

EL SUPUESTO DERECHO DE REVERSION EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS

Estudio de jurisprudencia sobre la materia

1. Con muy escasa frecuencia se han planteado ante el Tribunal Supremo problemas derivados del ejercicio por el propietario expropiado del llamado derecho de reempción o reversión. Hay, sin embargo, sentencias suficientes para poder constatar una evolución, una evolución hacia una meta de amplio espíritu teleológico y acorde con la finalidad de la expropiación, meta hoy ya alcanzada en la por muchos conceptos elogiada sentencia de 1 de diciembre de 1962, que motiva el presente comentario.

Esencialmente la evolución se cifra en esto: durante largo tiempo el T. S. —si bien en casos de expropiaciones carentes de carácter urbanístico— estimó el derecho de reversión como superior a cualquier otro que pudiera oponérsele (especialmente en cuanto a la oposición representada por las peticiones paralelas de los colindantes, aspecto que va a constituir el esencial del presente estudio). Frente a ello, la actual jurisprudencia sostiene que en las expropiaciones urbanísticas el derecho de reversión de parcelas sobrantes no existe.

Desde nuestras primeras Leyes de Expropiación se ha configurado este instituto jurídico con un lógico —por lo menos, en el actual nivel de criterios sociológicos; esto, aún, nos parece lógico— criterio de excepcionalidad. Por ello, si lo que la doctrina ha llamado «causa sucesiva de la expropiación» (es decir, la perduración de los motivos de interés público que justificaron aquella) desaparece, los efectos expropiatorios deben desaparecer también, volviendo los bienes, o aquella parte de ellos no necesaria para el fin público perseguido, a su anterior propietario.

Sabido es que nuestra LEF instrumenta lo acabado de decir en su artículo 54 y concordantes (especialmente el 63 y siguientes de su Reglamento). De ellos se deduce que procede la reversión en tres casos: a) Si no se ejecuta la obra o no se establece el servicio; b) Si queda alguna parte sobrante de bienes expropiados; c) Si desaparece la afectación.

Esta formulación contiene un apartado —el b)— cuya puesta en práctica, en los casos en que ninguna otra norma lo enervaba, ha dado lugar a problemas en los que no cabían sino dos soluciones: o la reversión, haciendo estéril toda la acción expropiatoria, o la actuación consecuente con la decisión de expropiar adoptada, haciendo desaparecer la reversión. Que el problema, en los casos de expropiaciones urbanis-

ticas, no es de ahora, sino que desde el primer momento se planteó, se demuestra a continuación.

En efecto, fácilmente se comprende que en cualquier clase de expropiación, salvo las urbanísticas, concluida una obra, y ejercitado el derecho de reversión de los fragmentos sobrantes por el antiguo propietario, nada debe oponerse a que este derecho se satisfaga. Por el contrario, en los casos de expropiaciones urbanísticas, el atender al derecho reversional hace surgir en el acto el problema de la constitución de solares edificables, solares que han de ser edificadas, obvio es decirlo, alineando correctamente sus fachadas.

La tensión que entonces se produce entre dos intereses, ambos legítimos —aunque no atendibles en igual grado—, ha sido resuelta, según creemos, después de minuciosa investigación, en favor del colindante resuelto a edificar. La más reciente jurisprudencia también lo entiende así.

2. Conviene partir para ello de una Ley nacida hace justamente un siglo, pero cuya vigencia ha sido reconocida siempre por el T. S., incluso en su sentencia última de 1 de diciembre de 1962. Se trata de la de 17 de junio de 1864, cuyos artículos 1.º y 4.º dicen, respectivamente:

«Artículo 1.º Los terrenos o pequeñas parcelas pertenecientes a la Nación o cualquiera otra mano muerta, cuyos bienes estén declarados en estado de venta, que por sí solos no puedan formar solares ordinarios señalados en los planes de edificación aprobados, serán adjudicados por el precio de su tasación y a pagar al contado a los propietarios colindantes que lo pidan, siempre que sean de menores dimensiones que los que éstos posean.

Art. 4.º En toda parcela expropiada, el propietario colindante tendrá el derecho de reversión, reintegrando el precio de la expropiación y el importe de las mejoras útiles y necesarias, si las hubiese, siempre que por sí mismos o sus herederos siguiesen poseyendo el terreno colindante de que aquélla hubiera formado parte y no hubiesen transcurrido quince años desde la expropiación.»

A pesar de la incorrección con que usa la palabra reversión, es evidente que la Ley se está refiriendo al colindante, al que nombra por dos veces. La Ley de Expropiación de 1879 regula la reversión a favor del propietario expropiado (en artículo que muchos años después fué objeto de nueva redacción, dato éste que aquí no tiene relevancia). Sí es de interés, sin embargo, el transcribir los artículos 106 y 92 del Reglamento para la ejecución de esta Ley, que decían así:

«Art. 106. Es aplicable lo dispuesto en el artículo 73 de este Reglamento (reversión al expropiado) a las parcelas que resultaren sobrantes después de ejecutadas las obras de reforma interior de una población con arreglo al proyecto aprobado, y después de vendidos en su caso, los solares a que se refiere el artículo 92.

Art. 92. Pagado por el Ayuntamiento, o depositado por el mismo, el valor de las expropiaciones que se desprendan del proyecto, se procederá en su caso a las demoliciones que fueran necesarias para reali-

zarlas, demarcando las manzanas que se hubiesen proyectado al contacto de la vía pública.

Los solares que constituyan las manzanas designadas en el párrafo anterior se enajenarán por el Ayuntamiento en subasta pública, con arreglo al Decreto de 27 de febrero de 1852.»

Resulta de total evidencia que el derecho de reversión quedaba aquí subordinado a las ventas de solares resultantes, ventas que —al contrario que ahora— no quedaban exceptuadas de la regla general de la subasta pública. Lo importante es constatar cómo descansa aquí también el sistema sobre un dogma: lograr la inmediata posibilidad de edificar, que es la causa final de toda expropiación urbanística.

En la misma línea están la Ley de 18 de mayor de 1895, de Mejora, saneamiento y ensanche interior, cuyo artículo 9.º dice: «Es obligación de los concesionarios de las obras a que esta Ley se refiere expropiar las parcelas de menos de 5 metros de fondo. *En todo lo demás referente a parcelas se observará lo prevenido por la Ley de 17 de junio de 1864.*»

El Reglamento de esta Ley de 1895 (de fecha 15 de diciembre de 1896) decía en el artículo 13, 2: «Asimismo serán expropiables los patios, calles o trozos de vía necesarios para regularizar manzanas, fachadas o luces directas sobre patios, cuando los propietarios no consientan su desaparición. Es obligación del concesionario expropiar las parcelas menores de 5 metros de fondo, con fachada a los terrenos expropiables. *Las parcelas resultantes de las reformas proyectadas y aprobadas se enajenarán con arreglo a lo dispuesto en la Ley de 17 de junio de 1894.*»

El artículo 28 del Reglamento de Obras municipales, de 1924, cuya vigencia nadie ha puesto en duda, reitera casi literalmente lo que se acaba de transcribir (como igualmente lo hace el artículo 53 de la LS).

Al aparecer la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945, quedó ratificado lo fundamental de la construcción expuesta, ya que en el artículo 3.º se dice lo siguiente: «Los Ayuntamientos, con arreglo a la legislación vigente, podrán expropiar dentro de las zonas señaladas cuantos terrenos necesiten para la realización de sus vías, construcciones, zonas verdes y parques o jardines, con la facultad de poder parcelar sus *sobrantes y venderlos libremente como solares.*»

Al margen de la línea expuesta (que se refiere concreta y específicamente a la operatividad del efecto expropiatorio y a la inexistencia de la reversión para estos casos de expropiaciones urbanísticas), la LEF regula la colisión posible entre reversionista y colindante —personaje éste que de nuevo aparece como titular de un «jus acquirendi» que ya le había reconocido la Ley de 1864, pero no las de 1879 ni 1954— de la siguiente manera:

La LEF refuerza la postura de los reversionistas, regulando con mucha mayor minuciosidad que las anteriores este derecho. En el REF se llega a hablar —de manera innecesaria y nada técnica— de la responsabilidad civil de los funcionarios que no atiendan al expropiado que ejerce este derecho (art. 66, 2), y se intenta nada menos que alterar las bases del sistema hipotecario (art. 69 REF).

Pero esto no debe engañarnos. La LEF se está refiriendo a los su-

puestos genéricos de expropiación. Para el caso concreto de expropiación urbanística sigue vigente, como es lógico, el dogma de que estas expropiaciones tienen como fin último el posibilitar la construcción de viviendas (las calles se hacen para que se construyan casas y no al contrario); y, por consiguiente, que todo está supeditado a dicha posibilitación. En el sistema actual, repetimos, este dogma está tan vivo como en los anteriores. Veámoslo.

El artículo 54 LEF, y sus concordantes, tienen vigor —y no siempre, como vamos a ver en seguida—, cuando no se trate de expropiaciones urbanísticas o de las, en todo caso, realizadas por Corporaciones locales. La lectura del artículo 85 LEF nos orienta definitivamente a este respecto.

Estas expropiaciones se ajustarán «a lo expresamente dispuesto en la LRL y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente Ley». Conviene saber ahora si hay alguna otra determinación del sistema legal de la expropiación que hable de la extensión con que ha de aplicarse la reversión que el sistema regula. Y conviene saber, sobre todo, si en la «LRL y demás aplicables» hay alguna norma —ya hemos visto que sí— que se ocupe «expresamente» del destino que debe darse a las parcelas sobrantes.

Respecto a lo primero, nos sacará de dudas el artículo 2.º del REF, que dice: «Las expropiaciones de facultades parciales del dominio o de derechos e intereses legítimos que, no habiendo sido reguladas por los títulos III y IV de la Ley, estén autorizadas por normas con rango de Ley, se regirán: 1.º Por tales disposiciones especiales en cuanto a la extensión, procedimiento y, en su caso, normas de valoración; 2.º Por la Ley general y por este Reglamento, preceptivamente, en cuanto a garantías jurisdiccionales, intervención del Jurado de Expropiación, responsabilidad por demora y reversión.» Tenemos con ello datos suficientes —si bien funcionando a «sensu contrario»— para decir que en las expropiaciones urbanísticas la LEF no ha querido que actúe el mecanismo reversional. En efecto, ni lo ha aludido entre los de la propia Ley que deben tenerse en cuenta en tales expropiaciones (el artículo 85 sólo habla del Jurado y del justiprecio), ni al referirse en el artículo 2.º del Reglamento a la reversión, lo hace para las privaciones de propiedad por causa de origen urbanístico, sino para «las no reguladas en los títulos III y IV de la Ley».

Respecto a la segunda cuestión, no puede caber duda alguna de que hay en el derecho urbanístico y en el local normas «expresamente» dedicadas al destino que ha de darse a las parcelas sobrantes. Al instante de entrar en vigor la LEF, eran de aplicación a estas parcelas:

a) La Ley de 1864, según han mantenido tanto la Circular de la Dirección General de A. L. de 14 de septiembre de 1951, como reiteradas sentencias del T. S. Por nuestra parte, dudamos de la vigencia de tal Ley. No por su vetustez, naturalmente, sino porque la creemos derogada por las Leyes de expropiación posteriores, para la esfera central, y por la Ley de Solares, para la local.

b) Los artículos 28 y concordantes del Reglamento de Obras municipales de 1924.

c) La Ley de Solares, en su ya citado artículo 3.º, consagrador de la facultad para los Ayuntamientos de «parcelar los sobrantes y venderlos libremente como solar».

d) La LRL, cuyo artículo 144 dice que son expropiables «no sólo las superficies que hayan de ser materialmente ocupadas por las obras proyectadas, sino... aquellas otras que, por su situación próxima a las obras que hayan de realizarse, alcanzaran por la ejecución del plan aumento superior al 25 por 100».

e) El Reglamento de bienes de las Corporaciones locales, especialmente en sus artículos 15 (que declara a las parcelas en cuestión integrantes del patrimonio municipal del suelo) y 100 (que establece un derecho de compra a favor de los colindantes, si las parcelas son inedificables).

f) La LS, verdadero coronamiento del sistema en la esfera local, que en su artículo 73 ratifica, con más técnica formulación, el artículo 15 RB, añadiendo en el artículo 75 cuál es el régimen de enajenación («Las enajenaciones de terrenos del patrimonio estarán *supeditadas a la conveniencia de edificarlos*, o al cumplimiento del plan general, dentro de los plazos que se señalaren»).

g) El Decreto-Ley de 12 de junio de 1956, relativo a las parcelas sobrantes en las expropiaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Regiones Devastadas. Estas parcelas se venderán en subasta, a la que sólo podrán concurrir quienes estén en condiciones de acometer prontamente la tarea de edificar, es decir, los colindantes.

Queda claro, por consiguiente, que existen normas que «expresamente» hablan del destino que debe darse a las parcelas sobrantes de expropiaciones urbanísticas. Y, por consiguiente, queda claro que en tales casos no entra en juego el sistema reversional regulado por la LEF. Lo que ahora hace falta saber es el grado en que el conjunto de Leyes expuesto está vigente, dado el efecto derogatorio que, normalmente, tendrán las posteriores sobre las anteriores. Tal efecto derogatorio no se dará si, en realidad, los aspectos de la cuestión regulados por unas y otras normas son diversos. De ello pasamos a ocuparnos.

A nuestro juicio, debemos hacer las siguientes distinciones:

La relativa a la Ley de 1864, que creemos derogada.

La relativa al Decreto-Ley de 1956, que se refiere a expropiaciones llevadas a cabo por la Administración Central. Mas constatemos la enorme importancia de esta Ley, como reveladora de que también en esta esfera sucede lo mismo que en la local, es decir: que es inaplicable el sistema reversional para las expropiaciones urbanísticas. Lo que sucede es que para la Administración Local —que es quien normalmente lleva a cabo esta clase de expropiaciones— había y hay unas clases de normas que evitan los contratiempos que la reversión supondría. Para ellas, pues, no hacía falta el Decreto-Ley. Sí hizo falta, sin embargo (obsérvese el cauce seguido, de Decreto-Ley revelador de que se trataba de resolver algo urgentemente) acudir a este remedio, cuando la Dirección General de Regiones Devastadas se encontró con que el esfuerzo desplegado para hacer una calle (urbanización que, como todas, se lle-

vaba a cabo para hacer viviendas) iba a quedar frustrado o grandemente retrasado, por la aplicación de un artículo de la LEF, del que la Administración Local queda al margen: el célebre artículo 54 y concordantes.

Volvamos ahora al mundo local. En él veremos:

La legitimación que la LRL otorga a los entes locales para expropiar «también» las parcelas que se plusvaloran al menos en un 25 por 100. Es evidente que este dato revela por sí solo cuál es la «mens legislatoris». Nadie pensará que en estos casos (GARCÍA DE ENTERRÍA, como veremos, alude expresamente a ellos) la Administración está obligada a revertir las parcelas marginales a sus antiguos propietarios. Es éste —el artículo 144 LRL— uno de los varios en que el ordenamiento español reconoce «ya» la imperiosa necesidad de justicia, de que las plusvalías causadas por la acción urbanizadora pública reviertan íntegramente a la comunidad. En este terreno se debe ser consecuente y llegar al final. La propia LS, en su Exposición de Motivos, reconoce que «lo ideal» en la tarea urbanística sería la socialización del suelo urbano. Exacto. Mientras esto no se haga, la acción urbanizadora será siempre una gigante lotería, más o menos paliada en sus injustos efectos con las normas correctoras. Mientras no tengamos otras, estas normas correctoras deben ser aplicadas al máximo. Y una de ellas es el artículo 144 LRL.

Queda ahora por examinar la relación Ley de Solares-Ley del Suelo, así como los efectos que en todo sistema puede producir otro instituto consagrado en este último: la reparcelación.

En el primer aspecto, sabido es que la Ley del Suelo, en su Exposición de Motivos, declara que «se refunden en este texto los preceptos de la Ley de Solares, con las modificaciones que la experiencia aconseja...». La Jurisprudencia, en general, se inclina por considerar que la segunda ha derogado a la primera (sentencias de 27 de junio, 29 de septiembre y 5 de noviembre de 1960). Ello no es absolutamente seguro (la disposición final 2.ª de la LS no deroga *nominatim* norma alguna, y la posibilidad de no haber refundido íntegramente el texto anterior, siempre puede aparecer como realidad). La sentencia de 24 de septiembre de 1960 —si bien contradiciendo la tesis jurisprudencial dominante— ha dicho que la Ley de Solares puede considerarse vigente en cuanto complemento a la del Suelo. Respecto al Reglamento de la Ley de Solares, se considera, como es sabido, hoy en vigor (por todas, sentencia de 29 de septiembre de 1960). Por último, la sentencia de 1 de diciembre de 1962 considera vigente el artículo 3.º de la Ley de Solares.

Ahora bien, en el punto en que estamos, la LS ha derogado a la de Solares. En efecto, según esta última, las parcelas sobrantes se venderían «libremente» como solares. Es decir, se venderían en subasta al mejor postor (cabría la duda de que, por aplicación del artículo 100 RB, esa venta libre se convertiría en una venta al colindante en las condiciones de dicho artículo). Según el artículo 75 LS, la enajenación de estas parcelas «está supeditada a la conveniencia de edificarlas...»; esto es muy diferente de lo dicho por la Ley de Solares, y, desde luego, mucho más razonable, y en la línea de la *ratio expropriationis*, que no

es otra que la de edificar prontamente y, naturalmente, con una correcta alineación.

Llegados aquí, conviene examinar el impacto que en todo ello puede causar la reparcelación.

Es evidente que el antiguo expropiado no tiene derecho alguno a la reversión en estos casos. Si se dan los supuestos de lesión previstos en el artículo 81 LS, podrá exigir la reparcelación. Como he dicho en otro lugar, la reparcelación es un magno esfuerzo de la Ley para acercar todo el sistema a la justicia material. No puede, sin embargo, la reparcelación destruir los presupuestos mismos del sistema, que no son otros que una rápida, intensa, económicamente soportable y urbanísticamente racional edificación.

Como veremos, sólo hay un modo de lograr simultáneamente el atender a los fines públicos de que se acaba de hablar —la construcción de viviendas— y los fines privados, consistentes en la procura de una máxima realización de la justicia, evitando la desigual atribución de edificabilidades a los propietarios afectados. Este único modo es el perseguir a toda costa los fines públicos, estableciendo las correspondientes *compensaciones pecuniarias* a los sujetos pasivos. Que esto es así lo demuestra el siguiente dato legal: la atribución de fragmentos de terreno como consecuencia de la reparcelación, en el caso, que es el normal, de que esos fragmentos no alcancen la unidad mínima edificable; dicha atribución desembocará siempre en una indemnización en dinero, atribuyendo al final el terreno al colindante dispuesto a edificar. ¿Vía legal para ello? Los artículos 142 y siguientes LS, relativos al Registro de solares sin edificar y a la enajenación forzosa de éstos (es decir, las parcelas se incluirán en el Registro, y pasado el tiempo reglamentario, se venderán al colindante). Sigue vigente y legalmente consagrado, una vez más, el dogma supremo de todo el derecho urbanístico: posibilitar la vivienda.

La tesis expuesta sólo quebraría en el caso de solicitarse reparcelación de un polígono carente en absoluto de edificaciones. Y aun así, consideramos muy dudoso el supeditar las construcciones a una previa reparcelación, supeditación sólo admisible si se prevé que las cuotas resultantes van a ser todas edificables.

En definitiva, la LS regula —en principio— cuatro modos de practicar la reparcelación: mediante atribución de cuota de metros cuadrados de terreno (reparcelación de unidad superior, art. 81, 1); mediante cuota de metros cúbicos de volumen edificable (reparcelación de polígono o manzana, art. 81, 2); mediante constitución de «una comunidad con arreglo al derecho civil» (art. 81, 3, *d*); o mediante indemnización en dinero (art. 97, 1). De estos cuatro modos, el único normalmente compatible con la finalidad suprema de la Ley (y que respeta las exigencias de la justicia, supuesto, claro está, que las indemnizaciones se calculen correctamente) es el último. Es, además, repetimos, aquel en que se acabará en los supuestos normales, que son los de atribución de cuotas inedicables. Esta visión dineraria de la reparcelación aparece también en el artículo 226 LS.

Pues bien, sobre el fondo de esta tesis podemos puntualizar más y

descubrir nuevos datos legales demostrativos de que la enajenación de terrenos sobrantes de vía pública es absolutamente independiente de la reparcelación y anterior a ella. En esta línea aparecen:

Todos los artículos de la I.S. que hablan de la reparcelación «entre propietarios» con un interés en edificar, cosa que no le sucede al Ayuntamiento, que no piensa edificar (señaladamente el artículo 77, que dice que el fin de la reparcelación es distribuir justamente entre los propietarios los beneficios y las cargas).

El propio artículo 77 I.S., que establece la reparcelación con posterioridad a la parcelación o formación de lotes, y es indudable que no están los lotes formados mientras existan parcelas sobrantes de propiedad municipal.

El artículo 81, que considera legitimados para pedir la reparcelación a los propietarios lesionados «en más de un sexto»; y es indudable que no puede saberse la proporción en que se está lesionado, sin saber antes a quién se ha de atribuir —como punto de partida— la propiedad de los diversos fragmentos a reparcelar (es decir, es posible que quien antes de la enajenación de la parcela sobrante no tenía derecho a reparcelación, si no se le vende la parcela a él, ahora lo tenga, y al contrario).

Todos los artículos reguladores de la enajenación de bienes de propios, que establecen ciertas formalidades (salvo matizadísimas excepciones) para su venta; formalidades que aquí quedarían burladas.

Por último, al reparcelarse antes de enajenar, el derecho del colindante (sobre el cual no se ha edificado el presente trabajo, que gira sobre el aspecto objetivo de la cuestión; pero cuyo derecho, indudablemente, existe, como recuerda terminantemente la sentencia de 5 de noviembre de 1956 —que dice a propósito de un caso de los contemplados en este estudio: «adjudicación según los términos de la Ley de 1864 e Instrucción de 1865, preceptos ambos que otorgan derechos a los propietarios colindantes con las parcelas sobrantes»—); el derecho del colindante, repito, quedaría muchas veces burlado.

3. Examinemos ahora cómo la doctrina ha visto el problema. He podido encontrar dos textos muy recientes, ambos autorizadísimos.

GARCÍA DE ENTERRÍA (en *Los principios de la nueva LEF*, pág. 142) dice: «El supuesto de hecho (de la reversión) queda enunciado con la mención del texto del artículo 54 LEF, que se ha esforzado en dar generalidad a una hipótesis hasta este momento reservada en nuestra legislación a la expropiación tradicional para obras públicas (con minúscula). Por cierto que, aunque este texto no formula reserva expresa, debe entenderse que la hipótesis no se produce normalmente en el supuesto de expropiación previsto en el artículo 15, 2, que se extiende a zona limítrofe de las inmediatamente necesarias para el fin expropiatorio, 'para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate'; en presencia de tal caso, sólo una desafectación expresa podrá legitimar el derecho de retrocesión del expropiado; pero es evidente que no bastará para ello la circunstancia, que es normal en los demás casos, de no construirse la obra o establecerse el servicio, que aquí queda remitida a proyectos futuros; es decir, estos excedentes para ampliaciones previ-

sibles no tienen la consideración de 'parte sobrante' en la calificación del artículo 54. *Esta es la solución en aquellos derechos que construyen con fines fiscales o de expropiación de plusvalías la que llaman expropiación por zonas, que se extiende a las zonas limítrofes a los proyectos determinantes de la expropiación, SOLUCIÓN FRECUENTE EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS Y QUE LA LEF (ACASO POR LA REMISIÓN EN BLANCO A LAS NORMAS ESPECIALES SOBRE EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS, ARTÍCULO 85) NO HA REGULADO.*» No cabe más explícita formulación de cuál debe ser la solución del problema que contemplamos. Es evidente que la remisión en blanco a las normas urbanísticas basta y sobra para la puesta en marcha de estas normas, normas que enervan el derecho de reversión, como hemos visto, al regular por completo el destino que ha de darse a las parcelas sobrantes.

Por su parte, ROMAY BECCARIA (en *Expropiación y política del suelo*, en esta REVISTA, núm. 38, pág. 138) dice: «Se podría poner en duda la legitimidad de las expropiaciones al amparo del artículo 121 LS, observando que, al no determinar el proyecto la delimitación de la obra a realizar por la Administración, ni el tiempo para llevarla a cabo, resulta de imposible aplicación el derecho de reversión..., es decir, faltaría en tales casos lo que GARCÍA DE ENTERRÍA ha llamado 'causa sucesiva', que permite mantener la legitimidad de la expropiación una vez ésta consumada. Ahora bien, publicada la LS, es indudable que se ha producido, en cuanto se refiere a la expropiación urbanística, una alteración del sistema establecido en la normativa común de expropiaciones, en orden a la causa sucesiva de expropiación... *Sólo en el caso de que los bienes se destinen a finalidad distinta de la que motiva estas expropiaciones, podrá operar el juego de la reversión.*» También aquí la cita es, creemos, suficientemente elocuente. Nosotros pensamos, como hemos dicho, que el sistema ya estaba, en líneas generales, en vigor antes de la LS. Y lo que ha hecho esta última ha sido, sencillamente, perfilarlo.

4. La Jurisprudencia, deslumbrada, sin duda, por la fuerza de un argumento que, como hemos de ver, dos de las sentencias aducen de modo expreso (el de que el derecho de reversión nace en el momento mismo de la expropiación, operando los supuestos de la reversión como el acaecimiento de una condición resolutoria de la transmisión expropiatoria), sostuvo largo tiempo —aunque con alguna vacilación— la prioridad del derecho a la reversión sobre cualquier otro. Bien es verdad que se ha tratado siempre, salvo en un caso, de expropiaciones no urbanísticas. Veremos todas las sentencias pronunciadas en los últimos treinta años sobre la materia (aparte de las que deniegan la reversión por no estar concluida la obra pública). Helas aquí:

«Entrando en el fondo del asunto, no está de más recordar que el dominio de una finca que por expropiación forzosa adquiría un Ayuntamiento antes de la vigencia del Estatuto, estaba limitado por el derecho de reversión en favor del expropiado en los tres casos que menciona el artículo 4.º de la Ley de 1879; derecho de reversión que, si bien se repara, no viene a ser otra cosa que una condición resolutoria, creada

por la Ley y por la Ley impuesta, previo el cumplimiento de los trámites y preceptos reglamentarios.

Que de los informes y planos obrantes en el expediente se desprende que la parcela sobrante de la casa expropiada a don S. G. no es edificable por su forma ni por su extensión, y, por tanto, está comprendida en la definición del artículo 44 de la Ley citada y es susceptible de que sobre ella se ejercite el derecho reversional con preferencia al que, en oposición al mismo, pueda derivarse de otra Ley anterior (la de parcelas, de 17 de junio de 1864), en favor de los colindantes.

Que por no tener el Ayuntamiento recurrente sobre la parcela en disputa otro derecho que el real por excelencia, o sea, el de propiedad, por ser ese derecho de índole esencialmente civil y estar sujeto al reversional, que asiste al dueño primitivo...» (sentencia de 9 de septiembre de 1933).

A la vista de una y otra Ley (de Parcelas y de Expropiación), la sentencia parece correcta. Sin embargo, no lo era. Olvidaba los artículos 106 y 92 del Reglamento de Expropiación, entonces vigente, y que no permitía la reversión sino «después de vendidos los solares...».

La sentencia de 5 de noviembre de 1956 configura el derecho que a los particulares colindantes con parcelas sobrantes concedía la Ley de 1864 (reiterado ahora por el artículo 100 del Reglamento de Bienes locales), como un auténtico derecho subjetivo. Es decir, no se trata de una simple derogación del inexcusable trámite de subasta establecido para toda venta, y sólo eficaz si el Ayuntamiento «quiere» vender. Se trata de un derecho subjetivo. Como veremos al final, nosotros llegamos a igual conclusión, pero por un camino muy diferente (el de la actuación absolutamente reglada de las Corporaciones, al tener «la obligación» de dar licencia para edificar, según el plan general y el parcial previos). La sentencia ahora aludida dice así:

«Para que el Ayuntamiento de Hospitalet hubiera podido disponer de las parcelas sobrantes como consecuencia de su plan de ordenación urbana, tendría que haberse atendido a las prevenciones de los artículos 105 y 106 de la Ley Municipal de 1935; es decir, una vez acreditada la calidad de inaprovechables de las parcelas en cuestión para formar solar propio, acordar su enajenación según los términos establecidos por la Ley de 17 de junio de 1864 y subsiguiente Instrucción de 20 de marzo de 1865; preceptos ambos que otorgaban derechos a los propietarios colindantes con las parcelas sobrantes...»

Se exponen a continuación dos sentencias cuyo supuesto de hecho es idéntico, si bien separadas por un intervalo de un año. Se trataba de lo siguiente: el Ministerio del Ejército había expropiado unos terrenos en Gran Canaria; y cincuenta y cuatro años más tarde se le autorizó por decreto para cederlos a la Junta de Obras del Puerto de la Luz, «ya que eran necesarios para ampliar el puerto, de gran importancia para la defensa militar». Los antiguos propietarios solicitan la reversión y la declaración de nulidad del Decreto. Denegada esta pretensión en vía gubernativa, el T. S. revoca tal denegación, y en las dos referidas sentencias (no olvidemos que se trataba de expropiaciones no urbanísticas, y, por tanto, las sentencias son correctas), dice:

«El referido precepto (consagrador de la reversión) encuentra su razón de ser en la naturaleza y esencia de la expropiación forzosa, ya que si mediante la misma impone la enajenación de aquello que se considere preciso para la realización de finalidades de interés general, que ha de sobreponerse al individual del titular del dominio afectado, los electos de esta medida excepcional sólo deben subsistir durante el tiempo y en la medida que perduren los supuestos previstos en el artículo 43 de la Ley (se refiere a la de 1879), que ofrece ocasión al propietario primitivo para recuperar todo o parte de lo que se le privó por motivos de pública utilidad, sin que, conforme al párrafo 3.º del citado artículo, el propietario de la finca por título de enajenación forzosa consolida el derecho a disponer libremente de la misma, sino cuando, pasados los plazos de referencia, no se pida la reversión.

Si en el presente caso se dispuso la cesión de los consabidos terrenos a la Junta de Obras sin la previa notificación formal a los causahabientes del primitivo dueño, con manifiesta infracción de la norma legal que les reconoce y garantiza el derecho a recobrarlos mediante el procedimiento regulado al efecto, precisa reconocer que el Decreto recurrido, por el que tal cesión fué autorizada, adolece de un evidente vicio sustancial, causante de indefensión, que lo invalida». (Sentencia de 25 de junio de 1957).

Y la segunda sentencia (un año posterior, como hemos dicho, de 30 de junio de 1958) dice:

«Que no puede admitirse que la publicación del Decreto de cesión supliera la falta de notificación (a los reversionistas), dada la radical diferencia entre aquélla y los trámites reguladores de la notificación..., y además, la disparidad entre la naturaleza de dicha notificación y la del Decreto, que válidamente no debió ser aprobado, sino cuando hubiera dejado de tener virtualidad el preferente derecho particular, de alcance obstativo, para la cesión.

Que los argumentos basados en la supuesta operabilidad del principio de economía procesal (sin duda se alegó que la Junta de Obras promovería una segunda expropiación), conjugado con la alegada imposibilidad de que los terrenos cedidos vuelvan al dominio de los particulares, no pueden ser acogidos; por cuanto la protección jurisdiccional que la Ley otorga a los derechos administrativos de los particulares, vulnerados por disposiciones de semejante carácter, no pueden subordinarse al acaecimiento de hechos futuros, meramente previsibles, y que, de acontecer, podrán motivar actos de la Administración, en todo caso compensatorios de los derechos de los particulares a que afecten, y, por supuesto que, respetuosos con los pronunciamientos jurisdiccionales que los hayan precedido.»

A lo largo del año 1962 se han producido tres sentencias, en las que progresivamente va dibujándose —en la última con toda nitidez— una correcta visión de la peculiaridad que la reversión, cuando se trata de parcelas sobrantes, presenta en el caso de expropiaciones urbanísticas.

En la de 29 de mayo de 1962, y al resolver sobre una petición de reversión (dirigida al Gobernador civil y referida a terrenos de la Zona franca del puerto de Barcelona, y, por consiguiente, de carácter no ur-

banístico), fundada en la inejecución de obra y subsidiariamente en la existencia de parcela sobrante, se rechaza, en cuanto a la primera causa de pedir, por faltar el aviso previo previsto en el artículo 64, 2, del Reglamento de Expropiación. Y en cuanto al segundo fundamento, la citada sentencia dice:

«Que si bien de forma subsidiaria se apoya la petición de reversión en la demanda en el apartado b) del artículo 63 RÉF, como parcela sobrante de los bienes expropiados, deducida tal solicitud por primera vez al ejercitar el recurso de alzada ante el Ministerio de Hacienda, pero no en la primera instancia, seguida ante el Gobernador, y deducida aquélla contra la resolución de esta autoridad, que denegó la reversión de la totalidad de la finca, no puede este acuerdo referirse a la parcela sobrante, ya que nada se solicitó en tal sentido...» Salta a la vista que, a tenor del artículo 119 de la Ley de Procedimiento, la solución correcta no es la transcrita. Es perfectamente adecuado aducir —en vía gubernativa— una nueva causa de pedir, ya que «la autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados» (art. 119 LPA). Si de oficio cabe esto, con mayor razón cabrá una alegación nueva (en este caso, la existencia de parcela sobrante). Sin embargo, el T. S., en esta postura anti-reversionista que hoy predomina —y en la que insistimos, y a este efecto se ha traído esta sentencia aquí—, no lo entendió así.

Mucho más claro es el caso resuelto por el propio Tribunal con fecha del día siguiente. Aunque ve en la reversión una «res sacra» —lo que en esta sentencia, por lo demás, es correcto, puesto que fuera de las casos de expropiaciones urbanísticas, efectivamente, es la reversión un derecho prevalente a cualquier otro que se le oponga—, se alude por segunda vez (la sentencia de 9 de septiembre de 1933, al aludir al Estatuto, ya lo había hecho) a la existencia de un régimen especial para las expropiaciones urbanísticas. Y así, la sentencia de 30 de mayo de 1962 dice:

«Que el derecho de reversión... no viene a ser más que una condición resolutoria creada por la Ley..., y en tal sentido es indudable la preferencia del expropiado sobre las parcelas en disputa, no solamente por estar supeditado el derecho de propiedad, de índole esencialmente civil, al reversional, sí que también por ser preferente al que, en oposición al mismo, pueda derivarse de la Ley de 17 de junio de 1864...»

«Que la Jefatura de Estudios y Construcciones Ferroviarias, al emitir su informe (*sic*): 'Las obras realizadas de prolongación de la calle de Serrano lo han sido con el fin exclusivo de proporcionar unos accesos adecuados a la estación de Chamartín, siendo, por tanto, meramente ferroviarias y no respondiendo a razones de urbanismo, ya que el Ayuntamiento será quien, aprovechando dichas obras, podrá realizar la pertinente urbanización de su zona de influencia', limitándose la Jefatura a dar cumplimiento a la LEF, reintegrando a los primitivos propietarios las parcelas sobrantes, de suerte que el derecho de reversión es el de recobro de propiedad, que solamente se extingue cuando la totalidad del terreno se destinó al fin público determinante de la expropiación, por cuyo motivo tal derecho de reversión es anterior al de adjudicación,

puesto que el primero nació en el mismo instante en que se verificó o acordó la expropiación, para recobrar todo o parte de la finca si no se destina a fin público; y el segundo, o sea, el de adjudicación, no puede nacer hasta que la obra termina, es decir, cuando únicamente se sabe si hay parcela sobrante y si el terreno en litigio es susceptible de edificabilidad, subordinándose al hecho de que pertenezcan a la Nación —Estado, Provincia o Municipio— y aparezcan inscritas e inventariadas a favor de dichas entidades, y declaradas, además, en estado de venta...»

Podemos deducir de esta sentencia: que no se trataba de una expropiación de carácter urbanístico (y el hecho de que expresamente se consigne así hace pensar fundadamente que se alegó el derecho urbanístico —que excluye la reversión— por la parte que ejercía sus derechos de colindante); que si la expropiación hubiera tenido carácter urbanístico, la solución sería otra; que hay dos derechos: el de reversión (a favor del expropiado) y el de adjudicación (cuyo titular son terceros); y que este segundo derecho nace cuando el terreno en litigio es susceptible de edificabilidad, aunque en su ejercicio habrá de subordinarse a lo mandado para que los entes públicos puedan vender.

El proceso culmina en la magna sentencia de 1 de diciembre de 1962, que reconoce y proclama con absoluta corrección la aplicabilidad a estas parcelas sobrantes en expropiaciones urbanísticas, de la LS, y por consiguiente, la supeditación, al enajenarlas, al dogma de la edificación de viviendas, razón de ser y justificación final del acto expropiatorio.

Los hechos contemplados por la sentencia eran estos: un antiguo expropiado ejercita el derecho de reversión de una parcela; no hay oposición por parte de nadie, y la Administración accede; algún tiempo después aquél solicita, además, que se le venda una nueva parcela con la que colinda; a ello no responde el Ayuntamiento. Ante el silencio de la Administración, el peticionario va al contencioso (en el que junto a la Administración aparece un coadyuvante, sin duda colindante también), y el T. S. dice:

Que hace suyos los siguientes Considerandos de la sentencia de primera instancia:

«Que si bien el artículo 100 RB establece que las parcelas no utilizables a que se refiere el artículo 7.º serán enajenadas directamente al colindante, en cierto modo ello no es *sino ratificación de lo ya prescrito en el artículo 1.º de la Ley de 17 de junio de 1864*, que, propiamente por la materia regulada, no puede conceptuarse de desamortizadora, aunque por su forma de expresión y encuadre legislativo tuviera que seguir la tónica general del derecho positivo de la época; ya que puede afirmarse que *de tal Ley arranca una legislación especial sobre enajenación de parcelas no utilizables sobrantes de vía pública*, de carreteras, caminos, etc.; y no resulta aventurado afirmar que tales disposiciones no están derogadas por Leyes municipales posteriores, ni por la vigente, como así parece entenderlo la Dirección General de Administración Local en su Circular de 14 de septiembre de 1951.»

«Que partiendo de lo anterior (la calificación del terreno como parcela no utilizable), no podemos prescindir de la concepción de la

parcela como bien de propios de la Corporación, y por aplicación del artículo 15 RB *ha de entenderse que los bienes de propios que resultaren incluidos en los Planes de Ordenación urbana quedarán afectados al patrimonio municipal del suelo*, y al estar hoy regulado el régimen jurídico de éste por la Ley de 12 de mayo de 1956, *resulta plenamente aplicable al presente caso lo dispuesto en el artículo 75 de dicha Ley, al prescribir que las enajenaciones de terrenos de dicho Patrimonio estarán supeditadas a la conveniencia de edificarlos o al cumplimiento del Plan general, dentro de los plazos que en uno u otro caso se señalasen*; por todo ello parece claro que el derecho del actor en base al artículo 100 RB, aparece condicionado por las facultades discrecionales que el precepto transcrito otorga a las Corporaciones, con la finalidad de que sean éstas quienes valoren las circunstancias que aconsejen la enajenación o no de las parcelas, y ello no sólo por razón de planificación, sino también en base a las facultades que les conceden preceptos de rango superior (art. 3.º LS, art. 80 y siguientes LS y disposiciones concordantes), por lo que procede confirmar el acuerdo recurrido.»

A ello añade el T. S.: «Que aunque se admita la vigencia parcial de la Ley de 1864 sobre enajenación de terrenos o pequeñas parcelas pertenecientes al Estado y demás manos muertas, pese a insertarse en el estrecho marco de las Leyes desamortizadoras, tendentes hace un siglo a la movilización de la propiedad fundiaria, o se acepte al menos dicha normativa como precedente histórico legislativo útil para interpretar *el sentido de la actual regulación contenida en los artículos 431, 2 LRL; 7.º, 8.º, 98 y 100 RB y 73, 3, y 75 LS*, la tesis sustentada en el Considerando precedente (referente a la discrecionalidad de la Administración en orden a apreciar si existe o no la 'conveniencia de edificar los terrenos', y la consiguiente previa declaración de vendible de la parcela sobrante), mantiene todo su vigor, pues en la vieja normativa se disponía asimismo la situación de disponibilidad de los terrenos...»

Se deduce de esta sentencia, ante todo, la consideración de la Ley de Parcelas de 1864 —de vigencia, según el Tribunal inferior, evidente, y según el T. S., no tan evidente— como «punto de partida de una legislación especial sobre parcelas sobrantes de vía pública». Esta legislación especial ha mantenido siempre el dogma de la facilitación de la inmediata edificación como «ratio» de la acción expropiatoria, y se ha manifestado —siempre y sin excepción en esa línea— en todas las Leyes citadas en este trabajo. El T. S. califica a la Ley de 1864 como «precedente histórico legislativo útil para interpretar el sentido de la actual regulación».

Tanto de los Considerandos del Tribunal *a quo*, que el Supremo hace suyos, como los del propio T. S., se deduce que la normativa aplicable a las parcelas sobrantes de vía pública está hoy constituida primordialmente por los artículos 73 y 75 LS. Y para ello, naturalmente, no es precisa una previa constitución y creación formal del patrimonio del suelo; se trata de una sumisión *ex lege* a un régimen jurídico determinado: el del patrimonio dicho. Esto es absolutamente correcto. Hay que recordar, sin embargo, que la misma solución —si bien mucho más imperfectamente formulada— era la de las Leyes anteriores, todas

coincidentes en supeditar las ventas de estas parcelas «a la conveniencia de edificar», negando siempre el derecho de reversión al expropiado.

Es evidente que corresponde a la Administración decidir sobre cuándo se da «la conveniencia de edificar». Mas creemos muy dudoso que pueda calificarse esta decisión de discrecional. En primer lugar, la supuesta discrecionalidad será, en todo caso, susceptible de revisión jurisdiccional. En segundo lugar, vigente un plan general, unos planes parciales, con sus correspondientes fechas tope para edificar, y su determinación concreta de qué terrenos deben ser edificados y hasta dónde llegan sus alineaciones, no puede decirse en manera alguna que discrecionalmente —ni siquiera con el actual concepto de discrecionalidad— pueda la Administración decidir sobre la conveniencia de edificar. Ella misma ha determinado de antemano esta conveniencia, el cuándo y el cómo —y entonces, sí, discrecionalmente— al aprobar previamente el plan general, el plan parcial y el proyecto de urbanización correspondiente.

Por cierto que el T. S. alude a la vigencia aquí de la Ley de Solares, y concretamente de su artículo 3.º Esta vigencia se dará, creemos, en los casos en que no exista plan general, y no pueda hablarse de bienes de propios, afectados por dicho plan.

Podemos establecer las siguientes conclusiones:

1.ª Para restringir en lo posible los efectos odiosos de toda expropiación, se limitan éstos a lo estrictamente exigido para la actuación de la finalidad que con la expropiación se persigue. De ahí el derecho a la reversión en los casos que indica el artículo 54 LEF.

2.ª Mas, obviamente, la expropiación se lleva a cabo para conseguir unos efectos, y no puede decirse consumada la acción expropiatoria hasta que estos efectos se han conseguido.

3.ª La expropiación de carácter urbanístico no puede decirse haya logrado sus efectos hasta que no sea una posibilidad, inmediatamente derivada de la expropiación misma, la construcción de viviendas.

4.ª Por esta última razón, las Leyes, sin una sola excepción, siempre han suprimido la reversión de porción sobrante en las expropiaciones urbanísticas; bien atribuyendo el derecho a comprar la porción al colindante (Ley de 1864; Reglamento de la de Expropiación de 1879 y Ley de Ensanche de 1895 y su Reglamento); bien vendiéndolas en pública subasta (Ley de Solares); bien vendiéndolas al que tenga la inmediata posibilidad de edificar (Decreto-Ley de 8 de junio de 1956 para las urbanizaciones realizadas por Regiones Devastadas, y artículos 73 y 75 LS —por lo menos en los casos en que hay plan general— para las realizadas por los entes locales).

5.ª La *intentio legis* (facilitar la edificación prontamente) sólo quedará conseguida si, además de no haber la reversión de parcelas sobrantes (que, evidentemente, no tiene lugar), se llevan a cabo las reparcelaciones, si proceden, con posterioridad a la venta de esas parcelas sobrantes, y siempre en metálico. De otro modo, la reparcelación haría nacer nuevamente parcelas inedicables creadoras del mismo problema

que se está intentando resolver. Esta regla tan sólo quebraría, y ello no es seguro, en los casos de polígonos íntegramente inedicados.

6.^a La anterior conclusión está respaldada por todas las normas reguladoras de la reparcelación, especialmente el artículo 81 LS.

7.^a Existe, además, un evidente derecho subjetivo a favor del colindante, tal como han proclamado las sentencias de 5 de noviembre de 1956 y 1 de diciembre de 1962.

8.^a La solución contraria desemboca en el absurdo de tener que ser vendidas las parcelas a los expropiados (la reversión); y al ser éstas inedicables, incluirlas en los Registros de solares, para, pasados dos años, venderlas finalmente a los colindantes, retrasándose así, injustificada e ilegalmente, la edificación.

9.^a El T. S., sobre todo en su sentencia de 1 de diciembre de 1962, ha proclamado ya claramente que en los casos de parcelas sobrantes de expropiaciones urbanísticas, la norma a aplicar no es el artículo 54 LEF, sino el 75 LS; y —lo que es más importante— ha dicho que «el sentido de la actual regulación» deberá ser interpretado a la luz de la Ley de 1864, que atribuyó tales parcelas a los colindantes.

10. Este y otros muchos problemas de derecho urbanístico no se plantearían si, tal como dice la Exposición de Motivos de la LS, se llegara a lo «que pudiera ser ideal», es decir, a la socialización del suelo urbano. Sólo de esta manera se salvaguardará con equidad el derecho de los propietarios —que percibirían el valor justo de sus terrenos, es decir, el valor inicial— y se impediría la atribución de las plusvalías urbanísticas a quienes nada han hecho por merecerlas. Es decir —y concluyo con palabras del Decreto de 21 de febrero de 1963—, se acabaría «con la actitud antisocial de quienes pretenden absorber las plusvalías, que son patrimonio de la colectividad y se deben al esfuerzo de la misma».

J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA.