la reversión, debe determinar el importe del justiprecio a pagar por el revisionista y se procederá de oficio a valorar los bienes o derechos con arreglo al procedimiento ordinario.

4.2.6 EFECTOS

Se invierten las posiciones que el propietario y la Administración han ocupado. El beneficiario hablar de devolver el bien al revisionista y éste al beneficiario el justiprecio. Desde el momento en que el impago del importe de la valoración en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa hace caducar el derecho de reversión-adquisición ya concedido e impide la transmisión de la propiedad. Sólo en el momento del pago o consignación el reversionista podrá entrar en posesión del bien o derecho revertido. No tendrá lugar si el expropiado no ha recibido el justiprecio en el tiempo de procederse la reversión. Además podrá exigir la restitución de los frutos que hubiera podido percibir de la misma, que podrá exceder de los intereses de la cantidad fijada como justiprecio.¹³

Montañés Castillo afirma: *“el incremento del valor de los bienes o derechos expropiados sólo debe ser indemnizado en rigor como mejora de las fincas, en la medida en que su incorporación implique la realización de algún tipo de gasto o inversión del beneficiario de la expropiación”*.¹⁴

Será necesaria una nueva valoración cuando los bienes o derechos objeto de retrocesión hubieren incorporado eventuales mejoras aprovechables por sus propietarios, cuando hubieran sufrido daños o mermas de valor o cuando hubieran sufrido cambios en su capacidad jurídica que determinaran su valor.

La imposibilidad de la devolución in natura del bien expropiado, para estos casos el artículo 66 Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa y 121 Ley de Expropiación Forzosa ofrece al expropiado-reversionista una indemnización sustitutoria si se den dos

¹³ Montañés, L. Y. (2007) *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie*. Navarra, Aranzadi, p. 536

¹⁴ Montañés, L. Y. (2007) *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie*. Navarra, Aranzadi, p. 538

requisitos: primero que no proceda la reversión por una alteración indebida y segundo, que como consecuencia de la alteración indebida no sea legalmente posible la reversión.¹⁵

La indemnización sustitutoria debe ser interpretada de forma restrictiva, si es que se quiere evitar un vaciamiento del instituto reversional.

Un ejemplo podría ser la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1996, donde el expropiado solicitó el derecho de reversión sobre los terrenos expropiados destinados a la creación de un polígono industrial pero finalmente se destinaron a la construcción de viviendas. Al no poder devolverse los terrenos se aplica el precepto 66.2 Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa por lo que procede a una indemnización sustitutoria.¹⁶

La abogada Montañés Castillo afirma que los dos criterios no deben ser aceptado, ya que se produce un perjuicio para el reversioanista y por ello la cuantía de la indemnización debe ser la misma que el expropiado debería de satisfacer para adquirir el bien o derecho.¹⁷

Estoy de acuerdo con esta opinión de la abogada Montañés Castillo ya que si el expropiado debe abonar el justiprecio para recupere dicho bien o el derecho que se sustrajo y no se puede restituir el bien, la indemnización debe estar acorde con la cuantía que este debe abonar si procede el derecho de reversión.

4.2.7 JUSTIPRECIO PAGADO EN ESPECIE Y EL DERECHO DE REVERSIÓN

A) Laguna legal del derecho de reversión en especie

Tanto en la Ley de Expropiación Forzosa de 19954 como la Ley de Ordenación de la Edificación se pronuncia el legislador sobre el régimen de reversión cuando el justiprecio se abona por permuta con otros bienes, en vez de recibir una retribución monetaria. Dicha práctica suele ser habitual y admitida por las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas y por el legislador estatal.

¹⁵ Montañés, L. Y. (2007) *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie*. Navarra, Aranzadi, p. 539

¹⁶ SSTs de 28 de abril de 1995 (RJ 1995, 3231)

¹⁷ Montañés, L. Y. (2007) *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie*. Navarra, Aranzadi, p. 541.

Como dice García de Enterría y Fernández Rodríguez, el derecho de reversión es la esencia de todas las expropiaciones y se ancla en la misma configuración constitucional como un instrumento para la realización de fines de utilidad pública o interés social.¹⁸

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1981 establece que no existe motivo para denegar la reversión del pago del justiprecio en especie, ya que esta forma es un acuerdo entre los sujetos que intervienen en la expropiación y no puede obstaculizar dicho ejercicio de reversión.¹⁹

B) Permuta urbanística como justiprecio del procedimiento expropiatorio

El derecho de reversión procede cuando se produce una transferencia coactiva dentro de un procedimiento expropiatorio. Esto quiere decir que del expropiado tiene que verse obligado a permutar sus bienes a cambio de otro bien. Dando lugar a que el justiprecio en especie se introduzca en el procedimiento expropiatorio.

Montañés Castillo afirma que el derecho de reversión se reconoce a quién ha suscrito un convenio expropiatorio con la Administración mediante el pago del justiprecio en especie, por lo que la existencia del convenio no niega la naturaleza expropiatoria de la transacción, sino que el justiprecio se introduce en el procedimiento expropiatorio.²⁰

C) En los procedimientos expropiatorios en especie

Cuando termina el procedimiento expropiatorio y se da algún supuesto establecido legalmente para ejercer dicho derecho, es el momento en que nace la reversión. Para ejercitar dicho derecho los titulares de lo expropiado deben iniciar un procedimiento independiente del expropiatorio frente a la Administración del titular del bien, teniendo en cuenta los plazos y caducidad referidos en los artículo 55.3 de la Ley de Expropiación Forzosa y la ley vigente en el momento de ejercitar el derecho. La finalidad es la obtención de una resolución aclarando la procedencia de la reversión sobre los bienes o derechos que recae y el mismo justiprecio.

¹⁸ García de Enterría, E y Fernández, T.R. (2000) *Curso de Derecho Administrativo, I, Madrid, Civitas*, p. 205.

¹⁹ SSTs de 25 de mayo de 1981 (RJ 1981, 1913).

²⁰ Montañés, L. Y. (2007) *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie. Navarra, Aranzadi*, pp. 547 y 548.

D) Dificultades a la hora de proceder al pago de la indemnización reversional y devolución del bien expropiado en especie

No se le podrá exigir nada al reversionista cuando no se puede satisfacer el justiprecio por problemas burocráticos o porque el pago en especie consista en una finca futura, como podría darse el caso cuando un Ayuntamiento expropia un terreno para la construcción de parcelas y el expropiado obtendría una.

El reversionista podría exigir a la Administración que le devuelva el bien y los beneficios que hubiera percibido durante el tiempo de la expropiación y podría declarar la mala fe del beneficiario al no cumplir el pago del justiprecio. Para ello nuestro Código Civil contempla un régimen para aquellos que actúan de mala fe en su artículo 455 estableciendo que: *“El poseedor de mala fe abonará los frutos percibidos y los que el poseedor legítimo hubiera podido percibir, y sólo tendrá derecho a ser reintegrado de los gastos necesarios hechos para la conservación de la cosa. Los gastos hechos en mejoras de lujo y recreo no se abonarán al poseedor de la mala fe; pero podrá este llevarse los objetos en que esos gastos se hayan invertido, siempre que la cosa no sufra deterioro, el poseedor legítimo no prefiera quedarse con ellos abonando el valor que tenga en el momento de entrar en la posesión”*.

Para declarar la actuación de mala fe es preciso que un Tribunal lo haga mediante sentencia firme.

En los casos de pago mediante adjudicación de edificabilidad donde no se puede recuperar el mismo terreno expropiado sino que se recupera la edificabilidad que el plan le permita, al expropiado se le otorga el aprovechamiento de dicha edificabilidad.

E) Pactos sobre el posible derecho de reversión

Ya que se considera el derecho de reversión como un carácter legal, se aceptan pactos entre el expropiado y el beneficiario, siempre que estos pactos no conduzcan una situación fraudulenta.

4.3 EXPROPIACIONES URBANISITICAS

4.3.1 CONCEPTO

Tiene su origen legal en las categorías que el artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa ya anunciaba, si bien fue con la Ley del Suelo de 1956 cuando se adoptaron formas y

critérios genuinos que las habrían de distinguir definitivamente de las expropiaciones ordinarias seguidas a través de cualquiera de los cauces previstos en aquél texto legal. La intención del legislador era la de caracterizar esta expropiación particular por la adopción de un diferente sistema de valoraciones del suelo y singularizado por los criterios estimativos del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa buscando sobre la idea de la atribución de distintos valores a los inmuebles objeto de expropiación en atención a las también distintas clasificaciones jurídicas que el plan les otorgase.

La Ley del Suelo de 1956 concebía la expropiación urbanística como procedimiento propio para la obtención de terrenos destinados a obras y edificios de carácter público, creación de patrimonios de suelo e incumpliendo de deberes urbanísticos.

La expropiación urbanística se configura como una institución de Derecho Administrativo en vista de la cual en la Administración Pública impide de forma coactiva al titular de un bien o derecho constatado el pago su correspondiente económico, por un motivo justificado de utilidad pública o interés social legitimada en la elaboración de un plan urbanístico, en la obtención de terrenos para actuaciones públicas en los asuntos de intervención en el mercado del suelo o en el incumplimiento de los deberes urbanísticos forzados a la propiedad, por medio de alguno de los procedimientos configurados al efecto en las legislaciones urbanísticas.²¹

4.3.2 CLASIFICACIÓN

El Estado precisa de competencias para expedir con carácter básico o pleno una causa de expropiar cuando no tiene jurisdicción sobre el asunto o sector, lo que tampoco empece que pueda dictaminar garantías en beneficio de los particulares frente a la actividad expropiatoria de las administraciones concedoras en materia de urbanismo. Por ello, las garantías expropiadoras deben ser reguladas por el Estado, le es lícito establecer por coherencia con sus competencias exclusivas sobre estas garantías las causas de expropiar, aun cuando no ostenten la competencia sustantiva o material, pero el fundamento de expropiar en sí misma de ningún modo podrá tener carácter indisponible para las Comunidades Autónomas.

²¹ López-Nieto. (1995) *Manual de Expropiación Forzosa y otros supuestos indemnizatorios*. Bayer Hermanos, SA. Madrid, 2ªed, p.181

Pueden constituir una clasificación por objeto o causa de expropiación urbanística que se pueden tratar en cuatro grandes grupos:

A) La expropiación como sistema de actuación.

La elección del sistema se lleva a cabo normalmente en el acto de aprobación del planeamiento preciso. Presupuesta la elección del sistema, debe quedar fijado el ámbito territorial sobre el que aplicarlo, es decir, la delimitación de la unidad de ejecución sobre la que expropiar la superficie incorporada al proceso urbanizador, constituyendo este otro de los llamados presupuestos básicos para la ejecución urbanística.

En lo que respecta a las garantías de los particulares expropiados se disponen numerosos preceptos que intentan preservar los derechos procesal y sustantivos de los propietarios afectados por los expedientes expropiatorios concretamente: la posibilidad de inicio del expediente expropiatorio a instancias del particular ante la inactividad de la Administración; a las formas de pago del justiprecio y a algunas determinaciones de carácter procedimental.

B) La expropiación como modo de obtención de terrenos para dotaciones públicas.

Cuando la ejecución urbanística de los planes exige la incorporación al proceso urbanizador de terrenos en los que han de quedar ubicadas las dotaciones públicas, la expropiación forzosa se perfila como una socorrida alternativa en aquellos casos en los que los otros sistemas de obtención de terrenos no son posibles o convenientes. No se trata de sustituir la iniciativa privada sino de obtener los terrenos dotacionales; para implantar sistemas generales, es decir, aquellos que se definen como elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio establecido por el planeamiento urbanístico; y de ámbito local, es decir, aquellas dotaciones que se encuentran al servicio del polígono o unidad de actuación en el que los terrenos han de ser cedidos por los propietarios donde las técnicas ideales son la reparcelación o compensación.

La obtención de terrenos dotacionales presenta alternativas mucho más eficaces y menos costosas para las arcas públicas que la expropiación forzosa, por lo que es previsible que en adelante el planeamiento general busque la aplicación de aquellas abaratando ostensiblemente

los costes de ejecución, quedando la expropiación como fórmula residual y excepcional para aquellos supuestos en que sea materialmente imposible la operación compensatoria.

C) La expropiación como modo de integración de bienes en los patrimonios públicos del suelo o en actuaciones destinadas a consecución de suelos para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social.

Los patrimonios públicos se deben nutrir de los bienes inmuebles y de recursos económicos dispuestos en las correspondientes normativas autonómicas, constituyendo una masa patrimonial suficiente para alcanzar los objetivos legalmente definidos. Quedaban incorporados al Patrimonio Municipal de Suelo los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable que se adquirieran con dicha finalidad. Por ello, el Municipio podía establecer reservas de suelo urbanizables no programados o no urbanizables no sujetos a especial protección de aquellos terrenos que entendiesen necesarios para su futura incorporación al Patrimonio Municipal de Suelo a través de disposiciones del planteamiento por medio del simple procedimiento de delimitación de unidades de ejecución que no conllevaba la necesidad de la inmediata modificación puntual de los instrumentos de planteamiento general. El procedimiento para la delimitación de terrenos depende de la Administración que efectúa la reserva y la clase de suelo sobre la que ésta opera.

La reserva de terrenos tiene dos efectos, por un lado la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación que quedan vigentes por un plazo temporal máximo desde que se aprueba la delimitación de la reserva de terrenos, un plazo máximo de dos años, prorrogable por otros dos. Y por otro lado, las transmisiones que se efectúan en terrenos reservados quedan sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la Ley a favor de la Administración que proceda.

El expropiado dispone de dos medios de defensa por un lado el derecho de reversión y por otro la valoración urbanística del terreno expropiado.

D) La expropiación como sanción por incumplimiento de los deberes urbanísticos impuestos al propietario.

Desde que la Constitución en su artículo 33 definiera el derecho de propiedad como un derecho fundamental de corte social, su contenido y obligaciones que responden a la

concepción marcada en las constituciones europeas: “*la propiedad obligada*” y por esa razón, máxime en el ámbito del derecho urbanístico, las distintas legislaciones han venido configurando una relación de deberes del propietario del suelo cuyo incumplimiento lleva anudadas ciertas consecuencias jurídicas, como puede ser la expropiación también presentada en ocasiones como expropiación-sanción.²²

4.3.3 LEGITIMACIÓN EXPROPIATORIA

En relación con los planes de ordenación urbana, con independencia de su tipología, ámbito territorial y denominación, dispone de eficacia legitimadora, esto conlleva de forma implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

La eficacia legitimadora de la expropiación vinculada a los planes urbanístico está supedita a los siguientes requisitos:

- a) La aprobación y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y autonómica.
- b) La delimitación de los terrenos afectados
- c) La procedencia de la expropiación en función de las previsiones de los planes.²³

4.3.4 VALORACIONES URBANISTICAS

Primero, el suelo no urbanizable, las valoraciones del suelo rústico no han mantenido una línea constante en nuestra legislación urbanística, la jurisprudencia había venido manejando con reiteración los llamados valores expectantes para incrementar el valor del suelo no urbanizable pero con ciertas esperanzas futuras de incorporación los procesos de urbanización.

Segundo, suelo urbanizable, se configura como residuo de aquellas extensiones territoriales que se impone el necesario reconocimiento de cierta vocación urbanística a la mayor parte del territorio municipal y va a terminar por incorporarse al proceso urbanizador, cosa que no va a ocurrir con el suelo no urbanizable.

²² Martín, S y Fernandez, JR. (2003) *Dossier práctico, Expropiación Forzosa, Ediciones Francis Lefebvre, SA*, pp.195 y ss.

²³ Martín, S y Fernandez, JR. (2003) *Dossier práctico, Expropiación Forzosa, Ediciones Francis Lefebvre, SA*, pp.213 y ss.

Tercero, suelo urbano, dentro del cual se dan dos categorías, por un lado el suelo urbano consolidado que es aquél que ha temido por integrarse en la trama urbana en ejecución del planteamiento, con dotación de los servicios y redes infraestructurales mínimos sin que sean necesarias actuaciones de ejecución integral sobre la parcela en cuestión. Por otro lado, el suelo urbano no consolidado es el que el planeamiento dispone la necesidad de actuaciones integrales o el sometimiento a procesos de renovación y reforma interior o la dotación urbanística que debe ser objeto de equidistribución entre los afectados cuando el planeamiento este previsto una ordenación considerablemente diferente a la existente.

Cuarto, el suelo destinado a dotaciones públicas locales o sistemas generales que pretende abaratar de forma artificial la expropiación, negando cualquier aprovechamiento urbanístico al terreno para aplicar valores iniciales cuando de expropiaciones urbanísticas se trata.²⁴

4.3.5 LIBERACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN

Para la liberación se establece la Administración establece un único requisito y es que el interesado lo solicite. Aunque también existe la posibilidad de que la Administración lo inicie de oficio.

La formulación de la petición de liberación es necesaria, salvo en supuestos excepcionales. La Administración resuelve discrecionalmente si estima o no la petición de liberación y debe llevar a cabo los actos de instrucción adecuados para la determinación de conocimiento y comprobación de los datos. Los informes técnicos son precisos para valorar la existencia de las circunstancias invocadas por el solicitante, al igual que la valoración.

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los términos y condiciones establecidas en la resolución por la que se acuerde la liberación podrá acarrear la ejecución forzosa con realización de las garantías prestadas o la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad con pérdida a favor de la Administración de las garantías.²⁵

²⁴ Martín, S y Fernandez, JR. (2003) *Dossier práctico, Expropiación Forzosa, Ediciones Francis Lefebvre, SA*, p.217 y ss.

²⁵ Martín, S y Fernandez, JR. (2003) *Dossier práctico, Expropiación Forzosa, Ediciones Francis Lefebvre, SA*, p.243 y ss.

4.3.6 REVERSION EXPROPIACIONES URBANISITCA

Por un lado, los supuestos de hecho de la reversión que se caracteriza por su excepcionalidad como respuesta a las reivindicaciones de los operadores urbanísticos y el carácter tasado. La reversión procede con la alteración del uso legitimador de la expropiaron mediante la modificación o revisión del planteamiento; prevención de prácticas fraudulentas ligadas a la expropiación de los terrenos para la formación o ampliación del patrimonio municipal del suelo; inactividad durante un determinado plazo y falta de urbanización de los terrenos.

Por otro, el ejercicio del derecho de reversión, la titularidad del derecho de reversión recae tanto en el expropiado como en sus causahabientes. También recae a quien ha suscrito un convenio expropiatorio, es decir, a quien ha concluido un acuerdo sobre el justiprecio o se ha adherido a la expropiación, pues en estos casos la existencia del convenio o acuerdo no desmiente la naturaleza expropiatoria de la operación, en todo caso es presupuesto inexcusable para el surgimiento del derecho de retrocesión que el convenio expropiatorio, el mutuo acuerdo o la adhesión a la expropiación se obtenga dentro del procedimiento expropiatorio. Se establece un plazo general de tres meses desde la notificación administrativa al dueño primitivo o a sus causahabientes del exceso de expropiación, de la desafectación del bien o derecho expropiado o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio. La notificación administrativa se configura como una exigencia indeclinable. La notificación puede llevarse a efecto de que los interesados sean desconocidos mediante anuncios en el tablón de dichos del Ayuntamiento de su último domicilio, en el BOE o en el correspondiente a la Comunidad Autónoma o Provincia.

Por contra, en defecto de la práctica de la notificación personal, se prevén algunos plazos y condiciones de carácter subsidiario para el ejercicio del derecho de reversión. Primero, la reversión puede estar instada tras haber un exceso de expropiación o desafectación del bien o derecho expropiados y sin transcurrir 20 años desde la toma de posesión de los mismos. En segundo lugar, la inejecución de obra o servicio, a falta de notificación, la reversión es susceptible de ser solicitada una vez transcurridos cinco años desde la toma de posesión del bien. En tercer lugar, la reversión puede ser pedida asimismo en el supuesto de suspensión de la ejecución de las actuaciones u obra para el establecimiento del servicio durante más de dos años por causas imputadas a la Administración o al beneficiario de la expropiación, sin

producir por parte de éstos ningún acto expreso para su reintegración. En el supuesto de inhabitual de que la Administración suspenda la ejecución de la obra o de las actuaciones encaminadas a la puesta en marcha del servicio una vez iniciadas, el dueño primitivo o sus causahabientes, a los que aquella nada ha notificado, se pueden ver privados de toda posibilidad de retrocesión de los bienes o derechos expropiados. El plazo para solicitar la reversión comienza a los dos años de la suspensión de las obras o actuaciones precedente, de la que el interesado no se entera en modo alguno, si no es notificado en tiempo y forma.²⁶

4.3.6.1 SUPUESTO DE HECHO

La reversión se da por la deformación del uso legitimador de dicha expropiación a través de la revisión o modificación del planeamiento. Según el artículo 47.1 Texto refundido de la Ley del Suelo (TRLRS) dispone que *“si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión”* cuando concurra los dos siguientes requisitos:

- modificación del finalizando en el planeamiento, se exige la alteración de la finalidad de la expropiación prevista en el planeamiento, sin que baste su mera sustitución cuando la misma se mantiene en esencia.

- el transcurso de menos de ocho años desde la implantación efectiva del uso dotacional público.

También puede darse por incompatibilidad del nuevo uso de los terrenos expropiados para la ampliación o formación del patrimonio público de suelo con sus fines.

Puede nacer por el paso de diez años desde la expropiación de los terrenos, sin haber concluido su urbanización.

Por último, en las expropiaciones que den lugar a la segregación del vuelo y del subsuelo respecto al suelo expropiado.²⁷

²⁶ Martín, S y Fernandez, JR. (2003) *Dossier práctico, Expropiación Forzosa, Ediciones Francis Lefebvre, SA*, p.249 y ss.

²⁷ Ramón T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM. (2008) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Año 2007-2 Número 16, Editorial Aranzadi, SA*, p.158 a 160.

4.3.6.2 SUPUESTO DE EXCLUSION

La excepción a la reversión se funda en el mantenimiento del uso dotacional público durante un período de ocho años. Otra excepción es a causa de la compatibilidad del nuevo distinto atribuido a los terrenos expropiados e integrados en los patrimonios públicos de suelo con sus fines. También por el incumplimiento de los deberes urbanísticos y las cargas urbanizadoras. Además en los casos de expropiación de terrenos con destino a la constitución de complejos inmobiliarios en superficies superpuestas.²⁸

4.4 CAMBIO DE AFECTACIÓN DE LOS BIENES EXPROPIADOS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: ANTECEDENTES DE LA LS/2007

El punto de partida de la Ley de Expropiación Forzosa es que procede la reversión de los bienes y derechos expropiados cuando desaparece la afectación del objeto expropiatorio a la obra o al servicio legitimador.

La desafección, como reitera la jurisprudencia, puede ser tácita o expresa siempre que en el caso de la tácita *“se deduzca de hechos que por su evidencia la revelan, correspondiendo la prueba de los mismos al solicitante de la reversión”* por radicar esta forma de desafección una restricción a la regla general. También la Ley de Expropiación Forzosa reconoce la desafección como causa de reversión la Ley del Suelo y Ordenación Urbanística de 12 de mayo de 1956 y la Ley de 2 de mayo de 1975, que dio lugar al Real Decreto 1246/1976, 9 de abril, que da lugar al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en su artículo 67 establecía que los terrenos de cualquier clase que se expropian por causas urbanísticas debían destinarse al fin concreto o agotarse su vigencia el Plan sin haberse cumplido el destino a que se afectaron, *“procederá la reversión de los terrenos con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa”*.

La primera reforma importante de la reversión expropiatoria vino del artículo 75.1, apartados a) y b) de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que excluyó el derecho de reversión en dos supuestos que podrían denominarse fungibilidad y consumación de la causa expropiandi: *“a) En las expropiaciones de terrenos destinados a dotaciones públicas, tanto de carácter general como local, si como consecuencia de modificaciones o revisiones del planeamiento se altera su destino concreto,*

²⁸ Ramón T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM. (2008) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Año 2007-2 Número 16, Editorial Aranzadi, SA, p.160 a 161

siempre que el nuevo uso sea igualmente dotacional público. A estos efectos se equiparará al uso dotacional público la calificación para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con mantenimiento por la Administración de la titularidad del suelo afectado.

b) Cuando el uso dotacional que motivo la expropiación fue efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, aun cuando en posteriores modificaciones o revisiones del planeamiento se produzca su desafectación.”²⁹

Después, el artículo 40.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen de suelo y valoraciones mantuvo la obligatoriedad de que los terrenos se destinasen al fin concreto establecido por el Plan y prescribió que procedería el derecho de reversión siempre que una modificación o revisión del planeamiento alterase el uso que causó la regla.

El proceso de edificación faltaba de una regulación organizada hasta la aprobación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que por medio de su disposición final quinta modifica la redacción de los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Ya en 2006 se introduce la causa de exclusión del derecho de reversión que contemplaba el art. 75.1.a) de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

La jurisprudencia ha procedido a aceptar de forma progresiva un pensamiento extenso de la causa expropiandi y ha rechazado la reversión de los bienes expropiados al convertir la razón pública en una finalidad pública de contenido fungible. Así ha aceptado la transformación de usos siempre que tengan una característica accesorias y compatible con la utilización prevista con ocasión de la afectación.³⁰

Algunos autores subrayan la exclusión del derecho de reversión cuando, se aplicara el derecho o bien a otro destino igualmente público, con ocasión de un cambio de afectación. Postulaban la interpretación restrictiva de la fuente del ejercicio del derecho de reversión, tomando en atención los intereses en concurrencia, en función de la correlación entre la afectación inicialmente prevista y la nueva afectación³¹, en tanto que algún otro autor juzgaba

²⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-17938> Art. 75

³⁰ SSTs de 9 de diciembre de 1997 (RJ 1997,9351) y de 21 de septiembre de 2002 (RJ 2002, 8469)

³¹ Pérez, A. (1067) *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, pg. 281.

toda posición estricta que limitara la declaración original de la causa expropiatoria, entendiéndose que no puede modificar su contenido específico, pues entonces se incumpliría la carga, y que “*en anda se afecta al interés general por un cambio de afectación del bien a otro interés público o utilidad pública*”³². Con el tiempo ha predominando esta interpretación.

4.5. CAUSA EXPROPIANDI COMO LÍMITE SUSTANTIVO AL CAMBIO DE AFECTACIÓN

4.5.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

La *causa expropriandi* se entiende como el duramente propio de la potestad expropiatoria y constituye la causa y el fin al que se dirigen los bienes expropiados.³³

Debe estar presente en todo momento ya que sino daría lugar al nacimiento a la reversión.

4.5.2 SUSTITUCIÓN DEL USO DE DOTACIONES PÚBLICO POR OTRO IGUALMENTE PÚBLICO

Está reconocido en la jurisprudencia el cambio de afectación a uno diferente, de igual dotación pública mediante la transformación o revisión del instrumento de planeamiento urbanístico. Podemos verlo en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1997 (RJ 1997, 4634) estableciendo que: “*Consideramos que la modificación o supresión de la causa expropriandi no puede estar fundada en la diferencia técnica entre uno y otro proyecto, y en el hecho de que el nuevo pretendiera atender a nuevas necesidades surgidas, puesto que el fin esencial para el que la expropiación tuvo lugar, la construcción del paseo marítimo, se mantuvo y las diferencias entre uno y otro proyecto derivaron del propósito de la Administración de encontrar la forma más adecuada para atender a esta única finalidad*”.

Siempre que la mutación de la causa expropriandi respete los límites sustanciales existentes cuyo control se reserva la jurisdicción contencioso-administrativa, enerva por necesidad del derecho de reversión, toda vez que la expropiación seguirá estando justificada

³² Gimeno J.M^a. (2003) *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio*, p. 91 y 119-120.

³³ Ramón, T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM. (2009) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Número 18, Editorial Aranzadi, SA, p.101

por razones de utilidad pública o interés social, como señala González Pérez³⁴, aunque el destino de los bienes haya sido alterado.

4.5.3 LA CONSUMACION DE LA CAUSA EXPROPIANDI POR EL TRNASCURSO DEL TIEMPO

La regulación urbanística consagra la extinción de la reversión por el transcurso de tiempo de ocho años, con ello la Administración tiene la posibilidad de disponer libremente de los bienes una vez incorporados a su patrimonio, con ello pueden destinar el bien a cualquier fin ya sea de utilidad pública o interés social o no.

No basta, con cubrir ese período de tiempo con numerosas afectaciones y reafectaciones que no lleguen a consumarse, para excluir el derecho de reversión, pues podría incurrir en fraude de ley. Si los bienes se pudieran destinar tantas veces se quisiera a fines de utilidad pública el derecho de reversión se quedaría vacío de contenido y la invocación la causa sería un pretexto. Lo que parece necesario para entender consumada la expropiación es que sólo uno de esos posibles fines se prolongue durante al menos ocho años.³⁵

4.6 RETASACIÓN URBANISTICA

4.6.1 NATURALEZA JURÍDICA

La retasación se emplea para referirse al derecho del expropiado a la nueva valoración del bien objeto de expropiación al haber transcurrido cuatro años desde la fijación del justiprecio sin haberse procedido al pago del mismo, reflejado en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Si nos vamos al Texto refundido de la Ley del Suelo en su artículo 47.2.b) no hace referencia a la demora en el pago, en cambio, hace mención a la modificación de usos y edificabilidades del fuera del marco de la revisión del plan urbanístico.

4.6.2 APLICACIÓN EN EL TIEMPO

La jurisprudencia pone en manifiesto que una cuestión importante que plantea tal derecho es la de su aplicación en el tiempo. Un ejemplo es la Sentencia del Tribunal Supremo

³⁴ González. J. (2007) *Comentarios a la Ley de Suelo, t. II*, p. 1183

³⁵ Ramón, T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM. (2009) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Número 18, Editorial Aranzadi, SA*, p.107.

1528/2016, 27 de Junio de 2016, donde el Tribunal rehúsa reconocer el derecho a al retasación urbanística, el TS afirma que: *“la Disposición Final Cuarta de la Ley 8/2007 (y por tanto a los efectos que nos ocupan también del TRLS 2008) establece que la entrada en vigor de dicha Ley, es el 1 de julio de 2007, y los actores acuden en su demanda, tal y como hemos transcrito, a la retasación prevista en el art. 34.2.b) fundándose en la Modificación puntual del Plan General de Madrid de 2003 y en el Plan Especial de 2005, cuando aquellas normas aún no estaban vigentes y el procedimiento expropiatorio se hallaba concluido al haberse alcanzado y ejecutado el mutuo acuerdo.”*

Avalado por el TS, en efecto, donde la ley no limite o no condicione el nacimiento del derecho y su posible ejercicio, debe colegirse que el mismo surgirá y podrá entono caso ejercitarse, pues lo contrato supondría eliminar sin fundamento legal alguno una garantía anclada en la esencia misma de la expropiación, en su configuración constitucional como un puro instrumento de realizar fines específicos de utilidad pública o interés social.³⁶

4.6.3 REQUISITO DE LA PREVIA EXPROPIACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE UNA ACTUACIÓN URBANÍSTICA

En el artículo 47.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana concreta el nacimiento del derecho de retasación a los supuestos *“en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización”*. La jurisprudencia parece haber definido este requisito en el sentido de ajustar el derecho de retasación urbanística a los casos de previa verificación de expropiaciones sistemáticas. Este artículo utiliza la expresión de expropiación *“para ejecutar una actuación de urbanización”*, esto obliga a remitirnos al artículo 7.1 de la Ley donde se define las *“actuaciones de transformación urbanística”* dentro de las *“Las actuaciones de urbanización”* del apartado a) del artículo 7.1. Dentro de este apartado se pueden distinguir dos subapartados por un lado las actuaciones de urbanización y las actuaciones de dotación. Por ello, es que si la expropiación se hubiera realizado para ejecutar una actuación de urbanización obliga a que se califique como *“actuación de dotación”*. Por consiguiente, si el artículo 7 Texto refundido de la Ley del Suelo 2015, conceptúa las actuaciones de transformación urbanística habrá que atenerse a efectos de interpretación y aplicación del artículo 47.2.b) sobre retasación urbanística.

³⁶ Ramón, T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM (2017) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Número 40, Editorial Aranzadi, SA, p.67.

Podemos ver que el concepto de actuación de dotación se encuentra mucho más acotado que el de actuación de urbanización: “*Artículo 7. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias*”

1. A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.”³⁷

Por consecuencia, podemos afirmar que la expresión “actuación de urbanización” no puede ser semejante a la de “ejecución del planeamiento”.

4.6.4 RETASACIÓN URBANÍSTICA Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Dada la determinante vinculación entre la naturaleza del derecho ejercitado y el silencio administrativo producido tras el ejercicio del derecho, el análisis del sentido que haya de corresponder al silencio administrativo producido tras la solicitud de retasación urbanística obliga a insistir en la separación conceptual de ésta respecto de dos supuestos que, aunque parcialmente coincidentes con la misma desde los puntos de vista terminológico o de eficacia práctica, diferentes en su conceptualización jurídica, lo que determinará que la respuesta no haya de ser idéntica en lo que a silencio administrativo se refiere.

Recordemos que el silencio administrativo es una institución que se crea para garantizar los derechos del ciudadano. Tiene su fundamento en la obligación legal que pesa

³⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723#a47>

sobre la administración de resolver expresamente todas las solicitudes y peticiones que le giren los interesados. Y como tal obligación, su incumplimiento conlleva aparejadas necesarias consecuencias sustantivas –silencio positivo- o procesales –silencio negativo- , que se proponen en pos de clarificar la situación del peticionario o solicitante ante aquel incumplimiento de la Administración. Por tanto, el silencio administrativo hace referencia a los efectos que el ordenamiento jurídico ofrece a la ausencia de respuesta de la Administración en plazo a las reclamaciones y peticiones que los ciudadanos le dirigen.

-en ocasiones, esa ausencia de respuesta equivale a la concesión de lo pedido, generando un auténtico acto administrativo presunto –silencio positivo-;

- y en otras, la inactividad se entiende como denegación de lo solicitado, en cuyo caso se entiende que se trata de una ficción de acto, para que el ciudadano pueda interponer contra esa desestimación presunta el recurso que corresponda (silencio negativo).³⁸

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado en diversas ocasiones que la solicitud de actualización del justiprecio al amparo del artículo 54.2 a) de la Ley de Expropiación Forzosa no constituye un procedimiento nuevo y autónomo del inicial procedimiento expropiatorio, y dentro del él, del inicial cálculo del justiprecio, de manera que ha atribuido efectos desestimatorios a la falta de resolución expresa en plazo de tal solicitud de actualización. Y ello por aplicación de lo dispuesto en el artículo 25.1 apartado a) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con el cual, en los procedimientos iniciados de oficio, la falta de resolución expresa administrativa tendrá efectos destinatarios si del procedimiento *“pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables”*³⁹.

La consideración de la solicitud de retasación ordinaria como el inicio de un procedimiento nuevo y autónomo determina que por aplicación del artículo 24.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) el sentido que haya de corresponder a la falta de resolución administrativa expresa en plazo sea el positivo o estimatorio, en cuanto regla general sobre sentido del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, sin eu concurra en este caso ninguna de las excepciones a dicho sentido recogidas en el citado precepto.

³⁸ ³⁸ Martín, S. (2018) *Manual de clase Derecho Administrativo II*.

³⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Por lo que refiere al silencio administrativo en caso de retasación urbanística, advertida la separación conceptual de esta figura y las dos anteriores, resulta preciso atender, como en aquellos dos casos, a la propia naturaleza del derecho que se ejercita y a la caracterización del procedimiento que se pone en marcha con dicho ejercicio, a efectos de poder alcanzar una conclusión fundada sobre el sentido que haya de darse a la falta de resolución administrativa expresa en plazo. Esto atendido, para el Tribunal Supremo la solicitud de retasación urbanística a que se refiere el artículo 47.2 b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana no podrá dar lugar a silencio positivo ninguno.

En la argumentación por la jurisprudencia a cuestiones idénticas, enmarcadas en procesos de objeto distinto, como lo son las consecuencias de la falta de resolución expresa del propio procedimiento expropiatorio y las consecuencias de la falta de resolución expresa del procedimiento de retasación urbanística, que trae causa del previo expediente expropiatorio. Divergencias que hacen dudar de la consistencia de los argumentos que sustentan las afirmaciones apoyadas en los mismos, como lo es la negación de sustantividad al procedimiento que se abre con la solicitud de retasación urbanística, traducida en la negación de efecto positivo a la falta de resolución administrativa expresa en plazo a aquella solicitud.

5. CONCLUSIÓN

La administración debe asegurar la eficacia por ello se necesita evitar la posibilidad de que nazca el derecho de reversión y solo utilizar su potestad expropiatoria cuando esté justificado para un fin público o interés social, por ello se reduce la oportunidad de ejercitar el derecho de reversión y así poder asegurar un buen funcionamiento de la Administración pública.

El derecho de reversión en la expropiación forzosa constituye un control a las actuaciones de la Administración y una garantía para el expropiado, para que no se actúe de manera arbitraria. El derecho de reversión previsto desde el año 1954 no ha sufrido grandes modificaciones pero cuenta con las doctrinas jurisprudenciales para una mayor seguridad jurídica, para evitar que las expropiaciones no sean destinadas a lo que se preveía.

El derecho de reversión es la garantía que tiene el expropiado frente a la potestad de expropiación de las Administraciones, si esta no destina la expropiación al fin justificado de utilidad pública.

La expropiación esta unida al derecho de reversión aunque no este incluido dentro de la Constitución Española, ya que nace al incumplir la finalidad que motivo la expropiación, con la ley vigente en el momento.

Se debe aplicar la legislación vigente en el momento en que concurra el supuesto ya que desde que transcurre todo el periodo de expropiación, que este es largo, puede producir cambios en la legislación. Ya que nace en el momento que concurra algún supuesto establecido en la ley.

El Estado tiene la competencia exclusiva para regular el derecho de reversión, ya que así lo establece la Constitución Española en sus artículo 149.1.18ª puesto que si esta competencia le correspondiese a las Comunidades Autónomas existiría una desigualdad entre los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas, vulnerando el derecho ala igualdad reconocido en la Constitución Española y produciendo las diferentes formas de actuación en cada una de las Comunidades Autónomas. Y respecto a estas pueden establecer los aspectos organizativos de dicha expropiación dentro de su ámbito competencial.

Cuando nos encontramos en una comunidad de bienes se hace difícil saber quien esta legitimado para ejercer el derecho por la pluralidad de personas, por ello se debe establecer a través de un procedimiento administrativo y las personas pueden acordar que parte corresponde a cada uno y evitar otros o mayores problemas, ya que este es un problema al que nos podemos enfrentar para determinar al sujeto que esta legitimado.

Con la evolución de las leyes se ha permitido un cambio de afectación, este esta permitido siempre que el cambio sea de utilidad pública y con esto se pretende reducir la iniciación del derecho de reversión.

Además nos podemos encontrar con la problemática de que parte de la expropiación procede a reversión, ya que si la expropiación se da por un Plano de urbanismo solo recae sobre la edificabilidad determinada en el Plan y no sobre el terreno.

También la Administración puede tener problemas o presentar un esfuerzo mayor a la hora de identificar a los interesados, sobretodo en los supuestos en que pasa un largo tiempo

desde la expropiación hasta que se ejercita el derecho de reversión. Ya que la notificación ha de ser personal como así obliga la ley.

En la devolución in natura la problemática se encuentra para determinar la indemnización sustitutoria, en mi opinión se debería devolver el mismo valor del justiprecio, por el perjuicio causada al reversionista.

Si el justiprecio es pagado en especie para que proceda la reversión es necesario un acuerdo entre el beneficiario y el particular, y que este hubiera recibido como justiprecio un bien.

En mi opinión se debería de proveer al ordenamiento jurídico español de una mejor operatividad para realizar la actualización de la Ley de Expropiación Forzosa que incluya legislación referente a la reversión urbanística. Ya que el artículo 33 de la Constitución Española reconoce el derecho a la propiedad pero no ha incluido de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa el derecho de reversión. Por ello estoy a favor de García de Enterría al entender el artículo 33 cabe inferir que el derecho de reversión es consustancial. Así el derecho de reversión debe estar contemplado como garantía en todo procedimiento expropiatorio.

6. BIBLIOGRAFÍA

García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2000) *Curso de Derecho Administrativo, I, Madrid, Civitas.*

Gimeno Feliu, J.M^a. (2003) *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio.*

González, J. (2007) *Comentarios a la Ley de Suelo, t. II.*

López-Nieto. (1995) *Manual de Expropiación Forzosa y otros supuestos indemnizatorios. Bayer Hermanos, SA. Madrid, 2^aed.,*

Martín, S. (2018) *Manual de clase Derecho Administrativo II.*

Martín, S; Fernandez, JR. (2003) *Dossier práctico, Expropiación Forzosa, Ediciones Francis Lefebvre, SA.*

Montañés, LY. (2007) *Todo sobre Expropiaciones Urbanísticas con Pago en Especie, Thomson Aranzadi, SA.*

Pérez, A. (1967) *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla.

Ramó, T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM. (2008) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Año 2007-2 Número 16, Editorial Aranzadi, SA.

Ramón, T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM. (2009) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Número 18, Editorial Aranzadi, SA.

Ramón, T, De Oro-Pulido, M y Serrano, JM. (2017) *Revista de Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Número 40, Editorial Aranzadi, SA.

Sosa, F. (1999) *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Editorial Aranzadi, SA.

La expropiación forzosa como causa de extinción de los derechos reales (5 de octubre de 2016), recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/expropiacion-forzosa-causa-extincion-derechos-reales-60196>

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lef.t1.html

El derecho de reversión en el procedimiento de Expropiación Forzosa, (1 de marzo de 2017), recuperado de: <https://www.iberley.es/temas/reversion-expropiatoria-62070>.

Ruiz-Navarro, J.L. (Abril, 2004). *Sinopsis artículo 33 de la Constitución Española*. Recuperado de: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lef.t2.html

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1957-7998>

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.t4.html

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=128&tipo=2>

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/561510-rdleg-7-2015-de-30-oct-aprueba-el-texto-refundido-de-la-ley-de-suelo-y-rehabilitacion.html#a47

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21567>

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-17938>

SSTS de 28 de abril de 1995 (RJ 1995, 3231)

STS de 25 de mayo de 1981 (RJ 1981, 1913)

STS de 9 de junio de 1997 (RJ 1997, 4634)

STS 1528/2016, 27 de Junio de 2016

SSTS de 9 de diciembre de 1997 (RJ 1997,9351)

SSTS de 21 de septiembre de 2002 (RJ 2002, 8469)