

EL DERECHO DE REVERSION: NATURALEZA JURIDICA Y LIMITES A SU EJERCICIO. (STS de 28 de abril de 1.995)

ANGEL GARCÉS SANAGUSTIN

I.- Introducción. II.- Fundamentación y naturaleza jurídica del derecho de reversión: a) La reversión en el marco de la nueva concepción constitucional del derecho de propiedad; b) Algunas reflexiones sobre ciertas opiniones doctrinales dominantes acerca del derecho de reversión; c) La relación jurídica emanada de la expropiación: una nueva perspectiva de la naturaleza jurídica del derecho de reversión. III.- Límites al ejercicio del derecho de reversión: a) Plazos para su ejercicio; b) Derechos concurrentes de terceros.

I.- INTRODUCCION

La existencia de una jurisprudencia que reconoce la posibilidad de ejercer el derecho de reversión en el supuesto de expropiaciones realizadas a mediados del Siglo pasado requiere la elaboración de un estudio que permita plantear algunos de los problemas acerca de la naturaleza jurídica de este derecho.

Esta problemática se ha agudizado como consecuencia de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con fecha 26 de septiembre de 1.992, que declaró la improcedencia del reconocimiento del derecho de reversión en una expropiación realizada en Zaragoza en los inicios de la segunda mitad del S.XIX, cuya finalidad era la construcción de las infraestructuras que demandaba el incipiente transporte ferroviario de la época. Dicha Sentencia fue objeto de un muy interesante comentario jurisprudencial realizado por M. CASINO RUBIO (1), que giraba especialmente en torno al

(1) M. CASINO RUBIO, *Breves consideraciones en torno al nacimiento y la legislación aplicable al derecho de reversión en la expropiación forzosa (Comentario a la Sentencia del TSJ de Aragón, de 26 de septiembre de 1.992)*, RAP, núm. 131, 1.993, pp. 251-260. El recurso de casación que se interpuso contra la referida Sentencia ha sido resuelto por la STS de 28 de abril de 1.995, que, si bien recoge argumentos similares a los expuestos por CASINO en el referido comentario, desestima el recurso al no haberse identificado la finca objeto de la reversión.

momento del nacimiento del derecho de reversión y, en consecuencia, a la legislación aplicable al mismo. Dicho comentario analizaba de modo crítico la doctrina mayoritaria contenida en la referida Sentencia, postulando que el derecho de reversión es un derecho *ex novo* que surge cuando, una vez consumada la operación expropiatoria, se produce alguno de los supuestos contemplados por la regulación positiva vigente en cada momento, y que, por tanto, le será de aplicación la legislación vigente en el momento en que se trata de ejercitarlo.

No cabe oponer nada, en principio, a los argumentos expuestos por CASINO RUBIO en su comentario, si bien creo que es preciso plantear algunas matizaciones a los mismos, que explican en cierto modo el razonamiento de la Sentencia, y exculpan, en parte, al Tribunal Superior de Justicia de Aragón de su distanciamiento respecto a la jurisprudencia existente:

a) La expropiación que motiva la controversia se produce hacia 1.858 -fecha incierta dado que la inexistencia de los expedientes administrativos impide fijar exactamente tanto la fecha exacta de la expropiación, como el objeto real de la misma-. Pues bien, en esa fecha estaba en vigor nuestra primera Ley de Expropiación Forzosa, de 17 de julio de 1.836, que no reconocía propiamente el derecho de reversión, al menos desde la perspectiva de la institución que ha llegado hasta nosotros, sino una especie de derecho de tanteo para los casos de inejecución de la obra que motivó la expropiación y sólo ejercitable cuando "el Gobierno o el empresario resolviesen deshacerse del todo o parte de la finca que se hubiese vendido". En consecuencia, el derecho de reversión no surge en su configuración institucional actual hasta 1.879 -permaneciendo fiel a sus perfiles, con la consiguiente diferenciación de matices en relación a su régimen jurídico en las leyes de 1.918 y 1.954-. Por tanto, mal puede hablarse del respeto a un derecho que no había sido todavía incluido en nuestro ordenamiento jurídico en el momento de practicarse aquella operación expropiatoria.

b) Debemos recordar asimismo que la expresión "dominio público" comenzó a utilizarse en nuestro Derecho en el marco precisamente de la legislación ferroviaria, aunque no se empleó por primera vez entre nosotros con rigor técnico-jurídico hasta la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1.866, alcanzando su más genuina expresión en la Ley de Aguas de 13 de junio de 1.879. Por ello, las cuestiones relativas a la desafectación de los bienes no tenían el significado jurídico actual en el momento en el que se produce la operación expropiatoria (2), sin perjuicio del reconocimiento de las fórmulas de catalo-

(2) Vid. Aurelio GUAITA, *Aguas, montes, minas*, Civitas, 1.982, pp. 27 y ss. y T. FONT I LLOVET, *La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo*, RAP núm. 123, 1.990, pp. 7-81.

gación y protección, y por tanto de identificación, de los bienes públicos existentes en aquella época.

M. CASINO, tras exponer la doctrina jurisprudencial dominante y reconocer que la misma carece de una argumentación sólida en que apoyarse, plantea un interesante reto cuando recuerda que "se impone la necesidad de abrir un debate que, prescindiendo de las rigideces que resultan de la aceptación acrítica del derecho de la actual configuración de la reversión, aporte nueva luz sobre los distintos problemas que la institución de la reversión plantea" (3).

La controversia que esta problemática suscita vuelve a aflorar en un brillante comentario jurisprudencial de J.M. ALEGRE AVILA en el que se aborda el derecho de reversión en las expropiaciones legislativas (4). En este estudio se cuestionan algunos aspectos esenciales relativos a la naturaleza y ejercicio del derecho de reversión, y se proponen ciertas alternativas. La principal novedad que aporta dicho estudio consiste en el traslado de ciertas doctrinas surgidas en el seno del Derecho Civil al ámbito de la configuración dogmática del derecho de reversión. No obstante, se debe ser muy cuidadoso al efectuar dicho trasvase de conceptos, pues puede arrojar, en ocasiones, una contradicción entre la posición dogmática adoptada y la realidad legislativa sobre la que se trabaja.

Estos antecedentes condicionan el objeto de este estudio, que pretende ahondar en algunos de los aspectos planteados por dichos autores en sus comentarios jurisprudenciales. La perspectiva de la que se parte se basa en una doble disociación: por un lado, habrá que distinguir entre la fundamentación jurídica que explica el nacimiento del derecho de reversión y el negocio jurídico en que se concreta su ejercicio; y, por otro lado, será preciso describir no sólo la posición jurídica del reversionista -con los problemas que puede generar la prescripción extintiva de sus derechos- sino también de las otras partes intervinientes en la reversión -con la consiguiente alusión a las posibles consecuencias que pueda generar el transcurso del tiempo en relación a la existencia de la llamada prescripción adquisitiva o usucapión-.

II.- FUNDAMENTACION Y NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE REVERSION.

El principal problema que se suscita cuando se aborda la cuestión de la naturaleza jurídica del derecho de reversión radica en su conexión con la ex-

(3) M. CASINO, ob. cit., p. 260.

(4) J.M. ALEGRE AVILA, *El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, RAP núm. 132, 1.993, pp. 229-263.

propiación de la que trae causa. Pues bien, este trabajo se propone, entre otras cosas, plantear la posibilidad de que el ejercicio del derecho de reversión no afecte a ese momento anterior de la expropiación. Para ello se parte de una concepción del Derecho Administrativo asentada en la noción de relación jurídica y no tanto en la de acto administrativo. En efecto, al acto administrativo de la expropiación motiva el nacimiento de una relación jurídica, probablemente imperceptible si no fuera por el propio reconocimiento del derecho de reversión, cuyas vicisitudes son independientes de la validez del acto inicial expropiatorio.

A tal efecto, es preciso ir superando una cierta concepción del Derecho Administrativo anclada en la centralidad metodológica del acto administrativo y en la configuración de las posiciones jurídicas de las partes en torno a las ideas de potestad y derecho subjetivo. Así es, la potestad expropiatoria representa sólo una parte del negocio jurídico de la expropiación, el cual comporta un amplio abanico de facultades y obligaciones, muchas de ellas de marcado carácter negocial, que afectan, de modo prolijo, a una parte ajena a la relación expropiatoria principal, tal como se deduce de una simple lectura del art. 5.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, REF). Por otro lado, y aun siendo el derecho de reversión un "derecho público subjetivo" (STS de 30 de septiembre de 1.991 -Ar. 6906-), dicha definición no agota las infinitas posibilidades que se abren en el momento de su ejercicio, ni alude al conjunto de situaciones que comporta la relación jurídica subyacente. En ese sentido, cabe traer nuevamente a colación el art. 5.2 del citado Reglamento, y, en especial, el apartado 8º en el que se atribuyen al beneficiario de la expropiación "las obligaciones y derechos derivados de la reversión".

Por ello, resulta necesario distinguir entre la fundamentación jurídica de las causas que originan el nacimiento del derecho de reversión y la naturaleza jurídica del mismo. En efecto, el análisis del fundamento o fundamentos jurídicos que motivan la extinción de la relación subyacente al negocio expropiatorio constituye un aspecto plenamente diferenciado del análisis del negocio jurídico en que se concreta el ejercicio del derecho de reversión.

Por tanto, aunque pueda asumirse que el derecho de reversión es, por su objeto, un derecho real de adquisición, la problemática relativa a su naturaleza jurídica y a las causas que originan su nacimiento concierne a múltiples cuestiones que requieren ser abordadas en su totalidad para poder completar el perfil de esta institución jurídica, que, no obstante, posee elementos propios de otras instituciones plenamente desarrolladas en otras ramas del ordenamiento jurídico.

a) *La reversión en el marco de la nueva concepción constitucional del derecho de propiedad.*

La nueva concepción del derecho de propiedad que acarrea el Estado Social viene determinada por la asignación a aquél de una función social con efectos delimitadores de su contenido. De este modo, el instituto expropiatorio deja de ser el límite negativo al derecho/libertad absoluto de propiedad para convertirse en un "instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social" (STC 166/1.986, de 19 de diciembre). En dicha Sentencia se halla contenida la explicación que permitirá al Tribunal Constitucional declarar posteriormente que el derecho de reversión no es una garantía constitucional, sino simplemente un derecho de configuración legal (STC 67/1.988, de 18 de abril) (5). En efecto, en la referida Sentencia 166/1.986 se inicia la disociación entre el fin legitimante de la operación expropiatoria y el destino que se da al bien expropiado, en la medida en que el primero puede encontrar satisfacción en una pluralidad de destinos concretos (6).

Es obvio, por otro lado, que si ya es posible hablar de "propiedades especiales" con mayor razón se puede aludir a la diversidad de regímenes expropiatorios, cuyos elementos diferenciadores versarán no sólo sobre las causas que sustentan la operación expropiatoria, sino también sobre la naturaleza del bien que constituye el objeto de esta actividad. Por ello, es preciso volver a traer a colación la referida STC 166/1.986 cuando en alusión a la diversidad de regímenes expropiatorios establece que esta circunstancia impide un tratamiento unitario de la expropiación misma, que constituye hoy una institución flexible y diversificada en una pluralidad de figuras especiales.(7) De ahí que el contenido mínimo del derecho de propiedad privada garantice sólo a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad (8).

(5) La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha hecho eco de esta doctrina en las SSTs de 30 de septiembre de 1.991 (Ar. 6096), 15 de marzo de 1.993 (Ar. 1684), 5 de junio de 1.993 (Ar. 4872) y 20 de diciembre de 1.994 (Ar. 10558), todas ellas relacionadas con el llamado "Caso RUMASA".

(6) L. PAREJO ALFONSO, *Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990*, DA núm. 222, pp. 136 y ss., así como la STS de 21 de junio de 1.994 -Ar 4276-.

(7) L. PAREJO ALFONSO, ob. cit., p. 112.

(8) Vid. R. PARADA VAZQUEZ, *Evolución y crisis del instituto expropiatorio*, DA núm. 222, p. 45.

Por consiguiente, el derecho de reversión no sólo está estrechamente vinculado a la *causa expropriandi* sino que su régimen jurídico está directamente unido a la naturaleza del bien sobre el que recae la expropiación, y en consecuencia, su existencia vendrá determinada tanto por los diferentes destinos de interés general que dicho bien puede satisfacer como por el tiempo en que dichos destinos pueden entenderse satisfactoriamente cumplidos.

De ahí que tanto la "interiorización" de la función social en el contenido del derecho de propiedad, como la diversificación de ésta en una pluralidad de regímenes jurídicos en atención a los fines de interés público que se persiguen permita hablar de una "desconstitucionalización" del derecho de reversión, pues corresponderá al legislador fijar en función de los diferentes tipos de bienes sobre los que recaiga la expropiación y de las circunstancias de interés general que concurren regular *ad hoc* los límites y, en su caso, la ausencia del derecho de reversión.

No obstante, y en relación a este asunto, parece preciso matizar algún concepto contenido en la jurisprudencia constitucional. En efecto, en la referida Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1.988 que resuelve el recurso de amparo interpuesto contra los Acuerdos del Consejo de Ministros que autorizan la enajenación o adjudicación directa a particulares de parte del patrimonio expropiado a RUMASA se dice:

"...No cabe duda que el artículo 33 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal..."

Dicho pronunciamiento que contrasta con el formulado por otras instancias similares en el marco del Derecho comparado requiere una breve explicación (9). El hecho de que la potestad expropiatoria sea citada expresamente en el texto constitucional, y en concreto en el art. 33, obedece a la necesidad de fijar el ámbito de garantías del propietario frente al ejercicio de dicha potestad. En este contexto, la expresión "justificada" que la Constitución predica respecto a la *causa expropriandi* alude a la cuestión esencial de este problema. Por ello, constituye una garantía constitucional predicable del derecho de propiedad la exigencia de que la expropiación se sustente en una causa justificada desde un punto de vista objetivo. El incumplimiento de este requisito comportará la posibilidad de reacción del propietario. Ahora bien, dicha reacción podrá articularse a través de las diferentes técnicas jurídicas o instituciones que el ordenamiento jurídico prevé -diversas formas de revoca-

(9) Vid. J.M. BAÑO LEON, *Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania*, DA núm. 222, pp. 218-219.

ción de los negocios jurídicos, responsabilidad patrimonial de la Administración- o que el legislador configure expresamente al respecto, en atención a circunstancias tan diferentes como la naturaleza de la causa que legitima la expropiación, los bienes sobre los que recae o la propia conducta anterior del propietario en relación a los deberes legales dimanantes de la titularidad de dichos bienes. En ese sentido, la reversión constituye una modalidad concreta, una más, de protección de los derechos del propietario, y desde esta perspectiva coincido con CASINO RUBIO cuando dice que el derecho de reversión, actualmente, no sería tanto el resultado de la desaparición de la *causa expropriandi* (entendida ésta como elemento permanente y sucesivo"), sino que su cometido primordial consistiría en actuar como garantía de la justificación de la concreta operación expropiatoria, que no necesita ser confirmada eternamente (10).

En este contexto, y en aras al cumplimiento de los fines de interés social subyacentes, la legislación puede prever otro tipo de derechos que podrán prevalecer sobre el derecho de reversión del antiguo propietario o de sus causahabientes o comportar la imposibilidad de su ejercicio (11).

La reversión, en cuanto derecho de configuración legal, vendrá regulada por la normativa vigente en el momento del nacimiento de la misma. Ahora bien, esto se producirá no sólo a la hora de fijar un régimen jurídico más propicio para el reversionista, sino también en aquellos supuestos, como ocurre en materia urbanística en los que se puede excluir la aplicación del derecho de reversión. En caso contrario, nos encontraríamos ante la paradoja que determinadas expropiaciones hechas tras la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo no darían lugar al nacimiento del derecho de reversión, pero sí las expropiaciones hechas con anterioridad (12).

b) Algunas reflexiones sobre ciertas opiniones doctrinales dominantes acerca del derecho de reversión.

En cuanto a la naturaleza del derecho de reversión, éste se ha definido, desde la perspectiva del objeto sobre el que recae, como un derecho real de

(10) M. CASINO RUBIO, ob. cit., pp. 257-258.

(11) Por ejemplo, la posibilidad que los arts. 71 y ss. LEF atribuyen a la Administración de quedarse con el bien expropiado ante la constatación del incumplimiento de sus obligaciones por el beneficiario.

(12) Vid. GARCIA DE ENTERRIA/FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo, II*, Civitas, 1.993, pp. 350 y ss.

adquisición referible al bien expropiado (13). No obstante, y aun siendo esto perfectamente aceptable, no resuelve la totalidad de la problemática jurídica que plantea esta institución jurídica. A tal efecto, ya se han señalado por la doctrina las diferencias existentes entre el derecho de reversión y la posibilidad de ejercitar un derecho real de preferente adquisición del bien expropiado, que ya fue prevista en la primera legislación promulgada al efecto (14). Dichas diferencias son fundamentalmente las siguientes:

a) En el supuesto del derecho de reversión puede faltar la voluntad dirigida a transmitir el bien, cuya existencia es requisito indispensable para el ejercicio de un derecho de preferente adquisición.

b) El derecho de reversión tiene como obligado inmediato a la Administración, y no al titular actual del bien.

c) El derecho de reversión comporta una previa situación patológica que afecta al negocio jurídico principal y determina su resolución, mientras que en los derechos reales de adquisición, al menos en su configuración típica, el presupuesto de hecho que permite su nacimiento no viene determinado por un previo incumplimiento de una de las partes.

En relación a la doctrina que proclama que el derecho de reversión es de esencia en todas las expropiaciones, cabe oponer, en principio, los siguientes argumentos (15):

a) Aunque la reversión puede tener por objeto cualesquiera bienes o derechos, su regulación está pensada especialmente, no nos engañemos, para la propiedad inmobiliaria (16).

b) Por otro lado, las causas que motivan el nacimiento del derecho de reversión conectan esencialmente con la llamada "utilidad pública" y, en muy escasa medida, con la *causa expropriandi* denominada "interés social" (17).

(13) Vid. GARCIA DE ENTERRIA/FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, p.324.

(14) Vid. E. GARCIA-TREVIJANO GARNICA: *Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria*, RAP núm. 112, p.117.

(15) E. GARCIA-TREVIJANO GARNICA, ob. cit., p. 109.

(16) Basta con citar al respecto el art. 69 REF. Véase, asimismo, J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Civitas, 1.994, p. 86, y, en especial, la referencia a la Ley de Patentes.

(17) En ese sentido la STC 67/1.988, de 18 de abril, se pronuncia del siguiente modo:

"... Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, que no agota la regulación legal de la materia expropiatoria, tiene su punto de referencia en la

Ahora bien, el derecho de reversión nunca se hubiera planteado, al menos en los términos en que normalmente se hace, si la expropiación no hubiera constituido la privación imperativa o coactiva de un determinado bien. Desde esa perspectiva, la expropiación afectaba a la esencia del derecho de propiedad, en cuanto libertad, es más en cuanto uno de las libertades esenciales en las que se fundamentaron las revoluciones burguesas que se produjeron entre los Siglos XVIII y XIX (18).

c) *La relación jurídica emanada de la expropiación: una nueva perspectiva de la naturaleza jurídica del derecho de reversión.*

Como es sabido, la reversión, en el seno del instituto expropiatorio, ha venido siendo tradicionalmente explicada desde la perspectiva del juego de la *causa expropriandi* (19). Pues bien, aunque el punto de partida ha de seguir siendo la vinculación entre la reversión y la causa de la expropiación, la forma de afrontar dicha relación debe apoyarse en planteamientos diferentes.

Llegados a este punto, es preciso incidir en la concepción de la expropiación como un negocio jurídico que se proyecta en el tiempo. En tal sentido, debemos acudir a una idea fecunda, largamente difundida en la doctrina civilista, que distingue entre el acto negocial (negocio, contrato) y la relación jurídica nacida del acto. Pues bien, en nuestro caso, también es posible distinguir entre el ejercicio de la potestad expropiatoria -centrado esencialmente en el carácter imperativo del desapoderamiento- y la relación jurídica subyacente entre el expropiante y el expropiado -de la cual la reversión no sólo es una consecuencia, sino la manifestación legal máxima que evidencia su existencia-.

expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos y, aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no cabe constituir la regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho de reversión ...".

(18) Vid. R. PARADA VAZQUEZ, *El artículo 33 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria*, en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor García de Enterría*, Vol. II, Civitas, 1.991, pp. 1.271 y ss.

(19) ALEGRE AVILA, ob. cit., p. 256. Dicha posición fue planteada ya por GARCIA DE ENTERRIA en la primera edición de su obra *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1.976, p. 140-141 así como en ediciones sucesivas de esta obra y en el *Curso de Derecho Administrativo, II*. Asimismo, A. PEREZ MORENO, *La reversión en materia de Expropiación Forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1.967, pp. 49 y ss.

Por ello, el nacimiento del derecho de reversión comporta "una resolución por incumplimiento", y su régimen jurídico es equivalente, por tanto, en cuanto a su fundamento al del art. 1.124 del Código Civil (en adelante, Cc.). En efecto, el derecho de reversión supone el ejercicio de una condición resolutoria implícita en toda expropiación.

De ahí que dicha "resolución por incumplimiento" no afecte al "negocio" -véase ejercicio de la potestad expropiatoria- sino a la relación que nace de él -y que difícilmente sería detectable si no fuera por la propia regulación del derecho de reversión-. La expropiación, como fuente de la relación, no queda impactada por la resolución, esto es, por el ejercicio del derecho de reversión. Por tanto, este derecho no afecta a la validez inicial de la expropiación, sino a los efectos de la relación jurídica subyacente, que ésta ha generado. En consecuencia, no se trata tanto de una "invalidez sobrevenida" -que acarrearía la consiguiente producción de efectos *ex tunc*- sino de la cesación de efectos de un negocio jurídico como consecuencia de la existencia de los hechos que dan lugar a la condición resolutoria subyacente (20).

Dicha situación no es tampoco tan extraña en el marco del Derecho Administrativo. Posee indudables semejanzas, si bien invirtiendo la posición de las partes intervinientes, con el rescate del servicio por la Administración como supuesto de resolución del contrato de gestión de servicios públicos, figura de larga tradición en nuestra legislación contractual, y a la que hoy parecen sumarse, con similar régimen jurídico, la supresión del servicio por razones de interés público y la imposibilidad de explotación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato.

Bien es cierto, no obstante, que un análisis más profundo de los diferentes supuestos que provocan el nacimiento del derecho de reversión exigiría un estudio pormenorizado y diferenciado de cada uno de ellos, para fundamentar separadamente cómo interviene el elemento causal o cómo influyen otro tipo de circunstancias en el nacimiento del referido derecho. Ahora bien, la vinculación de la reversión con un cierto grado de incumplimiento o falta sobrevenida de la causa se halla implícita, de un modo u otro, en todos los supuestos.

(20) Véase al respecto el comentario que V.L. MONTES PENADES hace al art. 1.124 Cc, en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1.989, pp. 1.186-1.187.

En este orden de cosas, cabe señalar que la formulación más característica que se ha defendido en el ámbito del Derecho Privado para explicar el contenido del art. 1.124 Cc. ha sido la que ha presentado la resolución como un problema de "causa" (21).

Por ello, es preciso recordar que en Derecho Privado se ha establecido una distinción entre la causa, en sentido objetivo, y la causa, en sentido subjetivo (22). A tal efecto, dicha distinción podría corresponderse con la que en el marco del Derecho Público, y en el ámbito de la enumeración de los elementos objetivos del acto administrativo, se hace entre causa -el presupuesto de hecho cuya producción habilita a la Administración para actuar una concreta potestad- y fin -la finalidad pública que se encuentra en la normativa habilitante y que explica el por qué de la actuación administrativa- (23). Desde esta perspectiva, el derecho de reversión regula, de manera objetiva, un supuesto que podría ser fiscalizado a través de la fórmula de la desviación de poder, pues nos encontramos ante un incumplimiento de la causa en sentido subjetivo (24).

Llegados a este punto, es preciso aclarar que la efectiva realización de la causa subjetiva depende, la mayor parte de las veces, de la conducta de alguna de las partes: será un deber que le incumbe. Por ello, en el ámbito del Derecho Privado, el incumplimiento de esa conducta debida permite aplicar al problema de la falta de la efectiva realización de la causa las soluciones previstas para el incumplimiento de deberes impuestos por el negocio, lo que

(21) Vid. MONTES PENADES, ob. cit., p. 1.183.

(22) Véase al respecto, el comentario que hace A.M. MORALES MORENO a la "voz" CAUSA en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, 1.995, pp. 958-963.

(23) GARCIA DE ENTERRIA/FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, pp. 526 y ss. profundizan en esta caracterización dogmática diferenciada de la causa y del fin.

(24) Desde otra perspectiva, esta idea queda perfectamente explicada, por ALEGRE AVILA, ob. cit., pp. 258 y ss. Su conclusión de que es ajeno a la esencia del fenómeno reversional el supuesto a que se refiere el apartado c) del art. 63 del Reglamento de 1.957 -esto es, la desaparición de la afectación de los bienes y derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación- es evidente. Ahora bien, con objeto de no incurrir en una supuesta contradicción entre la perspectiva institucional adoptada para explicar el fenómeno reversional y la realidad legislativa sobre la que incide nuestro estudio, nos vemos obligados a remitirnos nuevamente a las situaciones que genera la dinámica propia de la relación jurídica surgida de la operación expropiatoria y que justifican, sólo hasta cierto punto, el mantenimiento de este supuesto reversional. No obstante, sí es preciso prever y sugerir una paulatina reducción, vía legislación sectorial, del referido supuesto généricamente contemplado en el apartado c) del art. 63 REF.

nos remite nuevamente al art. 1.124 Cc., ya que la realización de la causa depende de una de las partes intervinientes en el negocio jurídico (25).

En este orden de cosas, cabe recordar, asimismo, lo expuesto en relación a los contratos onerosos por la doctrina civilista (26). Dicha doctrina distingue entre el "sinalagma genético" y el "sinalagma funcional"; el primero afecta a la validez misma o existencia del contrato y de las obligaciones que del mismo surgen (arts. 1.261-3º, *a contrario sensu*, y 1.275 Cc); el segundo alude a la eficacia del contrato y de las obligaciones ya válidamente originadas por el mismo, pero sujetas a una posible resolución por incumplimiento o por su subsiguiente imposibilidad (legal o física) -arts. 1.124 y 1.182 y ss. Cc.- que tiene su fundamento en una falta sobrevenida de la causa de la obligación. Por ello, se habla de "la continua influencia de la causa" durante la vida del negocio jurídico contractual (27).

El Código Civil contempla, asimismo, un supuesto similar al derecho de reversión, la llamada reversión legal de donaciones, que se encuentra regulada en el art. 812 de dicha norma. Pues bien, aunque la naturaleza de esta figura puede afrontarse desde la perspectiva inherente a su carácter sucesorio, dado que su regulación se halla dentro de la sección que el Código dedica a las legítimas, un cierto sector doctrinal ha enfocado la naturaleza del derecho de reversión establecido en el art. 812 Cc., y el régimen jurídico a él inherente, aludiendo a la problemática del cumplimiento de una condición resolutoria implícita que operaría de modo no retroactivo (28). Nuevamente, se alude a la cuestión de la condiciones resolutorias implícitas para resolver un problema que contiene aspectos de carácter muy similar a los que venimos abordando en relación al derecho de reversión.

Por otro lado, la existencia de la relación jurídica de la que venimos hablando ayuda a explicar la "transmisibilidad" de la expectativa jurídica en que cristaliza la reversión antes de que se produzcan los supuestos legales que permiten su ejercicio. En ese sentido, la reversión se aproxima a todos

(25) MORALES MORENO, ob. cit., p. 962.

(26) Vid. J.B. JORDANO BAREA, *La causa en el sistema del Código Civil español*, en *Estudios de Derecho Civil en Homenaje al Profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*, Vol. I, Bosch Editor, Barcelona, 1.992, pp. 457-476.

(27) JORDANO BAREA, ob. cit., p. 462 y, en especial, su referencia al Prof. CASTRO.

(28) Vid. J.M. MIQUEL GONZALEZ, comentario a la voz *Reversión de donaciones*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, p. 6007.

aquellos negocios contractuales en los que las obligaciones dimanantes de los mismos se hacen depender del cumplimiento de una determinada condición.

Ahora bien, en base a estos principios, habrá que concluir que la reversión o retrocesión no es, en sentido estricto, una "reexpropiación", si se alude a este término como el resultado de una acción de nulidad o de una acción de rescisión del negocio jurídico principal, cuyo objeto es la recuperación, en términos absolutos, de la situación jurídica inicial (29). Estamos en presencia de un negocio jurídico distinto, surgido como consecuencia de la existencia de una "facultad de resolución" del negocio expropiatorio y de la relación subyacente, cuyo ejercicio vendrá determinado, en muchos de sus aspectos, por los elementos fijados en dicha operación expropiatoria y en la relación jurídica subyacente, pero que puede generar posiciones jurídicas distintas a las existentes con anterioridad al inicio de la actuación administrativa (30). Como consecuencia de ello, el derecho de reversión, aunque tenga sus raíces en el derecho dominical expropiado, es un derecho nuevo y autónomo, pues no nace ni con el acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta (31).

Por tanto, y desde la perspectiva de la fundamentación del derecho de reversión, estamos en presencia de un supuesto genérico de "revocación" del negocio expropiatorio, pues éste, aunque perfecto en su nacimiento, se resuelve por una causa de ineficacia sobrevenida con posterioridad a su formación (32). De ahí que cuando se defina el derecho de reversión como una "retroventa legal" (33) se aluda a la problemática de su fundamentación jurídica

(29) Sin embargo, las ya referidas Sentencias de 15 de marzo de 1.993, 5 de junio de 1.993 y 20 de diciembre de 1.994 han declarado que la naturaleza jurídica de la reversión es la de una "reexpropiación".

(30) Volvemos a estar ante un supuesto similar, en lo que hace referencia a los fundamentos de su régimen jurídico, al del art. 1.124 Cc, que es, en sí mismo, diferente al establecido en el art. 1.123 Cc.

(31) SSTs de 19 de mayo de 1.962 (Ar. 2635), 27 de abril de 1.964 (Ar. 2652), 20 de febrero de 1.978 (Ar. 407), 4 de abril de 1.979 (Ar. 1215), 2 de febrero de 1.984 (Ar. 1784), 10 de mayo de 1.988 (Ar. 4142), 30 de septiembre de 1.991 (Ar. 6096) y 25 de febrero de 1.992 (Ar. 1742).

(32) En relación a la revocación de derechos reales, pero con aspectos de interés respecto a la "revocación" de cualesquiera negocios jurídicos, vid. CASTAN, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Tomo Segundo (Derecho de Cosas), Volumen Primero, REUS S.A., Madrid, 13ª ed. (1.987), pp. 416 y ss.

(33) Vid. BERMEJO VERA, comentario a la voz *Reversión*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, p. 6.004.

y se reconozca implícitamente su carácter revocatorio, como consecuencia del ejercicio de una facultad resolutoria por parte del reversionista, pues el "pacto de retro" es esencialmente una condición resolutoria.

Pues bien, si hasta ahora hemos analizado la problemática del derecho de reversión desde la perspectiva de la fundamentación jurídica que explica su nacimiento, ha llegado el momento de escudriñar cuál es la naturaleza jurídica del negocio jurídico en que se concreta su ejercicio. No obstante, una obra de esta índole, limitado por sus propias características, impide un tratamiento a fondo del problema. Sin embargo, sí cabe decir que la fundamentación jurídica anteriormente analizada no predetermina el carácter "real" u "obligacional" del negocio jurídico en que se plasma el ejercicio del derecho de reversión. Además, la presencia de Entes Públicos y el ejercicio de potestades administrativas desvirtúa cualquier aproximación que concierna a la naturaleza jurídica del derecho de reversión y se realice desde las categorías diseñadas tradicionalmente en el seno del Derecho Privado.

Por ello, si reparamos en su carácter no retroactivo -pues la reversión produce efectos *ex nunc*- o en la indemnización sustitutoria prevista en el supuesto de imposibilidad del ejercicio del derecho de reversión como consecuencia de una alteración indebida del objeto -y de la situación jurídica sobre los que recae podríamos llegar a la conclusión de que estamos en presencia de un derecho de crédito dirigido a la readquisición del bien expropiado. No obstante, ya se ha apuntado en el marco de la "revocación de los derechos reales" que el carácter real u obligacional de la misma es independiente de su capacidad para producir efectos retroactivos (34). Por otro lado, dicha indemnización sustitutoria encaja más en el marco del reconocimiento de un cierto ámbito de responsabilidad extracontractual de la Administración que en la dinámica del ejercicio de un derecho de crédito.

Por tanto, estimo que el derecho de reversión, desde la perspectiva de la naturaleza jurídica del negocio en que se concreta su ejercicio, es un derecho real de naturaleza legal, que, por su objeto -exclusivamente-, puede ser calificado de derecho real de adquisición, sin que ello implique trasvase alguno del régimen jurídico aplicable a los derechos reales de adquisición típicos o nominados. Por ello, se impone "erga omnes", aun con perjuicio de un tercer adquirente, y está estrechamente vinculado no sólo a las vicisitudes que afectan a la "causa" del negocio expropiatorio sino también a la naturaleza jurídica de los bienes sobre los que recae.

(34) CASTAN, ob. cit., p. 418.

III.- LIMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSION.

Uno de los problemas esenciales que plantea el ejercicio del derecho de reversión radica en determinar si existe plazo para el mismo. En ese sentido, no se debe afrontar el problema sólo desde la perspectiva del ejercicio del derecho de reversión, sino también desde el ámbito de la concurrencia de otro tipo de derechos que pueden prevalecer sobre los que esgrime el propio reversionista. Dicho de otro modo, el derecho de reversión ha sido analizado fundamentalmente desde la posición jurídica del reversionista, obviándose aspectos esenciales de la posición jurídica que ocupan las otras partes intervinientes en la relación jurídica, y los derechos que genera la misma. Por ello, e inmersos en un planteamiento global, el plazo para el ejercicio de los derechos reales puede estar condicionado por la existencia de una prescripción adquisitiva a favor de terceros. De ahí, que concurren al respecto, dos problemas: el plazo para el ejercicio del derecho -que será el definido en la correspondiente normativa reguladora de la reversión- y su imposibilidad de hacerlo eficaz como consecuencia de la existencia de una prescripción adquisitiva en favor de la Administración (35).

a) Plazos para su ejercicio: especuladores versus especuladores.

Como punto de partida, es preciso plantearse si es posible -y lógico- que pueda ejercerse el derecho de reversión en supuestos originados por expropiaciones que se produjeron a mediados del Siglo pasado.

Desde una posición jurídico-dogmática, puede afirmarse que si el derecho de reversión no surge hasta el momento en que se produce alguno de los supuestos de hecho legalmente establecidos, esta situación es perfectamente posible, aunque estas "reversiones centenarias" sólo se pondrán de manifiesto en el supuesto de que desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras y servicios que motivaron la expropiación.

Ahora bien, si dicha postura es admisible desde un punto de vista teórico parece claro su carácter contradictorio respecto a la dinámica que exige la función social de la propiedad y su defensa sólo ampara, en último extremo, operaciones de clara dimensión especulativa.

No obstante, la concepción de la reversión como un negocio jurídico independiente de la operación expropiatoria, y dimanante de la relación jurídica

(35) El análisis se va a efectuar desde la perspectiva del Derecho Común, sin perjuicio de las especialidades propias que puedan hallarse en el seno de los Derechos Forales.

surgida de ella, permite atisbar la posibilidad de que otras circunstancias incidieran en dicha relación, impidiendo el ejercicio del derecho de reversión.

Por ello, llegados a este punto, es preciso plantear si se pueden vislumbrar ciertos límites de carácter temporal a la posibilidad de ejercicio de este derecho, habida cuenta del silencio del legislador al respecto, máxime cuando la Ley Cambó de 1.918 fijó con carácter general un límite de 30 años desde el momento de producirse la operación expropiatoria (36).

En primer lugar, es preciso detenerse en el hecho de que, aunque el derecho de reversión nazca en el momento de producirse los supuestos establecidos legalmente, existe una expectativa que condiciona y afecta a la titularidad dominical del expropiante o del beneficiario de la expropiación. A tal efecto, cabe recordar que el derecho real administrativo por excelencia, la concesión administrativa, está limitado por un plazo máximo, cuya cuantía viene siendo objeto de reducción en las diferentes legislaciones sectoriales.

En segundo lugar, es preciso hacer hincapié en los derechos que genera la incorporación a la Administración de dichos bienes y su utilización conforme al destino que motivó la expropiación durante un determinado período de tiempo. En efecto, cuando de alude a la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público se hace referencia a su carácter imprescriptible en relación a terceros, pero, en ningún caso, puede entenderse como una imprescriptibilidad adquisitiva a favor de la propia Administración expropiante.

En ese sentido, la modificación que la Ley Cambó de 24 de julio de 1.918 introdujo en relación a la Ley de Expropiación Forzosa de 1.879, disponiendo que el derecho de reversión no podría ejercitarse pasados treinta años desde la expropiación abordaba de manera determinante este problema. Dicha Ley ha sido objeto de muy interesantes críticas, bien porque pretendía justificarse en la prescripción trentenal de los derechos reales -lo que era inadecuado dado que el *dies a quo* de la prescripción comienza cuando el derecho empieza a ejercitarse (37)-, bien porque parece absurdo que un derecho hubiera prescrito sin ni siquiera haber nacido (38), o bien porque el art. 1.963 Cc. no

(36) Un plazo similar se incorporó en el Código Expropiatorio francés. Véase al respecto, J.M. BAÑO LEON, *Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania*, DA núm. 222, p. 206.

(37) Véase al respecto GARCIA DE ENTERRIA/FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, p.326.

(38) Vid. BERMEJO VERA, comentario a la voz *Reversión*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, p. 6.006.

es aplicable a los derechos reales de adquisición, que están sometidos a plazos específicos y concretos de caducidad establecidos tanto en el Cc. como en otros textos normativos, ajenos al plazo de prescriptibilidad contenido en dicho precepto. Con mayor razón habría que descartar la aplicación de este artículo a una institución jurídica distinta en muy variados aspectos a los derechos reales de adquisición regulados en el Cc.

Ahora bien, el problema de la prescripción trentenal no es tanto el del plazo para el ejercicio de un derecho, como el de la imposibilidad de ejercicio de dicho derecho por la absoluta "patrimonialización del bien" por parte del beneficiario de la expropiación, como consecuencia del transcurso del plazo máximo que marca el Código Civil en relación a la prescripción adquisitiva de bienes inmuebles.

Esta idea puede resultar de dudosa aplicación a este supuesto si se examina la operación expropiatoria como un acto administrativo aislado, pero adquiere todo su significado si se interpreta desde la perspectiva de la relación jurídica dimanante de la misma, que nace como consecuencia de la existencia del derecho de reversión, y que ha de fijar los derechos, deberes y límites de actuación de las diferentes partes que componen dicha relación.

Por tanto, es preciso distinguir entre la prescripción extintiva de las acciones reales y la usucapión o prescripción adquisitiva que puede generarse en favor de la Administración o del beneficiario de la expropiación.

En relación a la primera cuestión, cabe señalar que la prescripción extintiva de acciones reales viene condicionada en nuestro caso por la exigencia de notificación previa de la Administración a los interesados. Partiendo de la inaplicación a los derechos reales de adquisición del plazo genérico contenido en el art. 1.963, la cuestión podría plantearse desde la perspectiva de la existencia de un plazo para el ejercicio de una supuesta acción de nulidad (art. 1301 Cc.) o de un plazo para el ejercicio de una acción de "rescisión" del negocio jurídico (art. 1.299 Cc.). Dicha posibilidad hay que descartarla en ambos casos en función de los siguientes argumentos: en primer lugar, cabe alegar que dichos plazos aluden al momento de la celebración del negocio jurídico principal, y tanto los vicios como las causas de resolución son detectables desde ese momento; en segundo lugar, la configuración del derecho de reversión, en relación a su objeto, como un derecho real de adquisición y la obligación que se impone a la Administración de notificar la producción de los supuestos de hecho que motivan el nacimiento de la reversión, remite toda la problemática al momento en que la Administración cumple con esta obligación, y al plazo que tiene el interesado para ejercer el derecho de reversión a raíz de dicho requerimiento.

En lo que hace referencia a la cuestión de la prescripción adquisitiva, no podemos obsesionarnos con la aplicación de la prescripción treintenual, como consecuencia de la existencia del referente histórico de la Ley Cambó. Dicha plazo prescriptivo habrá que deducirlo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente. Si nos centramos en la reversión de bienes inmuebles como consecuencia de la desafectación habrá que partir de las siguientes premisas:

a) La prescripción adquisitiva puede ser ordinaria o extraordinaria, según se requiera buena fe y justo título (art. 1.940 Cc) o no.

b) La noción clave radica en determinar lo que ha de entenderse por "justo título" (39). El justo título no es sólo título de usucapión, sino que su concepto coincide con el título en la teoría del título y del modo, y, es por ello, justa causa de la tradición. Por tanto, puede definirse como el título que legalmente baste para transferir la propiedad.

c) Como consecuencia de lo anterior, el "justo título" funciona en el seno del mecanismo de la adquisición de la propiedad del siguiente modo. Si el tradente es propietario y el justo título es verdadero y válido, la propiedad se transmite por tradición. Si el tradente no es propietario, y el justo título es verdadero y válido, entonces se adquiere la propiedad por *usucapión ordinaria*, si el adquirente es de buena fe. En efecto, la falta de propiedad del tradente impide la transmisión inmediata de la propiedad, pero no determina por sí sola la nulidad del título. La validez del título implica la existencia de un negocio jurídico válido entre el tradente y el adquirente, que es la *causa* de la transmisión y justifica la toma de posesión del usucapiente. Así, la adquisición se produce de manera inmediata por tradición si el tradente es propietario o se produce de manera mediata por usucapión durante cierto tiempo si el tradente no es propietario, y no estamos ante un supuesto legalmente establecido de adquisición *a non domino*. En ambos casos, el elemento de la adquisición llamado justo título es el mismo.

d) La prescripción treintenual regulada en el art. 1.959 Cc., que representa la expresión legal de la llamada usucapión extraordinaria, se caracteriza por la falta de "justo título" y de buena fe.

Pues bien, con todas estos antecedentes, la conclusión es clara. El plazo de treinta años de la usucapión extraordinaria es el aplicable en relación al funcionamiento de la prescripción adquisitiva sobre los bienes expropiados. En efecto, tanto la noción de la reversión que ve en ella una invalidez sobre-

(39) J.M. MIQUEL GONZALEZ, voz "Justo título", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, pp. 3.903-3.906.

venida de la expropiación como la concepción expuesta en el presente trabajo, comportan la aplicación de los requisitos previstos en el art. 1.959 Cc., ya que es posible predicar la ausencia del requisito del "justo título" como consecuencia de la falta sobrevenida de la causa. ¿Podría predicarse un plazo menor en el supuesto de transmisión a un tercero de los bienes expropiados con anterioridad al plazo de treinta años que permite su prescripción adquisitiva, en relación a la usucapión por el tercer adquirente de dichos bienes? Obviamente, y si presumimos el "justo título" de dicha transmisión, estaríamos, en principio, ante un supuesto típico de usucapión ordinaria, que estaría sometido a plazos más cortos de producción de la prescripción adquisitiva. No obstante, la usucapión ordinaria requiere "buena fe", y en este caso, la constatación registral de la expropiación y, en consecuencia, de la posibilidad del ejercicio del derecho de reversión, reconduciría la cuestión nuevamente al seno de la usucapión extraordinaria. En este contexto, cabe recordar que el art. 1.960 Cc prevé que el poseedor actual puede completar el tiempo necesario para la prescripción, uniendo el suyo al de su causante.

Tal vez pueda ponerse en tela de juicio la aplicación a este supuesto del Derecho Civil, máxime cuando se ha sido tan reacio a aceptar dicha aplicación en otros momentos. Ahora bien, en primer lugar es preciso recordar que incluso en las expropiaciones por razones de utilidad pública la desafectación del bien puede conllevar su enajenación a terceros. Pero además, hay que hacer especial hincapié en que el hecho de la posesión en concepto de dueño por la Administración titular del bien constituye una circunstancia absolutamente diferenciada tanto del negocio expropiatorio como del propio ejercicio del derecho de reversión por su titular.

A mayor abundamiento, y en relación a la posibilidad de que los Entes Públicos puedan adquirir por prescripción adquisitiva la titularidad dominical de un bien, hay que recordar, con carácter meramente analógico, que el art. 8.4.c) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece que estas Entidades adquieren por usucapión, con arreglo al Derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal (40)

Todo ello nos ayuda a interpretar la modificación que la Ley de 24 de julio de 1.918 hizo del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1.879, cuando dispuso que transcurridos treinta años desde la fecha

(40) Este artículo define con meridiana claridad un principio que ya está recogido, en relación a la Administración del Estado, en el art. 25 del Texto articulado la Ley reguladora de su patrimonio, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril.

en que el expropiante *tomó posesión* de la finca, *siempre que dentro de él hubiese quedado terminada la obra*, cesará el derecho de recobrarla. Pues bien, dicho precepto describe en realidad la situación que surge de la aplicación del Derecho Civil, que entiendo plenamente vigente en la actualidad para señalar ciertos límites temporales al ejercicio del derecho de reversión. Véase al respecto que el plazo comenzaba desde la fecha de la "toma de posesión" de la finca, pero además, y esto es muy importante, ha de darse la "possessio ad usucapionem", esto es, la posesión ha de ser en concepto de dueño, y ha de manifestarse frente a todos, con arreglo a la naturaleza del objeto poseído. En el caso que nos ocupa, sólo se puede producir dicha manifestación cumpliendo con la finalidad de la expropiación, es decir, terminando la obra que motivó la misma (41). La conclusión de las obras y su utilización conforme a la naturaleza de las mismas permiten constatar la existencia, desde el inicio de la posesión, de la llamada *possessio ad usucapionem*.

Por último, cabe señalar que el plazo de ejercicio del derecho de reversión no es tan reducido como en ocasiones se ha hecho notar, sobre todo si se pone en comparación con el plazo para el ejercicio del retracto legal contenido en el art. 1.524 Cc. o con los plazos regulados en la legislación urbanística para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Ayuntamiento respectivo.

El problema radica en entender por qué la Administración, que tiene la posibilidad de eliminar cualquier incertidumbre procediendo a efectuar la notificación pertinente al expropiado o a sus causahabientes omite con harta frecuencia este trámite. En algunos casos, tal vez sea posible encontrar detrás de esta inactividad ocultos intereses de carácter especulativo, no muy lejanos, por cierto, de los que mueven a ciertas personas a instar a los presuntos titulares del derecho de reversión a ejercer acciones que ellos, dado el tiempo transcurrido desde la expropiación, desconocían.

b) Derechos concurrentes de terceros.

En la actualidad, los Tribunales tienden a decantarse por articular el derecho de reversión a través del reconocimiento de una indemnización frente

(41) Por ello, considero plenamente correcta la procedencia de la reversión en aquellos supuestos que, aun transcurridos treinta años desde la expropiación, e iniciadas las obras, éstas no han concluido. La STS de 1 de febrero de 1.993 (Ar. 655) recoge un supuesto de ésta índole en el que han transcurrido 37 años desde la fecha de la expropiación hasta el momento del ejercicio del derecho de reversión.

a la Administración, de tal suerte que, a la par que se respetan los derechos económicos del reversionista, se preservan las facultades dominicales de los actuales adquirentes.

Es cierto que el art. 69 REF dispone el carácter prevalente de la posición del reversionista frente a los terceros adquirentes de los bienes y derechos protegidos por la presunción del art. 34 de la Ley Hipotecaria (LH). Este precepto engarza de manera evidente con la concepción que ve en el derecho de reversión el ejercicio de una condición resolutoria implícita inherente a la previa operación expropiatoria, pues alcanza su habilitación legal en su conexión con el art. 37 LH, que da prevalencia sobre la posición del tercer adquirente a las condiciones resolutorias que deban su origen a causas que consten en el propio Registro (42).

No obstante, con anterioridad, el referido REF, en su art. 66.2, prevé que en aquellos supuestos en los que no fuera legalmente posible la reversión como consecuencia de una alteración indebida, el derecho del reversionista se encauzará mediante el recurso a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esa alteración indebida no es tanto del objeto como de la situación jurídica de los titulares del mismo (43). Y ello es preciso conectarlo con las llamadas propiedades especiales y, especialmente, con el régimen jurídico que afecta a la propiedad urbanística. Por ello, los actuales titulares del bien o derecho pueden estar inmersos en un complejo proceso de adquisición de facultades, que conlleve el consiguiente cumplimiento previo de determinados deberes en los plazos perentorios establecidos al efecto, así como la participación en Entidades destinadas al cumplimiento de funciones públicas con plena capacidad para cambiar o modificar la realidad física sobre la que recae espacialmente la correspondiente titularidad.

En consecuencia, y a modo de recapitulación, cabe concluir que la valoración individualizada en cada supuesto del cumplimiento del fin expropiatorio, y el sometimiento del derecho de propiedad, y de cualquier otro derecho real, al cumplimiento de la función social preestablecida en la correspondiente norma, exigirá una valoración minuciosa y pormenorizada en cada

(42) GARCÍA DE ENTERRIA/FERNANDEZ RODRIGUEZ, ob. cit., p.324.

(43) En este sentido cabe destacar una interpretación extrañamente restrictiva hecha por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 de diciembre de 1.988, que vincula exclusivamente el art. 66 REF al supuesto contemplado en el art. 63. a) REF. Creemos perfectamente aplicable el art. 66 REF a otro tipo de supuestos.

caso de los diferentes intereses en juego, sin que se posible predicar, de modo apriorístico, que el derecho de reversión goza de un rango fundamental y prioritario que cristaliza en su carácter prevalente y preferente sobre cualesquiera otros derechos concurrentes (44).

Al fin y al cabo, si la expropiación, como toda potestad administrativa, constituye un instrumento y no un fin en sí mismo, el derecho de reversión también ha de enfocarse desde una perspectiva instrumental, en cuanto garantía del cumplimiento de unos fines públicos que no pueden ser definidos como inmutables e imperecederos.

(44) En este contexto, y a la luz de las argumentaciones expuestas, resulta necesario matizar algunas de las afirmaciones hechas tradicionalmente por quienes han tenido que aplicar las teorías propias del derecho de reversión. A tal efecto, resultarían discutibles en la actualidad ciertas afirmaciones que vierte el Abogado del Estado J.R. DEL RIO GARCIA DE SOLA, en el Dictamen recogido en los *Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*, 1.978, pp. 169-172, en un asunto en el que el ejercicio del derecho de reversión concurría con el derecho concedido por la Ley del Patrimonio a las Corporaciones Locales y al colindante.