

## EL DERECHO DE REVERSIÓN EXPROPIATORIA\*

José Manuel Díaz Lema

Catedrático de derecho administrativo  
Universidad de Valladolid

La disposición adicional 5ª de la Ley de ordenación de la edificación de 5 de noviembre de 1999 establece una novedosa regulación del derecho de reversión, dando una nueva redacción a los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación forzosa. Se prevé ante todo el principio del derecho de reversión para el caso de no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivaron la expropiación, pero quizá lo más sobresaliente es la disposición contenida en el nuevo artículo 54.2 de la Ley de expropiación forzosa: se establecen dos causas que enervan el ejercicio del derecho de reversión, que sin duda alguna limitan gravemente su ejercicio. Estas causas son: la sustitución de la afectación de lo expropiado a otra finalidad de utilidad pública o interés social, y el transcurso del plazo de diez años.

Pues bien, ambas causas, con una redacción ligeramente modificada, estaban ya previstas en la Ley de Valoraciones del suelo de 1990, y más tarde fueron asumidas por la Ley también de Valoraciones 6/1998. Esto significa por tanto que es en sede de la legislación urbanística donde se han ensayado primero y aplicado las reformas relativas al derecho de re-

---

\* Texto de la conferencia pronunciada por el autor en unas Jornadas sobre expropiaciones celebradas en la EGAP (Santiago de Compostela) en marzo de 2001.

versión, que posteriormente pasarán a la legislación expropiatoria general. Por esta razón nos parece muy conveniente, al objeto de ofrecer una visión global del tema, arrancar de la Ley de Valoraciones de 1990 citada, y seguir el iter legislativo hasta la vigente regulación contenida en la Ley de ordenación de la edificación, que se tratará posteriormente. Ley por cierto cuyo objeto fundamental está muy alejado del tema de la reversión; no deja de ser sintomático de una defectuosa técnica legislativa la regulación de un tema expropiatorio fundamental en el marco de una Ley destinada a una finalidad completamente diferente.

## 1. La expropiación forzosa en el Texto refundido de 1992. Síntesis

El Título V del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 estaba dedicado a las expropiaciones y régimen de la venta forzosa, y en él se regulaba fundamentalmente la expropiación como instrumento al servicio de las distintas finalidades urbanísticas. En una síntesis apurada se podría decir que el TR partía de la existencia de dos grandes tipos de expropiación: la que podríamos denominar expropiación general, y la expropiación de carácter sancionatorio para el caso de incumplimiento por los propietarios de sus deberes urbanísticos y en particular de los plazos para urbanizar o edificar. En lo que se refiere a la primera o general, el art. 206 establecía una serie de supuestos a los que era de aplicación la expropiación, que no era sino un resumen de todos aquellos supuestos en los que en el TR se hacía alusión a la expropiación como instrumento urbanístico. Así, por ejemplo, la aplicación de la expropiación procedía cuando se hubiera establecido este sistema de actuación en la unidad de ejecución correspondiente; para la ejecución de los sistemas generales o de las dotaciones locales; para la constitución o ampliación de los Patrimonios públicos de suelo; o, en relación con esto mismo, para la obtención de terrenos vinculados a la construcción de viviendas de protección pública. De este modo, el art. 206.1 del TR sintetizaba los supuestos tradicionales de nuestra legislación urbanística en que la expropiación forzosa es la herramienta que facilita el cumplimiento de esta legislación, poniendo un especial énfasis en ciertas finalidades que dan una impronta muy marcada al TR de 1992, me refiero concretamente a los supuestos del Patrimonio del suelo o a la obtención de viviendas de protección pública. Es natural que en el contexto de la intensa preocupación social en que se mueva esta Ley la expropiación forzosa tuviera un lugar destacado.

En segundo lugar, el TR de 1992 regulaba con especial énfasis la expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos por los propietarios, o en los supuestos de parcelación ilegal, en el art. 207. En la sistemática del TR de 1992 la expropiación sancionatoria (o la alternativa

venta forzosa) cumplía un papel primordial al servicio del objetivo último de legislador: poner en el mercado sin demoras los terrenos a fin de reducir el precio de los mismos y en consecuencia el precio final de la vivienda. La exigencia sobre el propietario al final se resolvía por este mecanismo extremo que es la expropiación sancionatoria.

En lo relativo al justiprecio expropiatorio el TR de 1992 se remitía como no podía ser de otra manera al régimen general de valoraciones de la Ley. Mientras que en materia de procedimiento, debe reseñarse el énfasis de la Ley en el procedimiento de la tasación conjunta, que en el ámbito urbanístico tiene una especial relevancia.

Finalmente, regulaba el TR de 1992 la reversión de terrenos expropiados alterando la regulación contenida en la Ley de expropiación forzosa, con la finalidad en definitiva de reducir las posibilidades de dicha reversión. Cuando el nuevo uso asignado fuera dotacional público, o cuando el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, de acuerdo con el art. 225, la reversión no procedería.

A todo ello debe añadirse el régimen de venta forzosa prevista en el TR en los arts. 227 y sigs., que sobre la base del anterior Registro de Solares, establece en realidad una nueva modalidad expropiatoria para el caso de incumplimiento de los deberes urbanísticos.

## 2. La doctrina constitucional sobre la expropiación forzosa.

### Síntesis de la STC 61/1997, de 20 de marzo

No vamos a entrar aquí en un análisis general de la STC 61/1997, y sus consecuencias sobre el TR de 1992, o sobre el Derecho urbanístico español. Únicamente nos ceñiremos al análisis de la doctrina contenida en dicha Sentencia sobre la expropiación forzosa y otras instituciones afines del TR de 1992, singularmente la venta forzosa por incumplimiento de deberes urbanísticos.

Con carácter general, el TC afirma que la competencia legislativa sobre la expropiación forzosa implica que está en manos del Estado el establecimiento de las garantías expropiatorias, mientras que por el contrario la definición de la causa expropiandi será competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, según ostenten la competencia material sobre cada sector o ámbito de la actividad (F.J. 30). Sobre la extensión e intensidad de dicha garantía expropiatoria (algo en definitiva, esencialmente procedimental), el Tribunal hace a continuación varias afirmaciones: en primer lugar, el título que ampara la competencia legislativa estatal en materia de expropiación (el art. 149.1.18<sup>a</sup>) supone que el Estado no tiene por qué limitarse a lo básico (o a la regulación de las condicio-

nes básicas de la propiedad. art. 149.1.1<sup>a</sup>) (F.J. 31), sino que su competencia legislativa tiene un alcance más amplio.

Ahora bien, reconociendo que corresponde al Estado fijar las garantías expropiatorias, cuando éstas afecten a un sector o materia de competencia autonómica –como es el caso del urbanismo– en que es preciso establecer ciertas singularidades o especialidades a las que se debe ajustar el procedimiento expropiatorio, el Estado no puede establecer sino normas de carácter mínimo o principal (F.J. 31). Sucede aquí, añade el TC, como en el procedimiento administrativo, en que la competencia adjetiva o procedimental sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto de las normas generales sobre procedimiento o expropiación. En función de estos criterios, el TC ha considerado inconstitucionales los arts. 220.1 y 221 del TR de 1992, relativos a ciertos aspectos de los procedimientos de tasación conjunta y expropiación individual (declaración de urgencia que debe acompañar a la resolución del órgano autonómico sobre el procedimiento de tasación conjunta en el primer caso, y la alternativa de la expropiación individual en el segundo caso).

La aplicación de estos mismos criterios ha servido al TC para declarar inconstitucional el art. 206.1 del TR, sobre los supuestos expropiatorios, salvo el apartado f) relativo al incumplimiento de la función social de la propiedad (F.J. 30). La determinación de estos supuestos expropiatorios supone en realidad la implicación del Estado en las concretas técnicas urbanísticas, cuya competencia es autonómica. Así, los apartados d) y e) del citado precepto regulan la influencia del planeamiento en el ejercicio de la potestad expropiatoria, lo que no tiene cobijo bajo la competencia expropiatoria del Estado. Se trata en estos supuestos de deslindar lo que son garantías expropiatorias de lo que es urbanismo, con la consecuencia ya reseñada.

Por último, sobre las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad, el TC se pronuncia con bastante amplitud, en varios lugares y de manera reiterada. En primer lugar, no considera que la expropiación por incumplimiento deba entenderse como una sanción, y por tanto no le son de aplicación los principios contenidos en el art. 25 de la CE relativos a las sanciones administrativas. Ni la expropiación ni la venta forzosa por incumplimiento de deberes urbanísticos constituyen procedimientos sancionadores en sentido estricto (F.J. 17 f.). Pero desde el punto de vista competencial, la clave es la siguiente: puesto que se trata del incumplimiento de deberes urbanísticos básicos o de competencia estatal, corresponde también al Estado definir la causa expropiandi. Según esto, el art. 149.1.1<sup>a</sup> de la CE permitiría al Estado definir como causa expropiandi el incumplimiento de la función social de la propiedad, justamente como consecuencia del incumplimiento de los deberes básicos.

Ahora bien, en un giro poco comprensible, añade el Tribunal que la Ley impone como única reacción posible a dicho incumplimiento la expropiación o venta forzosa de los terrenos, lo que excede de lo permitido por el art. 149.1.1ª de la CE. Parece por tanto que el Estado debiera dejar margen al legislador autonómico para decidir qué medios de ejecución forzosa debiera emplear para contrarrestar el incumplimiento de deberes urbanísticos (básicos). El propio Tribunal alude a otros medios que pudieran prever las CCAA como multas coercitivas por ejemplo (F.J. 17 f.). El Tribunal emplea el mismo criterio para enjuiciar la venta forzosa en el F.J. 32.a), como no podía ser de otra manera. Con arreglo a estos criterios, el TC ha considerado inconstitucionales los arts. 207 y 208 del TR de 1992, y otros preceptos a que alude el FJ 1.7.f) antes citado, en particular el art. 30.1 y 3.

En síntesis, puede el Estado ex art. 149.1.1ª de la CE definir cuales sean los deberes básicos de los propietarios, pues esto forma parte del régimen básico del suelo. Pero al mismo tiempo se niega al Estado definir los medios de reacción frente al incumplimiento de los mismos; al menos no puede el Estado fijar obligadamente y sin margen alguno dichos medios, porque de tal modo desaparece el ámbito posible del legislador autonómico. Esta tesis es realmente muy discutible. No se entiende muy bien por qué si el Estado es competente para establecer los deberes básicos, y definir el incumplimiento de los mismos como causa expropiandi, no puede a continuación decidir los mecanismos concretos a través de los cuales hacer efectiva la reacción de la Administración. Se habrá advertido en todo caso que aquí el TC ha saltado de razonar con arreglo al art. 149.1.18ª al art. 149.1.1ª; dicho en otras palabras, el fundamento de la competencia estatal para decidir sobre esta cuestión no radica en el establecimiento de garantías expropiatorias, sino sencillamente en el régimen básico de la propiedad (y su incumplimiento).

### 3. La expropiación forzosa en la Ley 6/1998, de 13 de abril

Estamos ahora en condiciones de enfrentarnos a la tarea de esclarecer los escasos preceptos que dedica la Ley de 1998 a la expropiación. El primer rasgo que destaca de la nueva Ley es que se trata de una regulación muy reducida de la materia expropiatoria y, además, inarticulada. Hay que tener presente que la declaración de inconstitucionalidad de la STC 61/1997 afectó sobre todo a los preceptos relativos a la expropiación-sanción, pero el resto –y lo esencial– del Título sobre Expropiaciones se mantuvo, con las salvedades que se han hecho. Sin embargo, la Ley de 1998 solo ha acogido algunos de aquellos preceptos, haciendo por tanto una selección o criba de los mismos). ¿Cuáles son los resultados de este proceso?

En primer lugar, la disposición derogatoria única de la Ley de 1998 mantiene en vigor una serie de preceptos relativos a la expropiación forzosa contenidos en el TR de 1992, y que –como se ha dicho– no han sido declarados inconstitucionales por la STC 61/1997. Son los siguientes: 210; 211.3; 213; 214; 222; 224. En lo relativo a ellos, es preciso por tanto seguir aplicando el TR de 1992, al que se remite la nueva Ley.

En segundo lugar, el art. 219 del TR de 1992 (procedimiento de tasación conjunta) ha sido anulado por el TS en la Sentencia de 25 de junio de 1997, por entender que el TR de 1992 se había extralimitado en su función refundidora, de un precepto procedente del Reglamento del GU, el art. 202. Aunque pudo el legislador elevar de rango ahora dicho precepto, lo cierto es que no lo ha hecho –se supone por no considerarlo merecedor de rango legal– y por consiguiente se seguirá aplicando el RGU.

En tercer lugar, y en lo que se refiere a otros preceptos de la Ley de 1998, el art. 38 asume, modificándolo, el 220.2 del TR de 1992 (sobre tasación conjunta); el art. 39 (inscripción en el Registro de las fincas expropiadas), de evidente competencia estatal, da nueva redacción al art. 223 del TR de 1992.

El Título contiene en definitiva algunos preceptos muy genéricos sobre expropiación forzosa, arts. 33 a 37, y en los 38, 39 y 40 da nueva redacción a preceptos del TR de 1992, remitiéndose en lo demás al TR de 1992. En este sentido, hubiera sido quizá más conveniente incorporar a este Título todas las disposiciones estatales, singularmente las del TR de 1992.

Una vez expuesto a grandes rasgos el contenido del Título relativo a expropiaciones, debemos plantearnos el análisis más detenido de los supuestos de reversión que regula el art. 40 de la Ley.

#### 4. La reversión de los terrenos expropiados

El art. 40 de la nueva Ley estatal 6/1998 regula los supuestos de reversión cuando estén en juego expropiaciones urbanísticas, y dada la competencia estatal en materia de expropiaciones, no debe extrañar que el legislador dedique especial atención a este tema. También debe destacarse desde el punto de vista de la perspectiva de esta Ley, que la preocupación por regular el instituto reversorio es ciertamente lógica: al fin y al cabo el eje de la Ley estatal es el régimen de la propiedad urbana, con la definición de los derechos y los deberes básicos de la misma, y en este sentido, al establecer las condiciones en las que los particulares expropiados en su día pueden instar la reversión, constituye un mecanismo de garantía de sus derechos de propiedad. Desde el punto de vista competencial, y desde el más cercano de la coherencia de la regulación de la reversión en la sistemática de la nueva Ley, no cabe por tanto poner objeción alguna.

Más concretamente, debe recordarse que el TR de 1992 dedicaba a la regulación de la reversión los arts. 225-26, preceptos que desde el punto de vista de la distribución competencial tenían carácter pleno o exclusivo, y no fueron recurridos en los varios recursos de inconstitucionalidad contra dicho TR de 1992. Pues bien, la Ley 6/1998 lleva a cabo una labor de síntesis y refundición de ambos arts. en el citado art. 40; en esta operación hay mucho de mantenimiento de la anterior legislación estatal, y cómo no, introduce ciertos cambios, fruto de la necesidad de adaptar la reversión a los conceptos o a las preocupaciones de la nueva Ley (o a la falta de ellas, según se mire). Así, por ejemplo, el art. 226.2 del TR de 1992 establecía que el ejercicio del derecho de reversión no conferiría al expropiado más facultades urbanísticas que las tenidas en cuenta en la determinación del justiprecio; lo cual implicaba obviamente la aplicación al ámbito de la reversión del esquema de la adquisición gradual de facultades urbanísticas, que era la quintaesencia del TR de 1992. Puesto que la nueva Ley 6/1998 sigue un modelo de propiedad distinto, es lógico que el citado apartado del TR de 1992 haya desaparecido.

En otras ocasiones las innovaciones introducidas por la Ley 6/1998 están relacionadas con ciertos riesgos –posibles al menos– a que podía dar lugar el TR de 1992, en lo relativo a las expropiaciones para la constitución o ampliación del PMS. Se trata del apartado 3 del art. 40, que constituye en rigor la única novedad de la nueva Ley estatal, con el que se trata de salir al paso de expropiaciones para el PMS en que se desvíe la finalidad expropiatoria. Por supuesto, también aquí se pone de manifiesto, como se ha dicho anteriormente, que el centro de atención de esta Ley es la defensa de la posición del propietario por encima de todo; de ahí que la regulación de la reversión alcance un grado de detalle y de precisión que no se encuentra en otros apartados de la Ley (incluidos los relativos a la expropiación forzosa). En suma, esta perspectiva garantista caracteriza la nueva Ley, dentro de la sistemática de la reversión procedente del TR de 1992. Pasemos a continuación a comentar con detalle los distintos apartados del art. 40.

El art. 40.1 –reproducción literal del art. 225.1 del TR de 1992– contiene el principio general de la afectación o destino de las expropiaciones, que, en el ámbito urbanístico, habrá de referirse al fin específico establecido en el planeamiento urbanístico correspondiente. Se deduce de aquí la distinción entre las expropiaciones en general, y las urbanísticas, y más en concreto que las reglas de la reversión previstas en esta Ley solo son de aplicación a las reversiones de expropiaciones urbanísticas. De este modo, coexisten en nuestro Derecho dos regulaciones en materia de reversión: la general de la legislación expropiatoria; y la específica de la legislación urbanística, con un carácter mucho más restrictivo que la general.

El apartado 2 del art. 40 es el que fundamenta la aplicación de la reversión: si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se altera el uso que motivó la expropiación, ha lugar a la reversión. Hasta aquí estamos ante el criterio general que justifica la reversión en el ámbito urbanístico. En realidad, lo importante viene a continuación, en la salvedad establecida en los dos apartados siguientes, que enervan la posibilidad de reversión en dos circunstancias: aquí radicaba la novedad del TR de 1992, y con las correcciones de la Ley 6/1998, radica ahora por supuesto. A grandes rasgos la Ley modifica las normas generales de la reversión en lo relativo a los cambios de uso de las dotaciones públicas, permitiendo en consecuencia a la Administración municipal una más amplia libertad de criterio a la hora de utilizar las instalaciones de dominio público.

El primer supuesto que enerva la reversión es el cambio de un uso dotacional por otro a través de la revisión o modificación del planeamiento. La única exigencia de la Ley a este respecto es que, ante todo, se trate de uso dotacional público, tanto en el uso antiguo como en el nuevo, y que esté adecuadamente justificado, cosa que no decía el TR de 1992. La exigencia de una justificación adecuada difícilmente puede coartar la libertad de la Administración al planificar (o alterar el planeamiento en este caso). Cabe añadir, sin embargo, que en estos casos –es decir, cuando en el curso de la alteración del planeamiento se produzca el cambio de uso de una dotación– la Administración ha de dar cumplimiento a este párrafo, y de forma explícita motivar o justificar las razones que justifican dicho cambio de forma idéntica a la motivación de los actos discrecionales.

Valga añadir finalmente respecto a este primer punto dos acotaciones: el cambio de uso debe implicar una dotación que en su finalidad es realmente distinta o completamente distinta, lo que normalmente llevará consigo la transformación o demolición incluso del edificio o instalación. Cualquier modificación accesorio o no sustancial del cambio de uso no acarrea la reversión. Por lo demás, ha de aclararse que en este supuesto la Administración no está limitada por cumplimiento de plazo alguno, tal como sucede en el supuesto siguiente. Así pues, sea antes de la ejecución del Plan (y de la obra por supuesto), o después de su ejecución, la única exigencia legal es que se produzca la alteración del planeamiento y con ella el uso que motivó la expropiación. Por último, debe tenerse en cuenta que en el TR de 1992 se equiparaba al uso dotacional público la construcción de viviendas de protección pública (el cambio de uso dotacional por construcción de este tipo de viviendas no daba derecho a la reversión), lo que era congruente con la importancia acusada que otorgaba a la construcción de estas viviendas el TR de 1992, dotadas a todos los efectos de un auténtico estatuto especial. Esta medida ha desaparecido de la Ley 6/1998.



El segundo supuesto en que la reversión resulta enervada es que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiera sido implantado y mantenido durante ocho años. Aquí el cambio de uso no es dotacional a dotacional, sino de dotacional a cualquier otro uso, incluyendo por descontado el no dotacional. Cabría incluso sostener, según el tenor literal, que el uso dotacional antiguo no tiene por qué ser forzosamente público, sino también privado, lo que amplía todavía más las posibilidades del precepto. Para que pueda ejercerse la reversión, la Ley exige dos condiciones: primera, la implantación efectiva del uso, lo que debe entenderse en el sentido de que la obra o instalación haya sido construida y dedicada al uso en cuestión. En segundo lugar, que se haya mantenido durante ocho años, plazo que debe ponerse en relación con el mantenimiento del uso por utilizar los términos de la Ley (esto es, que haya sido efectivamente utilizado o dedicado al uso en cuestión durante ocho años); no puede por tanto contarse este plazo desde la aprobación del Plan o desde la iniciación de las obras.

El apartado 3 del art. 40 tiene un signo distinto; si en el apartado precedente se trataba de dificultar la reversión, en éste se facilita. La situación que da origen a esta disposición, que no procede del TR de 1992, es la siguiente. El TR de 1992 preveía expresamente la constitución de reservas de suelo clasificado como no urbanizable o urbanizable no programado; y preveía también que en su conjunto el PMS debía destinarse a la construcción de viviendas de protección pública (arts. 278 y 280). Puesto que a lo largo del proceso de planificación podían producirse disparidades entre esta finalidad genérica de construcción de viviendas de protección pública y el propio planeamiento, cabía la posibilidad de que se llevaran a cabo expropiaciones de terrenos (no urbanizables o urbanizables no programados, sobre todo) para el PMS, que finalmente se dedicaban a otros usos mucho más lucrativos, sin que los particulares pudieran ejercer su derecho de reversión. Mejor dicho, sin que el TR de 1992 aludiera a la posible reversión en estos casos, porque con carácter general el instituto reversorio funcionaba en estos casos como en cualquier otro.

Pues bien, la Ley 6/1998 pretende cortar de raíz estas posibles situaciones al prever que si se produce una alteración en los usos, intensidades o aprovechamientos (y con ellos un incremento de valor) de los terrenos expropiados, como consecuencia de una modificación del planeamiento, procede el derecho de reversión. Los requisitos, por tanto, son dos: una modificación del planeamiento, y un incremento del valor de los terrenos. Añade el precepto que ha de tratarse de una modificación del Plan, y no de una revisión, lo cual merece también algún comentario: de entrada, esto supone que el legislador estatal se implica en una disquisición –distinción modificación-revisión del planeamiento–, sobre la cual no tiene competencia legislativa alguna. Se da por supuesta

una distinción tradicional en nuestro Derecho urbanístico, pero que hoy puede o no ser asumida por la legislación autonómica, y en este sentido el inciso comentado es muy discutible. Por lo demás, la restricción de que sea una modificación y no una revisión del planeamiento, desde el punto de vista de la posición del propietario que desea ejercer la reversión, no deja de ser algo artificiosa: los únicos datos relevantes son los mencionados (que se produzca una modificación del planeamiento, de mayor o menor intensidad, y que se incremente el valor de los terrenos en consecuencia). Por las dos razones apuntadas, la competencial y la sustantiva, estimo que el inciso comentado (la distinción entre modificación y revisión a efectos de la aplicación de la reversión) es contraproducente y no fácil de aplicar en su redacción actual.

El apartado 4 del art. 40 reproduce el 3 del art. 225 del TR de 1992: cuando la Administración acuda al sistema de expropiación, si no ha concluido la urbanización en el plazo de diez años, procede la reversión. El único problema que plantea este supuesto a largo plazo es el competencial antes aludido, pues es evidente que el legislador estatal, aún regulando la reversión, da por supuestos conceptos y técnicas propiamente urbanísticos, como el sistema de expropiación.

Por último, el apartado 5 del art. 40 aplica los mismos requisitos para las expropiaciones motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos. El precedente, el art. 226 del TR de 1992, era más amplio y complejo, tanto porque la reversión podía proceder al agotarse los plazos otorgados desde la expropiación o desde la venta forzosa de los terrenos, como porque se contemplaba el incumplimiento de deberes asociados a la edificación y a la urbanización. En realidad, el apartado comentado de la Ley 6/1998 es un residuo de la ley anterior que no encuentra fácil encaje en la sistemática –y en las posibilidades competenciales– de la nueva legislación.

Ante todo, sobre la expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos la nueva Ley prácticamente no dice nada, salvo la leve alusión contenida en el art. 34, que se remite a la Ley de expropiación forzosa. Esto no es casual; obedece a una concepción de las limitaciones de la propiedad urbana muy distinta al TR de 1992, y es lógico que la expropiación por incumplimiento apenas tenga reflejo en la nueva Ley, aunque no pueden subestimarse los problemas competenciales del Estado en este terreno (STC 61/1997). Sin embargo, de forma sorprendente el legislador estatal recupera en parte la regulación del incumplimiento de deberes urbanísticos por la vía de reversión en el apartado 5, y de él se deduce en esencia lo siguiente: que el legislador estatal asume que pueden producirse casos de expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos; que dicho incumplimiento va referido solo al deber de urbanización, lo que solapadamente viene a decir que es en esta fase

donde se puede y deben concentrar dichos procedimientos por incumplimiento; el plazo de diez años es realmente dilatado, y por sí mismo es una indicación del interés secundario que todo el tema del incumplimiento de deberes urbanísticos tiene en la nueva Ley, si se la compara desde luego con el TR de 1992.

## 5. La nueva regulación del derecho de reversión en la Ley de ordenación de la edificación de 5 de noviembre de 1999

El nuevo artículo 54 de la Ley de Expropiación contiene los supuestos del derecho de reversión. De entrada, se admite el ejercicio de este derecho en los siguientes casos: no ejecución de la obra; no establecimiento del servicio que motivó la expropiación; la existencia de partes sobrantes de lo expropiado; o finalmente la desaparición de la afectación.

Pero admitido esto, el quicio de la nueva regulación de la reversión se traslada a los casos en los que este derecho queda enervado. Están previstos en el artículo 54.2 de la Ley en los siguientes términos: cuando se produzca una sustitución de la afectación inicial por otra distinta (a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social); cuando la afectación inicial se prolongue al menos diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

Al margen del plazo de diez años, que es un plazo relativamente breve, el hecho de que la Administración pueda modificar y sustituir una afectación por otra, reduce de modo extraordinario las posibilidades efectivas de la reversión. De hecho, esta puede quedar reducida a supuestos de obras fallidas, iniciadas y no terminadas, en que la propia voluntad administrativa decae. Pero al permitir a la Administración sustituir una obra por otra (una afectación por otra, en los términos genéricos de la Ley), queda claro que en buena parte de los casos el ejercicio del derecho de reversión se verá notablemente menguado en sus aplicaciones prácticas.

La nueva regulación, como se ha visto en los apartados precedentes, arranca de la legislación urbanística. Lo que hace la Ley de Expropiación es utilizar una terminología más amplia o genérica, propia de la legislación expropiatoria, para expresar lo que en la legislación urbanística a partir de 1990 se decía en los estrictos términos de esta legislación.

En lo que se refiere al procedimiento para el ejercicio del derecho de reversión, en principio debe ser la propia Administración la que inicie el procedimiento mediante una notificación al expropiado; y en defecto de notificación, podrá éste en los distintos supuestos iniciar el procedimiento reversional (artículo 54.3).

En el nuevo artículo 55 se regula la restitución de la indemnización expropiatoria, considerada «presupuesto para el ejercicio del derecho»,

así como la nueva valoración cuando proceda, y ante todo deja claro la Ley que la toma de posesión por el particular de lo revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante (artículo 55.3).

En definitiva, la nueva regulación del derecho de reversión está claramente dirigida a dificultarla y a enervar sus posibilidades. En el fondo refleja una concepción del derecho de propiedad bastante distinta de la que ha presidido la elaboración de la Ley de expropiación forzosa hace décadas.

La ilimitación en el plazo de la reversión era fiel reflejo de la protección y de la seguridad jurídica dispensadas al derecho de propiedad por el Estado liberal; la expropiación venía a representar algo excepcional en el régimen común de la propiedad, por lo que si decaía en cualquier momento su causa justificativa, la reversión se encargaba de restituir las cosas a «un estado propio».

La nueva legislación a partir de los años 1990 viene a poner de manifiesto que en lo esencial –contenido esencial– la propiedad se ha convertido en una valoración, en algo que se puede transformar en dinero, y una vez que se haya asegurado esto (y pagado) al particular, los avatares sucesivos del objeto expropiado pierden importancia. La legislación urbanística como hemos podido comprobar, ha abierto brecha en esta dirección, y en realidad lo que sorprende es la rapidez con que este cambio se ha extendido a la legislación expropiatoria general. La importancia de la reversión en definitiva decae tanto en su función más cercana de «devolución» de los bienes al antiguo expropiado, como en la visión más general del hecho expropiatorio. Es más, incluso se podría decir que una reversión limitada o reducida, como la que se ha plasmado en el reciente Derecho español, no es fácil de separar de la simple interdicción de la arbitrariedad de la Administración en un procedimiento expropiatorio. El mismo hecho de que el nuevo régimen de la reversión expropiatoria proceda de la Ley de Valoraciones del Suelo de 1990 (obra de un Gobierno socialista), y cuaje prácticamente en los mismos términos en Leyes posteriores de un Gobierno liberal-conservador (Ley 6/1998, de 13 de abril de sobre régimen del suelo y valoraciones, y la Ley 38/1999, de 13 de abril de ordenación de la edificación) demuestra que nos encontramos ante cambios profundos, y no meramente circunstanciales, de la concepción social de la propiedad (y por tanto de la reversión). ■