



UNIVERSIDAD DE JAÉN  
*Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*

# REVERSIÓN URBANÍSTICA: FORMAS DE EJERCICIO Y PRINCIPAL PROBLEMÁTICA

ÁNGEL JESÚS ALBA JIMÉNEZ

Junio, 2016

## ÍNDICE

### **1. INTRODUCCIÓN**

### **2. CONCEPTO, FUNDAMENTACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA Y REGULACIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN**

- A) Concepto
- B) Fundamentación y ámbito competencial
- C) Naturaleza jurídica
- D) Regulación de derecho de reversión en la legislación urbanística

### **3. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE LA REVERSIÓN EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA**

- A) Análisis previo
- B) Supuestos de reversión en la Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998
- C) Supuestos de no reversión en la Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones
- D) Supuestos de reversión en el RDL 7/2015

### **4. REQUISITOS DE EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN**

- A) Régimen jurídico
- B) Sujetos
- C) Objeto del derecho de reversión
- D) Plazo
- E) Procedimiento

### **5. EFECTOS DE LA REVERSIÓN**

- A) La indemnización reversional y caducidad del derecho
- B) El problema de la imposibilidad de la devolución *in natura* del bien expropiado

### **6. JUSTIPRECIO PAGADO EN ESPECIE Y EL DERECHO DE REVERSIÓN**

- A) Laguna legal del derecho de reversión en especie
- B) Permuta urbanística como justiprecio del expediente expropiatorio

C) En los procedimientos expropiatorios en especie, ¿cómo y cuándo se podrá ejercer el derecho de reversión?

D) Dificultades que nos podemos encontrar a la hora de proceder al pago de la indemnización reversional y devolución del bien expropiado en especie.

E) Pactos sobre el posible derecho de reversión

## **7. CONCLUSIONES**

## **8. BIBLIOGRAFIA**

## **9. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA**

## **Resumen**

El derecho de reversión es la última garantía de protección al expropiado frente a la potestad expropiatoria de la Administración ante eventuales expropiaciones injustificadas, no consumadas o especulativas. Aunque no venga recogido en la Constitución, es un derecho legal, autónomo y nuevo que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 33 CE donde se regula el derecho de la propiedad, pero este derecho de reversión plantea una serie de dificultades a la hora de su ejercicio, debido a que desde que se expropia hasta que nace el derecho de reversión pasa un periodo de tiempo relativamente largo. Además hay supuestos en los que no procede la reversión debido a que el cambio de afectación sigue siendo público, así como en los que sí procede la reversión, donde el justiprecio ha podido ser pagado tanto en especie como en metálico. Por último cabe destacar aquellos supuestos en los que es imposible devolver *in natura* en bien, por lo que se fijará una indemnización sustitutoria en favor del expropiado.

**Palabras clave:** Reversión, Expropiación, Afectación, Justiprecio, Indemnización.

## **Abstrac**

The right of reversion is the last protection's guarantee against expropriation the expropriating power of the Administration to any unjustified expropriations, not noted or speculative. Even though it is not enshrined in the Constitution, is a legal, autonomous an new right which finds its constitutional basis in Article 33 CE where the right of property is regulated, but this rights raised a number o difficulties in the exercise, because since it expropriates until reversionary born spends a relative long period of time. In addition, there are cases where reversalis not appropriate because the change of affectation remains public, as well as those that proceeds reversal, where the fair value to return "in natura" in well, so a replacement will be fixed compensation for the expropriated property.

**Keywords:** Reversion, Expropriation, Affectation, FairValue, Compensation.

## ABREVIATURAS

TC.....	Tribunal Constitucional
TS.....	Tribunal Supremo
CE.....	Constitución Española de 1978
LRJ-PAC.....	Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común
CC.....	Código Civil
CCAA.....	Comunidades Autónomas
STC.....	Sentencia Tribunal Constitucional
STS.....	Sentencia Tribunal Supremo
RDL.....	Real Decreto Legislativo
LRSV.....	Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998
REF.....	Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa
LEF.....	Ley de Expropiación Forzosa
LOE.....	Ley Orgánica del Estado

## 1. INTRODUCCIÓN

La importancia de nuestro tema de investigación radica en el interés que ha despertado en mí el derecho de reversión, ya que como futuro trabajador de la Administración Pública, pienso que el derecho de reversión se debe intentar de evitar para así asegurar la eficacia en la actuación de la Administración, por lo que sólo deberá de ejercer su potestad expropiatoria siempre y cuando la misma esté justificada y constituya un fin público o de interés social. Solo así la expropiación estará constitucionalmente legitimada y se podrá reducir la posibilidad de que el expropiado pueda ejercitar el derecho de reversión.

En el presente trabajo se realiza un análisis del derecho de reversión y de las distintas leyes en el ámbito urbanístico donde se encuentra el mismo, así como sus distintas formas de ejercicio, las personas legitimadas para el mismo, requisitos para ejercerlo, supuestos en los que procede o no el derecho de reversión y algunos de los principales problemas con los que nos podemos encontrar a la hora de ejercerlo.

Y es que, el derecho de reversión es la última garantía que posee el expropiado frente a la actividad expropiatoria de la Administración cuando desaparezca la causa *expropiandique* justifique la expropiación.

Aunque no es un derecho que venga recogido en la constitución, es un derecho legal, autónomo y nuevo que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 33 CE donde se regula el derecho de la propiedad. Y es que toda propiedad privada expropiada debe tener garantizada su recuperación cuando se realizan expropiaciones injustificadas que no cumplan un fin público o sea de interés social.

Las leyes han permitido el cambio de afectación del bien expropiado, por lo que gracias a este cambio se puede evitar el nacimiento del derecho, estableciéndose en las mismas casos de no reversión, como puede ser que al bien expropiado se le asigne un nuevo uso dotacional público (cambio de afectación público) o cuando se ha mantenido implantado el uso dotacional público que motivó la expropiación durante ocho años.

En la legislación urbanística se habla del derecho de reversión, así como de los supuestos en los que procede o no la reversión, pero no se habla sobre el ejercicio del mismo. Por lo tanto, será en la legislación general de expropiación forzosa donde deberemos acudir para ejercitar el mismo, ya que es donde se determina el régimen jurídico aplicable, así como el momento en el que surge el derecho de reversión, es decir, si surge en el momento de la expropiación o en el instante en que se produce el hecho habilitante.

Parece claro determinar qué persona está legitimada para ejercer el derecho de reversión cuando se trata de una sola persona, pero, ¿y si se trata de una persona jurídica, una comunidad de bienes o una sucesión *mortis causa*, donde hay una pluralidad de herederos? Para ello se deberá de abrir un nuevo procedimiento donde se realice una individualizada patrimonialización.

Pero, ¿y si se desconoce la identidad de los causahabientes?, ¿cómo se notifica a los mismos cuando proceda la reversión? Son una serie de problemas que nos podemos encontrar, debido al excesivo tiempo que generalmente suele transcurrir desde que se expropia una finca hasta que se da la posibilidad de ejercer el derecho de reversión.

Otro problema de las expropiaciones urbanísticas lo encontramos a la hora de determinar sobre que parte de lo expropiado procede la reversión, debido a que cuando se expropia para la ejecución de un Plan de urbanismo el terreno expropiado queda reducido a la superficie edificable y por lo tanto se debería determinar si ejercer la reversión sobre el terreno expropiado o solamente sobre la edificabilidad del terreno.

Será preciso determinar el plazo que tiene el reversionista una vez determinada la indemnización reversional, es decir, el pago del justo precio actualizado que este deberá entregar al beneficiario para poder recuperar el bien que se le expropio, ya que una vez nacido y notificado la procedencia de la reversión al interesado, este dispondrá de un plazo para entregar el justo precio, plazo que una vez finalizado produciría la caducidad del derecho de reversión, así como la cuantía del mismo, ya que variará del justiprecio que el expropiado recibió en su día debido a varios factores, como pueden ser la depreciación monetaria, mejoras o perjuicios producidos, etc...

¿Qué ocurre cuando es imposible la devolución *in natura* del bien expropiado? La Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento prevén para estos casos una indemnización sustitutoria, pero ¿cómo establecemos la cuantía de la misma? Pues en el presenta trabajo, intentaré de dar respuesta a estas preguntas debido a que es un tema de gran interés.

Finalmente, hago referencia al justiprecio pagado en especie y el derecho de reversión, donde podemos encontrar ciertas lagunas legales a la hora de su ejercicio debido a que ni en la LEF de 1954 ni en su nueva redacción por la LOE se hace referencia al mismo, aunque tampoco se impide su práctica, siendo esta muy habitual tanto en la legislación estatal como urbanística. Además se hace referencia al plazo que tendrá el justipreciado en especie para poder ejercer el derecho de reversión, así como las dificultades que nos podemos encontrar a la hora de establecer la indemnización reversional y la devolución del bien expropiado en especie.

## **2. CONCEPTO, FUNDAMENTACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA Y REGULACIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN**

### **A) Concepto**

La Constitución Española reconoce en su artículo 33 el derecho a la propiedad privada, y concretamente en el apartado 3 de dicho artículo se establece que:

*“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada o de interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”(art.33.3 CE).*

Este postulado técnico es lo que da lugar en ocasiones a las expropiaciones forzosas, pudiendo ocurrir que por diferentes causas la Administración expropiante no pueda llevar a cabo el fin de la expropiación. Es por ello, por lo que el Derecho Español contempla la posibilidad del derecho de reversión.

El artículo 54.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, regula el derecho de reversión del expropiado, por el que establece:

*“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”.*

Para Gimeno Feliu, el derecho de reversión es un derecho público o administrativo subjetivo, real, limitado, de adquisición legal preferente, potestativo que nace con la expropiación y que se hace efectivo cuando se incumple la causa expropiatoria.<sup>1</sup>

Por tanto, podemos decir que el derecho de reversión es la última garantía que tiene el expropiado de recuperar el bien o derecho expropiado cuando no se ha llevado a cabo el objeto de la expropiación, sirviendo de garantía de protección al expropiado frente a eventuales expropiaciones injustificadas, no consumadas o especulativas.

### **B) Fundamentación y ámbito competencial**

---

<sup>1</sup>Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado: *Manual de Expropiación Forzosa*. 1ª Edición 2007, Navarra, Aranzadi, cit, p.866.



El derecho de reversión encuentra su fundamento constitucional en el artículo 149.1.18º, donde se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación de la expropiación forzosa.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, si se diera a las CCAA competencia para regular la expropiación forzosa se estaría alterando el principio de seguridad jurídica, debido a que cada institución establecería sus reglas y no sería igual para todos los ciudadanos.<sup>2</sup> Es por esto, por lo que el establecimiento de las bases reguladoras en materia de expropiación, así como del derecho de reversión del bien expropiado cuando no se haya cumplido el fin por el que se expropió, corresponde exclusivamente al estado.

Lo que si pueden hacer las CCAA es regular los aspectos organizativos de la expropiación en el ámbito de sus competencias (art. 148.1.1º CE).

Como señalan García de Enterría y Fernández-Rodríguez, la reversión es la última de las garantías con las que el ordenamiento compensa el sacrificio del derecho de propiedad de los afectados por la expropiación, al encauzar el ejercicio de esta potestad para que no constituya vía de hecho por falta de realización de los fines que perseguía.<sup>3</sup> Si a esta afirmación del carácter garantista del derecho de reversión se le aplican las conclusiones acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA para dictar normas sobre expropiación, podremos decir que el Estado es competente para regular la reversión y establecer las pautas de regulación de sus modalidades y consecuencias jurídicas.<sup>4</sup>

Para Donaire Villa, sería aceptable dar cierta competencia normativa a las CCAA para aquellos bienes de su territorio, adaptándolas al derecho de reversión regulado en el art. 54 de la LEF, siempre que se haga sin desnaturalizar la configuración del derecho; es decir, sería aceptable que las CCAA pudieran configurar los plazos del ejercicio del derecho así como el establecimiento de criterios que midan el incumplimiento del fin con el que se expropia, pero lo que no sería aceptable es que se altere el procedimiento establecido por la legislación estatal, ya que vulneraría el art. 149.1.18º CE.<sup>5</sup>

### **C) Naturaleza Jurídica**

---

<sup>2</sup> STC de 26 de Marzo de 1987 (RJ 685, 1984).

<sup>3</sup> García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. (2015), Curso de Derecho Administrativo, vol. II., 8ª edición, Madrid, Civitas, p.322.

<sup>4</sup> Conclusiones acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para dictar normas sobre expropiación resultantes de las Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, y 186/1993, de 7 de junio.

<sup>5</sup> Donaire Villa, F.J. (1994), Las competencias legislativas del Estado y las Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa, Universidad de Extremadura: Servicio de Publicaciones, pp. 87-88.

Una vez establecido el marco competencial del derecho de reversión, siendo competencia exclusiva del Estado, es preciso establecer si este derecho forma parte de un derecho constitucional, o es un derecho configurado por las leyes.

Analizando el artículo 33.3 CE, podemos observar que no se hace referencia al derecho de reversión, sino que deja abierta la posibilidad de que las leyes configuren este derecho. Según la STC 67/1988, *“no cabe duda de que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la propiedad el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal”*. Esta misma Sentencia declara que: *“la reversión inescindiblemente unida a la causa de la expropiación”*. Por otra parte, la STS de 30 de septiembre de 1991, continúa diciendo que *“el derecho de reversión no tiene rango constitucional, sino que es simplemente un derecho de configuración legal. Por ello este derecho puede ser eliminado o modulado por el legislador en supuestos específicos. De igual manera, en las expropiaciones legislativas, la ley singular puede suprimir o introducir restricciones con relación al derecho de reversión, siempre que ello se acomode a la finalidad de la expropiación.”*

A continuación es preciso establecer si el derecho de reversión se trata de un derecho nuevo o autónomo, es decir, si este derecho ha perdurado en todas las leyes de expropiación forzosa o ha ido cambiando conforme se han ido modificando las leyes de expropiación. Pues cabe señalar que la STS de 10 de mayo de 1988 establece que *“el derecho de reversión es un derecho autónomo, nuevo, que no es continuación del expediente expropiatorio anterior, que procede en los casos que establece la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento, aunque la expropiación se hubiera consumado antes de su entrada en vigor”*. La STS de 7 de octubre de 1994 añade que *“el derecho de reversión, no nace ni con el acuerdo expropiatorio ni con la consumación del procedimiento, tratándose de un derecho nuevo o autónomo que se rige por la Ley vigente en el momento de su ejercicio”*. Concluyendo esto, podemos decir que la reversión se debe regir por la Ley vigente en el momento en el que se ejercite el mismo, aunque el expediente expropiatorio haya sido iniciado cuando otra ley estaba en vigor.

Esto ha planteado numerosos problemas debido a que en este periodo de tiempo pueden surgir numerosos problemas como pueden ser a la hora de determinar quién puede ejercer el derecho de reversión y quiénes serán sus causahabientes o que en ese período de tiempo puede cambiar la legislación y deberemos de saber qué ley aplicar, si esa que estaba en vigor en el momento en que se produjo la expropiación o la que está establecida en el momento de la notificación al interesado de que puede ejercer el derecho de reversión.

El derecho de reversión es un derecho dotado de contenido y valor patrimonial propio, ya que el artículo 66.2 del Reglamento de la Expropiación Forzosa establece que *“en los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión, se estará a lo dispuesto en el artículo 121.1 de la Ley, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto”* y por tanto se permite que el derecho de reversión sea susceptible negociación y transmisión. Es así por lo que se rechaza que se pueda negar al derecho de reversión un contenido patrimonial y económico, ya que el artículo 121.1 de la LEF establece que *“dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere...”*.

Debido a que este derecho es susceptible de negociación y transmisión, tiene carácter renunciabile, es decir, aunque el primitivo dueño o sus causahabientes estén facultados para ejercer este derecho, se admite la renunciabilidad del derecho de reversión siempre que la renuncia sea clara, cierta e inequívoca.

Por último, para García de Entrerria y Fernández Rodríguez el derecho de reversión se encuentra vinculado al “contenido esencial” del derecho de propiedad<sup>6</sup>, es decir, existe relación entre ambos debido a que la expropiación consiste en una privación de la propiedad privada y por tanto el derecho de reversión es la garantía que posee el expropiado frente a la causa de incumplimiento por parte de la Administración para recuperar aquella propiedad de la que se le privó.

Ahora bien, se hace necesario conocer como está delimitado el contenido esencial del derecho de propiedad. Pues bien, según los artículos 33 y 53.1 CE, el derecho de propiedad es un derecho constitucional que vincula a los poderes públicos, garantizado por el principio de reserva de ley con un contenido esencial delimitado por su función social, que permite al legislador en cada caso concreto delimitar el contenido del derecho en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a sus características generales (así lo ha reconocido de forma expresa la STC 149/1991, de 4 de julio).<sup>7</sup>

Además la STC 37/1988 señala que *“la fijación de su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a*

---

<sup>6</sup>García de Entrerria, E.: *La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después*.pp.266.

<sup>7</sup> Sobre la formación del derecho de propiedad, su concepto y su pretendido carácter fundamental vid. Pérez Luño, A.E. (1983), Comentario al artículo 33 de la Constitución, en el libro colectivo *Constitución Española de 1978*, vol. III, Madrid, Edersa, pp. 383-409.

*éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo"*

Por tanto, podemos decir que el contenido esencial es el límite a la hora de regular el derecho de propiedad, por lo que el legislador no deberá invadir este contenido esencial, sino delimitarlo a la función social de manera objetiva y respetando el principio de reserva de ley que el artículo 53.1 de la Constitución atribuye a los poderes públicos.

#### **D) Regulación de la reversión en la legislación urbanística**

El derecho de reversión siempre ha estado presente en la legislación urbanística, siendo mencionado en la Ley de Suelo de 1956 y en la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En la actualidad también está presente este derecho, ya que así lo establece la Ley 8/2007 de Suelo, modificada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Previo análisis de dichas leyes, podemos observar que en la Ley de 1956, en su artículo 51, ya se hacía una mención del derecho de reversión, por el cual establecía que en caso de que el beneficiario no cumpliera sus obligaciones en orden a la edificación, daba al expropiado un plazo de dos meses para ejercitar dicho derecho si se comprometiese a iniciar o continuar con la edificación en el plazo de 6 meses desde la toma de posesión.

Pero la implantación de este derecho en la legislación urbanística, se llevó a cabo con la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, en la que en su artículo 40 establecía los "supuestos de reversión". Según Fernández Torres, esta ley ha inspirado a sus predecesoras en materia de reversión urbanística, debido a que los supuestos que establece en el ejercicio de dicho derecho, son exclusivamente atribuibles a expropiaciones urbanísticas.<sup>8</sup>

Tanto en la Ley de Suelo de 2007 como en RDL 7/2015, lo que se viene a hacer es ampliar el artículo 40 de la LRSV, estableciendo en su artículo 47 "supuestos de reversión y retasación". En cuanto a supuestos en los que no procede la reversión, añade algunos más respecto a la LRSV y establece la retasación, cuando se altere el uso o la edificabilidad del suelo y esto suponga un incremento del valor del mismo, correspondiendo al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre el valor y la actualización del justiprecio.

---

<sup>8</sup>Fernández Torres, J.R. (2005): *Expropiaciones Urbanística*. Urbanismo y Edificación, número 3, Navarra, Aranzadi, pp. 314 y 315.

Cabe señalar que tanto el artículo 40 de la LRSV como el artículo 47 del RDL 7/2015 realizan una regulación parcial, por lo que para aquellos aspectos materiales y procedimentales que no están contemplando en dichas leyes, deberíamos acudir a la regulación general de los art. 54 y 55 LEF y art. 64 a 70 REF.

Esto se debe a que en la legislación urbanística se habla de derecho de reversión y de los supuestos en los que procede o no la misma, pero en cuanto a la forma de ejercer el derecho deberemos de acudir a la legislación general debido a que en la urbanística no se tratan los aspectos materiales y procedimentales del derecho.

Uno de los cambios más significativos que se han producido en esta materia ha sido respecto a la afectación del bien expropiado, ya que en las primeras leyes no se le permitía a la Administración cambiar la afectación del bien expropiado. Esto cambió tras la entrada en vigor de la LOE, la cual dio un cambio a los artículo 54 y 55 de la LEF. Con este cambio introducido por la LOE, no se parte de la afectación, sino de la utilidad pública o interés social, lo que si posibilita el cambio de afectación siempre que sea de utilidad pública. Por tano cuando el cambio de afectación no esté justificado por una causa de utilidad pública o interés social se podrá ejercitar la reversión por desafectación dentro de los plazos establecidos para ejercerla.

### **3. SUPUESTOS EN QUE PROCEDE LA REVERSIÓN**

#### **A) Análisis previo**

Como hemos mencionado anteriormente, para el nacimiento y el ejercicio del derecho de reversión se hace necesario que se dé el requisito de la desaparición de la causa *expropiandi*.

En la legislación expropiatoria general, el nacimiento y el ejercicio del derecho de reversión, aparece regulado en el artículo 54 de la LEF y en el 63 del REF, por los cuales se establecen tres supuestos para el nacimiento y ejercicio de dicho derecho:

- a) En caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivo la expropiación, la Administración manifieste que no va a llevarla a cabo o cuando hubieran transcurrido 5 años desde la toma de posesión del bien o derecho sin que hubiera ejecutado la obra o implantado el servicio o las obras estuvieran suspendidas más de dos años por causas inimputables a la Administración o al beneficiario (art. 54 LEF).

- b) Cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados (art. 63 REF).
- c) Cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación (art. 63 REF).

Una vez establecidas los supuestos en los que procede la reversión en la legislación expropiatoria general, pasamos a contemplar otros supuestos más específicos en los que procede el derecho de reversión en la legislación urbanística.

Estos supuestos se establecen para la expropiación en general, pero además de estos supuestos que aparecen en la legislación general de expropiación, podremos encontrar otros más específicos acudiendo a la legislación urbanística.

### **B) Supuestos de reversión en la Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998**

El artículo 40 de la LRSV establece como principio fundamental el deber de mantener la causa y el fin que legitimó la expropiación de los terrenos de cualquier finca por razones urbanísticas, así como los supuestos específicos de reversión, entre los que podemos encontrar:

#### 1. La reversión en materia de planeamiento urbanístico:

Según el apartado 1 del artículo 40 de la LRSV “*los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas deberán ser destinados a fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente*”, pero en el apartado 2 del mismo artículo se especifican las circunstancias en las que no procediere la reversión en virtud de la alteración del uso que motivo la expropiación. Según el artículo 40.2 de la LRSV estas circunstancias son: “*a) que el nuevo uso estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público, b) que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantando y mantenido durante ocho años*”.

Por tanto podemos decir que la alteración o modificación del uso por el que se expropio una finca o terreno no conlleva la reversión, ya que es necesario para poder ejercer el derecho de reversión que no concurra ninguna de las dos circunstancias expresadas anteriormente.

Según González Pérez la obra para la que se expropia un terreno ordenado es la obra de urbanización. Luego si aplicáramos los principios generales de la expropiación, la reversión procederá cuando no se destine a esa obra. Por tanto, si se expropió para un Plan que preveía una ordenación, si no se urbaniza según esa ordenación, procedería la reversión y supondría el caos, debido a que en todos los municipios se producirían reversiones continuas. El fin del plan

es la urbanización, que el terreno tenga un destino determinado es accidental.<sup>9</sup> De esta manera se justificaría la circunstancia por la que no procedería la reversión siempre y cuando el nuevo uso u ordenación del terreno fuera dotacional público.

## 2. Reversión de terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo.

Si a los bienes expropiados con la finalidad de formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo se le diera otro fin, procedería la reversión, siendo esta la garantía del apartado 1 del artículo 40 de la LRSV. Es en el apartado 3 del artículo 40 donde se regula la reversión de terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo, siempre y cuando se den las siguientes circunstancias: a) que se produzcan modificaciones al margen del Plan urbanístico y así evitar que los Ayuntamientos utilicen sus potestades expropiatorias en favor de sus intereses y en perjuicio del expropiado, b) que la modificación altere los usos, modalidades o aprovechamientos, c) que dichas modificaciones supongan un incremento del valor del terreno expropiado.

Según González Pérez, si a los bienes expropiados para la formación y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo se le diera un destino distinto, procedería la reversión, por lo que el artículo 40.3 de la LSRV no limita la reversión, sino que añade un nuevo supuesto.<sup>10</sup>

Con la redacción de este apartado lo que se busca es evitar el fraude al expropiado, lo que supondría que para el expropiado se justipreciaría el terreno por un valor inferior al que constituye a la expropiación y por lo tanto el municipio obtendría las plusvalías que ello llevaría consigo.

Lo que se pretende evitar es el enriquecimiento injusto por parte de la Administración en detrimento del expropiado. Se debería de haber matizado el tipo de suelo sobre el que se podrá ejercer la reversión porque el precepto no aclara es para que tipos de terrenos se ejerce el derecho de reversión (urbanos, urbanizables, no urbanizables, urbanizables sin ámbito delimitado, etc...), ya que la transformación en suelo urbanizable sectorizado es necesaria para que cumplir los fines del Patrimonio Municipal del Suelo, transformación que lleva aparejado un aumento del valor del bien expropiado.

---

<sup>9</sup>González Pérez, J. (1998), Comentarios a la Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones, Madrid, Civitas, pp. 679 y 680.

<sup>10</sup>González Pérez, J (1998), Comentarios a la Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones, Madrid, Civitas, pp. 687 y 688.

3. Reversión de terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación como sistema de gestión o actuación urbanística.

El apartado 4 del artículo 40 de la LRSV establece una regulación especial para el derecho de reversión como sistema de gestión o actuación urbanística cuando se den las siguientes circunstancias: a) que la Ley urbanística de la Comunidad Autónoma o el Plan de urbanismo de la misma, hubiera establecido un sistema de expropiación para un determinado ámbito, b) que se expropie el terreno de dicho ámbito, c) que transcurran 10 años desde la finalización del procedimiento expropiatorio sin que la urbanización hubiera finalizado.

Por tanto, hasta que no finalice el plazo de 10 años sin urbanizar no se podrá ejercer el derecho de reversión. Para Gimeno Feliu ello supone ampliar el plazo a partir del cual puede ejercitarse el derecho de reversión, pero al mismo tiempo lo retrasa, pues lo relevante no es tanto que el expropiado pueda pedir la reversión más allá de pasados 10 años desde la expropiación sino que no puede pedirla antes, a lo que debe añadirse el carácter esencial del plazo, de modo que la urbanización debe concluirse necesariamente en el mismo.<sup>11</sup>

4. La reversión de terrenos expropiados por el incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización.

Este tipo de reversión se aplica a las denominadas “expropiaciones sanciones”, por lo que el derecho de reversión no se ejercita en las mismas condiciones que en las expropiaciones generales. Pues bien, el apartado 5 del artículo 40 de la LRSV regula la reversión de terrenos expropiados por incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización, estableciendo los mismos plazos y condiciones que en el apartado 4 de dicho artículo.

Las principales diferencias de estas “expropiaciones sanciones” son: a) se habrá de estar a lo establecido en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma, ya que son estas las que determinan los supuestos de expropiación por incumplimiento. En última instancia, se acudiría a la legislación general, b) desaparece la venta forzosa que hacía aparecer el derecho de reversión en los mismos plazos que la expropiación, técnica que ha ido desapareciendo, sin perjuicio de que en determinadas Comunidades Autónomas continúen utilizando dicha técnica a través de su propia legislación.

**C) Supuestos de no reversión en la Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones**

---

<sup>11</sup> Gimeno Feliu, J.M. (1996), El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa, Madrid, Civitas, p. 115.



Tradicionalmente, en las expropiaciones urbanísticas se han intentado limitar los supuestos del derecho de reversión. El artículo 40.2 de la LRSV supone una excepción a la alteración del fin establecido por el que se expropió, siempre y cuando el nuevo uso esté justificado y fuera dotacional público, así como cuando el uso dotacional se implantó y se mantuvo de manera efectiva durante ocho años.

A continuación, pasaremos a hablar sobre estos supuestos de no reversión previstos en la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones.

### 1. Supuesto en el que el nuevo uso asignado está adecuadamente justificado y es igualmente dotacional público.

Para que no proceda la reversión, en este supuesto se han de dar tres requisitos: a) que la causa expropiandi por la que se expropia debe tener clase de dotación pública, b) que en la modificación del nuevo uso sea dotacional público, sin importar el cambio de afectación, ni la dotación de los terrenos (siempre y cuando no sea de carácter privado), c) que el nuevo uso esté debidamente justificado, ya que como señalan los profesores García de Entrerría y Fernández Rodríguez “*siempre que el nuevo destino público no sea caprichoso o infundado cabe entender que subsiste la causa legitimadora de la expropiación*”.<sup>12</sup> Este último requisito supone una garantía al principio de seguridad jurídica, debido a que reduce la discrecionalidad por parte de la Administración expropiante.

Cabe mencionar, que el artículo 54.2.a) de la LEF recoge un supuesto en el que no procede la reversión, similar al del artículo 40.2 de la LRSV, ya que posibilita que el bien expropiado puede ser más útil para otro fin distinto del que se expropio, siendo declarado de utilidad pública o interés social y por lo tanto no procedería la reversión.

Simultáneamente a la desafectación del bien, se tramitará expediente de afectación para así evitar iniciar un nuevo procedimiento expropiatorio. Será necesario dar publicidad a la sustitución de la afectación con el fin de que los propietarios y sus causahabientes puedan alegar cuanto estimen oportuno sobre el cambio de afectación.

### 2. Mantenimiento del uso dotacional público durante un período de ocho años.

Tiene lugar cuando el uso dotacional público que motivó la expropiación se mantiene implantado de manera efectiva durante un período de 8 años, sea cual fuere el nuevo destino de

---

<sup>12</sup>García de Entrerría E. y Fernández Rodríguez T.R. (2015), Curso de Derecho Administrativo, vol. II, Madrid, Civitas, p. 351.

los terrenos (uso público o privado). La LRSV justifica este plazo, ya que lo considera suficiente para descartarse el fraude de ley en el ejercicio de las potestades administrativas de expropiación y planificación.

Mucho autores consideran que este plazo no es suficiente para evitar estas actuaciones arbitrarias<sup>13</sup>, por lo que la LEF en la nueva redacción de su artículo 54 amplía dicho plazo a 10 años.

#### **D) Supuestos de reversión en el RDL 7/2015**

Como regla general, según el artículo 47 del RDL 7/2015 procederá la reversión si se altera el uso que motivó la expropiación del suelo en virtud de modificación o revisión de instrumento de ordenación territorial y urbanística. Pero, por otra parte, este precepto añade algunas excepciones siempre y cuando se den una serie de circunstancias:

*“a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.*

*b) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.*

*c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.*

*d) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley.*

*e) Cualquiera de los restantes supuesto en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa.”*

Por lo tanto, sí se podrá ejercer el derecho de reversión cuando el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actividad de urbanización y hubieran pasado 10 años sin llevar a cabo dichas actividades de urbanización.

Cabe mencionar que en esta ley se ha previsto que sea la retasación y no la reversión la garantía de los expropiados cuando se altere el uso y la edificabilidad del suelo, debido a una modificación en la ordenación del territorio no efectuada en el marco de la potestad de

---

<sup>13</sup>García de Entrerría e. y Fernández rodríguez T.R. (2015), Curso de Derecho Administrativo, vol. II, Madrid, Civitas, p. 3229.

ordenación y por tanto suponga un incremento del valor de los terrenos, correspondiendo al expropiado a sus causahabientes la diferencia entre el valor y el justiprecio actualizado.

Tampoco procederá la reversión cuando del terreno del expropiado se segreguen vuelos o subsuelo, siempre que mantenga el uso dotacional público o se den algunas de las circunstancias expuestas en el artículo 47RDL 7/2015.

Lo que se ha pretendido con esta ley ha sido adaptar los supuestos de reversión de la LRSV los nuevos cambios producidos respecto al patrimonio público, recogidos en esta ley, ya que la LRSV fue creada por un gobierno diferente del que creó la LS 8/2007 y el RDL 7/2015.

#### **4. REQUISITOS DE EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN**

En la legislación urbanística no se habla del ejercicio del derecho de reversión, por lo que deberemos acudir a la legislación general sobre la expropiación forzosa.

##### **A) Régimen jurídico**

Desde que la Administración competente ejercita su potestad expropiatoria hasta que se da alguno de los supuestos para ejercer el derecho de reversión transcurre un periodo de tiempo generalmente largo. A lo largo de este tiempo puede incluso haberse producido cambios en la legislación y por tanto se hace necesario conocer que legislación debemos aplicar, si la que estaba vigente en el momento en el que se expropió el terreno o la que sirvió de precedente para ejercitar el derecho de reversión. Esto nos obliga a plantearnos una serie de cuestiones, como pueden ser, ¿cuándo surge el derecho de reversión?, ¿surgen en el momento de la expropiación o en el instante en el que se produce el supuesto de hecho habilitante?

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 dimana, 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 tanto, podemos decir que el derecho de reversión, no nace en el momento en que se lleva a cabo la expropiación, sino que nace en el momento en que se produce el hecho que habilita el ejercicio del mismo, rigiéndose por las leyes vigentes en el momento, independientemente de cuando se haya producido la expropiación.

## B) Sujetos

### Legitimación activa:

La persona titular para ejercitar el derecho de reversión, según el artículo 3 LEF y el artículo 6 REF corresponde “*al propietario de la cosa titular del derecho objeto de la expropiación*” (art. 3 LEF). Por su parte, el artículo 6.1 REF lo que hace para determinar al titular del ejercicio de dicho derecho es remitirse a lo establecido en el artículo 3 LEF.

Por otro lado, el artículo 54 LEF hace referencia al “*primitivo dueño o sus causahabientes*” para referirse a las personas legitimadas para el ejercicio del derecho de reversión, mientras que el artículo 67 REF lo hace a los “*expropiados o sus causahabientes*”.

Por lo tanto, podemos decir que las personas legitimadas para ejercer la reversión serían tanto el expropiado como sus causahabientes y esto es debido a que la reversión es un derecho real administrativo de adquisición, que contiene un contenido patrimonial sujeto a transmisibilidad a través de una serie de actos como puede ser la muerte del expropiado.

Este derecho además puede ser objeto de renuncia siempre que se haga de forma clara, inequívoca 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 aplicación de las prerrogativas o potestades administrativas.<sup>14</sup>

Ahora bien, se pueden dar una serie de dificultades a la hora de determinar qué persona está legitimada para ejercer el derecho de reversión. Cuando se trata de una sola persona es sencillo determinar esta legitimidad, pero podemos encontrar dificultades cuando se trata de una persona jurídica, una comunidad de bienes o una sucesión *mortis causa*, donde hay una pluralidad de herederos. El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre esto en varias sentencias como puede ser las Sentencias de 31 de enero de 1997, 24 de octubre de 2003 y 7 de septiembre de 2006 que establecen: “*Estando acreditada la condición de causahabientes, cualquiera de ellos estará facultado para solicitar la reversión ya que, según los artículos 54 LEF y 64.2 REF, en el supuesto de existir varios cotitulares del derecho de reversión, uno de ellos puede ejercitar el mismo en beneficio de la comunidad.*”

---

<sup>14</sup> Gimeno Feliu, J.M. (1996), El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio, Madrid, Civitas, pp. 295-296.

Debemos tener en cuenta que el procedimiento administrativo únicamente se determina la existencia o no de la reversión y sobre que bienes y derechos se ejerce, por lo que se deberá abrir un segundo procedimiento donde se individualice una adecuada patrimonialización.

Legitimación pasiva:

Una vez establecidos los sujetos legitimados para ejercer el derecho de reversión pasamos a determinar quiénes son los sujetos legitimados para decidir, tramitar y resolver el expediente de reversión.

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 aquella o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación titular de los mismos (Art. 54.4 LEF).

Lo obvio es que el deber de devolver el bien recae sobre el beneficiario del bien o derecho expropiado, sujeto que ha de ser considerado parte del procedimiento administrativo, aunque sin facultades decisorias.

**C) Objeto del derecho de reversión**

Según el artículo 54 LEF el primitivo dueño de los terrenos expropiados podrá ejercer el derecho de reversión sobre *“la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado”*. Por tanto, se hace necesario que para ejercitar dicho derecho los terrenos hayan pasado a ser propiedad de la Administración a través del procedimiento legalmente establecido, es decir, no basta con que la ocupación haya sido temporal, para la cual se deberá indemnizar al expropiado.

Para revertir *“la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado”* se hace necesario determinar la identidad y existencia del terreno que en su día fue objeto de expropiación, por lo que es imprescindible concretar la extensión de la superficie a la que se extiende el derecho de reversión. Sólo así se podrá proceder de oficio a la valoración de los bienes o derechos objetos de la misma (art. 68 REF).

Tal es la necesidad de determinar la identidad y existencia del terreno porque sería imposible justipreciar un terreno si se desconoce la extensión y el lugar donde se encuentra.

En las expropiaciones urbanísticas podemos encontrar numerosas dificultades a la hora de determinar sobre que parte de lo expropiado procede la reversión, ya que lo normal es que la reversión no recaiga sobre el terreno expropiado, puesto que cuando se utiliza la expropiación para la ejecución de un Plan Urbanístico el derecho de reversión queda reducido a la superficie edificable y el propietario solo podrá recuperar el terreno edificable establecido en el Plan. Solo

si no llega a iniciarse el procedimiento urbanizador podría aplicarse el régimen general (art 63 REF).

#### **D) Plazo**

Es uno de los elementos más importantes para el ejercicio del derecho de reversión, ya que garantiza el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de la Carta Magna. Este principio es la garantía que el Estado le da al ciudadano para que sus bienes y derechos no sean vulnerados, y si lo fueran sirviera para la reparación de los mismos.

El plazo de ejercicio del derecho de reversión se puede manifestar en un doble sentido: por un lado podemos encontrar el plazo en el que nace el derecho, es decir, el momento en el que el expropiado estaría legitimado para solicitar la reversión de los terrenos expropiados y por otro lado, el plazo para el ejercicio del derecho ya nacido, que sería el tiempo del que dispone el expropiado para ejercer el derecho de reversión. Este último plazo está sujeto a caducidad.

Pues bien, la nueva redacción de la LEF establece unos plazos de caducidad para el ejercicio del derecho de reversión. Estos plazos solo se interrumpirán tras la solicitud del expropiado del procedimiento de reversión una vez que la Administración competente haya notificado al interesado la posibilidad de ejercitar dicho derecho.

Según el artículo 54.3 LEF *“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”*.

Debido a esto, podemos decir que la caducidad del derecho de reversión depende del expropiado, ya que es él quien debe solicitar la reversión del bien expropiado, pero la notificación por parte de la Administración al expropiado debe ser personal, viéndose obligada la Administración a usar todos los medios necesarios para identificar a los interesados, siendo ineficaz su publicación en el periódico oficial sin previamente haber utilizado todos los medios necesarios para la identificación del mismo, como puede ser acudir a los datos registrales del Registro de la Propiedad.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre lo medios que debe utilizar la Administración para identificar a los interesados en su Sentencia de 7 de noviembre de 2006 en la que manifiesta: *“la Administración no llevó a cabo la notificación personal a los interesados... debido a una insuficiente actuación a la hora de su identificación, pues ni siquiera acudió a la*

*consulta de los datos registrales relativos a la finca expropiada... impidiendo con todo ello el conocimiento directo y personal de la situación por los titulares del derecho de reversión”.*

De este modo, podemos decir que para que proceda la notificación edictal, la Administración competente deberá de realizar todas las actuaciones posibles para identificar a los interesados y ante la imposibilidad de identificar acudir a la notificación a través de edictos.

Además se pueden encontrar otras dificultades a la hora de notificar a los causahabientes, o cuando se desconozca la identidad del interesado o el lugar de notificación. Solo en estos casos se podrá notificar a través de la publicación de edictos (art. 24 REF). En este caso el plazo de caducidad comenzará desde el momento en que se emita dicha publicación.

Hay otros casos, en los que debido al excesivo tiempo que transcurre desde la expropiación del terreno hasta que se puede ejercitar el derecho de reversión, se hace imposible determinar los titulares del derecho sobre la finca expropiada, por lo que habría ausencia de notificación. El legislador ha previsto en la nueva redacción del artículo 54.2 LEF determinados plazos para el ejercicio del derecho<sup>15</sup>

Es necesario que no hubieran transcurrido los 20 años desde la expropiación de la finca para poder ejercitar la reversión, pero no es el único plazo a tener en cuenta, ya que el artículo mencionado anteriormente establece la necesidad de que hubieran transcurrido 5 años sin iniciarse la obra o implantado el servicio <sup>16</sup>o el establecimiento del servicio hubiera estado suspendido más de dos años, así como un plazo de 10 años de afectación.

En resumen, para poder solicitar la reversión deberán de haber transcurrido estos plazos de 5 y 2 años, pero no debe transcurrir el plazo de 20 años desde la toma de posesión de la finca, siempre y cuando no se haya mantenido la afectación durante 10 años.

---

<sup>15</sup> 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.”*

<sup>16</sup> Este plazo sintoniza con el establecido en el artículo 40.4 LRSV. Los plazos no coinciden, ya que en la LRSV se establece un plazo de 10 años y en la LEF el plazo es de 5 años sin haberse iniciado la obra o establecido el servicio, pero la metodología es la misma debido a que procederá la reversión por incumplimiento.

Así pues el Tribunal Supremo en su STS de 16 de mayo de 2014 deniega la solicitud de reversión de las fincas expropiadas en favor de la empresa ENSIDESA, ya que considera correcta la notificación edictal de la desafectación, al entender probada la dificultad de identificar a los causahabientes del propietario. Además la reversión no puede prosperar debido a que la afectación se prolongó más de 10 años y había transcurrido más de 20 años desde la ocupación.<sup>17</sup>

Desde mi punto de vista, hay casos en los que transcurre poco tiempo, pero en casos en los que por ejemplo han transcurrido 19 años supondría una dificultad para la Administración a la hora de notificar la desafectación a los causahabientes, debido a que es un período de tiempo excesivamente prolongado, por lo tanto sería correcto la notificación mediante edictos.

### **E) Procedimiento**

Según López Nieto *“la reversión no se produce ex lege, sino que requiere un acto administrativo reconociendo el derecho a la recuperación”*.<sup>18</sup>

Por lo tanto, se hace necesario tramitar un procedimiento administrativo para conocer si procede o no la reversión. Como hemos dicho anteriormente, en la legislación urbanística no se establece un procedimiento para el ejercicio del derecho de reversión, por lo que deberemos acudir al procedimiento general establecido en la LEF y REF.

Según el artículo 67 REF el procedimiento se iniciaría a instancia del expropiado o de sus causahabientes. El derecho de reversión no se ejerce con la mera concurrencia de los supuestos previstos para su ejercicio, sino que se requiere la voluntad del titular para ejercitar dicho derecho, que bastará con la formulación de la solicitud instando a la reversión.

A esta fase le precede una fase de instrucción en la que debe darse audiencia al beneficiario y al titular de los derechos afectados por la reversión (art. 74 LRJ-PAC). Finalizada esta fase, el órgano competente deberá emitir resolución previo informe de la Administración interesada.

Como en todo procedimiento administrativo, contra esta resolución cabra recurso de alzada, y en caso de no prosperar, recurso contencioso-administrativo. Según el artículo 42.3 LRJ-PAC, si la Administración competente no notificara al interesado en el plazo de tres meses se producirá silencio administrativo, que en este caso se entenderá como silencio positivo, pero si

---

<sup>17</sup> SSTS de 16 de mayo de 2014 (RJ 5769, 2011).

<sup>18</sup> López-Nieto Y Malló, F. (1995), Manual de Expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios, Madrid, Bayer Hermanos 2ª ed. p. 205.



los bienes expropiados hubieran adquirido la condición de demaniales se entenderá desestimada la petición. En este último caso la reversión se sustituiría por una indemnización.

Por último, cabe recordar que para que se haga efectiva la reversión el interesado deberá satisfacer una compensación a cambio del bien, por lo que si procede la reversión, se deberá determinar el importe del justiprecio que deberá abonar el reversionista (art 55.1 LEF). Además este justiprecio deberá de actualizarse conforme al índice de precios al consumo.

## **5. EFECTOS DE LA REVERSIÓN**

Una vez nacido y ejercitado el derecho de reversión, el beneficiario deberá devolver el bien al reversionista y este deberá entregar el justo precio al beneficiario. De esta forma el reversionista obtendría la devolución de la finca expropiada y el beneficiario la indemnización expropiatoria actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo (art 55 LEF).

### **A) La indemnización reversional y la caducidad del derecho**

El pago del justiprecio constituye una condición previa a la adquisición del bien o derecho expropiado. Así, el artículo 55.3 LEF establece que si transcurren 3 meses sin que el reversionista entregue el justiprecio desde la determinación del mismo, el derecho de reversión caducará, es decir, solo se podrá tomar posesión del bien o derecho cuanto el reversionista haga efectivo el pago del justiprecio.<sup>19</sup>

Por otra parte, la indemnización del reversionista no tendrá lugar si este previamente no ha recibido el justo precio en el momento en que se produce la reversión<sup>20</sup>. Así pues, no devolverá nada y estará legitimado para exigir la restitución de los frutos que hubiera podido percibir, pudiendo exceder los intereses fijados en el justo precio.

La depreciación monetaria hace imposible que el justiprecio a devolver sea el mismo que el inicial. Por lo tanto, se hace necesario actualizar el justo precio o indemnización conforme a la evolución del índice de precios al consumo. Carrasco Perea afirma que la norma recogida en el artículo 55.1 LEF en su nueva redacción es más favorable para el reversionista que el

---

<sup>19</sup> De esta forma el artículo 55.3 de la LEF establece que: “*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*”.

<sup>20</sup> García de Entrerria, E. y Fernández Rodríguez, T.R. (2000), Curso de Derecho Administrativo, I. Madrid, Civitas.

precedente, porque el crecimiento del precio del dinero es inferior hoy día al crecimiento del precio del suelo, evitando de esa forma que el reversionista deba abonar la plusvalía del bien.<sup>21</sup>

A pesar de esto, hay excepciones donde debe procederse a una nueva valoración del bien expropiado. Estas excepciones se dan cuanto: a) el bien o derecho hubiera incorporado mejoras, b) el bien o derecho hubiera sufrido danos, c) cuando se experimenten cambios en la calificación jurídica que alteren el valor (calificaciones urbanísticas, alteraciones en los usos de la zona, etc...).<sup>22</sup>

Montañés Castillo afirma que *“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”*.<sup>23</sup>

Esta nueva actualización se llevará a cabo de acuerdo al procedimiento general establecido en la LEF, por lo que según su artículo 24 la determinación del justiprecio podrá establecerse de mutuo acuerdo, y de no ser así lo establecerá el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa u organismo autonómico equivalente, sin perjuicio de que se pueda interponer un recurso contencioso-administrativo.

Si prosperara el recurso contencioso-administrativo y se estableciera un justiprecio superior o inferior, se deberán de abonar las diferencias en el plazo de 3 meses, produciéndose la caducidad si no se realiza en dicho plazo.<sup>24</sup>

Por lo tanto, se hace necesario que a la hora de la fijación de la indemnización reversional tengamos en cuenta los cambios que se han producido en el bien expropiado, debido a que es un factor determinante para que no se produzcan beneficios indebidos por parte de la Administración ni por parte del interesado.

---

<sup>21</sup>Carrasco Perea, Á., Cordero Lobato, E. y González Carrasco, M.C. (2005), Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación, Navarra, Aranzadi.

<sup>22</sup> De este modo, el artículo 55.2 LEF establece que *“por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a la nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del Título II de esta Ley”*.

<sup>23</sup> Montañés Castillo, L. Y (2007), *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie*. Navarra, Aranzadi, p. 538.

<sup>24</sup> Así el artículo 55.3 LEF establece: *“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”*.

## **B) El problema de la imposibilidad de la devolución *in natura* del bien expropiado**

Una vez reconocido el derecho de reversión sobre un determinado bien o derecho, se puede dar la situación de que el mismo no pueda ser objeto de restitución *in natura*.

Los artículo 66 REF y 121 LEF prevén para estos casos en los que no se puede devolver el bien *in natura* una indemnización sustitutoria de la reversión, siempre y cuando se cumplan 2 requisitos: a) que no proceda la reversión debido a una alteración indebida, b) que como consecuencia de una alteración indebida, no sea legalmente posible la reversión.<sup>25</sup>

Cabe citar la STS de 21 de noviembre de 2006, en la que se expropia unos terrenos para las obras de una autopista, siendo afectada la parte sobrante por un Plan de Ordenación Urbanística, y sustituidas por fincas de reemplazo que fueron adjudicadas al Ministerio de Obras Públicas. De este modo se interpuso un recurso de casación contra dicha resolución al entender que procedía la reversión en favor del expropiado, pero esta no se podía obtener *in natura*, por lo que se reconoció una indemnización sustitutoria en favor del expropiado.<sup>26</sup>

Otro ejemplo lo podemos ver en la STS de 12 de febrero de 1996, en la que el expropiado solicita la reversión debido a que los terrenos expropiados estaban destinados para la creación de un polígono industrial, pero fueron destinados a la construcción de viviendas. Dicha sentencia entendió que al no poder devolver los terrenos expropiados se aplicaría el precepto 66.2 REF, por lo que se procedería a una indemnización sustitutoria en lugar de la reversión.<sup>27</sup>

Para Pérez Moreno una vez apreciadas las circunstancias que determinen que no procede la reversión, la Administración podría acogerse a la posibilidad del artículo 66 REF, precepto que no conduce a la extinción de la reversión, sino a su sustitución por una indemnización.<sup>28</sup> Por el contrario, García Trevijano considera que esta posibilidad debe ser utilizada como una excepción, por lo que no considera que sea una facultad para la Administración la utilización de dicho precepto porque supondría utilizar las expropiaciones por motivos económicos, produciéndose una expropiación de la reversión.<sup>29</sup>

Desde mi punto de vista estoy a favor con la postura de García Trevijano porque si se considerara la aplicación del artículo 66 REF como una facultad administrativa se estaría

---

<sup>25</sup> Montañés Castillo, L. Y. (2007), Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie, Navarra, Aranzadi, p. 539.

<sup>26</sup> SSTS de 21 de noviembre de 2006 (RJ 9754, 2003).

<sup>27</sup> SSTS de 28 de abril de 1995 (RJ 1995,3231)

<sup>28</sup> Pérez Moreno, A. (1967), La reversión en materia de expropiación forzosa, Sevilla, Instituto García Oviedo, Sevilla, p. 161.

<sup>29</sup> García-Trevijano Garnica, E. (1993), Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria, RAP, p. 127.

abusando del mismo y muchos expropiados solicitarían la aplicación de dicho precepto para obtener una compensación económica sin importarle el bien o derecho del que le fue expropiado, ya que únicamente lo que le interesaría sería obtener la indemnización sustitutoria.

Otro problema que se plantea sería la cuantificación de la indemnización sustitutoria. Se ha llegado a pensar que esta debe ser el resultado de la diferencia entre el valor del bien o derecho en el momento de la afectación y el valor del inicio del nuevo procedimiento expropiatorio, o que debe ser igual al valor del justiprecio actual del bien o derecho.

Por un lado, la profesora Montañés Castillo afirma que ambos criterios no deben ser aceptados, dado que lo que se ha producido es un perjuicio para el reversionista y por lo tanto la cuantía de la indemnización debería ser la misma que el expropiado debería de satisfacer para adquirir el bien o derecho.<sup>30</sup>

Comparto esta opinión con la de la profesora Montañés Castillo debido a que si el expropiado debe abonar al beneficiario el justiprecio para poder recuperar el bien o derecho del que le fue sustraído y en caso de no poder restituir el bien en favor del mismo, la indemnización debería estar acorde con la cuantía que este debería de abonar si procediera la reversión.

Por otro lado, debemos tener en cuenta la forma de evaluar el perjuicio del reversionista, porque si pretendiéramos que la indemnización se corresponda con el valor actual del bien o derecho en el mercado fomentaría no solo la especulación administrativa y la corrupción, sino también supondría un enriquecimiento injusto del reversionista.

Lo ideal sería que el reversionista debe conformarse exclusivamente con la indemnización por el perjuicio económico causado, debiendo este aportar las pruebas pertinentes para evaluar económicamente este perjuicio y teniendo en cuenta que ya fue compensado cuando se le expropió el bien o derecho.

Cabe citar la STS de 21 de septiembre de 2002 en la que se estableció que ante la imposibilidad de la restitución *in natura* del bien o derecho expropiado, la indemnización debería de determinarse por la diferencia entre el justiprecio actualizado y el que ya se recibió cuando se le expropio el terreno.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Montañés Castillo, L. Y. (2007), Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie, Navarra, Aranzadi, p. 541.

<sup>31</sup> SSTS de 221 de septiembre de 2002 (RJ 2002, 8469).

Comparto esta opinión debido a que sí el expropiado ya fue compensado cuando se le despojo de sus terrenos, debería de recibir la diferencia entre el nuevo justiprecio actualizado y el que recibió, ya que si no fuera así el reversionista se estaría enriquecimiento injustamente.

Según Gilart Fernández, esta tesis solo puede aplicarse si el bien o derecho no ha sufrido cambios en su calificación jurídica o mejoras, porque si los hubiera sufrido se estaría produciendo un enriquecimiento injusto por parte del reversionista.<sup>32</sup>

Un claro ejemplo de indemnización sustitutoria lo podemos encontrar en la STS de 17 de junio de 2013 donde se expropió una finca para la ampliación de un cuartel de artillería, pero procedió la reversión por no destinarse el suelo al fin que justifico la expropiación. Al ser imposible la reversión por estar ocupada por un Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos se sustituyó el derecho por una indemnización del 5% del valor de los bienes, para así evitar un enriquecimiento injusto por parte del reversionista.<sup>33</sup>

En otras ocasiones la jurisprudencia ha utilizado otro criterio a la hora de calcular la indemnización sustitutoria como puede ser el de la STS de 11 de noviembre de 1993 que calcula la indemnización en atención al justiprecio e intereses debidos más un 25%, para así evitar la especulación administrativa y el enriquecimiento injusto del reversionista.

Como podemos ver, se pueden utilizar varios criterios a la hora de determinar la indemnización sustitutoria, pero lo que debemos interpretar es que la indemnización debe estar sujeta a restricciones para no dilapidar el derecho de reversión, ya que de no estarlo estaríamos expropiando el derecho de reversión.

## **6. JUSTIPRECIO PAGADO EN ESPECIE Y EL DERECHO DE REVERSIÓN**

### **A) Laguna legal del derecho de reversión en especie**

Ni en la LEF de 1954, ni en su nueva redacción por la LOE se habla en el régimen de reversión sobre el justiprecio pagado en especie, esto es, cuando el reversionista en lugar de recibir el justiprecio a través de una retribución monetaria lo recibe en especie, es decir, el justiprecio es permutado por otro bien. A pesar de ello, esta práctica viene siendo habitual ya que tanto en la

---

<sup>32</sup>Gilart Fernández, F. (2003), El derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, *Actualidad Administrativa*, núm. 30, p. 748.

<sup>33</sup> SSTS de 17 de junio de 2013 (RJ 5247, 2010).

legislación estatal (art 37 LRSV) <sup>34</sup> como en la legislación urbanística autonómica lo ha venido permitiendo.

Según García de Entrerría y Fernández Rodríguez, el derecho de reversión es esencia de todas las expropiaciones, se ancla en la misma configuración constitucional como un instrumento para realizar fines de utilidad pública o interés social. <sup>35</sup> A partir de ello, es por lo que el pago del justiprecio en especie no puede negar el derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, porque el este derecho es la garantía que posee el expropiado frente a la actividad expropiatoria de la administración.

De este modo, nuestra Carta Magna recoge en su artículo 33 el derecho de propiedad suponiendo que la privación de la misma debe ser única y exclusivamente para satisfacer el interés general, debiendo recaer en un bien concreto para el cumplimiento de los fines previstos, por lo que la actividad expropiatoria no puede quedar al libre arbitrio de la Administración.

Sin embargo, si desaparece o no se lleva a cabo la causa que justificó la expropiación, se deberá restituir al expropiado a su situación inicial, incluso si el pago del justiprecio se hizo en especie.

Por su parte, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de mayo de 1981 establece que no hay motivo para denegar el derecho de reversión en las expropiación en las que el pago del justiprecio se ha hecho en especie, pues esta forma de determinar el justiprecio es un acuerdo entre los sujetos que intervienen en la expropiación y por lo tanto no puede obstaculizar el ejercicio del derecho de reversión. <sup>36</sup>

## **B) Permuta urbanística como justiprecio del procedimiento expropiatorio**

Para que surja el derecho de reversión se hace necesario que el acuerdo entre particular y beneficiario se produzca dentro del procedimiento expropiatorio, es decir, solo procederá el derecho de reversión siempre y cuando se produzca una transferencia coactiva dentro de un procedimiento expropiatorio, no procediendo la reversión cuando la permuta urbanística (pago del justiprecio en especie) se lleva a cabo fuera del procedimiento expropiatorio.

El Tribunal Supremo lo interpreta de una manera más flexible, permitiendo que no sea necesario el procedimiento expropiatorio formalizado, bastando únicamente con que los bienes se hayan

---

<sup>34</sup> El artículo 37 de la LRSV permite que el pago del justiprecio al reversionista se pueda hacer en especie, ya que el mismo establece: “*En todas las expropiaciones, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente*”.

<sup>35</sup> García de Entrerría, e. y Fernández Rodríguez, T.R. (2000) Curso de Derecho Administrativo, I, Madrid, Civitas, p. 205.

<sup>36</sup> SSTs de 25 de mayo de 1981 (RJ 1981, 1913).

transferido coactivamente o de forma no voluntaria que implique la privación de un bien o derecho por causa de interés social o utilidad pública. Es en su Sentencia de 3 de noviembre de 1999 donde se ha llegado a admitir el derecho de reversión tras la cesión de unos terrenos a la Administración mediante un convenio, puesto a que iban a ser expropiados, evitando así el procedimiento expropiatorio pero no la transmisión coactiva de los terrenos.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

Con esto queremos decir que para que proceda el derecho de reversión debe de producirse una transferencia coactiva, es decir, que el expropiado se vea obligado a permutar sus bienes a cambio de otro bien. Esto dará lugar a que la permuta (justiprecio en especie) se introduzca en el procedimiento expropiatorio debido a que el expropiado se ha visto obligado a permutar sus bienes.

### **C) En los procedimientos expropiatorios en especie, ¿cómo y cuándo se podrá ejercer el derecho de reversión?**

La reversión tiene lugar en el momento en que nace, es decir, una vez terminado el procedimiento expropiatorio y se de alguno de los supuestos legalmente establecidos para poder ejercer dicho derecho, independientemente de cómo se hubiera abonado el justiprecio, si es abonado en especie o en cantidades monetarias. Es en este momento cuando los titulares de los bienes o derechos que han sido objeto de expropiación o sus causahabientes, podrán ejercitar la reversión.

Para poder ejercitar dicho derecho, los titulares de lo expropiado deberán iniciar un procedimiento independiente del expropiatorio ante la Administración titular del bien, sujeto dicho procedimiento a los plazos y caducidad a los que se refiere el artículo 55.3 LEF y a la ley vigente en el momento de ejercitar el derecho. La principal finalidad de este nuevo procedimiento es obtener una resolución donde se declare la procedencia de la reversión, sobre que bienes o derechos recae y el justiprecio de la misma.

---

<sup>37</sup> SSTs de 3 de noviembre de 1991 (RJ 1999, 9664).

<sup>38</sup>Montañés Castillo, L. Y. (2007), Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie, Navarra, Aranzadi, pp. 547 y 548.

Es fundamental que para que el particular pueda ejercer el derecho de reversión deberá abonar el justiprecio del bien que se le expropió, ya que si no lo hace en el plazo de tres meses desde la determinación del precio, el derecho caducará y por lo tanto no procederá la reversión.

Por último, cabe señalar que cuando son varios los titulares del derecho objeto de reversión se deberá iniciar un segundo procedimiento para individualizar el bien con el fin de obtener una justa patrimonialización del mismo. Aquí es donde se determina a quien o quienes les corresponden la reversión del bien, así como la forma en la que realizara el pago cada uno.

#### **D) Dificultades que nos podemos encontrar a la hora de proceder al pago de la indemnización reversional y devolución del bien expropiado en especie**

Es lógico entender que si el justiprecio en su día se produjo en especie la restitución del bien tendrá por objeto la devolución del bien entregado. También es lógico, que se procederá a compensar la cantidad del aumento del valor del bien como consecuencia de mejoras y cambios en su calificación, así como las disminuciones producidas por los daños ocasionados.

Ahora bien, puede darse el caso en el que debido a la tardanza por parte de la Administración para entregar el bien no se ha satisfecho el justiprecio, ya sea por problemas burocráticos o por el pago en especie consista en una finca futura,<sup>39</sup> por lo que no se le podrá exigir nada al reversionista.

En este caso el reversionista tendrá derecho a exigir a la Administración que le devuelva el bien expropiado y los beneficios que se hubieran percibido del mismo durante el tiempo que fue expropiado, pudiendo declarar la mala fe de la Administración o beneficiario que no han cumplido al no pagar el justiprecio. El Código Civil contempla en su artículo 455 el régimen a aplicar para quien actúa de mala fe.<sup>40</sup>

Para que se cumpla este requisito de “*actuar con mala fe*” es necesario que un Tribunal competente lo declare en virtud de sentencia firme, aunque este requisito se cumpla una vez dictado la resolución que declara la procedencia de la reversión.

---

<sup>39</sup>Un ejemplo de que el pago en especie consista en una finca futura, sería cuando un Ayuntamiento expropia un terreno para una construcción de un polígono obteniendo el expropiado una parcela o varias en dicho polígono cuando este esté urbanizado y construido.

<sup>40</sup> Así pues el artículo 455 CC establece 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*”.



Según el citado artículo 455 CC la Administración o el beneficiario estarán obligados a restituir el bien expropiado, y además a satisfacer al reversionista con la ganancia que hubiera dejado de percibir desde el momento en que fue privado del bien. Por parte del reversionista, este deberá abonar las mejoras y los gastos que el beneficiario haya tenido que hacer para mantener el correcto funcionamiento del bien, ya que estos gastos contribuyen a obtener ganancias, y si no se compensara se produciría un enriquecimiento injusto por parte del reversionista.

Ahora bien, cuando la expropiación de un terreno es utilizada para la ejecución de un Plan de urbanismo, se produce una transformación de lo expropiado, quedando reducido a la edificabilidad, es decir, se perdería parte de lo expropiado al no poder formar parte del Plan de urbanismo, quedando únicamente aprovechable el suelo edificable.

Este es el caso de las expropiaciones con pago mediante la adjudicación de edificabilidad, en el que el expropiado no podrá recuperar el mismo terreno que se le expropió, sino sólo recuperará la edificabilidad que el Plan le permita, por lo que la reversión recaerá sobre la edificabilidad y no por el terreno expropiado.

En este caso, es como si se tratase del pago en especie de una finca futura; la Administración se queda con los bienes que les son imposible de devolver y al expropiado se le otorga el aprovechamiento de la edificabilidad. A este respecto, la valoración de la finca y su edificabilidad ha de realizarse en el momento en que se inicia el procedimiento de reversión, requisito esencial para justificar la reversión, ya que no es lo mismo valorar el bien en un momento o en otro.

Respecto a dicha valoración el Tribunal Supremo se ha proclamado en su Sentencia de 4 de julio de 2005, por la que ante una expropiación con un fin urbanizador se solicita la reversión de los derechos de edificación que debido al tiempo transcurrido no se pueden proceder a la reversión, por lo que fija una indemnización estableciendo su cuantía entre la diferencia de la valoración en el momento en que se solicitó la reversión y la valoración en el momento en que se estableció la imposibilidad de proceder a la reversión.<sup>41</sup>

### **E) Pactos sobre el posible derecho de reversión**

Al ser la reversión un derecho de carácter legal y no convencional, se aceptan pactos entre beneficiario y expropiado. No se imposibilita que estos pactos incluyan acuerdo sobre la reversión, siempre y cuando no conduzcan a situación fraudulentas.

---

<sup>41</sup> SSTS de 4 de julio de 2005 (RJ 2005, 7086).

## 7. CONCLUSIONES

1. Para asegurar la eficacia Administrativa, se hace necesario intentar evitar la posibilidad de que nazca el derecho de reversión. Para ello la Administración solo deberá de utilizar su potestad expropiatoria cuando la misma esté justificada con un fin público y sea de interés social, por lo que solo así se reducirá la posibilidad de ejercitar dicho derecho y asegurar el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

2. La expropiación forzosa es un instrumento utilizado para realizar fines de utilidad pública e interés social y por lo tanto el derecho de reversión es la garantía que posee el expropiado frente a la potestad expropiatoria de la Administración, cuando esta no destina la expropiación al fin que justificó la misma.

3. Es un derecho que legal, porque el legislador no lo ha incluido dentro de la CE pero que está inevitablemente unido a la causa de la expropiación, porque es la garantía del expropiado frente a la potestad expropiatoria de la Administración. Además es un derecho nuevo y autónomo porque no nace en el momento en que se produce la expropiación, sino que nace cuando se incumple la finalidad por la que se expropió, de acuerdo con la ley vigente en el momento.

4. Debido al periodo de tiempo que transcurre desde que la Administración expropiatoria ejercita su potestad para expropiar, hasta que concurre algún supuesto de reversión se han podido producir cambios en la legislación y por lo tanto deberemos de aplicar la legislación vigente en el momento de que concurra dicho supuesto, ya que el derecho de reversión es un derecho nuevo y por lo tanto nace en el momento en que concurra alguno de los supuestos establecidos en la ley.

5. La competencia exclusiva para regular el derecho de reversión corresponde al Estado (art.149.1.18ª CE), por lo que las Comunidades Autónomas no podrán regular dicho derecho, pero lo que si podrán hacer es establecer los aspectos organizativos de la expropiación en su ámbito competencial, es decir, podrán determinar la forma en que se realicen los tramites pero sin cambiar el fin del mismo. Estoy de acuerdo en esto, pues si las Comunidades Autónomas pudieran regular el ejercicio de este derecho se producirían desigualdades entre los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma, produciendo diferentes formas de actuación en cada una de ellas y vulnerando el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos establecido en la Constitución Española.

6. En la legislación urbanística, en las primeras leyes no se ha permitido el cambio de afectación del bien, pero esto ha cambiado conforme han ido evolucionando las leyes y se ha permitido un cambio de afectación, ya que sería correcto el cambio siempre y cuando dicho cambio sea de utilidad pública o interés social. Con esto se ha pretendido reducir el nacimiento del derecho de reversión asegurando la eficacia en las actuaciones de la Administración.

7. Una de las mayores dificultades que nos podemos encontrar a la hora de ejercer el derecho de reversión consiste en determinar quién está legitimado para ejercer el derecho. Cuando es una persona está claro, pero la dificultad está cuando se trata de una comunidad de bienes, una persona jurídica o una herencia, debido a que hay una pluralidad de personas y por tanto se debe determinar a través de un procedimiento administrativo sobre quien recae el derecho de reversión para así obtener una adecuada patrimonialización. Además las personas legitimadas, pueden acordar que parte corresponde a cada uno y así evitar un mayor número de problemas a la hora de establecer lo que pertenece a cada uno.

8. Otro problema que podemos encontrar en el ejercicio de reversión urbanística es a la hora de determinar sobre que parte de lo expropiado procede la reversión, ya que si se expropia un terreno para llevar a cabo la ejecución de un Plan de urbanismo solo se podría recuperar la parte edificable establecida por el Plan, porque con la parte sobrante no se podría hacer nada, debido a que no sería suelo edificable y en este caso la reversión solo recaería sobre la edificabilidad y no sobre el terreno.

9. Para notificar al particular o causahabiente a través de edictos se hace necesario que la Administración haya hecho un esfuerzo para identificar a los interesados, como por ejemplo acudiendo al registro de la propiedad para consultar datos registrales de la finca, ya que la ley obliga a que la notificación ha de ser personal y solo podrá ser edictal cuando la Administración hubiera agotado todos los medios para identificar al interesado. Este problema es más habitual cuando transcurre un período excesivo de tiempo desde que se expropió la finca hasta que se ejerció el derecho de reversión.

10. En cuanto a la imposibilidad de la devolución *in natura* del bien expropiado podemos encontrar un problema a la hora de determinar la indemnización sustitutoria. Desde mi punto de vista, lo correcto sería que la indemnización debe de ser igual al justiprecio que el expropiado debería abonar para recuperar el bien, debido a que lo que se ha producido ha sido un perjuicio para el reversionista y por lo tanto así se podría reparar el daño causado al mismo.

11. En los procedimientos expropiatorios donde el justiprecio se paga en especie, para que proceda la reversión, se hace necesario que el acuerdo entre el particular y el beneficiario sea una transferencia coactiva, es decir, que se haya producido un despojo coactivo de la Administración en perjuicio de un particular y este hubiera recibido como justiprecio un bien.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado. (2007), Manual de Expropiación Forzosa. 1ª ed., Navarra, Aranzadi.
- Carrasco Perea, Á., Cordero Lobato, E. y González Carrasco, M.C. (2005), Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación, Navarra, Aranzadi.
- Donaire Villa, F.J. (1994), Las competencias legislativas del Estado y las Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa, Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones.
- Fernández Torres, J.R. (2005), *Expropiaciones Urbanística*, Urbanismo y Edificación, número 3, Navarra, Aranzadi.
- García de Enterría, e. y Fernández Rodríguez, T.R. (2015), *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II., 8ª edición, Madrid, Civitas.
- García de Entrerría, E. (2001), *La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después*.
- García-Trevijano Garnica, E. (1993), Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria, RAP.
- Gilart Fernández, F. (2003), El derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, *Actualidad Administrativa*, núm. 30.
- Gimeno Feliu, J.M. (1996), El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio, Madrid, Civitas.
- González Pérez, J. (1998), Comentarios a la Ley sobre el Régimen de Suelo y Valoraciones, Madrid, Civitas.
- López-Nieto y Malló, F. (1995), Manual de Expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios, Madrid, Bayer Hermanos.

- Montañés castillo, L. Y. (2007), Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pagos en especie, Navarra, Aranzadi.
- Pérez Luño, A. E. (1983), Comentario al artículo 33 de la Constitución, en el libro colectivo Constitución Española de 1978, vol. III, Madrid, Edersa.
- Pérez Moreno, A. (1967), La reversión en materia de expropiación forzosa, Sevilla, Instituto García Oviedo.

## **9. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA**

- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.
- Real Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.
- Ley 1/1967 de 10 de enero, Orgánica del Estado.
- La Constitución Española de 1975.
- Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Ley 8/2007 de 28 de mayo, Ley de Suelo.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- SSTS de 25 de mayo de 1981 (RJ 1981, 1913).
- SSTS de 3 de noviembre de 1991 (RJ 1999, 9664).
- SSTS de 28 de abril de 1995 (RJ 1995,3231).
- SSTS de 221 de septiembre de 2002 (RJ 2002, 8469).
- SSTS de 4 de julio de 2005 (RJ 2005, 7086).
- SSTS de 21 de noviembre de 2006 (RJ 9754, 2003).
- SSTS de 17 de junio de 2013 (RJ 5247, 2010).
- SSTS de 16 de mayo de 2014 (RJ 5769, 2011)