

3. URBANISMO

La doctrina de la Dirección General sobre la reversión en la expropiación de suelos de propietarios no adheridos a una Junta de Compensación

*The Directorate General's Doctrine on
the Reversion of Land Expropriated from
Landowners Who Do Not Belong to a Property
Owners' Joint Development Board*

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: Se ocupa el presente comentario del tratamiento del derecho de reversión en el caso de las expropiaciones de propietarios no adheridos a una Junta de Compensación, cuestión respecto de la cual, además de tratar de las alternativas para la cancelación de su constancia registral, la resolución de 30 de marzo de 2016 ha considerado su necesaria admisión en su estado latente inicial susceptible de reconocimiento sucesivo a partir de la presencia en todo caso del carácter forzoso de la expropiación, lo que así sostiene más allá de la configuración de la reversión en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas como una excepción, la relevancia innegable del consentimiento del propietario a la aplicación de la expropiación como exigencia desencadenante de la acción de la Administración en orden a la obtención de los suelos, el juego de los deberes legales propios del sistema de compensación en relación tan solo con los propietarios adheridos a la Junta de Compensación y, en fin, la necesidad impuesta por el propio legislador de encuadrar el régimen de la reversión con unos antecedentes en los que su admisión para las actuaciones de urbanización tan solo tenía lugar cuando se actuase por el sistema de expropiación.

ABSTRACT: This commentary concerns the handling of the right of reversion in the case of expropriations from property owners who do not belong to a property owners' joint development board. The Directorate General's decision of 30 March 2016 addresses the alternatives for cancelling registration in such cases. The decision also considers the necessary admission of the question in its initial, latent state, subject to subsequent acknowledgement on the basis of the fact that expropriation is at all events compulsory. This standpoint the DG upholds, above and beyond the configuration of reversion as an exception in expropriation for development, the undeniable importance of the owner's consent as the trigger for government action to obtain land via expropriation, the interplay of legal duties inherent in the compensation system in connection only with the members of the property owners'

joint development board and, last of all, the need by law to adjust the reversion procedure to mesh with the underlying fact that reversion in development action can be acknowledged only when the development action is taken through the expropriation system.

PALABRAS CLAVE: Reversión. Expropiación. Junta de Compensación. No adhesión, inscripción.

KEY WORDS: *Reversion. Expropriation. Property owners' joint development board. Non-membership. Registration.*

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.—II. LOS TÉRMINOS DE LA RESOLUCIÓN DE 30 DE MARZO DE 2016. 1. SOBRE LOS HECHOS. 2. SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. LA POSICIÓN DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DEL DERECHO DE REVERSIÓN EN LA EXPROPIACIÓN DE PROPIETARIOS NO ADHERIDOS A UNA JUNTA DE COMPENSACIÓN.—IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL POSIBLE CUESTIONAMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL DERECHO DE REVERSIÓN EN EL CASO TRATADO. 1. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REVERSIÓN BAJO LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO GENERAL DE SU PROCEDENCIA. 2. SOBRE EL CARÁCTER FORZOSO DE LA EXPROPIACIÓN. 3. LA INSUFICIENTE ASIMILACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN DE LOS NO ADHERIDOS COMO COMPRENDIDA EN LAS EXPROPIACIONES PARA EJECUTAR ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN.—V. SOBRE LA EXIGENCIA DE FIRMEZA EN VÍA JURISDICCIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR EL QUE SE DECLARE LA EXTINCIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La Dirección General de los Registros y del Notariado se ha pronunciado recientemente, en una extensa resolución de 30 de marzo de 2016, sobre un concreto supuesto de reversión expropiatoria previamente tratado en esta Revista por dos ocasiones en los presentes comentarios¹ así como en un Estudio² general.

Nos referimos al supuesto de reversión vinculado a la expropiación forzosa derivada de la no adhesión a las Juntas de Compensación de aquellos propietarios comprendidos en un ámbito de actuación en el que fuera aplicable el sistema de compensación.

Es decir, por lo tanto, una modalidad jurídica de ejecución del planeamiento en la que, según su régimen legal, la participación de los propietarios es voluntaria en la medida en que es en virtud de su libre decisión que han de optar entre la adhesión a la Junta, con el consiguiente protagonismo que en tal caso les corresponde en el referido proceso de ejecución, y la no adhesión, en cuyo caso sus suelos han de ser expropiados ostentando ésta la condición de beneficiaria de la expropiación.

Por lo tanto, como elemento objetivo fundamental diferenciador de la expropiación aquí señalada se presenta su desencadenamiento siempre a partir de una decisión voluntaria de la propiedad, correspondiéndose no con su aplicación como

sistema de ejecución propio de una actuación integrada sino con una modalidad particular seguida en el seno del sistema de compensación.

Desde este enfoque inicial, si bien la resolución se ocupa del régimen general de la reversión así como de los modos de cancelación de su constancia registral, el objeto del presente comentario se detiene en la concreta cuestión de si el derecho de reversión es o no inherente a la expropiación de los propietarios no adheridos a una Junta de Compensación, aspecto del cual trata su Fundamento sexto y al que, después de ofrecer una visión global del contenido de la resolución, nos referiremos con posterioridad más detalladamente.

II. LOS TÉRMINOS DE LA RESOLUCIÓN DE 30 DE MARZO DE 2016

1. SOBRE LOS HECHOS

Una vez presentada en el Registro de la propiedad la certificación administrativa acreditativa de la aprobación definitiva de un Proyecto de Compensación solicitando, en lo que aquí interesa, la cancelación de determinados derechos de reversión inscritos sobre una participación indivisa de una finca adjudicada a una Junta de Compensación en correspondencia con la aportada por su parte de la que era titular por razón de su condición como beneficiaria de unas expropiaciones tramitadas respecto de suelos de propietarios no adheridos a ella, fue expedida inicialmente nota de calificación denegatoria por el registrador de la propiedad que, previa solicitud de calificación sustitutoria, fue sucesivamente confirmada por el registrador sustituto sobre la base de las siguientes consideraciones, mera reproducción todas ellas de las recogidas en la previa nota del registrador sustituido:

a) En primer lugar, se dice en la nota que «*no resulta posible cancelar estas expectativas en tanto no conste de modo fehaciente que no podrán darse las circunstancias para que se produzca tal reversión, algo que en estos momentos no consta*», a cuyo fin se hace saber que «*así cabe entenderlo en base a lo establecido en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y en los artículos 63 y siguientes de su Reglamento*».

b) A tal fin se indica que la cancelación pedida «*requiere la presentación del oportuno documento en que el órgano administrativo adecuado declare su extinción, acreditándose que los titulares registrales han sido notificados debidamente en la forma prevista en el artículo 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...)*

c) Del acto administrativo en cuestión se dice en la nota que habrá de ser firme en vía administrativa, a lo que se añade, en términos de duda, que «*habría de plantearse si, además (...), es necesario que se acredite su firmeza en vía jurisdiccional, según la regla seguida tanto por la legislación hipotecaria como de suelo para los actos administrativos que, de forma unilateral y sin consentimiento del titular registral, deban producir la cancelación de asientos extendidos a su favor*

d) Por fin, se hace depender la cancelación de la previa acreditación de la extinción del derecho de reversión «*por no poder concurrir las circunstancias de hecho que determinarían la posibilidad de instar la reversión*

2. SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

Las cuestiones más relevantes a los efectos del presente comentario objeto de consideración en los Fundamentos de Derecho de la resolución son las siguientes:

a) El Fundamento segundo se dedica a analizar la naturaleza y régimen jurídico del derecho de reversión, ocupándose de los que, con base en la resolución de 26 de noviembre de 2001, identifica como hitos de la reversión susceptibles de acceso registral consistentes en «*la cualidad de expropiado, la existencia del derecho de reversión declarada por la Administración o por los Tribunales de Justicia y la consumación del derecho de reversión mediante la transferencia del derecho de propiedad al reversionista*».

b) Del primero de los hitos indicados se destaca la condición latente o expectante del derecho de reversión y su nacimiento simultáneo con la expropiación, condición que no niega su consideración de «*derecho ya existente como derecho subjetivo y de contenido patrimonial ya adquirido por su titular incluso antes de que se transforme en un derecho de reversión activo y ejercitable a través de la subsiguiente adquisición o readquisición del bien expropiado, derecho que es susceptible de transmisión inter vivos y mortis causa, oponible frente a terceros y por ello inscribible como tal derecho de preferencia en el Registro de la propiedad*

c) La segunda etapa se corresponde con la conversión del derecho de reversión latente en un derecho de reversión pleno, activo o actual de adquisición preferente «*una vez producido cualquiera de los hechos o presupuestos habilitantes previstos en el apartado 1 del artículo 54 de la Ley*», diferenciándose una fase de previa reclamación potestativa por el expropiado o sus causahabientes y una sucesiva de reconocimiento judicial o administrativo.

d) La tercera etapa es la del derecho de reversión consumado en virtud de su reconocimiento y ejercicio en forma mediante el pago o restitución de la indemnización determinante de la adquisición o readquisición del dominio, momento en el cual «*el derecho de reversión se agota y extingue de forma simultánea a la incorporación en el patrimonio del reversionista de un derecho de propiedad sobre el mismo bien inicialmente expropiado*».

e) En el Fundamento tercero se ocupa la resolución de la susceptibilidad de acceso registral del derecho de reversión, haciendo a tal fin referencia, entre otras cuestiones, a la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa llevada a cabo por la disposición adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con la consiguiente nueva redacción dada a sus artículos 54 y 55 «*sometiendo el derecho de reversión, también en su fase latente o expectante, al régimen registral de los principios hipotecarios comunes de oponibilidad y fe pública*», lo que así se contempla en el apartado 5 del primero de los artículos citados al decir que «*en las inscripciones en el Registro de la propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente*». De este modo, a partir de la reforma, «*aquel derecho del reversionista consta de forma explícita y autónoma (sin bien en el mismo asiento registral que el derecho del beneficiario de la expropiación), y no de forma indirecta o implícita como sucedía antes (...)*».

f) Después de dedicar el Fundamento cuarto a la cuestión relativa al momento en que debe entenderse nacido el derecho de reversión y de pronunciarse en el sentido de que tal momento será el «*de la expropiación, pues evidentemente al reconocer la Ley dicho derecho al expropiado o a sus causahabientes está admitiendo su transmisibilidad, por lo que no puede negarse que es un derecho ya patrimonializado por quien lo puede transmitir*», pasa a ocuparse en el quinto siguiente de su configuración legal «*en el ámbito propio de las expropiaciones de naturaleza urbanística*», a cuyo fin admite, con base en la sentencia del Tribunal Supremo

de 15 de noviembre de 2005, que constituye «*un supuesto especial (que) pasa a regularse como instrumento sectorial propio, sujeto a las exigencias de la normativa urbanística*» y que, justo por ello, en el caso particular de las expropiaciones urbanísticas, «*es posible que (...), en su regulación sectorial, lo modulen o excluyan mediante norma con rango de Ley*».

g) A partir de lo anterior, la resolución, después de referir la regulación dispuesta en el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo (actual artículo 47 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana) diferenciando los casos en los que se declara la existencia del derecho de aquellos otros en los que se excluye, afirma que «*en los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización, existe derecho de reversión cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido*».

h) Sin perjuicio de lo que se expresa más adelante, es el Fundamento sexto el que se ocupa ya en detalle del derecho de reversión del propietario no adhesido a una Junta de Compensación derivado de «*un supuesto de expropiación forzosa por razón de urbanismo en el seno del sistema de compensación, donde la eventual opción de incorporación no obsta a su carácter forzoso, consecuencia de la afición de todo el suelo del ámbito al cumplimiento de los deberes inherentes al sistema, diferenciándose nítidamente tal particular incidente expropiatorio de los distintos negocios jurídicos, plenamente voluntarios y con propia causa en cuya virtud el propietario afectado por la actuación pudiera transmitir su dominio a otra persona jurídica como es la Junta de Compensación, negocios que serían previos y complementarios ajenos al procedimiento y con plenos efectos civiles*

. De ahí que se afirme que «*el registrador ha de hacer constar la garantía de reversión en todo caso, cuando el título inscribible sea el de expropiación, salvo el caso en que el propio título de expropiación declare la improcedencia de la reversión por concurrir ya en origen alguna excepción legal (...)*».

i) En los sucesivos Fundamentos siete y ocho, la resolución se ocupa del modo de cancelar la mención registral del derecho de reversión, destacando que «*la competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración*» y que, en el caso de las expropiaciones urbanísticas en las que el suelo hubiera sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización, «*procede la reversión cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido*», confirmando con ello «*la calificación en cuanto a la exigencia de certificación del acto administrativo firme que, con audiencia del interesado, declare la extinción del derecho de reversión, siempre y cuando tal decisión haya adquirido firmeza, también en vía jurisdiccional, por sentencia judicial confirmatoria o por transcurso de los plazos de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa*».

j) Por fin, en el Fundamento noveno se plantea la posibilidad de otros modos de cancelación del derecho de reversión, admitiendo que así quepa por la renuncia anticipada efectuada al convenir el precio por dar lugar en tal caso a una transmisión voluntaria, por la renuncia al derecho ya reconocido con base en el artículo 1112 del Código Civil y, en el caso del derecho de reversión en expropiaciones seguidas en el seno del sistema de compensación y después de rechazar la aplicación de la regla octava del expediente de liberación de cargas y gravámenes del artículo 210 de la Ley Hipotecaria, se admite su cancelación «*una vez transcurridos cinco años contados desde la fecha de recepción de las obras de urbanización por la Administración, según se acredite mediante certificación*

administrativa del acta, siempre que no conste anotación preventiva de demanda u otro asiento que indique haberse ejercitado el derecho o formulado reclamación judicial sobre su incumplimiento».

III. LA POSICIÓN DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DEL DERECHO DE REVERSIÓN EN LA EXPROPIACIÓN DE PROPIETARIOS NO ADHERIDOS A UNA JUNTA DE COMPENSACIÓN

Aún cuando la resolución se refiere al modo de cancelación «*de la mención registral del derecho de reversión expectante o reconocido*» como la «*cuestión principal*» del expediente³, la cual en efecto lo es cuando se parte, como en ella se hace, de su carácter consustancial con la expropiación de los propietarios no adheridos a una Junta de Compensación, el presente comentario se detiene principalmente, sin embargo, en la concreta cuestión del referido carácter consustancial pues, como es notorio, una interpretación en sentido contrario haría innecesario ocuparse de la cancelación de un derecho en tal caso inexistente.

A tal fin, la resolución, que parte de la aceptación de que la regulación sectorial de las expropiaciones urbanísticas puede modular o excluir el derecho de reversión mediante norma con rango de Ley, asume en su Fundamento quinto la necesidad de interpretar el artículo 47.1, párrafo primero, *in fine* —ha de entenderse que de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015—, «*a la luz del principio general de procedencia de la reversión*». De tal criterio interpretativo resulta la afirmación de que «*si se expropia por una actuación de urbanización y no se concluye en diez años desde la expropiación, existe derecho de reversión*», lo cual, también se dice, no ocurría en los mismos términos en el caso de la precedente Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones al limitar el supuesto de reversión al de aquellos ámbitos en los que se acudiera a la expropiación bajo su configuración como actuación sistemática.

A su vez, ya en el Fundamento sexto, se viene a rechazar la inexistencia de la reversión por el hecho de que la transmisión de los bienes, también en el caso del propietario no adherido a una Junta de Compensación, habría tenido lugar *ope expropriationis*, lo cual asimilaría el supuesto al de la celebración de convenio o mutuo acuerdo en la fijación del justiprecio en el que no queda afectada la subsistencia del derecho de reversión y no, por el contrario, al de aquel otro en el que se produjera la cesión amistosa previa a la expropiación en el que cabría sostener su inexistencia.

Más adelante, después de exponer las notas características más relevantes del sistema de compensación y de reconocer, según quedó ya dicho, que la utilización en él de la expropiación no responde a su consideración como un sistema propio, se concluye afirmando el carácter en todo caso forzoso de la expropiación del propietario voluntariamente no adherido a la Junta de Compensación como «*consecuencia de la afacción de todo el suelo del ámbito al cumplimiento de los deberes inherentes al sistema*», lo que aleja el caso de aquellos negocios jurídicos voluntarios y con propia causa en los que el propietario transmite su dominio a la Junta de Compensación.

Por fin, admitido en la resolución que, en todo caso, «*la competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho*», de modo coherente con ello se concluye afirmando que «*el registrador ha de hacer constar la garantía de reversión en todo caso, cuando el título inscribible sea el de expropiación, salvo el caso en que el propio título de*

expropiación declare la improcedencia de la reversión por concurrir ya en origen alguna excepción legal (...).

Por lo tanto, más allá de la extensión de la resolución, sus argumentos en apoyo de la conclusión sobre la existencia de la reversión en el supuesto de la expropiación de los no adheridos a una Junta de Compensación, asumiendo en todo caso que su reconocimiento es competencia de la Administración, podrían quedar resumidos en los tres siguientes:

- a) El reconocimiento de una suerte de principio general de preferencia del derecho de reversión.
- b) La asimilación del supuesto tratado con el de fijación del justiprecio mediante convenio o de mutuo acuerdo, en los cuales la reversión no queda neutralizada por tal circunstancia.
- c) El carácter forzoso de la expropiación sin perjuicio de la voluntariedad de la adhesión a la Junta de Compensación en razón de la afección del ámbito al cumplimiento de las obligaciones del sistema.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL POSIBLE CUESTIONAMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL DERECHO DE REVERSIÓN EN EL CASO TRATADO

1. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REVERSIÓN BAJO LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO GENERAL DE SU PROCEDENCIA

A la vista de las razones dadas en la resolución de 30 de marzo de 2016 para sostener en el supuesto tratado la existencia del derecho de reversión al menos en el que identifica como estado latente previo a su eventual reconocimiento según su condición como elemento intrínseco de la expropiación, una primera consideración es la que impone detenerse sobre la aplicación en ella del que denomina principio general de procedencia de la reversión.

Así parece que ha de realizarse toda vez que, como en efecto fue planteado en el recurso gubernativo interpuesto contra la nota de calificación, en el caso de los propietarios no adheridos a una Junta de Compensación el reconocimiento o no de la existencia del derecho a pedir la reversión parte del presupuesto de que, tomando como referencia el vigente artículo 47 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, ni se trata de un supuesto que quede expresamente excluido de la reversión por su apartado 1 ni forma tampoco parte de los expresamente incluidos a que se refiere tanto ese número 1 como el 2 siguiente, al menos, en ambos casos, mediante la identificación precisa del supuesto en cuestión.

En este sentido, el doble juego del reconocimiento y exclusión del derecho de reversión opera de modo claro.

Procede el reconocimiento cuando se produzca el cambio de uso que motivó la expropiación por una revisión o modificación del planeamiento salvo que se diera alguna de las siguientes seis hipótesis: que el uso dotacional público que motivó la expropiación se hubiera mantenido ocho años o que el nuevo uso dotacional fuera igualmente público, que la causa de la expropiación hubiera sido la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, que se tratara de una actuación de urbanización, que se tratara de una expropiación por incumplimiento de deberes o no levantamiento de cargas, o, en fin, que se tratara de los restantes supuestos de la Ley de Expropiación Forzosa. Igualmente procede

su reconocimiento, sin actuar en este caso la premisa del cambio de uso, cuando tratándose de una expropiación para ejecutar una actuación de urbanización no hubiera concluido la urbanización durante el plazo de diez años desde tal expropiación. Correlativamente, por consiguiente, no procede en los correspondientes supuestos contrarios.

A partir de ello, según entendemos lo que en realidad hace la Ley en este punto no es tanto poner de manifiesto un principio general de preferencia de la reversión que informe la interpretación de su régimen jurídico como, más bien, identificar una aparente regla general que se correspondería con su reconocimiento de partida en su estado latente y una serie también de aparentes excepciones, apariencias respectivas que se desprenden del hecho cierto de que el reconocimiento de la reversión se ha convertido en la excepción. Y es que siendo más previsible que se den los supuestos de inexistencia de la reversión lo que parecería más razonable sería configurar su no reconocimiento como regla general y su admisión como excepción, de tal modo que, si la regulación legal ha de interpretarse desde la presencia de un principio general en la materia según efectúa la resolución, parece que lo más coherente sería partir, por más que resulte paradójico, del principio general de no procedencia de la reversión, al menos en el caso de las expropiaciones urbanísticas.

Baste en este sentido, en efecto, con pensar qué otros supuestos expropiatorios en el ámbito urbanístico cabría encontrar distintos de aquellos para los que la Ley contempla el carácter consustancial de la reversión con la expropiación, ejercicio que, al tiempo que fácilmente permitiría concluir con la no reversión como regla general y la reversión como excepción, al menos cuestiona intensamente la invocación de un supuesto principio general de procedencia de la reversión.

Por consecuencia, si resulta que el supuesto tratado ni queda expresamente excluido de la reversión por el apartado 1 del artículo 47 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 ni forma tampoco parte de los expresamente incluidos a que se refiere tanto ese número 1 como el 2 siguiente, parecería más correcto atender a las singularidades intrínsecas del supuesto antes que a interpretaciones que aun siendo válidas en términos generales pudieran pasar por alto algún elemento adicional capaz de matizar la conclusión final de la resolución.

Así se plantea aun reconociendo que, como dice la resolución, sería a la Administración a la que correspondería la última palabra al respecto, lo cual, sin embargo, no impidió que en su fundamentación no se hiciera una valoración jurídica sobre la admisión del supuesto al pasar por alto la consideración esgrimida en el recurso gubernativo reflejada en los Hechos según la cual el acto de aprobación del Proyecto de Compensación accedió, al menos implícitamente, a la solicitud expresa en él contenida de que fuera cancelada la constancia registral de la reversión.

2. SOBRE EL CARÁCTER FORZOSO DE LA EXPROPIACIÓN

Según ha quedado dicho, en la resolución se advierte que el carácter forzoso de la expropiación en el caso tratado no se ve eliminado por virtud de la voluntariedad de la adhesión a la Junta de Compensación por razón de la afección del ámbito al cumplimiento de las obligaciones del sistema.

Frente a ello, sin embargo, lo que ha de entenderse por afección del ámbito al cumplimiento de las obligaciones del sistema es, por un lado, a aquellas que

son propias del sistema de compensación y, por otro, a las que son exigibles de la Junta de Compensación en el proceso de gestión que, por definición, se proyecta sobre los propietarios adheridos en cuanto los no adheridos quedan exclusivamente sujetos a la tramitación del conjunto del procedimiento expropiatorio hasta el pago del justiprecio.

Junto a ello, en los términos igualmente planteados en el recurso, no se puede dejar de lado que la expropiación del suelo del propietario no adherido participa de una naturaleza propia toda vez que el hecho determinante de su puesta en funcionamiento no se encuentra en una decisión de la Administración que se impone a la voluntad del titular del suelo sino que, por el contrario, como hemos tenido oportunidad de destacar en otro momento⁴, «*siendo la adhesión al sistema de compensación una decisión voluntaria reservada en exclusiva al propietario y conocido por éste, por así resultar directamente de la Ley, que el efecto ligado a la no adhesión puede ser la expropiación, ésta, cuando tiene lugar, se debe a su sola voluntad por lo que no parece admisible que quien libremente desencadena la expropiación pueda después solicitar la reversión*». El desenvolvimiento por lo tanto del sistema de compensación respecto de los propietarios incorporados a la Junta de Compensación es el propio de un desarrollo *inter volentes*, es decir, entre aquellos que libremente consienten tal incorporación, lo cual lleva a la consiguiente consideración⁵ de que «*no procede la reversión (en el caso de) los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación, pues siendo la adhesión voluntaria la no adhesión no puede ser calificada de incumplimiento de ningún deber urbanístico*». Es decir, es el propietario de suelo quien libremente decide si quiere o no participar en el proceso de ejecución del planeamiento y, con ello, si acepta en caso negativo que sus suelos sean objeto de obtención por la Administración.

En este sentido no parecía del todo desacertada la consideración vertida en el recurso gubernativo reproducido en la resolución y en el desarrollada por extenso al apuntar a que el supuesto expropiatorio más cercano al aquí tratado sería el previsto en el apartado 1.d) del artículo 47 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, el cual niega la reversión en las expropiaciones por incumplimiento de deberes pues, también en él, la razón determinante de tal exclusión se presenta no por una decisión de la Administración sino por un determinado comportamiento del expropiado consistente en la no ejecución del planeamiento en los plazos o forma al efecto impuestos desde el planeamiento aplicable.

Por lo demás, la asimilación que efectúa la resolución del supuesto tratado con el de la celebración de convenio o mutuo acuerdo en la fijación del justiprecio en el que no queda afectada la subsistencia del derecho de reversión en lugar de hacerlo al consistente en la cesión amistosa previa a la expropiación en el que cabría sostener su inexistencia parece cuestionable desde el momento en que ambas hipótesis parten de la previa definición unilateral por la Administración de la expropiación como modo de obtención de los suelos, en el seno de cuyo procedimiento cabe la articulación de la adquisición libremente y por mutuo acuerdo determinante de la conclusión del expediente expropiatorio *«una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa»*, conforme dice el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En el caso del propietario no adherido, sin embargo, el carácter forzoso de la expropiación se presenta en realidad como un mero *nomen iuris* por la referencia a una institución legal con arreglo a cuyas normas ciertamente se desarrolla la determinación y pago del justiprecio, pero cuya nota característica, esto es, la previa definición unilateral de su aplicación por la Administración, está ausente en cuanto, en lugar de depender de ésta, queda enteramente supeditada a la deci-

sión del propietario de suelo por ser él quien, al optar libremente por mantenerse al margen del proceso de ejecución del planeamiento, en rigor desencadena la expropiación de sus suelos, por encima incluso de una eventual oposición de la Administración. De ahí, en fin, el paradójico carácter en último término de la expropiación forzosa tratada como voluntaria.

3. LA INSUFICIENTE ASIMILACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN DE LOS NO ADHERIDOS COMO COMPRENDIDA EN LAS EXPROPIACIONES PARA EJECUTAR ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN

Nos referimos en este punto a una concreta cuestión, la referida a la muy relevante variación existente entre el régimen aplicable en materia de reversión en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y en la vigente Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, que, aun dando cuenta de ella, es sin embargo solo superficialmente tratada en la resolución por no extraer las consecuencias que parecerían lógicas.

La cuestión se ciñe a que, en efecto, el único supuesto susceptible de dar cobertura al derecho de reversión del propietario no adherido sería, como admite la resolución, el previsto en el apartado 2.a) del artículo 47 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, supuesto cuya inaplicación, sin embargo, en los términos igualmente expuestos en la impugnación de la nota de calificación, habría de entenderse conforme a las dos fundamentales consideraciones siguientes:

- a) A que la introducción de los supuestos de reversión hoy vigentes a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo tuvo lugar bajo un modelo coincidente en lo sustancial con los previamente contemplados en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, lo cual así quedó meridianamente claro en su Exposición de Motivos al decir que, «*en materia de expropiación forzosa, se recogen sustancialmente las mismas reglas que ya contenía la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, traídas aquí por razones de técnica legislativa, para evitar la dispersión de las normas y el fraccionamiento de las disposiciones que las recogen. En materia de reversión y de responsabilidad patrimonial, los supuestos de una y otra se adaptan a la concepción de esta Ley sobre los patrimonios públicos de suelo y las actuaciones urbanizadoras, respectivamente, manteniéndose también en lo demás los criterios de la Ley anterior*».
- b) En segundo lugar, a que la remisión a los «*criterios de la Ley anterior*», en cuanto se refiere al concreto supuesto del artículo 47.2.a) de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, reconducía de modo inmediato como evidente antecedente a lo dispuesto en el artículo 40.4 de la citada Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, el cual dispuso lo siguiente: «*procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera concluido*».

De ahí, por lo tanto, que al ser el antecedente del vigente artículo 47.2.a) de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 el contenido en el régimen legal en materia de suelo de 1998, sobre cuyos criterios además descansaba, la reversión por falta de conclusión de la urbanización

en el plazo de diez años solo cabía entenderla admitida en el caso de que se actuara en el marco de actuaciones de urbanización desarrolladas a través del sistema de expropiación, no, en consecuencia, cuando lo fuera en el seno del sistema de compensación respecto de los propietarios no adheridos a la Junta de Compensación, lo que así se entiende, además, en correspondencia con una conocida jurisprudencia del Tribunal Supremo de la que son testimonio las sentencias de 25 de marzo de 1998 y 14 de febrero de 1991 referidas a la improcedencia de reconocimiento de la reversión en actuaciones seguidas justamente según el sistema de expropiación por entender que la falta de conclusión de la obra urbanizadora en el plazo de diez años como supuesto desencadenante del mismo no admitía la valoración aislada de tal situación en solo parte del ámbito afectado.

V. SOBRE LA EXIGENCIA DE FIRMEZA EN VÍA JURISDICCIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR EL QUE SE DECLARE LA EXTINCIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Suscitado en términos de duda por la nota de calificación recurrida si el acto administrativo declarativo de la extinción del derecho de reversión habría de requerir, para permitir la cancelación de su mención registral, que previamente se hubiera acreditado su firmeza en vía jurisdiccional, la resolución se pronuncia afirmativamente en los siguientes términos: se confirma «*la exigencia de certificación del acto administrativo firme que, con audiencia del interesado, declare la extinción del derecho de reversión, siempre y cuando tal decisión haya adquirido firmeza, también en vía jurisdiccional, por sentencia judicial confirmatoria o por transcurso de los plazos de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa*».

Con ello, a la firmeza en vía administrativa requerida para la inscripción de determinados actos administrativos de naturaleza urbanística según ocurre, por ejemplo, con la aprobación de los instrumentos reparcelatorios, para el caso de la declaración de extinción del derecho de reversión la resolución añade la exigencia de su firmeza en vía jurisdiccional, lo cual resulta al menos discutible no solo en cuanto tal interpretación carece de una cobertura normativa directa sino también por su oposición a la presunción de legalidad de que goza todo acto administrativo y que, salvo en el caso de la suspensión de sus efectos en vía administrativa o jurisdiccional, es a su vez determinante de su consiguiente ejecutividad.

Y es que, en efecto, es cierto que la firmeza en vía administrativa como condición necesaria para la inscripción de determinados actos de naturaleza urbanística al menos cobra sentido a fin de impedir su acceso al Registro de la propiedad por un breve espacio de tiempo cuando, por su susceptibilidad de impugnación en vía administrativa, pudieran ser objeto de reconsideración por la Administración con el consiguiente riesgo de dar cauce su inscripción a una situación de inoponibilidad frente a un eventual tercer adquirente. Pero, frente a ello, que también se supedite tal acceso registral a la confirmación en vía jurisdiccional de la declaración de extinción del derecho de reversión en caso de ser recurrido el acto declarativo de su extinción en sede judicial aun con el apoyo que pudiera recibir tal posición de los artículos 1, 3 y 82 de la Ley Hipotecaria no resulta del todo conciliable con el privilegio de la autotutela administrativa que se deduce de lo dispuesto en el artículo 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedi-

miento Administrativo Común según el cual «*los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa*».

De igual modo, el artículo 4.2 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de adaptación del sistema registral al urbanístico, dispone que «*salvo los casos en que la legislación establezca otra cosa, los actos administrativos se inscribirán mediante certificación de la misma naturaleza que cumpla los siguientes requisitos: (...) b) Que exprese que el acto ha puesto fin a la vía administrativa, salvo lo dispuesto en este Reglamento para acuerdos determinados (...)*». Así lo hace sin que exista norma alguna que supedite la práctica del asiento de cancelación de un derecho de reversión a la confirmación judicial de su declaración de extinción en el caso de haber sido recurrida judicialmente, ni siquiera por analogía según afirma la resolución con la cita de los artículos 31.4 y 63.1 de dicho Real Decreto pues en ambos casos ha de entenderse que se hace referencia a la firmeza en vía administrativa; es decir, a la insusceptibilidad del acto para ser recurrido en vía administrativa o a la efectiva resolución del recurso administrativo en su caso interpuesto.

Es por ello, en fin, que ante una declaración de extinción del derecho de reversión el reversiónista que discrepara siempre podría acogerse, si además tal declaración hubiera dado lugar a la cancelación de su mención registral, no solo a la impugnación del respectivo acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa para obtener una resolución favorable sobre el fondo sino también a la utilización de la anotación preventiva de interposición de recurso contencioso-administrativo como medida cautelar llamada a garantizar la ejecución de una sentencia eventualmente favorable y cuyos efectos jurídico-reales se concretaran bien en la reinscripción del derecho de reversión si el pronunciamiento final se limitara al rechazo de su extinción, bien, en el caso serle además reconocida la reversión del suelo en su día expropiado, a la inscripción del mismo a su favor previo el cumplimiento de los requisitos al efecto previstos en la Ley de Expropiación Forzosa.

CONCLUSIONES

I. Según resulta de la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de marzo de 2016, en el caso de las expropiaciones de propietarios no adheridos a una Junta de Compensación ha de mantenerse el carácter latente del derecho de reversión susceptible de reconocimiento por la Administración una vez se dieran las respectivas condiciones de posibilidad contempladas en la Ley.

II. Tal conclusión se desprende de la consideración de que, aun siendo cierto que la expropiación indicada exige la premisa de una decisión libre del propietario consistente en la renuncia a formar parte de la Junta de Compensación, no por ello pierde su carácter forzoso con la consiguiente imposibilidad de asimilación con cualquier clase de negocio jurídico voluntario.

III. No obstante lo anterior, la configuración de la reversión en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas como una excepción, la relevancia innegable del consentimiento del propietario a la aplicación de la expropiación como exigencia desencadenante de la acción de la Administración en orden a la obtención de los suelos, el juego de los deberes legales propios del sistema de compensación en relación tan solo con los propietarios adheridos a la Junta de Compensación y, en fin, la necesidad impuesta por el propio legislador de encuadrar el régimen de la reversión con unos antecedentes en los que su admisión para las actuaciones de

urbanización solo tenía lugar cuando se actuase por el sistema de expropiación, todo ello, permite cuestionar una doctrina cuyo cierre en todo caso correspondería a la Administración como titular de la potestad expropiatoria.

IV. El ofrecimiento en la resolución de una diversidad de alternativas a fin de alcanzar la cancelación de la constancia registral de la reversión constituye una relevante aportación cuestionable, no obstante, en cuanto al concreto supuesto consistente en el sometimiento a firmeza en vía jurisdiccional del acto administrativo accediendo a la declaración de la extinción del derecho de reversión, en cuanto cabe entender tal interpretación contraria a la presunción de legalidad y ejecutividad de los actos administrativos

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 14 de febrero de 1991
- STS de 25 de marzo de 1998
- STS de 15 de noviembre de 2005
- RDGRN de 26 de noviembre de 2001
- RDGRN de 30 de marzo de 2016

BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ FRAILE, J. M., El derecho de reversión expropiatoria y su inscripción en el Registro de la Propiedad, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 727, 2011, 2471 a 2504.

LASO BAEZA, V., Matizaciones a la constancia registral de la reversión en la inscripción de las expropiaciones urbanísticas, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 700, 2007, 874 a 881.

LASO MARTÍNEZ, J. L., Reversión de expropiaciones. Transmisión del derecho de reversión. Oponibilidad a terceros y protección registral (Resoluciones de la DGRN de 29 de junio, 28 de julio y 26 de noviembre de 2001), *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 681, 2004, 385 a 395.

NOTAS

¹ LASO MARTÍNEZ, J. L., Reversión de expropiaciones. Transmisión del derecho de reversión. Oponibilidad a terceros y protección registral (resoluciones de la DGRN de 29 de junio, 28 de julio y 26 de noviembre de 2001), *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 681, 2004, pp. 385 a 395, y LASO BAEZA, V., Matizaciones a la constancia registral de la reversión en la inscripción de las expropiaciones urbanísticas, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 700, 2007, pp. 874 a 881.

² DÍAZ FRAILE, J. M., El derecho de reversión expropiatoria y su inscripción en el Registro de la Propiedad, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 727, 2011, pp. 2471 a 2504.

³ Sobre el modo de cancelación del derecho de reversión nos ocuparemos en un próximo comentario.

⁴ LASO BAEZA, V., Matizaciones... *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 700, 2007, p. 877.

⁵ DÍAZ FRAILE, J. M., El derecho de reversión..., *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 727, 2011, p. 2492.