

CAMBIO DE AFECTACION DE BIENES EXPROPIADOS

POR

ERNESTO GARCÍA-TREVIJANO GARNICA

Letrado del Consejo de Estado

A mi padre

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ALGUNOS ASPECTOS GENERALES SOBRE LA EXPROPIACIÓN.—III. EL DERECHO DE REVERSIÓN Y EL CAMBIO DE AFECTACIÓN: A) *Mutación del titular del bien*. B) *Mutación del titular del servicio*. C) *Mutación del fin*.

I. INTRODUCCIÓN

Muchos son los estudios que versan sobre las garantías de los expropiados frente a la *potestas expropriandi* de las entidades públicas. Si la expropiación forzosa la definimos como aquel «procedimiento unilateral, que consuma el sacrificio del derecho privado con vistas a satisfacer, *iuri imperii*, una exigencia social» (1), gran importancia tiene la delimitación de las garantías del expropiado frente a una intervención pública de tal magnitud.

Especial trascendencia tiene a nuestros efectos una de ellas, la garantía contenida en los artículos 54 y 55 de la LEF y 63 y siguiente de su Reglamento, es decir, el derecho de revisión sobre los bienes expropiados.

Pero no va a ser abordado el estudio de tal derecho de una manera general, sino únicamente un aspecto concreto relacionado con su ejercicio, cual es el de determinar si existe derecho a la reversión de los bienes expropiados cuando, habiéndose cumplido en un primer momento el fin al que estaban afectos, desaparece con posterioridad, siendo destinados a otro fin distinto, aunque también pueda serlo de utilidad pública o interés social.

Con ello quiere denunciarse una práctica que, con mayor o menor intensidad, viene llevando a cabo la Administración y que consiste en negar el derecho de reversión cuando se produce una mutación subsiguiente en la afectación del bien expropiado.

(1) Julio OYHANARTE, *La expropiación y los servicios públicos*, «Cuadernos del Centro de Derecho y Ciencias Sociales», Buenos Aires, 1957, pág. 21.

II. ALGUNOS ASPECTOS GENERALES SOBRE LA EXPROPIACIÓN

En la institución expropiatoria existen tres posiciones subjetivas distintas: expropiante, expropiado y beneficiario. No significa que tengan necesariamente que estar ocupadas por distintas personas; excepto la posición de expropiante, que únicamente puede serlo por el Estado, la Provincia y el Municipio, como entidades públicas territoriales que son (art. 2 de la LEF), a las que hay que añadir la Comunidad Autónoma tras la nueva organización territorial establecida por nuestra Constitución (2), las otras dos posiciones pueden estar ocupadas tanto por personas jurídico-públicas como por personas privadas. Así, el propio Estado puede ser expropiado de los bienes patrimoniales de que sea titular (3).

De la expropiación forzosa pueden surgir tanto bienes de naturaleza demanial como de naturaleza privada. Ni todo bien de dominio público nace de la expropiación, ni toda expropiación da lugar a bienes de dominio público. Como ha señalado Otto MAYER (4), «no es cierto que todo inmueble expropiado se transforme de inmediato en dominio público, ya que la naturaleza jurídica de la propiedad adquirida no depende de la naturaleza del acto de adquisición y no es parte integrante de la noción de este acto; depende de circunstancias independientes de él».

Para que existan bienes de dominio público es necesaria la concurrencia de dos requisitos (5):

(2) Aparte de la desafortunada redacción de los artículos 3 y 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que bien merecen ser analizados en un estudio aparte, lo cierto es que el artículo 4 establece que los municipios, las provincias y las islas gozarán en todo caso de la potestad expropiatoria, dejando abierta, en su apartado 2.º, la posibilidad de que las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal, las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales (esta última expresión se supone que debe entenderse en el sentido dado en el artículo 3 de dicho texto legal), gocen de la potestad expropiatoria cuando así lo estimen conveniente cada una de las Comunidades Autónomas, a través de una ley dictada por ellas mismas. Esta posibilidad ha ampliado, por tanto, las entidades públicas locales que pueden asumir la posición de Entes expropiantes, al no circunscribirlo únicamente a las entidades públicas de carácter territorial. Por otro lado, habrá que acudir a la legislación de cada Comunidad Autónoma para conocer si una determinada entidad pública local goza de la potestad expropiatoria, lo que dará lugar, con toda seguridad, a regímenes distintos.

(3) No entramos en este momento en la cuestión de si pueden expropiarse bienes de dominio público.

(4) Otto MAYER, *Derecho Administrativo*, tomo III, pág. 61.

(5) J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «Titularidad y afectación demanial», *Studi in Onore di Guido Zanobini*, vol. I, pág. 483.

1. Que la titularidad del bien corresponda a un Ente Público.
2. Que estén afectados a un uso público o a una función o servicio público, del propio Ente titular o de otro (6).

1. No cabe hablar, por tanto, de bienes de dominio público cuya calificación como tales derive de una expropiación forzosa, cuando el beneficiario sea una persona privada, toda vez que éstas no pueden ser titulares de los mismos. Cabe añadir aquellos supuestos en los que, aunque ocupe la posición de beneficiario un Ente Público, lo hace como cualquier particular, es decir, actuando fuera de su giro o tráfico, realizando, por tanto, una actividad puramente privada y no pública.

— Existen casos curiosos, como el contenido en la Ley de 10 de mayo de 1972, sobre construcción y explotación de autopistas en régimen de concesión, en la que se prevé que el concesionario asuma los derechos y obligaciones del beneficiario de la expropiación, satisfaciendo, por tanto, todas las indemnizaciones procedentes, sin que, en cambio, los derechos expropiados pasen a ser de su titularidad; así, el artículo 17, número 1, de dicho texto legal establece que los bienes y derechos expropiados que quedan afectos a la concesión se incorporan al dominio público del Estado desde su ocupación y pago (7).

En realidad, el concesionario, en este caso, no es un beneficiario en sentido estricto. El artículo 3 del REF, al definir la posición del

(6) Existen opiniones diversas respecto al alcance de este requisito. GARRIDO FALLA señala que la afectación juega como condición necesaria para que exista dominio público, pero no suficiente. Así, afirma que «esto quiere decir que habrá que admitir la existencia de bienes patrimoniales del Estado afectos a un servicio público (o, al menos, utilizados en su funcionamiento) que no obstante no forman parte del dominio público». Vid. *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Parte General: conclusión págs. 409 y ss. En realidad, podría afirmarse que la totalidad de los bienes de las entidades públicas, tanto patrimoniales como de dominio público, tienen una utilidad pública, incluso los que no están directamente afectos a un servicio público, habida cuenta de que directa o indirectamente repercuten en la general utilidad pública, incluso a través de la producción de beneficios en favor de la Administración. Para hablar de dominio público es necesaria la concurrencia de una afectación directa. Algún sector, siguiendo la doctrina alemana, estima que el único requisito del dominio público consiste en la afectación, siendo indiferente quién sea titular del bien, concluyendo que los particulares pueden ser titulares de bienes de dominio público. Vid. Gaspar ARIÑO, *La afectación de bienes al servicio público*. No parece admisible tal tesis en nuestro Derecho en la actualidad, sin perjuicio de que los bienes especialmente afectos a una utilidad pública cuya titularidad pertenece a particulares puedan constituir un *tertium genus*.

(7) GÓMEZ-FERRER realizó un estudio de esta Ley y ya apuntó el problema. Vid. *En torno a la Ley de Autopistas de Peaje*, núm. 68 de esta REVISTA, nota 32.

beneficiario, establece la necesidad de que reúna dos requisitos para poder ser calificado como tal; el primero, que represente el interés público o social, y el segundo, que adquiera el bien o derecho expropiados (8). En cambio, el concesionario en este caso no reúne el segundo de los requisitos, pues la titularidad del derecho expropiado ha pasado *ab initio* al Ente expropiante. En este sentido se expresa la sentencia de la Audiencia de Palma de Mallorca de 10 de abril de 1975, confirmada por el Tribunal Supremo en 14 de junio de 1977, al afirmar que la no asunción de la titularidad sobre el bien expropiado excluye la calificación de beneficiario de la expropiación.

El problema se complica si admitimos que el concesionario, aunque no adquiere la titularidad del derecho, sí que representa el «interés público o social» que le legitima para instar de la Administración el ejercicio de la potestad expropiatoria. De esta forma, la Administración expropiante reuniría el segundo de los requisitos exigidos por el artículo 3 del REF (la titularidad sobre el bien expropiado), pero no, en cambio, el primero, es decir, no representaría el interés público o social en el procedimiento expropiatorio.

De esta interpretación se obtiene una consecuencia: existen expropiaciones sin beneficiario en sentido estricto, pues no hay persona alguna que reúna los dos requisitos exigidos legalmente. Por ello, quizá, en casos similares debería hablarse de «co-cuasibeneficiarios», en tanto en cuanto ninguno de ellos ostenta por sí solo la cualidad de beneficiario.

— Un problema importante consiste en determinar quién puede ocupar la posición *exclusivamente* de beneficiario en la expropiación.

Hay que señalar que la posición de expropiante y la de beneficiario pueden estar ocupadas en un mismo procedimiento expropiatorio por Entes Públicos distintos.

Las personas jurídico-privadas no es que puedan, sino que deben ocupar la posición de expropiado o la de beneficiario, pues carecen de *potestas expropriandi*, sin perjuicio de que puedan actuar como expropiantes por delegación en determinados casos (así, por ejemplo, los concesionarios de servicios públicos).

(8) Debe aclararse que lo que se expropia son derechos. Vid. J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los convenios expropiatorios*, EDERSA, 1979, págs. 89 y ss.

Lo mismo cabe decir respecto de las personas jurídico-públicas no territoriales, pues también carecen de potestad para expropiar (ello debe entenderse con la salvedad de la innovación contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, sobre regulación de las Bases del Régimen Local, ya apuntada en la nota 2).

Mayores problemas plantean las personas jurídico-públicas de carácter territorial. Este aspecto debe ser abordado teniendo en cuenta que pueden actuar dentro de su giro o tráfico o como meros particulares, sin que por ello haya un desdoblamiento de personalidad ni dos personas distintas, sino una sola persona, con una sola personalidad, capaz de desarrollar tanto actividades públicas como privadas, y sin que ello signifique que, en este último caso, pierdan la totalidad de sus privilegios. Pues bien, es preciso distinguir ambas facetas:

a) Que el fin que persiga el Ente Público territorial, al cual sirve de medio la institución expropiatoria, no sea de su competencia pública propia, en cuyo caso en el procedimiento expropiatorio será como cualquier particular, no habiendo inconveniente alguno en admitir que, en tales supuestos, la totalidad de los Entes Públicos territoriales pueden ocupar la posición *exclusivamente* de beneficiarios, es decir, sin actuar a su vez como expropiantes. No cabe duda de que, por ejemplo, cualquier Ente Público de carácter territorial puede ser concesionario de un servicio público de titularidad de otro Ente Público, que se constituirá en concedente del servicio. La potestad para expropiar los derechos necesarios para explotar dicho servicio público corresponde al Ente concedente, mientras que el Ente concesionario se limitará a ocupar, en su caso, la posición de beneficiario, ya que no actúa *iure imperii*, sino como cualquier particular (con ciertas diferencias, por supuesto).

b) Que el fin que se persigue esté inmerso dentro de su giro o tráfico, es decir, que sea de su competencia en tanto en cuanto que Ente Público. En este caso, ya no podrá ocupar la posición exclusivamente de beneficiario, pues las Entidades Públicas territoriales gozan de potestad suficiente para alcanzar sus fines propios, y, en particular, gozan de la potestad expropiatoria, sin perjuicio de que puedan asumir, a su vez, la posición de beneficiario (9).

(9) En este sentido, vid. Antonio CARRO MARTÍNEZ, *La expropiación forzosa en las entidades locales*, págs. 666 y ss.

— Un caso especial está constituido por los Municipios y las Provincias, por la redacción dada al art. 101 del REF. Este precepto reconoce a dichas entidades como expropiantes cuando sea necesario la utilización del método expropiatorio para realizar «obras o servicios incluidos en planes o proyectos municipales o provinciales». En su número 2 dispone que «cuando sean beneficiarias» se aplicará la LEF, lo que suscita las siguientes interpretaciones:

- Bien que el Reglamento se ha querido referir a dichas entidades en tanto en cuanto no actúen una competencia propia y sí actúen como meros particulares, en cuyo caso podrán ser exclusivamente beneficiarios.
- Bien que se refiere al caso de que acumulen la posición de expropiante y beneficiario.
- Bien que dichas entidades pueden ocupar la posición exclusivamente de beneficiarios aun cuando persigan la culminación de un fin propio de su competencia, cuando no está incluido dicho fin en un plan o proyecto previamente aprobado.

Esta última interpretación parece vulnerar, en la actualidad, el principio de autonomía local consagrado en nuestra Constitución, ya que no deja de ser una técnica de tutela, y las Corporaciones Locales deben gozar de los medios de actuación precisos para la consecución de los fines que les son propios.

La reciente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, resuelve la cuestión en su artículo 4 al establecer que los Municipios, las Provincias y las Islas, *dentro de la esfera de sus competencias*, gozan de la potestad expropiatoria.

— Se ha utilizado la expresión «Ente Público», categoría amplia que incluye la totalidad de personas jurídico-públicas, ya sean de carácter territorial, no territorial, institucional o corporativo. ¿Es que acaso pueden ser titulares de bienes de dominio público Entes Públicos de carácter no territorial? No se analiza ahora esta cuestión, pero como simples precisiones valga decir que si bien, en general, la doctrina, especialmente la extranjera, rechaza esta posibilidad, en nuestro Derecho positivo encontramos casos concretos en los que Entes Públicos no territoriales son titulares de bienes de dominio público.

Así, por ejemplo, un primer supuesto lo tenemos en el artículo 6 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, al regular el catálogo

de montes de utilidad pública. Partiendo de la base de que los montes incluidos en dicho catálogo son verdaderos bienes de dominio público, dado el régimen jurídico al que están sometidos (10), y si tenemos en cuenta, además, que no tienen entrada en el mismo los montes de titularidad particular, aunque sean de utilidad pública (art. 38 del Reglamento de Montes), nos encontramos con el hecho de que el propio artículo 6 de la Ley, al prever que se inscriban en el catálogo «todos los montes que hubieran sido declarados de utilidad pública pertenecientes al Estado, a las entidades públicas territoriales y a los establecimientos públicos de beneficencia o enseñanza», incluye Entes de carácter no territorial.

Asimismo, el artículo 38 del Reglamento de Montes establece que «se incluirán [en el catálogo] todos los montes que hubieran sido declarados de utilidad pública, pertenecientes tanto al Estado como a las entidades locales y demás corporaciones o entidades de derecho público». Dada la amplitud de su redacción, no cabe duda acerca de la posibilidad (y obligación) de incluir en el catálogo todos aquellos montes pertenecientes a una entidad pública, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, siempre que fueran declarados de utilidad pública.

Un supuesto aún más claro es el contenido del artículo 53, número 2, de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, al disponer que «las Universidades asumirán la titularidad de los bienes estatales de dominio público que se encuentren afectos al cumplimiento de sus funciones...».

La Universidad es un organismo autónomo (11), es decir, una fundación pública y, por tanto, un Ente de carácter no territorial, y es claro que el citado precepto no quiere tan sólo adscribir a la Universidad dichos bienes de dominio público, sino que pretende la asunción de su titularidad por la misma, sometiendo su administración y disposición al régimen general (art. 53, núm. 3).

2. El segundo requisito —«que estén afectados a un uso públi-

(10) J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento Jurídico español*, nota 8, afirma que «los Montes constituyen bienes demaniales cuando están catalogados. La Ley de 8 de junio de 1957 no se ha atrevido a hacer esta declaración; sin embargo, constantemente se está haciendo referencia a un régimen especial. La idea puramente subjetiva de pertenencia a un ente público, hace que no se sepa en muchos casos si el régimen viene dado por dicha pertenencia o por la catalogación».

(11) J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, EDERSA, 1971, tomo II, vol. II, pág. 971.

co o a una función o servicio público, del propio Ente titular o de otro»— pone de manifiesto la no necesidad de que el fin al que se afecta el bien sea de competencia del Ente titular del mismo.

En este sentido se ha expresado GARCÍA-TREVIJANO FOS al estudiar las disociaciones entre titularidad y afectación, y señalar lo erróneo del artículo 4 del Reglamento de bienes de las entidades locales, «que dejaría fuera un conjunto de bienes demaniales de titularidad municipal, pero cuya afectación está referida a servicios estatales...» (12).

Señala el referido autor cómo la Ley de Enseñanza Primaria de 17 de julio de 1945 preveía un caso de disociación, al afectar un bien municipal a un servicio estatal; en este caso, el bien es de dominio público municipal (a pesar de la dicción del artículo 51 de dicho texto legal), aunque el servicio público a que se afecta sea de competencia estatal, y sin perjuicio de que en su régimen jurídico «la idea de afectación, que pertenece al Estado, domine a la titularidad, necesitándose su autorización previa para la desafectación o su modificación».

* * *

¿Significa ello que siempre que una o varias entidades públicas ocupen la posición de expropiante y beneficiario en el procedimiento expropiatorio, los bienes que surjan del mismo son de dominio público?

Excluyendo los supuestos en los que el beneficiario es una persona privada (con las matizaciones que ya hemos puesto de manifiesto), en los que no puede hablarse de dominio público, el problema se circunscribe al caso de que tanto la posición de expropiante como la de beneficiario estén ocupadas por entidades públicas.

Deben excluirse, en primer lugar, aquellos casos en los que el Ente Público —beneficiario que no es a la vez expropiante en el concreto procedimiento expropiatorio— actúa no dentro de su giro o tráfico, sino como mero particular.

Ello acaecerá siempre que tal posición esté ocupada por un Ente Público territorial (con las precisiones hechas respecto a las provincias y municipios en relación con el art. 101 del Reglamento de Expropiación Forzosa), ya que en caso contrario gozaría de la *potestas expropriandi* para llevar a cabo *per se* aquellas actuaciones incardinadas dentro de su giro o tráfico.

(12) *Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento Jurídico español.*

En los demás casos, y siguiendo los dos requisitos que hemos establecido como necesarios para que exista dominio público, en principio parece que habría que concluir que siempre que el beneficiario fuese un Ente Público existiría dominio público, pues concurrirían la titularidad y la afectación (por el juego del art. 119 de la Ley de Patrimonio del Estado). Pero esta afirmación debe ser matizada, pues, aparte de que dicho precepto únicamente se refiere a la Administración Central, un estricto mantenimiento del mismo conduciría a conclusiones absurdas. Así, por ejemplo, deben excluirse aquellas expropiaciones en las que el fin que las legitima va dirigido al mantenimiento de manera transitoria del bien en el patrimonio de la entidad pública beneficiaria, de tal forma que *ab initio* ya se conoce que precisamente el fin a que se dirige el bien expropiado consiste en su transmisión, es decir, se expropia para ser sometido al tráfico jurídico.

Ello, en realidad, nos conduce a una solución casuística y, por tanto, nada clarificadora, siendo ciertamente criticable la asimilación que hace el artículo 119 de la Ley del Patrimonio del Estado entre expropiación y afectación, pues la calificación de un bien como de dominio público depende enteramente de su afectación real y directa (13).

III. EL DERECHO DE REVERSIÓN Y EL CAMBIO DE AFECTACIÓN

De la expropiación forzosa, por tanto, pueden surgir tanto bienes de dominio público como bienes privados, existiendo en ambos casos un interés público, cuyo representante es el beneficiario.

Pues bien, en ambos casos, y siempre que se den las circunstancias necesarias para ello, será de aplicación el derecho de reversión contenido en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa. La causa *expropiandi* existe en ambos casos, pudiendo definirse ésta como la causa y el fin al que van a dirigirse los bienes expropiados (14) y que constituye el fundamento propio de la institución

(13) SÁNCHEZ BLANCO critica el artículo 119 de la Ley de Patrimonio del Estado; vid. *La afectación de bienes de dominio público*, Instituto García Oviedo, 1979, pág. 229. Vid. PÉREZ MORENO, *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, 1967.

(14) GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que la distinción entre causa y fin en materia expropiatoria no es necesaria y puede quizá confundir; por relación a una expropiación concreta se trata claramente de dos aspectos del mismo fenómeno. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, 1956, pág. 62, nota 48.

expropiatoria. Es un elemento esencial que ha de mostrarse constante desde el momento de la expropiación misma y cuya no realización o *consecución* dará lugar al nacimiento del derecho de reversión (15).

La causa *expropriandi* actúa como legitimadora en la expropiación forzosa, tanto se trate de bienes que surjan con carácter demanial como con carácter privado, sin perjuicio de que en el primer caso la afectación que como requisito imprescindible se exige a los bienes de dominio público para su nacimiento se entienda implícito en la propia declaración de utilidad pública dictada para llevar a cabo la expropiación (art. 119 de la LPE), si bien con las matizaciones y críticas ya expuestas.

El Reglamento de Expropiación Forzosa establece, en su artículo 63, tres causas por las que nace el derecho de reversión:

- a) Cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación.
- b) Cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados.
- c) Cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

Sin analizar la problemática completa del derecho de reversión, ya que desbordaría la intención perseguida con este estudio, podemos afirmar que responden a situaciones distintas: el caso a) implica que no se ha llevado a cabo en momento alguno el fin para el que fueron expropiados los bienes; el b) supone lo mismo pero respecto de parte del bien; en el c), el fin se ha cumplido en un primer momento, desapareciendo con posterioridad.

Dejamos aparte los supuestos a) y b) y nos ceñimos al c), que es el que nos interesa, es decir, a aquel en el que si bien en un principio, y por un período de tiempo más o menos largo, los bienes estuvieron destinados al fin que legitimó la expropiación, en un momento posterior desaparece tal afectación.

Pero aun antes de abordar dicho problema debemos hacernos la siguiente pregunta: si el fin es el elemento determinante del naci-

(15) Manuel María Díez, *Derecho Administrativo*, tomo IV, 1969, pág. 302, afirma que «la retrocesión se presenta, pues, como una sanción en garantía del derecho de propiedad, ya que el particular tiene derecho a no ser privado de un bien sino por causa de utilidad pública, por lo que si esta causa desaparece él tiene derecho a recuperarlo».

miento del derecho de reversión, ¿influirán de alguna manera las mutaciones subjetivas?

La mutación respecto de los bienes expropiados puede ser:

1. Mutación del fin.
2. Mutación del titular del bien.
3. Mutación del titular del servicio.

Dejando aparte la mutación del fin, que será abordada más adelante, nos referimos, aunque someramente, a las otras dos.

A) *Mutación del titular del bien*

Por lo que se refiere a la mutación subjetiva por cambio en la titularidad del bien expropiado, son posibles las siguientes situaciones (16):

a) *Mutaciones intrasubjetivas.*

No cabe hablar de mutación subjetiva cuando el cambio de la titularidad se produce entre órganos de una misma persona jurídica, ya que el titular realmente lo es ésta y no sus órganos.

En nuestro ordenamiento jurídico no se reconoce personalidad jurídica —al menos plena— a los órganos, y en este sentido ha señalado GARCÍA-TREVIJANO FOS (17) que «aunque admitamos que el órgano tenga cierta subjetividad, no adquiere nunca la categoría jurídica plena, puesto que el órgano, en España por lo menos, carece de personalidad jurídica (aunque otra cosa es la personalidad económica)». En realidad, nos encontraríamos ante simples cuestiones de competencia.

Distinto es que los órganos pertenezcan a personas jurídicas diversas, en cuyo caso sí que estaríamos ante una mutación subjetiva, dado que la posición y actuación del órgano es imputable a la persona jurídica a la que pertenece.

(16) Partimos de la base de que se mantenga inalterada la afectación del bien expropiado al fin que determinó su expropiación.

(17) J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los convenios expropiatorios*, pág. 85. Para un estudio completo de la teoría del órgano, vid. el tomo II, vol. I, págs. 171-339, de su *Tratado de Derecho Administrativo*.

b) *Mutaciones intersubjetivas.*

b.1) Cuando los bienes expropiados no hayan adquirido la categoría de bienes demaniales, cualquier cambio de titularidad del bien, ya sea entre personas jurídico-privadas, entre personas públicas o entre personas privadas y públicas, en tanto en cuanto se mantenga la afectación del mismo al destino que legitimó la utilización del método expropiatorio, no influirá en modo alguno en el nacimiento del derecho de reversión, puesto que nuestro Derecho positivo configura como elemento básico para dar lugar al nacimiento de tal derecho que se opere un cambio en la afectación, no sólo en la titularidad del bien.

b.2) Mayores problemas se plantean cuando los bienes expropiados pasan a la categoría de demaniales, toda vez que, en un sentido estricto, cualquier cambio intersubjetivo en la titularidad del bien conllevará necesariamente una previa desafectación del mismo, dado que una de las características de los bienes de dominio público es la de ser inalienables.

Tal interpretación nos llevaría a la conclusión de que la transmisión de un bien de dominio público exigiría su previa desafectación, lo que significaría una cesación, aunque sea con una intención temporal, del fin para el que fue expropiado, naciendo, por tanto, el derecho de reversión en favor de los expropiados.

Pero el análisis de esta cuestión exige una separación de las siguientes situaciones:

1. Es posible que se produzca un cambio simultáneo en la titularidad del bien y en la del servicio a que está afecto, en cuyo caso no estaríamos ante una verdadera transmisión de los bienes expropiados, sino ante una sucesión parcial de Entes administrativos.

En efecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia número 58/1982, de 27 de junio, sobre determinados artículos de la Ley de Patrimonio Catalana, «en el caso de transferencias del Estado a la Generalidad, éstas se producen, por el contrario, como consecuencia del traspaso del servicio a los que los bienes (que de otra forma no hubieran podido ser cedidos sin una previa desafectación) estaban afectados. No se trata, por tanto, en rigor de una

cesión, sino de una sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos Entes de esta naturaleza».

La sucesión por las Comunidades Autónomas en la competencia de determinadas materias que antes lo eran del Estado conlleva, también, todos aquellos «medios personales y reales necesarios para ejercitarlas», por lo que no es necesaria la previa desafectación y, por tanto, no nace derecho de reversión alguno.

Piénsese que si se tratara de una verdadera cesión en lugar de una sucesión, en la que, además, mantuviéramos con un criterio estricto el principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público, los bienes transferidos a las Comunidades Autónomas, junto con la competencia, por ejemplo, sobre las líneas férreas que transcurren exclusivamente por el territorio de cada una de ellas, implicaría que los terrenos en los que se asientan las vías del ferrocarril, que en su momento fueron adquiridos mediante expropiación forzosa, podrían volver a ser de sus antiguos propietarios, porque nacería el derecho de reversión en su favor al haberse producido una previa declaración de alienabilidad de los bienes y, por tanto, de desafectación para poder proceder a su transmisión conjunta con la competencia.

No cabe duda que tal conclusión sería contraria incluso al sentido común mismo.

2. Es posible también que se produzca una transmisión de un bien de dominio público sin que vaya acompañado de la transferencia simultánea de la competencia.

Si el Tribunal Constitucional ha sido claro en la calificación como sucesión de los casos en los que se produce una transferencia de la competencia y, como accesorio de ella, de los bienes necesarios para su explotación, entre los que se encuentran bienes de dominio público, parece haber excluido tal calificación, en cambio, cuando se transfieren los bienes sin que, a su vez, se transfiera la competencia sobre el servicio. Así, la sentencia anteriormente mencionada afirma que «... en el caso de las transferencias del Estado a la Generalidad, éstas se producen, por el contrario, como consecuencia del traspaso del servicio a los que los bienes (*que de otra forma no hubieran podido ser cedidos sin una previa desafectación*) estaban afectados». ¿Ello significa, acaso, que la transmisión de un bien de dominio público entre entidades administrativas, cuando no va acompañada de un cambio simultáneo de la competencia sobre

el servicio, exige siempre una previa desafectación y, por tanto, hace nacer el derecho de reversión respecto de aquellos que hubieran sido adquiridos merced a expropiación?

Es posible que se produzcan cambios en la titularidad de un bien de dominio público entre entidades administrativas sin que, a su vez, haya un cambio en la del servicio. Así, por ejemplo, en los casos de disociación entre la titularidad y la afectación, en los que el Ente titular transmite el bien al Ente titular de la competencia sobre el servicio público al que está afecto dicho bien.

Todo ello nos reconduce al principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público, respecto del cual conviene hacer las siguientes precisiones: la inalienabilidad no debe ser considerada en un sentido excesivamente estricto, puesto que si bien es perfectamente válida cuando se propone la transmisión del bien de dominio público en favor de una persona privada, no lo es cuando de transmisiones entre Entes Públicos se trata, siempre que no se produzca un cambio en la afectación del bien. En realidad podría afirmarse que el principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público no juega en estos casos, porque, como ha señalado CLAVERO ARÉVALO, «en las transmisiones a otras entidades administrativas que no implique cambio de afectación, son perfectamente válidas y no pugnan con el principio de inalienabilidad del dominio público». «La razón de que esto sea así es que con ellas no se produce la separación de los bienes de su destino, ni tampoco aquéllos pierden la cualidad de dominio público» (18), siendo la garantía de dicha inseparabilidad la razón última del principio de inalienabilidad. En caso de transmisiones a particulares, los bienes dejarían de ser de dominio público y la garantía de la no separación del fin claramente mermada, por lo que en tales casos rige en toda su extensión la inalienabilidad del dominio público.

Distinto será, por supuesto, que los bienes de dominio público se adscriban a otro Ente Público (así, el art. 10 de la LEEA), en cuyo caso no puede hablarse de mutación intersubjetiva, dado que la titularidad sobre el bien permanece en manos del Ente que adscribe.

(18) CLAVERO ARÉVALO, *La inalienabilidad del dominio público*, págs. 70 y ss. En este mismo sentido se expresa Juan CLIMENT BARBERÁ, «Perspectivas de la titularidad de bienes de dominio público», *Libro homenaje al profesor Juan Galván Escutia*, 1980, págs. 128 y ss.

B) *Mutación del titular del servicio*

También es posible que se dé una mutación exclusivamente en la titularidad del servicio al que está afecto el bien expropiado, sin que se produzca un cambio simultáneo en la titularidad del bien. Pueden darse las siguientes situaciones (19):

1. Disgración. Partiendo de la concentración en manos de una sola entidad pública de ambas titularidades, se disocia la titularidad del bien expropiado y la titularidad del servicio al que está afecto, quedando en manos de entidades públicas distintas.
2. Concentración. El sentido inverso, es decir, que se concentren ambas titularidades en una sola entidad pública, titularidades que con anterioridad pertenecían a entidades públicas distintas.

El cambio exclusivamente en la titularidad del servicio, ya por concentración, ya por disgregación, no da lugar al nacimiento del derecho de reversión, dado que para ello es necesario un cambio de afectación, y un simple cambio en la titularidad del servicio no conlleva, necesariamente, uno paralelo en la afectación misma.

C) *Mutación del fin*

De todo lo expuesto se deduce que ni las mutaciones subjetivas en la titularidad del bien expropiado ni las producidas en la titularidad del servicio, ni ambas conjuntamente, darán lugar al nacimiento del derecho de reversión si no van acompañadas de un cambio en la afectación (con las precisiones ya apuntadas respecto de la transmisión de bienes de dominio público a particulares), por lo que se concluye que el elemento determinante para su nacimiento es precisamente la afectación del bien a un fin concreto y determinado y, por lo que en particular nos interesa ahora, el cambio de afectación, ya expreso, ya tácito, respecto del que legitimó la expropiación misma.

Pero, ¿todo cambio de afectación del bien expropiado dará lugar al nacimiento del derecho de reversión en favor de los antiguos titulares expropiados? El cambio de afectación puede producirse, bien porque se afecte a un fin distinto, aunque también de utilidad pública o interés social; bien a un fin distinto que no sea de utili-

(19) Ya se ha señalado la posible disociación entre titularidad del bien y de la afectación.

dad pública o interés social, o bien, por último, que no se afecte a fin alguno (20).

En los dos últimos casos no existe duda alguna respecto a la procedencia del derecho de reversión, pues habrá cesado la causa legitimadora de la expropiación, dado que la institución expropiatoria no tiene como finalidad detraer sin más los bienes de los expropiados, sino realizar un fin de utilidad pública que debe quedar concretado en cada procedimiento expropiatorio, constituyendo una verdadera garantía en favor del expropiado frente a posibles arbitrariedades del poder público. Cesada la causa, cesan también los efectos de la expropiación, aunque no con carácter retroactivo; los efectos serán *ex nunc*, toda vez que hasta el momento de la mutación del fin se habrá cumplido la finalidad para la que fue expropiado el bien, pudiendo destruirse las situaciones creadas a partir del cambio de afectación si se ejercitara dicho derecho, pues a partir de dicho momento puede hacerse efectivo. En este sentido, señala Otto MAYER (21) que el derecho de readquisición, la denominada reexpropiación, consiste en el derecho a hacer revocar la expropiación.

El último caso —que los bienes expropiados se afecten a un fin distinto también de utilidad pública o interés social— exige un examen más pormenorizado. ¿Existirá derecho a la reversión de los bienes expropiados en este caso? Es la ley la que, al fin y al cabo, determina a su arbitrio las causas que darán lugar al nacimiento del derecho de reversión.

Otto MAYER (22) afirma que para excluir el derecho de readquisición puede bastar que el inmueble sea utilizado para una empresa pública que no sea la que se tuvo en vista para realizar la expropiación.

La doctrina francesa, en general, estima improcedente el juego del derecho de reversión cuando el bien expropiado es destinado a una nueva afectación de utilidad pública, y la legislación francesa, por su parte, prevé expresamente, como obstáculo a la reversión, una segunda afectación del bien expropiado a un fin de utilidad

(20) SALA ARQUER ha señalado la necesidad de desligar la desafectación y la enajenación del bien, devolviendo a la figura de la desafectación su auténtico sentido, cual es el de «incluir el bien desafectado en un régimen transitorio, vacante de destino, pero con multiplicidad de ulteriores fines posibles». *La desafectación de los bienes de dominio público*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

(21) Otto MAYER, *ob. cit.*, pág. 88.

(22) Otto MAYER, *ob. cit.*

pública. Así, el artículo 54 de la Ordenanza de 23 de octubre de 1958 se expresa de la siguiente manera: «Si les immeubles expropriés en application de la presente ordonnance n'ont por reçu dans le délai de cinquans la destination prévene en ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétoires on leurs ayant droit a titre universal peuvent en demander la rétrocession pendant en délai de trente ans a compter de l'ordonnance d'expropriation, a moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique.»

La doctrina italiana diferencia:

1. Que el fin en base al cual se expropió no se llevare a efecto, aunque el bien expropiado se destinare a otro fin distinto también de utilidad pública.
2. Que dicho fin se realizare, si bien con posterioridad se produjere una mutación del mismo.

En el primer caso sí que procede el derecho de reversión, ya que, como señala Nazareno SAITTA (23), no es posible acoger la doctrina francesa en el ordenamiento jurídico italiano, no representando un obstáculo para el ejercicio del derecho de reversión la afectación del bien expropiado a otro fin de utilidad pública. Sería necesario, por tanto, proceder a una segunda expropiación y recorrer por entero el *iter* expropiatorio. Dicho autor afirma que no puede convertirse el expropiante en árbitro de la conveniencia o de la necesidad de destinar un cierto inmueble expropiado en vista de un fin determinado a un uso diverso, ni admitir que un procedimiento, tramitado a la vista de una determinada exigencia pública, pueda automáticamente valer para cualesquiera otras exigencias de igual naturaleza. En conclusión, no puede dudarse de la admisibilidad de la reversión siempre que los bienes expropiados no reciban efectivamente el destino previsto.

En cambio, la doctrina es unánime en excluir la reversión cuando manteniendo durante un cierto tiempo el destino inicial lo pierde, ya que lo contrario supondría una interpretación extensiva de la ley, la cual se limita a establecer el derecho de reversión únicamente cuando los bienes no hayan recibido el destino previsto. Estima Nazareno SAITTA que admitir la reversión por la variación del destino originario impuesto al bien expropiado significaría prolon-

(23) Nazareno SAITTA. *La retrocessione dei beni espropriati*, págs. 12 y ss.

gar hasta el infinito la situación excepcional representada por la reversibilidad de los bienes inutilizados, mientras que la ley no se ha preocupado de establecer un vínculo perpetuo respecto de los bienes expropiados.

SAYAGUÉS LASSO (24) afirma que el derecho de restitución, que venía regulado en los artículos 465 y 466 del Código Civil uruguayo, fue suprimido por la Ley de 1912, no habiendo obstáculo, por tanto, para que la Administración, por circunstancias posteriores a la expropiación, varíe el destino para el cual el bien fue expropiado. Ello no es obstáculo —afirma— para que pueda existir desviación de poder si, al tiempo de decretar la expropiación la Administración, ya tenía ésta el propósito de destinar el bien a un fin distinto del declarado.

VILLEGAS BASAVILBASO (25) admite lo mismo en el Derecho argentino.

Con todo ello quiere significarse que habrá que acudir a cada ordenamiento jurídico para concretar cuál ha sido la actitud que el legislador ha adoptado respecto a los cambios de afectación, una vez cumplido durante un período más o menos largo de tiempo el fin inicial u originario que legitimó la expropiación.

En nuestro Derecho, el que la nueva afectación lo sea a un fin también de utilidad pública o interés social, no enerva la obligación que pesa sobre la Administración de otorgar el plazo legalmente establecido para que pueda ejercitarse el derecho de reversión.

Aceptar este tipo de mutaciones supondría la admisión de *expropiaciones por economía*, lo que conllevaría una clara merma de las garantías del expropiado e impediría en multitud de casos la operatividad de la reversión.

Como hemos tenido ocasión de ver, el elemento que determina el nacimiento del derecho de reversión no es sino la afectación (causa *expropiandi*), no siendo ésta «fungible sino típica y característica» (26).

La importancia de la adherencia al fin viene reconocida por nuestra propia jurisprudencia al establecer que el propietario de la finca por título de enajenación forzosa no consolida el derecho a disponer libremente de la misma sino cuando, pasados los plazos para

(24) SAYAGUÉS LASSO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 1959, pág. 398.

(25) VILLEGAS BASAVILBASO, tomo IV, pág. 457.

(26) CARRETERO PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 1966, pág. 161.

ejercitar el derecho de reversión, no se pidiese ésta; los efectos de la medida excepcional en que se traduce una expropiación sólo de-
gar hasta el infinito la situación excepcional representada por la
reversibilidad de los bienes inutilizados, mientras que la ley no se ha
ben subsistir «durante el tiempo y en la medida que perduren los
fines que la determinaron» (sentencia de 25 de junio de 1957).

Son éstos, por tanto, y no otros, por muy de utilidad pública
que sean, los únicos fines que legitiman la persistencia de los efec-
tos de la expropiación.

El artículo 66, número 1, del Reglamento de Expropiación For-
zosa es determinante en el sentido de que ni cabe afectar los bienes
ab initio a un fin distinto del que legitimó la expropiación ni es posi-
ble su variación con posterioridad. En realidad, dicho precepto no
distingue ambas situaciones, si bien es cierto que no establece ex-
cepción alguna a la obligación de destinar «los terrenos o bienes
expropiados a aquellos (obras o servicios) que motivaron la expro-
piación».

Ello viene corroborado por nuestra jurisprudencia. Así, en sen-
tencia de 30 de junio de 1958 fue resuelto un asunto en el que había
desaparecido la afectación de una zona militar sobre la que la Ad-
ministración pretendía mantener la propiedad de los bienes expro-
piados, en contra de la petición de reversión formulada por los
interesados. Transcribimos parte de la sentencia por su importancia:

«Es decir, que constituyó una verdadera desafecta-
ción del servicio militar que no puede desvirtuarse
invocando la utilidad que como fortificaciones son sus-
ceptibles de alcanzar en determinados casos los pue-
tos y sus instalaciones, ya que lo mismo puede suceder
con cualquier otra de carácter civil; ni esquivarse pre-
tendiendo que la Administración dicte una resolución
especial en que directamente reconozca la mutación de
fines o que pueda entenderse que basta para impedir
el derecho de reversión con que el nuevo objeto sea de
interés público igualmente. Los argumentos basados en
la supuesta operabilidad del principio de economía
procesal conjugado con la alegada imposibilidad de
que los terrenos cedidos vuelvan al dominio de los
particulares, no pueden ser acogidos...»

Principios semejantes están contenidos en sentencias más recientes, como son las de 26 de noviembre de 1979 y de 6 de febrero de 1980. Especial importancia tiene la sentencia de 9 de octubre de 1981, al establecer lo siguiente:

«La finalidad esencial y única del hecho expropiatorio no era ni podía ser otra —según los términos del expediente específico de la expropiación— que la contemplada originariamente, es decir, la construcción de tan repetidos mercados centrales, inserta en uno de los servicios públicos de obligada prestación por las entidades locales, no mutables a espaldas y sin intervención de la titular expropiada.»

Afirmando más adelante:

«Es necesario insistir en los razonamientos de la sentencia apelada, que, con citas de las dictadas por este Tribunal en 6 de noviembre de 1959, 16 de mayo de 1972, 27 de enero y 13 de noviembre de 1974, a propósito de que la declaración de la utilidad pública del fin de la expropiación no puede concebirse como una cobertura abstracta, bajo la cual pueda la Administración escoger a su arbitrio y al margen de toda garantía el fin que tenga por conveniente.»

Y sigue:

«El fundamento de la reversión radica en la desaparición de la causa *expropiandi*.»

De todo lo anterior se deduce que la causa *expropiandi* ha de permanecer constante e inalterada desde el momento de la expropiación misma, para que no nazca el derecho de reversión o, al menos, la posibilidad de su ejercicio.

Pero ¿es de aplicación dicho principio a todos los bienes expropiados, independientemente de su naturaleza demanial o no?

PÉREZ MORENO (27) afirma que en los cambios de destino de los bienes demaniales, adquiridos merced a expropiación forzosa, la procedencia de la reversión ha de interpretarse de forma restringida, teniendo en cuenta los intereses en presencia según la correspondencia entre la afectación inicial y la nueva, el previo cumpli-

(27) PÉREZ MORENO, *ob. cit.*, pág. 281.

miento inicial del fin de la expropiación, la existencia de declaración de utilidad pública e interés social del fin a que haya de cambiarse el destino de los bienes y el plazo transcurrido desde la expropiación.

En nuestra opinión, no existe razón alguna para restringir o, en su caso, excluir a los bienes de dominio público del principio establecido, aun cuando no se altere su naturaleza demanial por el cambio de afectación. Esta afirmación está apoyada en la propia dicción del artículo 66, número 1, del Reglamento de Expropiación Forzosa, al no contener excepción alguna, por lo que quedan sometidos tanto los bienes de dominio público como los de dominio privado.

En este sentido se expresa una sentencia cuyos considerandos fueron aceptados íntegramente por el Tribunal Supremo, en sentencia de 9 de octubre de 1981 (ya mencionada con anterioridad), y que dice lo siguiente:

«Si un bien expropiado que venía destinado al fin por el que lo fue, y que adquirió el carácter de bien demanial, dejase de estar destinado a aquel fin expropiatorio para destinarse a otro distinto aunque también público y del mismo Ente administrativo, no se alteraría su condición demanial, pero sí se daría una causa de nacimiento del derecho de reversión.»

El Consejo de Estado tuvo ocasión de abordar este problema en el dictamen de 5 de julio de 1973 (expediente núm. 38658), sentando el principio de que la afectación de bienes de dominio público procedentes de expropiación forzosa no puede hacerse vulnerando el derecho de reversión que corresponde a los expropiados.

Se trataba de unos terrenos expropiados para la construcción de la autopista X. La compañía concesionaria hizo cesión de uso y disfrute a favor del Estado para que se afectase a la autopista Z, lo que fue entendido por el Alto Cuerpo Consultivo como un caso de cambio de afectación.

Esta mutación demanial —se afirma en el dictamen— no puede producirse como si se tratara de un ejercicio libre e incondicionado de las potestades administrativas al margen de los derechos de terceros, cuales son los expropiados. No comparte, así, el criterio sostenido por la Asesoría Jurídica, la cual afirmaba no haber derecho de reversión, ya que lo que se había producido era un cambio

de afectación y no la desafectación de los bienes del servicio público.

Continúa diciendo:

«Es lo cierto que lo que la ley hace es configurar el derecho de reversión para aquellos supuestos en los que el bien expropiado se desliga o no se vincula no al servicio u obra pública en sentido general, sino precisamente a aquel servicio o a aquella obra que, en concreto y en base a la declaración de utilidad pública a él o a ella referida, legitimó la expropiación.»

Una vez concluido el fin o afectación que constituyó la causa *expropiandi*, la Administración deberá otorgar al expropiado la posibilidad de ejercitar el derecho de reversión. Si no lo hiciere, éste podrá darse por notificado compareciendo en el expediente (art. 67 del REF).

Si el expropiado no ejercita el derecho de reversión (28) perderá toda conexión con el bien expropiado, no pudiendo hacer uso del mismo en adelante. Si, por el contrario, lo ejercita tendrá derecho a recomprar el bien expropiado, y si la Administración pretendiere destinar el bien sobre el que se ha ejercitado la reversión a otro fin de utilidad pública, deberá comenzar un procedimiento expropiatorio nuevo a tal efecto, sin que, por tanto, un simple acuerdo formal de mutar el fin enerve la eficacia de tal derecho.

Podríamos hacernos la pregunta del porqué de tal derroche de energías, ya que, al fin y al cabo, la Administración pretende destinar el bien a otro fin también de utilidad pública, pudiendo, además, comenzar el procedimiento expropiatorio nuevo de forma inmediata al ejercicio del derecho de reversión. ¿No se evitaría tal derroche de energías si se admitieran las mutaciones entre fines de utilidad pública?

Es una realidad que la admisión de tal economía procedimental supondría una clara merma de una de las mayores garantías con que cuenta el expropiado en nuestro Derecho positivo. Desaparecería la reversión de bienes expropiados siempre que fueran destinados, cuantas veces se quisiera, a fines de utilidad pública.

(28) El derecho de reversión se constituye como tal en favor del expropiado y no como una obligación, por lo que no tendrá que recomprar necesariamente el bien expropiado. En cambio, la Administración está obligada a ofertar el derecho de reversión y a soportar tanto el uso como el no uso que del mismo haga su titular.

Además, qué duda cabe de que el hecho de tramitar un procedimiento expropiatorio nuevo conlleva una garantía en favor del expropiado, pues éste podrá oponerse a la expropiación, sin que la denegación de su oposición suscitada en el procedimiento expropiatorio anterior influya en modo alguno en la resolución del nuevo, ya que son dos procedimientos independientes. El dictamen del Consejo de Estado mencionado anteriormente, de 5 de julio de 1973, lo pone de manifiesto de una manera clara al afirmar que «las razones de economía procesal que pudieran esgrimirse no tienen virtualidad suficiente para proceder de otro modo, dados los términos de la norma legal aplicable y considerando el juego de garantías administrativas y jurisdiccionales: el expropiado, por ejemplo, que pudo perder su oposición a la necesidad de ocupación de unos terrenos para la construcción de la autopista X, debe tener posibilidad, si lo estima conveniente a su derecho, a oponerse a la necesidad de ocupación para la autopista Z. La oposición que entonces fue desestimada puede no serlo ahora».

En otras palabras, se logra la discusión *ex novo* de la expropiación con todas sus vicisitudes, pues nueva es la expropiación (29).

(29) Otra cosa es que pueda expropiarse el derecho de reversión mismo, tema de gran interés, sobre todo si se tiene en cuenta que podría constituir una vía oblicua para desligar al expropiado del bien que fue objeto de la expropiación forzosa, teniendo especial importancia la cuestión del contenido patrimonial del derecho de reversión.

JURISPRUDENCIA

