

El derecho de reversión expropiatoria y su inscripción en el Registro de la Propiedad (1)

por

JUAN MARÍA DÍAZ FRAILE
Registrador de la Propiedad adscrito a la DGRN
Catedrático de Derecho Civil (acreditado)
Presidente del Consejo de Dirección del CIDDRIM

SUMARIO

- I. CONCEPTO, JUSTIFICACIÓN Y NATURALEZA DE LA REVERSIÓN:
 1. CONCEPTO.
 2. JUSTIFICACIÓN.
 3. NATURALEZA JURÍDICA.
- II. SUPUESTOS LEGALES Y CONDICIONES DE EJERCICIO:
 1. ¿CUANDO PROCEDE LA REVERSIÓN? SU CARÁCTER ESENCIAL O NO.
 2. SUPUESTOS DE HECHO DE LA REVERSIÓN Y SUS EXCEPCIONES:
 - A) *Las excepciones al derecho de reversión.*
 - B) *Justificación de estas excepciones.*
 3. EL CASO ESPECIAL DE LOS APROVECHAMIENTOS PRIVATIVOS EN EL SUBSUELO.
 4. PLAZO Y PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN.
- III. EL DERECHO DE REVERSIÓN COMO UN SUPUESTO DE DERECHO REAL DE ADQUISICIÓN PREFERENTE.
- IV. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL DERECHO DE REVERSIÓN. LA REFORMA DE 1999.

(1) El presente trabajo tiene su origen en la ponencia presentada por su autor en el VII Encuentro Interdisciplinar sobre Historia de la Propiedad. La expropiación, celebrado los días 15 a 17 de septiembre de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca.

- V. EL DESENVOLVIMIENTO REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LOS PRINCIPIOS HIPOTECARIOS. INTRODUCCIÓN.
- VI. EFICACIA FRENTE A TERCEROS DEL DERECHO DE REVERSIÓN:
 - 1. LA EFICACIA FRENTE A TERCEROS DE LOS RETRACTOS LEGALES Y DEL DERECHO DE REVERSIÓN.
 - 2. LA EFICACIA FRENTE A TERCEROS DEL DERECHO DE REVERSIÓN.
 - 3. LA EFICACIA FRENTE A TERCEROS DE LAS LIMITACIONES LEGALES DEL DOMINIO.
- VII. CONSTANCIA REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN:
 - 1. ¿A QUIÉN VA DIRIGIDO EL MANDATO DE LA LEY EN CUANTO A LA CONSTANCIA REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN?
 - 2. EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS Y AUSENCIA DE DERECHO DE REVERSIÓN.
 - 3. PRINCIPIO DE ROGACIÓN.
 - 4. CANCELACIÓN DE LA MENCIÓN REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN.
- VIII. OBJETO DE DICHA CONSTANCIA REGISTRAL. INSCRIPCIÓN DE LA TRANSMISIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN:
 - 1. RESOLUCIONES DE LA DGRN SOBRE LA TRANSMISIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y EL PRINCIPIO DEL TRACTO SUCESIVO.
 - 2. COMENTARIO DE ESTAS RESOLUCIONES.
 - 3. RESOLUCIÓN DE LA DGRN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL TRACTO SUCESIVO RESPECTO DE LOS ACTOS DISPOSITIVOS SOBRE FINCAS OBJETO DE REVERSIÓN CUANDO LA EXPROPIACIÓN NO FIGURA INSCRITA.
 - 4. COMENTARIOS DE ESTA RESOLUCIÓN.
 - 5. LA LEGITIMACIÓN DE LOS REVERSIONISTAS Y LA APLICACIÓN DEL TRACTO REGISTRAL.
- IX. INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LA CONSUMACIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LA TRANSMISIÓN DE LA FINCA AL REVERSIONISTA:
 - 1. EXISTENCIA DE OBRAS NUEVAS Y OTRAS MODIFICACIONES HIPOTECARIAS SOBRE LA FINCA.
 - 2. EXISTENCIA DE CARGAS O DERECHOS SOBRE LA FINCA REVERTIDA.

I. CONCEPTO, JUSTIFICACIÓN Y NATURALEZA DE LA REVERSIÓN

1. CONCEPTO

Dentro de las garantías y de los límites al derecho de propiedad, el artículo 33.3 de la Constitución establece que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Este tercer apartado, junto a los dos anteriores del mismo artículo, «revela la naturaleza del derecho de propiedad en su formulación constitucional», como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 37/1987, de 26 de marzo, pues establece a la vez garantías y límites del derecho a la propiedad, que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la

comunidad... legítima la expropiación» (vid., en el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983). La expropiación estaba limitada originariamente a la adquisición forzosa de inmuebles en razón de la ejecución de obras o establecimientos de servicios públicos, pero ese ámbito inicial se ha ampliado progresivamente, transformándose la expropiación en un instrumento de ejecución de la función social de la propiedad, pero ello supone también la necesidad de garantizar un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general.

En definitiva, el derecho de propiedad está limitado por el instituto expropiatorio, y este, a su vez, lo está por la necesidad de respetar ciertas garantías. De ahí la importancia capital de las garantías que el artículo 33.3 de la Constitución ha impuesto a la facultad expropiatoria. Dichas garantías se refieren a la necesidad de existencia de una causa de utilidad pública o interés social, de una contraprestación económica, y a que procedimentalmente se realice de conformidad con las leyes (cfr. sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1988). Por su parte, la reversión constituye la última garantía que el Derecho impone a favor del expropiado, atribuyéndole el derecho de recuperar el bien expropiado «en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante o desapareciese la afectación» (cfr. art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa).

2. JUSTIFICACIÓN

Para comprender justificación a que responde la reversión hay que entender que la expropiación no es una simple adquisición forzosa en que la voluntad de las partes quede sustituida sin más por la *autoritas o imperium* de la Administración expropiante, sino que se trata de una privación forzosa o imperativa que está justificada por la concurrencia de una causa de utilidad pública o interés social cuyo cumplimiento exige imponer dicha privación coactiva. Como dice GARCÍA DE ENTERRÍA: «esta causa específica domina toda la operación expropiatoria», en el sentido de que no solo debe existir con carácter previo para legitimar la expropiación, sino que una vez consumada la expropiación a dicha causa «ha de afectarse el objeto expropiado» (cfr. art. 9 de la Ley de Expropiación Forzosa).

La finalidad específica a la que responde la causa de la expropiación delimita también la extensión de esta en cuanto a su objeto, que solo podrá ser el «estrictamente indispensable» a ese fin (cfr. art. 15 de la Ley).

Por ello, en caso de que tras la consumación de la expropiación el bien expropiado no se destine al cumplimiento de esta finalidad, la expropiación o bien fue innecesaria o bien deviene ilegítima. Y ello no solo en los casos de inejecución mencionados, sino también en los casos de resultar parcelas sobrantes (pues la expropiación no se atuvo a la medida indispensable por razón

de su finalidad) y en los de desafectación, es decir, cuando el bien expropiado deja de destinarse *a posteriori* a la obra o servicio que la justificó (pues en este caso la expropiación ha quedado sin causa).

3. NATURALEZA JURÍDICA

Este derecho de recuperación ha recibido diversas denominaciones, como las de retrocesión, reexpropiación, recompra, remisión de la expropiación, o reversión, que es la denominación asumida por la Ley de Expropiación Forzosa y por la jurisprudencia. Esta diversidad terminológica es síntoma claro de la inseguridad dogmática que ha rodeado a la figura, quizá debido a que tradicionalmente se ha considerado la reversión, a mi juicio erróneamente, como una institución perteneciente exclusivamente al ámbito del Derecho Administrativo, sin percibir su directa conexión con el Derecho Civil e Hipotecario. En un intento de sistematización se pueden enumerar las siguientes tesis sobre su naturaleza jurídica:

- a) atendiendo a su causa u origen como un supuesto de «invalidez sobrevenida» de la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa (se apoya en la doctrina italiana: SANTI ROMANO, GASPARRI);
- b) atendiendo a que los efectos de la reversión se producen *ex nunc* sin retroacción a la fecha de la expropiación, se ha afirmado que no hay anulación de la expropiación, sino cesación de sus efectos, y en este sentido se califica la reversión como resolución de la expropiación, con recíproca devolución de las prestaciones (cfr. art. 1.123 del CC); esta tesis aparece reflejada, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 11 de abril de 1989, según la cual: «El derecho de reversión no viene a ser otra cosa que una condición resolutoria creada por la ley»;
- c) en algún caso se ha entendido que es un supuesto no de resolución, sino de revocación, como en el caso de la sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de noviembre de 1959, tesis minoritaria pues la revocación es categoría de ineficacia de los actos de carácter unilateral y gratuito, carácter que no comparte la expropiación, que siempre requiere indemnización y es bilateral;
- d) atendiendo a su objeto, el derecho de reversión ha sido calificado como un derecho real de adquisición referido al bien expropiado, teoría sobre la que profundizaré después;
- e) por último, el Tribunal Supremo en su sentencia de 19 de septiembre de 1998, en un alarde de barroquismo dogmático, califica en un mismo fundamento jurídico el derecho de reversión al tiempo como una simple

facultad, como un derecho potestativo, como una expectativa y como una situación jurídica de carácter patrimonial.

Intentaré después aportar mi propio punto de vista sobre esta compleja cuestión. Pero antes hemos de examinar el régimen legal del derecho de reversión en cuanto a sus supuestos habilitantes y condiciones de ejercicio.

II. SUPUESTOS LEGALES Y CONDICIONES DE EJERCICIO

1. ¿CUÁNDO PROCEDE LA REVERSIÓN? SU CARÁCTER ESENCIAL O NO

El primer problema que se presenta cuando se estudian los diversos supuestos que dan lugar al nacimiento del derecho de reversión es una cuestión de carácter general y previo, esta es, si cabe o no alguna expropiación sin reversión, o dicho en otros términos, si la reversión acompaña necesariamente a toda expropiación.

Para algunos autores la reversión es de esencia en todas las expropiaciones. Esta tesis es defendida entre otros por GARCÍA DE ENTERRÍA considerando que la reversión se ancla en la esencia misma de la expropiación, en su configuración constitucional, como un instrumento para garantizar la realización de fines específicos de utilidad pública o interés social (cfr. art. 33.3 de la Constitución).

El Tribunal Supremo, por el contrario, había negado el derecho reversional en las expropiaciones por razón de defensa nacional en alguna sentencia (v.gr., la de 30 de noviembre de 1965). Otros autores lo habían negado también en el caso de las expropiaciones urbanísticas.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha rechazado que se trate de un derecho de configuración constitucional, al considerar que el derecho de reversión no está incluido en el artículo 33 de la Constitución, y por ello es un derecho de mera configuración legal. Así la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1988 (Rumasa III) sienta una doctrina contraria al carácter esencial del derecho de reversión al declarar que: «no cabe duda de que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación, el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa que no agota la regulación legal de la materia expropiatoria, tiene su punto de referencia en la expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos, y aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no puede constituir regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho de reversión. No

existe, pues, en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión».

En consonancia con lo expuesto, se añade que «la reversión o retrocesión del bien expropiado a su titular originario, aún configurado como un derecho patrimonial, va imprescindiblemente unido a la causa de la expropiación, y a su eventual incumplimiento, hecho que determina el nacimiento de aquel derecho de reversión. Pero... ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión ni este podría surgir cuando a los bienes expropiados puedan darse algún destino consecuente con la causa *expropiandi*, aunque no sea una afectación a una obra o a un servicio público».

Esta tesis es criticada por el profesor ENTERRÍA por entender que la causa a la que va inescindiblemente unida la expropiación es uno de los ejes sobre los que gira la garantía de la propiedad. Cuestión distinta es que el legislador disponga de un margen amplio para regular, en el marco constitucional, las concretas *causae expropiandi*. Pero en todo caso rechaza que la consumación de dicha causa legitimadora de la expropiación no sea constitucionalmente necesaria. El silogismo que fundamenta esta posición parece difícilmente rebatible: sin una causa constitucionalmente legítima no puede haber expropiación, por lo que ninguna expropiación podrá mantener su legitimidad constitucional si la causa no se consuma, pues en otro caso la invocación de la causa en el momento de la expropiación sería un mero pretexto, vaciando la garantía constitucional.

2. SUPUESTOS DE HECHO DE LA REVERSIÓN Y SUS EXCEPCIONES

Pues bien, el punto de partida para conocer esa configuración legal nos lo proporciona el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Este precepto, en su redacción de 1954, estableció tres supuestos concretos de reversión (sistematizados por el art. 63 del Reglamento). Conforme a ellos procede el derecho de reversión:

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

El segundo elemento básico en dicha regulación era el de la inexistencia de plazo o límite temporal para el ejercicio del derecho de reversión.

Esta regulación se mantuvo vigente durante casi cuarenta años, pero con el paso del tiempo se hacía cada vez más evidente la obsolescencia de la misma y la necesidad de su actualización. En concreto se criticaba de dicha regulación:

- 1.º La falta de lógica de la admisión de la reversión sin plazo, cualquier fuere la fecha de la expropiación, y cualquiera fuera el tiempo transcurrido y las circunstancias.
- 2.º La necesidad de evitar que el derecho de reversión se convirtiera en un obstáculo a la puesta en circulación de los suelos concretos que con el paso del tiempo ya no resulten funcionales en su afectación a los servicios públicos que en su día originaron la expropiación (cuarteles, estaciones de ferrocarril, etc.).
- 3.º La regulación del derecho de reversión quedaba también obsoleta por consecuencia de los avances técnicos de la construcción y los jurídicos de su configuración jurídica. Así los fenómenos de las edificaciones complejas, los conjuntos inmobiliarios, la denominada por el Tribunal Supremo desmaterialización del derecho de propiedad (especialmente a través de la figura de los aprovechamientos urbanísticos).

Particular importancia en este sentido tiene la aparición del dominio por estratos o dividida por planos, que permite la diferenciación de distintos planos físicos susceptibles de aprovechamientos independientes que permiten que del vuelo o subsuelo de los bienes expropiados se obtengan bienes patrimoniales que entren en el tráfico jurídico.

- 4.º La falta de adecuación de su régimen registral. En efecto, del modelo tradicional del derecho de reversión como un simple supuesto de cesación sobrevenida de la causa de la expropiación, se pasó a integrarlo en la categoría de los derechos reales de adquisición preferente, aunque de carácter administrativo, lo que provocaba evidentes desajustes con el régimen ordinario de los derechos reales. Así faltaba no solo la previsión de su inscripción con carácter constitutivo (como es propio de algunos derechos reales sin contacto posesorio, por ejemplo, el derecho de superficie), sino incluso la aplicación del esencial principio de la inoponibilidad de lo no inscrito, de forma que la reversión se hacía oponible frente a terceros hipotecarios aún no estando inscrita, y ello en base a un mero precepto reglamentario (cfr. art. 69 del Reglamento de Expropiación Forzosa).

A) Las excepciones al derecho de reversión

Estos motivos de crítica dieron paso a un movimiento de reformas en relación con el derecho de reversión que tienden, por un lado, a reducir los supuestos

de reversión, por otro, a reducir también el plazo para el ejercicio del derecho, y finalmente a someterlo al régimen registral común. Los hitos fundamentales en ese movimiento de reforma fueron:

- a) el primero está representado por la Ley de 25 de julio de 1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en la que se introdujo una nueva regulación del derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, que las excluyó en dos supuestos, que posteriormente pasaron al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y finalmente a la Ley del Suelo de 1998, en su artículo 40, conforme al cual la reversión procede en caso de modificación o revisión del planeamiento urbanístico que altere el destino dotacional concreto de los terrenos expropiados, salvo que:
 - 1.º el nuevo uso de los mismos sea también dotacional público, o bien
 - 2.º en los casos en que el uso dotacional primitivo hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, incluye en su artículo 34 entre las excepciones los supuestos de expropiación para la formación o ampliación de patrimonios públicos de suelo siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de este, cuando la expropiación se haya realizado para la ejecución de una actuación de urbanización —salvo que pasen diez años sin que se concluya la urbanización— o por razón del incumplimiento de deberes urbanísticos.

- b) a continuación, la Ley de Ordenación de la Edificación, de 5 de noviembre de 1999, dio nueva redacción a los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, generalizando las excepciones introducidas por la Ley del Suelo de 1992 (que en este punto no había sufrido críticas). Así se exceptiona el derecho de reversión cuando:
 - 1.º simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerda justificadamente una nueva afectación a otro declarado de utilidad pública o interés social;
 - 2.º cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

B) *Justificación de estas excepciones.*

En cuanto a la primera excepción (la relativa a la mutación de la afectación), la exclusión de la reversión es lógica, ya que con ello se evita el denominado *iter inutilis* de la reversión de los bienes a los antiguos propietarios y su nueva expropiación, lo que claramente contradice los principios de economía procedimental y eficacia de la Administración.

Más polémica despierta la segunda excepción. Para algunos, el hecho de que la expropiación sea un negocio causal, impone que cesada la causa cesen también sus efectos, pues a partir de tal momento carece de justificación el mantenimiento del sacrificio que supuso en su día la ablación del derecho de propiedad. Para GARCÍA LUENGO en este punto incluso el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa podría ser inconstitucional, pues aún admitiendo que el derecho de reversión sea de configuración legal, lo que no podría hacer el legislador es suprimir el derecho mismo.

Para otros, la reversión es la garantía última de la legitimidad de la expropiación, pues sin la reversión bastaría con la mera alegación de que los bienes van a ser destinados a un fin público para provocar la transferencia coactiva o forzosa de la propiedad, lo que supondría que la Constitución no garantiza la propiedad, sino solo su equivalente económico (a través de la indemnización o justiprecio). Sin embargo, no sucede esto en el caso de que la obra o servicio a que se destinan los bienes se haya mantenido durante el tiempo de los diez años exigidos para enervar la reversión, lo que excluye el peligro de la utilización fraudulenta o abusiva de la expropiación. Cuestión distinta es que el plazo considerado (de diez años en la Ley de Expropiación Forzosa y de ocho en la Ley de Suelo) es mucho o poco. Algunos autores (ENTERRÍA) entienden preferible el término de treinta años que fijó la Ley Cambó de 1918, vinculado a la *longa temporis praescriptio*. Sin embargo, en mi opinión, es posible encontrar una justificación jurídica al plazo legal de diez años desde el punto de vista del Derecho civil, ya que es justamente este plazo (diez años) el que establece el artículo 1957 del Código Civil para la prescripción adquisitiva, cuando interviene justo título y buena fe (extremos que no cabe negar tras haberse tramitado el correspondiente expediente expropiatorio), pues, en definitiva, la extinción del derecho de reversión consolida la adquisición efectuada por título de expropiación.

Por otra parte y en sentido inverso, en aplicación de la idea del equilibrio de que habla el Tribunal Constitucional, algunos autores (LASO y MARTÍN BASSOLS) defienden que la reversión debería extenderse a supuestos análogos o incluso más justificados como los derivados de cesiones gratuitas y obligatorias cuando se modifica el planeamiento y los bienes cedidos para equipamiento pasan a ser susceptibles de aprovechamiento privativo.

3. EL CASO ESPECIAL DE LOS APROVECHAMIENTOS PRIVATIVOS EN EL SUBSUELO

Un caso especial en el capítulo de las excepciones es el relativo a los aprovechamientos privativos en el subsuelo. En relación con este fenómeno la jurisprudencia se ha mostrado restrictiva en su interpretación del derecho de reversión. Citaremos dos ejemplos de esta jurisprudencia:

- a) En primer lugar, la sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de diciembre de 1991: se trata de un supuesto de expropiación de terrenos por el Ayuntamiento de Santander para la ejecución de una plaza pública; posteriormente se modifica el planeamiento previendo la utilización del subsuelo para aparcamiento público. Solicitada la reversión por este hecho el Tribunal Supremo afirma que «la subsistencia de la causa *expropiandi* no imponía la intangibilidad del subsuelo de la zona afectada, permaneciendo este sin adscripción o destino alguno», entendiendo que el uso del subsuelo «no implica una desafectación del fin legitimador de la expropiación, que afectó a inmuebles para obras en la superficie». Aclara el Tribunal que solo queda legitimada la reversión cuando se altere el fin determinado de utilidad pública o interés social, ejecutando obras o estableciendo servicios distintos de los que legitimaron aquella, lo cual no puede argumentarse *in casu* porque la finalidad originaria se ha cumplido en su integridad e identidad.
- b) En segundo lugar, cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 1994: en este caso se trataba de una expropiación de terrenos para la construcción de una plaza pública que posteriormente quedaron desafectados en virtud de planeamiento ulteriormente aprobado, que destina dichos terrenos a uso deportivo libre y construcción de aparcamiento subterráneo. Aquí también entiende el Tribunal Supremo que no hay desafectación, ya que el nuevo planeamiento mantiene el uso público de los terrenos, sin que la variación del mismo haga quebrar la *causa expropiandi*.

Personalmente dudo de la vigencia de esta línea jurisprudencial desde el punto y hora en que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 ha admitido sin ambages la separación del dominio por planos. Así el artículo 17 de la misma, por una parte, en su número 1 conceptúa como parcela «la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o solo uso urbanístico independiente» y, por otra parte, en su número 4 admite que «cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privativo y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario

en el que aquellas y esta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público». A la vista de lo cual, cabría defender que el principio de menor onerosidad posible para el expropiado impone que en estos casos se atribuya a las parcelas del subsuelo el carácter de fincas sobrantes y, por lo tanto, el reconocimiento del derecho de reversión en cuanto a ellas. Cosa distinta será el problema de la valoración de la parte de la finca (subsuelo) que habría de revertir, la cual ha de pasar sin duda por un proceso de retasación.

Sin embargo, este criterio no podrá extenderse a las expropiaciones urbanísticas ya que la propia Ley de Suelo de 2008 en su artículo 34.3 excluye expresamente la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su subsuelo o vuelo y se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado. Pero surge todavía la duda de si la exclusión de la reversión se refiere solo al suelo.

4. PLAZO Y PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN

- a) Con anterioridad a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la Ley Cambó, de 24 de julio de 1918, había dado nueva redacción a la Ley de Expropiación de 1879, estableciendo que la reversión no podría ejercitarse pasados treinta años desde la expropiación. Este límite, coincidente con la prescripción extintiva de los derechos reales, no fue incorporado a la Ley de 1954, que ha llegado a amparar el ejercicio del derecho de reversión derivado de expropiaciones de más de cien de antigüedad (vid. la sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 1999, en un caso en que habían transcurrido 150 años).
- b) La nueva redacción del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa dada por la Ley de Ordenación de la Edificación, de 5 de diciembre de 1999, parece reintroducir el criterio de la prescripción para los supuestos de desafectación y de exceso de expropiación (no para los de inejecución) al disponer que en tales casos cuando la Administración desatiende su obligación de notificar tales hechos al expropiado, este podrá ejercitar el derecho de reversión en tanto no hayan transcurrido 20 años desde la toma de posesión de los bienes. Esta regulación, no obstante, ha recibido críticas por la inseguridad que representa la inexistencia de un *dies a quo* cierto para su cómputo, pues no se define el momento en que se puede considerar que existe un bien sobrante o que se ha producido su desafectación. No comparto esta crítica, pues el *dies a quo* es el de la toma de posesión del bien por la Administración o por el beneficiario —que constará en el acta de ocupación—, no el de la desafectación o de la existencia de

sobranter, que son hechos que, a falta de un acto expreso al respecto de la Administración que declare su existencia, podrán probarse ante los Tribunales para su declaración formal.

- c) Respecto de los supuestos de inejecución, esta se producirá cuando no se inicie la ejecución de la obra o servicio y transcurran cinco años desde la toma de posesión, o bien cuando la ejecución de la obra o implantación del servicio estuvieren suspendidas durante más de dos años por causas imputables a la Administración o beneficiario. Esta regulación es técnicamente imprecisa, pues en los dos últimos casos no se fija plazo de duración de la acción de reversión (pasa lo contrario del caso anterior: aquí sí se fija el momento en que se puede entender producido el hecho habilitante de la reversión, pero no el plazo de su ejercicio). Ante esta laguna cabrían dos opciones: bien entender que rige el mismo plazo de veinte años previsto para los casos de desafectación o exceso, o bien el de treinta años previsto en el artículo 1963 del Código Civil para las acciones reales sobre bienes inmuebles. Personalmente me inclino a favor de esta última solución por la mayor gravedad que representa, desde el punto de vista del incumplimiento de la *causa expropriandi*, el supuesto de inejecución que, en paralelo, ha de generar un derecho de reversión más intenso (o temporalmente más extenso).
- d) Finalmente, en cuanto al plazo de ejercicio del derecho de reversión en caso de producirse la obligada notificación por la Administración, la reforma de 1999 lo amplía de uno a tres meses.

III. EL DERECHO DE REVERSIÓN COMO UN SUPUESTO DE DERECHO REAL DE ADQUISICIÓN PREFERENTE

Antes vimos que una de las posiciones dogmáticas en torno al derecho de reversión es la que afirma su naturaleza de derecho real de adquisición preferente, como derecho que atribuye a su titular la facultad de adquirir el dominio sobre el bien expropiado. Analizar este aspecto es esencial para poder valorar posteriormente su régimen registral (2). En cuanto tal derecho de adquisición preferente, la reversión presenta las siguientes notas:

1.º *Es un derecho subjetivo y, en concreto, un derecho subjetivo potestativo*, pues confieren la facultad de adquirir el dominio mediante una declaración de voluntad (supuesta la concurrencia de los presupuestos legales y el cumplimiento

(2) Si bien el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 18 de abril de 1988, niega el carácter de retracto legal de la reversión, lo hace muy de pasada con un valor de *obiter dicta* y en atención al supuesto concreto de la expropiación de acciones de una sociedad, siendo la causa de la expropiación el saneamiento financiero de la sociedad.

de los requisitos legales, especialmente el pago del precio reversional). Ahora bien, no todos los derechos de adquisición preferente son derechos subjetivos autónomos (como sí lo son, por ejemplo, el derecho real de opción de compra y el retracto convencional). Otros son más bien facultades integradas o dependientes de otros derechos subjetivos o relaciones jurídicas, como en general sucede en el caso de los retractos legales, supuesto este al que se asemeja el derecho de reversión antes de la producción del hecho habilitante de su ejercicio. Estas facultades solo en presencia de determinadas circunstancias adquieren independencia de la relación jurídica matriz. Esto permite, como veremos, diferenciar, también a los efectos de su inscripción, entre las simples facultades derivadas de la cualidad de expropiado y el derecho ya nacido de reversión, una vez que, habiendo acaecido alguno de los tres supuestos legitimadores de la reversión, esta es declarada por la Administración o los Tribunales.

2.º *Es un derecho patrimonial* y, como tal, es susceptible de tráfico (enajenación *inter vivos* o *mortis causa*, por acto oneroso o gratuito).

a) ¿Es susceptible de hipoteca? La analogía con el retracto convencional nos llevaría a la respuesta afirmativa (cfr. art. 107, núm. 8 de la Ley Hipotecaria); la analogía con los retractos legales nos llevaría, por el contrario, más bien a una respuesta negativa (cfr. art. 108 de la Ley Hipotecaria). La actual admisión de la hipoteca sobre el derecho de remate en las ejecuciones hipotecarias, introducida por la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, me lleva a una posición abierta a esta posibilidad (cfr. art. 107, núm. 12 de la Ley Hipotecaria), pues supone admitir la hipoteca de un *ius ad rem* (que, como derecho en formación, guarda cierta analogía con el derecho de reversión).

b) Y ¿es susceptible de renuncia?

El Tribunal Supremo ha aceptado la validez de la renuncia del derecho de reversión mediante Convenio (incluso antes de que concurran los requisitos para su ejercicio) por la coincidencia entre las figuras del expropiado y el reversionista. Este criterio, sin embargo, ha quedado desdibujado en la más reciente sentencia de 19 de septiembre de 1998, en la que primero se afirma la renunciabilidad del derecho y después se niega. Los argumentos a favor de la tesis permisiva son en esencia que la facultad para pedir la reversión corresponde legalmente al expropiado y sus causahabientes, lo que supone la admisión legal de su transmisibilidad, lo cual es coherente con su contenido patrimonial; y si es transmisible no existe ninguna razón para considerarla irrenunciable, ya que el artículo 6.2 del Código Civil solo impide la renuncia cuando es contraria al interés o al orden público o perjudica a terceros.

Pero la misma sentencia pone en cuestión su tesis argumentando a favor de una posición contraria basada en el argumento de que cuando la Ley reconoce al propietario la garantía de la reversión dota al instituto expropiatorio de un concreto significado, de forma que puede interpretarse que la reversión es un elemento sustancial a su régimen jurídico. En tal caso habría que entender que

su regulación es indisponible o de derecho necesario, y por tanto irrenunciable, porque lo contrario desvirtuaría la institución por desaparecer el instrumento más efectivo de control de cumplimiento de los fines que justificaron el desapoderamiento coactivo de los bienes. Desde este punto de vista, la irrenunciabilidad se justifica por ser la reversión no solo un derecho subjetivo de carácter patrimonial, sino también un medio para velar por la autenticidad y efectividad de la causa *expropiandi*. Por ello, nada obsta a la transmisibilidad *inter vivos* o *mortis causa* de la facultad de pedir la reversión incluso antes de producirse la causa determinante de su nacimiento, pero sí a su renuncia previa, que elimina cualquier posibilidad de control por parte del propietario o sus causahabientes del cumplimiento de los fines de la expropiación.

Esta aparente contradicción interna de la sentencia se resuelve al observar que del planteamiento anterior la conclusión que extrae el Tribunal Supremo es que en caso de mediar tal renuncia en rigor no estaríamos en presencia de una expropiación, sino de una transmisión voluntaria y onerosa, lo cual es importante a efectos registrales porque significa que más allá de la posición dogmática que se adopte sobre la renunciabilidad del derecho de reversión, ante una renuncia efectiva el Registrador no ha de consignar en el asiento de inscripción la mención legal de la reserva reversional.

3.º *Dentro de los derechos patrimoniales pertenece al grupo de los derechos reales.* Y como tal derecho real implica un poder que presenta las notas de:

- la inmediatividad o poder inmediato y directo sobre la cosa expropiada (aunque este poder es más difuso en el caso de los derechos de adquisición preferente que en el de otros derechos reales, carácter difuso que aumenta en el caso de la reversión por requerir previa declaración de su existencia por la propia Administración obligada a la retrocesión);
- oponibilidad frente a terceros o reipersecutoriedad, de forma que el titular del derecho de reversión puede hacerlo efectivo *erga omnes*, frente a cualquier poseedor o tercero y, por tanto, aunque la cosa expropiada se transmita. Esta nota, a diferencia de la anterior, se da con mayor intensidad en el derecho de reversión que en otros derechos reales, pues frente a la regla general que exceptúa la reipersecutoriedad frente a terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, el derecho de reversión es oponible incluso frente al tercero hipotecario (así fue hasta la reforma de 1999);
- y finalmente, también el derecho de reversión es susceptible de publicidad registral, de forma que, siguiendo la regla común de los derechos reales, tiene vocación de ser publicado como vía de oponibilidad a terceros, nota que se incorporó en la reforma del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1999.

IV. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL DERECHO DE REVERSIÓN. LA REFORMA DE 1999

Como hemos dicho, el derecho de reversión, con independencia de su configuración o naturaleza jurídica, es un derecho en sentido técnico-jurídico, un derecho subjetivo con un titular: el expropiado, y de contenido patrimonial. Como tal derecho subjetivo de contenido patrimonial es transmisible y gravable, y al recaer directamente sobre el bien expropiado, parece clara su calificación como derecho real o, en todo caso, derecho de eficacia o transcendencia real. De todo ello, se desprende que en los casos en que el objeto de la expropiación sea un bien inmueble, el derecho de reversión ha de entrar necesariamente en contacto con el Registro de la Propiedad.

Esta transcendencia registral de la reversión tiene distinto alcance práctico según que en el momento en que se ejercita la finca expropiada continúe en poder del expropiante o beneficiario de la expropiación, e inscrita a su favor, o por el contrario con el paso del tiempo hayan surgido adquirentes o titulares de derechos reales o cargas sobre el mismo bien, que hayan inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad.

En la primera de las hipótesis planteada no surgen especiales dificultades desde el punto de vista hipotecario: los solos interesados serán nuevamente expropiante o beneficiario y expropiado. En caso de avenencia la resolución administrativa que reconozca la procedencia de la reversión unida al acta de pago de la indemnización o contraindemnización será título inscribible, salvo que el interesado solicite expresamente que la reversión se documente en escritura pública, en cuyo caso este será el título inscribible, conforme al artículo 70 del Reglamento de Expropiación. En caso de falta de acuerdo al respecto, ello dará lugar al correspondiente procedimiento judicial, en cuyo caso será la ejecutoria que ponga término al mismo la que integre el título inscribible, pudiendo, además, tomarse en el Registro de la Propiedad anotación preventiva de la demanda interpuesta, según acepta la doctrina más autorizada.

Distinta es la situación de los derechos reales sobre cosa ajena que gravasen el bien antes de la expropiación y que debieron extinguirse en virtud de la purga de cargas que ordena la ley (cfr. art. 8). Tales derechos continúan extinguidos después de que tenga lugar la reversión, no reviven, ya que, como se dijo, la reversión opera *ex nunc* y, además, la reversión se concede solo al propietario expropiado (el primitivo dueño o sus causahabientes, dice el art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa).

La claridad del tema desaparece en el momento en que surgen cambios en la titularidad de los sujetos inicialmente implicados en la expropiación, bien por transmisión del derecho de reversión, bien por transmisión del bien expropiado. Sobre la transmisibilidad del derecho de reversión no parece haber duda: así el artículo 54 de la ley de Expropiación Forzosa alude al primitivo dueño o a sus

causahabientes. Surgida la causa que da lugar a la reversión, su ejercicio corresponderá al titular actual del mismo. Sin embargo, el sujeto pasivo del derecho de reversión lo es siempre la Administración expropiante, y no el titular actual del bien al tiempo del ejercicio de la reversión. Así lo sostiene la doctrina y la jurisprudencia (vid. sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 1987). Esta tesis hoy ha cobrado carta de naturaleza en virtud del artículo 54.4 de la Ley de Expropiación Forzosa que expresamente atribuye la competencia para resolver sobre la reversión a la Administración titular o a la que se encuentra vinculado el beneficiario titular. Ello implica que tales titulares posteriores permanecen en principio ajenos al ejercicio de tal derecho, teniendo tan solo la carga de soportarlo, sin perjuicio de su derecho a ser «oídos» en el expediente (cfr. art. 69 del Reglamento de Expropiación Forzosa).

Para justificar tan anómala situación el artículo 69 del Reglamento de Expropiación Forzosa declara que la reversión procede incluso contra terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos que en su caso proceda. Pero es evidente que este precepto por su carácter reglamentario y por su dificultad de encaje en la lógica jurídica no podía dejar de plantear problemas de interpretación. García de Enterría trató de salvar la antinomia legal entre el citado artículo 69 y el 34 de la Ley Hipotecaria, entendiendo que la contradicción quedaba salvada por el artículo 37 de esta última: la reversión se impone porque su causa consta ya en el Registro siempre que la expropiación esté inscrita. Esta interpretación de momento permite reducir el problema a los casos en que la expropiación no esté inscrita. No obstante, la doctrina y la misma jurisprudencia nadó en la confusión sobre este tema durante largo tiempo, apreciándose resoluciones contradictorias: frente a las sentencias del Tribunal Supremo, de 10 de mayo de 1988 y de 5 de febrero de 1991, que parten de la tesis de que el derecho de reversión perjudica siempre al tercero protegido, la sentencia de 6 de abril de 1992 y la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 29 de noviembre de 1978, niegan la reversión de la finca expropiada por aparecer transmitida a tercero con título inscrito en el momento en que surge la causa de la reversión.

Ante tal panorama, la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa operada por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, intenta salir al paso de tal situación introduciendo un nuevo párrafo en el artículo 54 de aquella con la finalidad de compaginar los intereses en conflicto, al disponer 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 adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria para recuperar el bien o derecho expropiados»*. Sin dicha constancia registral el derecho de reversión *«no será oponible a los*

terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria».

Esta es, pues, la solución legal al problema que impide la inaplicación del principio de fe pública registral, al tiempo que consigue una mejor coordinación entre el Registro de la Propiedad y la potestad expropiatoria de la Administración. Es cierto que el precepto genera nuevas dificultades interpretativas: cómo se cancelará este derecho de reversión, es o no necesaria la inscripción sucesiva de la transmisión del derecho de reversión para mantener su preferencia frente a terceros adquirentes inscritos, cómo se procede a la cancelación de los derechos posteriores inscritos en el caso del ejercicio del derecho de reversión inscrito, etc. Pero la contradicción legal ha desaparecido y los principios administrativos y los hipotecarios se han coordinado.

V. EL DESENVOLVIMIENTO REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LOS PRINCIPIOS HIPOTECARIOS. INTRODUCCIÓN

Aunque hay dos grandes tipos de expropiaciones, las comunes y las urbanísticas, hay que partir de que, como afirma el Tribunal Constitucional, el modelo prototípico de expropiación para la aplicación de la reversión es el de las expropiaciones para la ejecución de obras o servicios en los terrenos expropiados. Pues bien, el régimen registral de la reversión es común para todo tipo de expropiaciones, por ser un régimen unitario y dependiente de la competencia legislativa exclusiva del Estado, y es el fijado por el vigente artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Por otra parte, fuerza es reconocer que las normas del citado artículo son manifiestamente insuficientes para dar solución al conjunto de problemas que plantea el desenvolvimiento registral del derecho de reversión, por lo que para cubrir tales lagunas se hace preciso un esfuerzo interpretativo, para el cual metodológicamente creo provechoso utilizar la guía de los principios hipotecarios siempre que ello sea posible.

El artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa contiene dos mandatos en la materia que ahora nos interesa: uno el relativo a la constancia o inscripción registral del derecho de reversión, y otro el relativo a la eficacia de dicha constancia. Estudiaremos ambas por separado, comenzando por esta última.

VI. EFICACIA FRENTE A TERCEROS DEL DERECHO DE REVERSIÓN

1. LA EFICACIA FRENTE A TERCEROS DE LOS RETRACTOS LEGALES Y DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Como facultad o derecho real que es el derecho de reversión sujeta el bien expropiado con eficacia *erga omnes* o frente a todos.

Como en el caso de los retractos legales (y aquí el paralelismo fue claro con la facultad reversional hasta la reforma de 1999) dicha eficacia u oponibilidad *erga omnes* es incluso mayor y más fuerte que en los derechos reales ordinarios, puesto que (como ha dicho la DGRN: vid. Resolución de 4 de octubre de 1962) se mantiene la oponibilidad, «aunque no conste en el Registro la causa de la resolución del derecho» que implican frente a terceros adquirentes que hayan inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad. Así resulta del artículo 37, número 3 de la Ley Hipotecaria, pues frente a la regla general que excluye la eficacia frente a tercero inscrito de las acciones rescisorias, revocatorias y resolutorias no inscritas, señala entre las excepciones a tal regla las «acciones de retracto legal».

Algunos autores (ENTERRÍA) consideran como una especificación de este precepto el contenido en el artículo 69.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa, conforme al cual: «Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá esta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados».

Pues bien, estos preceptos, en cuanto admiten tales excepciones, han sido criticados por unos y defendidos por otros. La razón en que se fundan los críticos es que contradice y socava los principios hipotecarios y daña la seguridad del tráfico al excepcionar el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pilar en que se apoya dicho tráfico y seguridad. Sin embargo, para otros (PEÑA) el citado precepto de la Ley Hipotecaria admite una explicación acorde con los principios hipotecarios, explicación que resultaría plenamente extensible al derecho de reversión incluso antes de su nacimiento como derecho independiente. Este intento de conciliación pasa por destacar la idea de que los retractos legales constituyen una limitación legal del dominio, delimitando su contenido ordinario o natural. Por ello, inscrita la propiedad, constan ya por el Registro mismo las limitaciones consustanciales a ella, aunque no estén expresa y formalmente enunciadas a través de una mención registral especial. Es decir, constan de forma implícita (así, por ejemplo, en el retracto de comuneros, la misma inscripción del condominio revela, por efecto reflejo de la propia norma que lo establece, el retracto de comuneros).

2. LA EFICACIA FRENTE A TERCEROS DEL DERECHO DE REVERSIÓN

En este sentido cabría decir, según esta tesis, que la misma inscripción de la expropiación está ya publicando de forma implícita pero cierta el derecho de reversión. Incluso puede anteponerse por ello a otros derechos reales inscritos con posterioridad en el Registro de la Propiedad. De ahí que, en base al artículo 69 del Reglamento de Expropiación, la jurisprudencia haya podido afirmar que «la reversión es un derecho ejercitable frente a la Administración expropiante, cualquiera que sea el beneficiario o actual titular de los bienes expropiados» (vid. sentencias del Tribunal Supremo, de 21 de diciembre de 1979 y 12 de junio de 1987).

Como hemos señalado, existe una polémica no solo en relación con la conveniencia o acierto de este precepto reglamentario, sino también en torno a su legalidad. En opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA no se trata de un precepto ilegal, sino que antes al contrario explicita un principio contenido en la propia Ley Hipotecaria (cfr. art. 37) que da prevalencia sobre la posición del tercer adquirente a las condiciones resolutorias que deban su origen a causas que consten en el Registro, teniendo en cuenta que la reversión es legalmente una condición resolutoria implícita en toda adquisición expropiatoria (vid. sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de junio de 1957), que surge, pues, de la propia expropiación y esta constará normalmente en el Registro.

Sin embargo, en mi opinión esta tesis obvia varias dificultades al no tener en cuenta que: 1.º no siempre y necesariamente la expropiación consta en el Registro, por ejemplo, cuando la finca expropiada adquiere la condición de bien de dominio público (cfr. art. 62.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa); 2.º no toda expropiación genera un derecho de reversión, como veremos después; 3.º olvida que el artículo 37 de la Ley Hipotecaria habla de condiciones resolutorias que consten «explícitamente» en el Registro (no implícitamente); y 4.º finalmente esta tesis olvida el nuevo régimen legal del derecho de reversión introducido por la Ley de Ordenación de la Edificación, que contempla expresamente la inscribibilidad del derecho de reversión y el juego respecto del mismo de los principios hipotecarios (oponibilidad, prioridad, tracto sucesivo, etc.).

3. LA EFICACIA FRENTE A TERCEROS DE LAS LIMITACIONES LEGALES DEL DOMINIO

Pero aún admitiendo a efectos dialécticos la tesis de que el derecho de reversión constituye sin más una limitación legal del dominio de los bienes adquiridos por expropiación, formando parte de su contenido ordinario, ello no basta para excluir su sometimiento a las normas hipotecarias.

En efecto, se puede considerar ya como un tema clásico en el ámbito hipotecario el del problema de la necesidad o no de publicidad registral de las limitaciones legales del dominio, y cómo la polémica doctrinal desarrollada en torno al mismo (inicialmente entre ROCA SASTRE y TIRSO CARRETERO), dio paso a un movimiento legislativo tendente a favorecer que las limitaciones públicas del dominio (por gozar de la publicidad de la propia ley que las impone) sean también limitaciones «publicadas», a fin de respetar el principio de proscripción de las «cargas ocultas», cualquiera sea la naturaleza de estas. Este movimiento de reformas normativas emprendidas a fin de acoger este criterio ha llegado al punto de reformar el artículo 5 del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, el cual suprimió su número 3, relativo a la innecesariedad de inscribir las servidumbres legales que tenga por objeto la utilidad pública o comunal, y a incorporar en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de titularidad de las Administraciones Públicas también respecto de los bienes demaniales, y no solo a los patrimoniales (cfr. art. 36).

Precisamente en esta misma línea se inscribe la reforma introducida en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa por la Ley de Ordenación de la Edificación (Disposición Adicional 5.^a), al modificar radicalmente el punto de vista desde el que se abordaba la cuestión en el artículo 69 del Reglamento, disponiendo ahora 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, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria». Obsérvese que el cambio supone incluso que los terceros que se anteponen al reversionista no inscrito no necesitan reunir los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria y, por tanto, no es preciso que sean a título oneroso.

Esta novedosa regulación ha sido criticada por LASO MARTÍNEZ por entender exagerado afirmar de modo terminante que la omisión de la reserva reversional en el asiento registral excluya su oponibilidad frente a terceros, ya que estos tendrán noticia del derecho preferente del reversionista a través del propio asiento de expropiación, derecho que despliega su eficacia desde la expropiación y no desde la constancia registral de su reserva. Recíprocamente considera que la mera constancia de la reserva no atribuye al reversionista una preferencia absoluta frente a los terceros pues si estos no son parte en el proceso no podrá cancelarse su derecho (a fin de evitar la indefensión). No comparto esta tesis, en cuanto al primer elemento porque se opone directamente a la nueva redacción del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, y en cuanto al segundo porque

la necesidad de notificar a los terceros en el procedimiento de reversión, para que sean oídos en el mismo, no excluye la eficacia sustantiva de la atribución de prioridad y oponibilidad que a favor del reversionista resulta de la constancia registral de su derecho, con arreglo a la citada norma legal.

VII. CONSTANCIA REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN

1. ¿A QUIÉN VA DIRIGIDO EL MANDATO DE LA LEY EN CUANTO A LA CONSTANCIA REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN?

Contestar este interrogante supone decidir si la exigencia de consignación de la reserva es un mandato dirigido a la Administración para que lo manifieste en el título, o al Registrador para que lo consigne en la inscripción, con independencia de que figure o no en el título expropiatorio. En opinión de LASO MARTÍNEZ, el Registrador ha de hacer constar la reversión en todo caso por ser esta la consecuencia natural de la expropiación. Tan solo reconoce como excepción el caso en que el propio título de expropiación declare la improcedencia de la reversión.

Por su parte, LASO BAEZA, a la vista de los términos genéricos en que el precepto está redactado, entiende que surge la duda sobre si el Registrador deberá practicar la consignación del derecho de reversión siempre que el título de adquisición inscribible sea una expropiación, incluso en el caso de que se trate de un supuesto en que la reversión resulte improcedente (o como dice LASO BAEZA «esté intrínsecamente contradicha»).

La importancia del tema estriba en que la mera mención registral del derecho de los reversionistas constituye una carga registral que grava la finca durante un periodo de tiempo indefinido dado que dicha mención registral como tal no está sujeta a un plazo de caducidad, generando con ello una incertidumbre sobre el mantenimiento de la titularidad registral de la finca, que queda sujeta al peligro de que se declare procedente la reversión. Esta incertidumbre, señala LASO BAEZA, puede provocar el retraimiento en su transmisión, una minusvalía de los suelos afectados e incluso un claro perjuicio para el acceso al crédito territorial.

Aun reconociendo estos inconvenientes, no cabe objetar la norma legal en los casos de las expropiaciones en las que por su naturaleza y objeto puedan generar un derecho de reversión. Pero, por el contrario, a la vista de aquellos inconvenientes, no se ven motivos suficientes para hacer constar en el Registro de la Propiedad un derecho real de adquisición preferente como es la reversión cuyo reconocimiento es jurídicamente improcedente. Es cierto que la ley no hace distinciones y que, en principio, la declaración de la reversión corresponde a la Administración y a los Tribunales, pero también lo es que corresponde al Registrador su calificación a los efectos de su inscripción registral, y que con-

forme al principio de legalidad no puede inscribirse ningún derecho que carezca de existencia o de las condiciones necesarias para su validez.

Este planteamiento obliga a delimitar los supuestos en que la reversión no es posible y también las consecuencias registrales derivadas de su desaparición sobrevenida. LASO BAEZA ha estudiado esta materia en base a la sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de septiembre de 1998.

2. EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS Y AUSENCIA DE DERECHO DE REVERSIÓN

Los supuestos en que procede la reversión en las expropiaciones urbanísticas están motivados por la alteración del uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística, con las excepciones contenidas en el artículo 34 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008.

Frente a la regla general, se entiende que no procede la reversión en los casos de:

- a) 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;
- b) cuando se acude al convenio expropiatorio como mecanismo para finalizar el procedimiento de fijación del justiprecio (no obstante, se ha de señalar que en este caso la jurisprudencia ha afirmado que tales convenios no suponen la pérdida de la titularidad de aquellos derechos que la Ley de Expropiación reconoce al expropiado: vid. sentencias del Tribunal Supremo, de 13 de noviembre de 1971 y 16 de junio de 1978);
- c) renuncia al derecho por el expropiado: el Tribunal Supremo ha aceptado la validez de la renuncia del derecho de reversión (incluso antes de que concurran los requisitos para su ejercicio) mediante convenio por la coincidencia entre las figuras del expropiado y el reversionista, como hemos dicho anteriormente;
- d) Otro caso de ausencia de reversión sería el del expropiado, que es compensado con un aprovechamiento urbanístico dentro del ámbito, o incluso aquel que cede su suelo anticipadamente por estar afecto al dominio público con retención del aprovechamiento que le corresponda, de forma que los bienes que, finalmente, le correspondan no han de quedar gravados con la afección de la reversión, carga que debería limitarse a los suelos adjudicados a la Administración o al beneficiario (lo contrario supondría la paradoja de gravar al propio reversionista con un gravamen que perjudica su situación en el tráfico jurídico), en contra del principio *nemini res sua servit*;

- e) Resulta cuestionable la procedencia de la reversión en las expropiaciones parciales respecto de las partes de las fincas que la Administración expropiante o el beneficiario hayan adquirido por resultar su conservación antieconómica para el expropiado (GÓMEZ FABRA);
- f) Finalmente, se ha de incluir el caso de las expropiaciones por incumplimiento de deberes urbanísticos.

3. PRINCIPIO DE ROGACIÓN

Para dotar de mayor seguridad jurídica al derecho expectante del reversionista cuya eficacia queda supeditada a su constancia registral, hubiera sido deseable que en el precepto reformado se hubiera concretado a quién le corresponde el deber de promover la constancia registral del citado derecho. En defecto de tal previsión la protección efectiva del reversionista queda en manos del proceder diligente de la Administración al tiempo de promover la inscripción de la expropiación.

En efecto, en cuanto a la cuestión de sobre quién recae la carga de promover la inscripción de fincas adquiridas por expropiación forzosa, hay que recordar que tradicionalmente las Administraciones Públicas debían inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes inmuebles de carácter privativo integrantes de su patrimonio, mientras que estaban facultadas pero no obligadas a inscribir los bienes de dominio público (cfr. art. 2.6 de la Ley Hipotecaria, y 4 y 5 del Reglamento Hipotecario).

Sin embargo, con la nueva Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la interpretación del artículo 5 del Reglamento Hipotecario que remite a la legislación especial queda más restringida porque el artículo 36 de aquella impone la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes de las Administraciones Públicas independientemente de su carácter patrimonial o demanial, «así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos Registros». Este criterio también resultaba de una lectura *a sensu contrario* del artículo 62 del Reglamento Hipotecario, respecto de los inmuebles expropiados que antes de la expropiación estuvieran inmatriculados, pues cabía entender que su adquisición por expropiación era de inscripción obligatoria aunque por su afectación a un uso o servicio público hubieran pasado a ser bienes demaniales.

Pero no hay que olvidar que también está legitimado para pedir la inscripción el particular expropiado, conforme al artículo 6 de la Ley Hipotecaria, ya que puede promover la inscripción tanto el que adquiere el derecho (sujeto expropiante) como el que lo transmite (sujeto expropiado), con independencia de que la transmisión en este caso no surge de la voluntad del *transiens*, sino que viene impuesta coactivamente por el *accipiens*, o Administración expropiante.

4. CANCELACIÓN DE LA MENCIÓN REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Si la afección registral de la reversión refleja un derecho del expropiado y un medio de control del cumplimiento de la finalidad de la expropiación, la desaparición sobrevinida de las causas legitimadoras de la reversión implican la imposibilidad del reconocimiento del derecho y la inutilidad o innecesariedad de tal medio de control.

Hay que tener en cuenta que esta constancia puede resultar perturbadora en algunos casos, especialmente en los de expropiaciones por razones urbanísticas cuando se hacen precisamente para poner suelo en el mercado mediante la formación de patrimonios públicos, en los que la enajenación de los mismos no constituye causa de reversión. Por ello se ha postulado la conveniencia de que reglamentariamente se regule la posibilidad de cancelar la mención de la reserva reversional cuando haya transcurrido el plazo legal para su ejercicio (tres meses desde la notificación), o concurra otra causa que acredite la extinción inequívoca del derecho. Por ello en tales casos debe procederse a la cancelación de dicha afección.

El título para practicar la cancelación habría de ser la correspondiente resolución administrativa dada la imposibilidad de actuación de oficio por parte del Registrador en esta materia. LASO BAEZA defiende también la aplicación como medio de cancelación del expediente de liberación de gravámenes regulado por el artículo 209 de la Ley Hipotecaria, aunque la causa de la cancelación no fuese la prescripción del derecho.

VIII. OBJETO DE DICHA CONSTANCIA REGISTRAL. INSCRIPCIÓN DE LA TRANSMISIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Como vimos anteriormente, hay que distinguir entre el derecho expectante o latente de la reversión que deriva de la mera cualidad de expropiado y la reversión efectiva, que se produce cuando concurre alguno de los tres supuestos de hecho contemplados en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa. Pues bien, ante dicha dualidad surge la pregunta de ¿a cual de estos derechos se refiere el artículo 54.5 de la citada Ley?

Sin duda, el precepto se refiere a la reversión que va implícitamente unida a la cualidad de expropiado, es decir, al derecho de reversión expectante, pues su constancia es simultánea a la propia inscripción de la expropiación.

Pero, a pesar del silencio legal al respecto, no solo es inscribible el derecho de reversión expectante, sino también el declarado y, además, respecto de uno y otro, cabe también la inscripción de las transmisiones o gravámenes de que puedan ser objeto. Para estudiar este punto seguiremos la doctrina de la DGRN recaída en relación al mismo.

1. RESOLUCIONES DE LA DGRN SOBRE LA TRANSMISIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y EL PRINCIPIO DEL TRACTO SUCESIVO

En relación con la inscribibilidad del derecho de reversión y de su transmisión se ha pronunciado la DGRN en dos Resoluciones de 2001, en las que se aprecia la diferencia entre los dos estadios por los que atraviesa dicho derecho en función de que haya concurrido o no la causa que legitima su ejercicio.

1.º *La primera Resolución es la de 28 de julio de 2001.* Se trata de un supuesto en el que se presenta en el Registro una instancia solicitando la inscripción a favor de cierta sociedad de «los derechos de reversión que en su caso puedan tener lugar» respecto de ciertos terrenos que habían sido expropiados, sin que tales derechos hubieran sido objeto de declaración administrativa o judicial. A dicha instancia se acompañaba escritura de constitución de dicha sociedad en la que figuraban aportados tales derechos por personas que no resulta del Registro que fueran las expropiadas. El Registrador denegó la inscripción básicamente por dos motivos: a) la falta de cumplimiento del principio registral del tracto sucesivo por no acreditarse que los aportantes del derecho de reversión fueran los titulares expropiados ni sus causahabientes; y b) por entender que la reversión es una limitación del dominio inscrito que en tanto no sea objeto de declaración formal no es un derecho subjetivo presente y actual, sino un derecho potestativo o facultad jurídica que, por ministerio de la ley, forma parte del contenido del derecho expropiado. La sociedad recurrente entiende, por el contrario, que se trata de un derecho real administrativo de preferente adquisición, suspendido en su «ejercitabilidad».

La DGRN resuelve en los siguientes términos:

«SEGUNDO.—La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr. de 29 de mayo de 1962, 27 de abril de 1964, 7 de mayo y 7 de noviembre de 1971) son concordes en apreciar que el derecho de reversión surge en el momento en que se produce uno de los tres supuestos de hecho contemplados en el artículo 54.1 de la Ley de Expropiación Forzosa. En consecuencia, tal derecho no podrá inscribirse mientras no se acredite dicho cumplimiento.

TERCERO.—Ahora bien, cosa distinta ha de decirse de la cualidad de expropiado, a la cual se deben anudar los efectos de una hipotética reversión. Hay que tener en cuenta que la expropiación forzosa es una limitación del dominio, y, como dice la doctrina más autorizada, la causa de la misma es la utilidad pública o el interés social. Dicha causa afecta al objeto expropiado (cfr. art. 9 de la LEF) e incide continuamente sobre dicho bien, por lo que la persona expropiada tiene derecho de resolver la expropiación que ha llegado a ser infructuosa. La cualidad de expropiado y su derecho a una hipotética reversión está en la esencia misma de la expropiación, en su configuración constitucional como instrumento de la realización de fines de utilidad pública

o interés social (cfr. art. 33.3 de la Constitución). Ninguna expropiación puede mantenerse constitucionalmente si la causa no se consuma.

CUARTO.—Normalmente la cualidad de expropiado consta en el Registro sólo de manera implícita, pues en la inscripción de la expropiación consta la persona del anterior titular contra quien se dirigió el expediente; ahora bien, legalmente está reconocida la posibilidad de transmisión de tal cualidad, puesto que el derecho de reversión se reconoce a favor del expropiado y de sus causahabientes (cfr. art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa), por lo que los derechos que atribuye tal cualidad son perfectamente inscribibles por gozar de la inmediatez y eficacia erga omnes de todo derecho real. Pero para inscribir tales derechos han de concurrir todos los requisitos legales, y esencialmente, los de documentación pública y “tracto sucesivo”. También los requisitos establecidos por la normativa fiscal de que los actos traslativos estén liquidados de los Impuestos de Sucesiones o Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados».

2.º *La segunda Resolución es de 26 de noviembre de 2001.* En este caso, a diferencia del anterior, se trata de un derecho de reversión administrativamente reconocido. Lo que se presenta al Registro es una Resolución de la Delegación del Gobierno en el País Vasco reconociendo el derecho de reversión sobre tres fincas a favor de los herederos de los propietarios expropiados, cuyo derecho se vende en escritura pública a terceras personas. El Registrador deniega en este caso la inscripción porque considera que el reconocimiento de la reversión no es un título inscribible, siendo preciso que se complete el expediente de reversión en que conste la desafectación, se declare la reversión y se acredite la correspondiente valoración del bien y el pago del precio reversional. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia confirmó la calificación por entender que la inscripción de la reversión en el Registro requiere la existencia de un título binario en que, además de la declaración de su reconocimiento, se acredite la entrada en la posesión de los bienes y el acta de pago por parte de los revisionistas o retrocompradores. El Notario recurrente, por el contrario, entiende que no es precisa la consumación de la reversión, ya que el artículo 7 del Reglamento Hipotecario admite la inscribibilidad de titularidades reales en formación, y que el derecho de reversión es un derecho subjetivo en el que concurren las condiciones propias de los derechos reales.

En este caso, la DGRN reproduce los argumentos de la Resolución de 28 de julio, y añade como colofón un interesante fundamento en el que diferencia los tres estadios por los que puede atravesar el derecho de reversión, llegando a la conclusión de la inscribibilidad de los tres, en los siguientes términos: «*QUINTO.—En consecuencia, son tres los hitos del “iter” de la reversión que pueden tener acceso al Registro: 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. Nada obsta, reconocida la inscribibilidad del primer y el último paso de tal procedimiento, a la inscripción del segundo, que es análogo a un derecho real de adquisición, oponible a terceros, transmisible y perfectamente digno de protección registral».

2. COMENTARIO DE ESTAS RESOLUCIONES

Como vemos las resoluciones distinguen perfectamente entre la inscripción del derecho de reversión en su estado latente o cualidad de expropiado, y el derecho de reversión ya nacido y declarado.

1.º Inscripción o constancia de la cualidad de expropiado

Lo que se admite por la DGRN es el acceso al Registro de la cualidad de expropiado y ello aun cuando la reversión por estar latente no haya llegado a declararse y menos a consumarse.

La dificultad se plantea porque no hay norma legal que defina cómo ha de instrumentarse dicho acceso en los casos de expropiaciones anteriores a la reforma de 1999 (extremo que la DGRN no se cuestiona pues razona como si la modificación legal operase también respecto de expropiaciones anteriores). Se plantea, por tanto, la cuestión de si respecto de las expropiaciones anteriores cabe que el expropiado pueda pedir la constancia expresa en la inscripción de su cualidad de expropiado, y si esta petición la podrá hacer directamente ante el Registrador o si se requiere la intervención de la Administración expropiante, y si dicha constancia se podrá pedir con ocasión de su transmisión a un heredero o a un tercero.

2.º Inscripción de la declaración administrativa o judicial de reversión sin transmisión del dominio (por no haberse fijado y hecho el pago del precio de la reversión)

A favor de la posición de la DGRN en esta Resolución cabe citar, como apunta LASO MARTÍNEZ, la ejecutividad de las decisiones administrativas o la ejecutoriedad de las sentencias, y la conveniencia de dar publicidad a las situaciones jurídicas nuevas de transcendencia sobre el dominio, como ocurre con las medidas cautelares de carácter registral en el proceso contencioso-administrativo.

Sin embargo, tampoco en este caso la asimilación a los derechos reales civiles de adquisición preferente puede ser completa, ya que en esta fase no

siempre se conoce el precio de la reversión, y ni está definido en norma alguna el periodo de duración del asiento (puede ocurrir que no llegue a incoarse el expediente de retasación, o que fijado el precio no se pague), lo que dado el carácter indefinido del asiento llevaría a crear una carga irredimible.

Ante esta falta de regulación LASO propone seguir analógicamente el modelo normativo de la propia expropiación, mediante un tratamiento simétrico de la reversión, lo que llevaría a reflejar la declaración administrativa o judicial del derecho de reversión mediante un asiento de anotación preventiva con su duración ordinaria de cuatro años (prorrogables), conforme al artículo 86 de la Ley Hipotecaria. Esta anotación, o bien se cancelaría por caducidad por el transcurso del plazo, o bien se convertiría en inscripción definitiva cuando tenga lugar la consumación de la reversión con la transmisión del dominio al reversionista. En cuanto a la consignación del precio, podría admitirse a estos limitados efectos la consignación del justiprecio actualizado conforme al índice de precios (a la espera de la fijación definitiva del precio de la reversión).

Ahora bien, este estado intermedio del derecho de reversión ya declarado pero no consumado ha pasado, con la reforma de 1999, a un estado transitorio en la medida en que el nuevo artículo 55 de la Ley de Expropiación Forzosa prescribe, por un lado, que el importe del precio reversional por actualización de la indemnización lo fija la propia Administración en el mismo acuerdo en que reconozca el derecho y, por otro, que el pago, una vez fijado el precio, deberá hacerse en el plazo de tres meses bajo pena de caducidad del derecho de reversión.

3. RESOLUCIÓN DE LA DGRN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL TRACTO SUCESIVO RESPECTO DE LOS ACTOS DISPOSITIVOS SOBRE FINCAS OBJETO DE REVERSIÓN CUANDO LA EXPROPIACIÓN NO FIGURA INSCRITA

Este tema es tratado por la Resolución de 29 de junio de 2001. En este caso se presentó al Registro una escritura en la que el titular registral de determinada finca expone que la misma fue objeto de expropiación forzosa y que, como consecuencia de ella, quedaron cuatro parcelas sobrantes, que procede a describir, y respecto de las cuales ejercitó y obtuvo la reversión por parte de la Administración. Acreditada la reversión mediante la correspondiente resolución administrativa y la existencia de las cuatro parcelas sobrantes, acompañando el expediente de reversión, procede a la venta de dichas cuatro fincas a otra persona. El Registrador denegó la inscripción por considerar que la falta de la previa inscripción de la expropiación produce una discordancia con la situación extrarregistral que genera dudas sobre la identidad de la finca, y que se ha de subsanar mediante la inscripción previa de la expropiación, de la reversión y de las segregaciones de las parcelas sobrantes, y que si bien la expropiación

participa de la naturaleza y efectos propios de las situaciones jurídicas que tienen una publicidad que emana de la Ley, para que sea operativa ha de constar en el Registro que la causa de la adquisición fue una expropiación. El Notario recurrente afirma de contrario que la inscripción de dominio a favor de la Administración expropiatoria no es obligatoria conforme al artículo 62.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

La DGRN resuelve inscribir en base a que: *«De la documentación aportada —que consta de los planos oficiales de las fincas resultantes— resulta la esencia de todo el expediente expropiatorio —que podrá hacerse constar en el Registro mediante el mecanismo del tracto abreviado—, así como las parcelas sobrantes de la expropiación y que fueron objeto de la reversión, y las Resoluciones administrativas que dieron lugar a esta, por lo que ningún obstáculo existe para poder inscribir las parcelas objeto de la venta».*

4. COMENTARIOS DE ESTA RESOLUCIÓN.

José Manuel GARCÍA GARCÍA critica certeramente esta Resolución por estos motivos: *a)* los planos no constituyen título inscribible, según la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 31 de enero de 2001; *b)* el tracto abreviado es un concepto tasado legalmente que no puede aplicarse a casos distintos de los previstos expresamente por el artículo 20 de la Ley Hipotecaria; *c)* la legitimación civil para vender no la ostenta la vendedora por el hecho de ser antigua titular de la finca, sino por el hecho de ser titular del derecho de reversión; *d)* el adquirente solo puede ser considerado tercero del artículo 34 de la Ley Hipotecaria si adquiere basado en la confianza que le proporciona la legitimación dispositiva derivada de la inscripción de la reversión; *e)* el principio de legalidad del artículo 18 de la Ley Hipotecaria exige que el Registrador califique los distintos títulos que integran el *iter* transmisivo del dominio de la finca anteriores a la actual venta a terceros.

Además, el argumento del notario no se puede admitir porque la excepción del artículo 62 del Reglamento de Expropiación Forzosa se refiere solo a las fincas no inmatriculadas, y la del caso lo estaba.

5. LA LEGITIMACIÓN DE LOS REVERSIONISTAS Y LA APLICACIÓN DEL TRACTO REGISTRAL

Dado que el derecho de reversión es un derecho transmisible y dado el largo lapso de tiempo que puede transcurrir entre la expropiación y la reversión (especialmente en el caso de las expropiaciones anteriores a la reforma de 1999), es muy plausible la hipótesis de que en dicho periodo de tiempo se

hayán producido transmisiones del derecho, *inter vivos* o *mortis causa* (con el agravante en este último caso de que en muchos casos los herederos no habrán inventariado el mismo).

Ante tal situación se plantea la cuestión de si el Registrador ha de inscribir el derecho a favor del beneficiario de la declaración administrativa de su reconocimiento, prescindiendo de los títulos intermedios, o si ha de aplicar el principio registral del tracto, en su versión ordinaria o abreviada. Es indudable que quien solicite la reversión habrá de acreditar que su derecho trae causa del expropiado mediante la justificación de la cadena de transmisiones. LASO plantea dos posibles posiciones. En primer lugar, la ortodoxa que parte de que no hay razones para no aplicar el tracto. Esta es la posición que parece seguir la DGRN en una de las Resoluciones citadas (si bien admite el tracto abreviado). Y otra más flexible bajo la idea de que al expropiado no se le puede exigir la diligencia normal, entendiendo que en la práctica la interpretación más usual será la de que admitida administrativa o judicialmente la legitimación del solicitante de la reversión, esta decisión será suficiente también para la inscripción.

En opinión de LASO no es necesaria la aplicación del tracto registral, pues la cadena de transmisiones se ha de acreditar ante la Administración, pero no ante el Registrador. No comparto esta opinión, pues si, como hemos afirmado, el derecho de reversión, incluso en su estado potencial o latente anterior al cumplimiento de la *conditio iuris* de la desafección del fin expropiatorio, es un verdadero derecho subjetivo de contenido patrimonial y de carácter real, susceptible de transmisión, y si la Ley prevé su inscripción como condición de oponibilidad, no hay razón alguna para excluirlo del juego de los demás principios hipotecarios que no resulten contradictorios con su naturaleza, y menos en el caso del principio del tracto sucesivo directamente relacionado con la legitimación para el ejercicio del derecho. Esta misma tesis es la que aparece avalada por la DGRN desde su Resolución de 29 de noviembre de 1978.

IX. INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LA CONSUMACIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LA TRANSMISIÓN DE LA FINCA AL REVERSIONISTA

En este caso estamos en presencia de un título traslativo del dominio que como tal no plantea dificultad para su admisión en el Registro de la Propiedad. No obstante, la falta de regulación vuelve a manifestarse en relación con los siguientes problemas:

1. EXISTENCIA DE OBRAS NUEVAS Y OTRAS MODIFICACIONES HIPOTECARIAS SOBRE LA FINCA

Las edificaciones y construcciones que la Administración o el beneficiario hayan realizado en la finca expropiada se transmiten junto con la finca a la que se han incorporado por accesión al reversionista, sin perjuicio de su contabilización —en la parte no amortizada— en la retasación a efectos de fijar el precio de la reversión (cfr. art. 55.2 de la Ley de Expropiación Forzosa).

En el caso de que sobre la finca expropiada se hubieren realizado operaciones de segregación o división, la carga reversional se habrá arrastrado a cada una de las fincas resultantes, de modo que la reversión podrá ejercitarse sobre todas ellas o solo sobre parte de las mismas (cfr. art. 31 del Reglamento Hipotecario en relación con los bienes que el concesionario adquiera por expropiación). No obstante este es un punto dudoso, en el que también podría defenderse la tesis de que del mismo modo que la Administración está obligada a expropiar el todo en caso de expropiaciones parciales, cuando la conservación del resto resulte antieconómica para el expropiado, igualmente aquí cabría entender que si el reversionista quiere ejercitar su derecho ha de estar dispuesto a readquirir el bien expropiado en su totalidad, aunque la finca hubiese sido objeto de división o segregación tras la expropiación.

En el caso de que la finca expropiada se hubiere agrupado junto con otras, la reversión requerirá una operación previa de desagrupación, para lo que podrá servir de título formal la resolución que ponga término al propio expediente de reversión.

2. EXISTENCIA DE CARGAS O DERECHOS SOBRE LA FINCA REVERTIDA

Si se trata de cargas ya existentes en el momento de la expropiación que hubieren subsistido a la misma por su carácter compatible con la finalidad de la expropiación y consiguiente destino de los bienes (cfr. artículos 8 de la Ley de Expropiación Forzosa y 32 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008), entiendo que la reversión no produce su extinción y no serán objeto de cancelación. Entre estas cargas podrán figurar también aquellas que no pudieron ser canceladas al tiempo de la expropiación por no haberse seguido el expediente con sus titulares (vid. Resolución de 13 de julio de 1989, que no permitió la cancelación de dos anotaciones de embargo anteriores a la expropiación al no haberse citado en el expediente a sus titulares).

Por el contrario, cuando se trate de cargas o derechos constituidos con posterioridad (por ejemplo, una concesión administrativa) esta deberá ser objeto de cancelación por aplicación del principio de prioridad con su consiguiente efecto de purga de las cargas posteriores, ya que la reversión al implicar un efecto reso-

lutorio impone la restitución de las respectivas prestaciones con la devolución de lo recibido en las condiciones que tuviera en el momento de recibirlas. Por tanto, la reversión no es solo el derecho a recuperar la finca expropiada, sino a recuperarla libre de las cargas constituidas con posterioridad a la expropiación (3).

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, Fermín: *Manual de expropiación forzosa y obras públicas*. Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales, Madrid, 1979.
- ARNAIZ EGUREN, Rafael: *La inscripción registral de los actos urbanísticos*, Marcial Pons, 1999.
- ÁLVAREZ CIENFUEGOS, José María: «Un ejemplo de oportunismo legislativo: la modificación del derecho de reversión en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación», en *Revista Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 425.
- BASSOLS COMA, Martín: «Panorama del Derecho Urbanístico español: balance y perspectivas», en *Revista del Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 166, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 2002.
- GARCÍA GARCÍA, José Manuel: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Tomo V, *Urbanismo y Registro*, Civitas, 1998.
- «Tracto sucesivo. Tracto abreviado. Expropiaciones y reversión no inscritas. Posibilidad de suplirlas con los datos aportados (Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 29 de junio de 2001)», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 669, enero-febrero de 2002.
- GÓMEZ PARRA, Lorenzo: «El derecho de reversión en el Registro de la Propiedad. Comentarios a la Resolución de 29 de junio de 2001», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 690, julio-agosto de 2005.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Carlos: *La indemnización en la expropiación forzosa de los arrendamientos urbanos*, ed. Tecnos, Madrid, 1993.
- GÓMEZ-FABRA, José Luis: «La expropiación forzosa y el Registro de la Propiedad», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 681, enero-febrero de 2004.
- LASO MARTÍNEZ, José Luis: «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)», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 681, enero-febrero de 2004.

(3) ¿*Quid iuris* cuando la reserva reversional se hizo constar en el Registro después de inscribir la expropiación? La cuestión no es sencilla, pues no cabe invocar sin más el principio de prioridad registral para resolverla, sino que requiere poner en juego otras dos cuestiones interrelacionadas: la del momento en que nace el derecho de reversión como derecho de adquisición preferente y abandona su estado latente (momento que condiciona el régimen legal por el que se ha de regir), y la posible aplicación retroactiva de la reforma del artículo 54, número 4 de la Ley de Expropiación Forzosa, en el sentido de permitir la constancia de la reserva reversional respecto de expropiaciones ya consumadas con anterioridad a su entrada en vigor.

— «Previsiones y conjeturas en las relaciones del urbanismo con el sistema registral», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 657, enero de 2000.

LASO MARTÍNEZ, José Luis, y LASO BAEZA, Vicente: *El aprovechamiento urbanístico*, ed. Marcial Pons, 1995.

LASO BAEZA, Vicente: «Matizaciones a la constancia de la reversión en la inscripción de las expropiaciones urbanísticas», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 7000, marzo-abril de 2007.

PERA VERDAGUER, Francisco: *Expropiación forzosa*, ed. Bosch, Barcelona.

RESUMEN

DERECHO DE REVERSIÓN REGISTRO DE LA PROPIEDAD

La finalidad de este trabajo es profundizar en el estudio del derecho de reversión expropiatoria, que el autor reivindica como una figura vinculada al Derecho civil e hipotecario, y no sólo al Derecho administrativo, en tanto que derecho subjetivo de carácter patrimonial susceptible de tráfico jurídico y de inscripción registral. Para ello, partiendo de la idea de que la reversión constituye una garantía del derecho de propiedad, al limitar su expropiación en la medida en que esta sólo mantendrá su legitimidad y razón de ser en tanto se mantenga la causa que le dio origen, se analizan los distintos supuestos en que procede la reversión y sus excepciones, así como la justificación y el origen normativo de unos y otras, con especial referencia a los casos de las expropiaciones urbanísticas. Particular atención se dedica a las distintas teorías que se han formulado sobre su naturaleza jurídica, abogando por considerar asimilable el derecho de reversión a un derecho real de adquisición preferente aunque con un régimen sui generis.

A partir de este análisis se entra en la segunda parte del trabajo a revisar las relaciones entre el derecho de reversión y el Registro de la Propiedad, tomando como referencia la importante reforma que la Ley de Ordenación de la Edificación de 1999 operó en esta materia al modifi-

ABSTRACT

RIGHT OF REVERSION PROPERTY REGISTRATION

The purpose of this paper is to provide a close study of the right of expropriatory reversion. The author claims that the right of expropriatory reversion is a concept linked not merely to administrative law, but to civil law and mortgage law, as it is a subjective right that a) concerns assets, b) may be traded and c) may be registered. The paper begins with the idea that reversion guarantees property rights, because it limits their expropriation; after all, expropriation remains lawful and meaningful only so long as the original cause of expropriation exists. An analysis is offered of the different cases in which reversion is in order and the exceptions to those rules, including the justification and legislative origin of both the normal cases and their exceptions. Special reference is made to cases of expropriation for development reasons. Particular attention is paid to the different theories about the legal nature of reversion; the author advocates the idea that the right of reversion may be compared to a pre-emption right in real property, albeit under a very sui-generis system of rules.

On the base of this analysis, the second part of the paper reviews the relationships between rights of reversion and the property registration system. The landmark event in this issue is the important reform effected by the 1999 Building Law, which

car la redacción del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, y en particular distinguiendo como objeto de inscripción diferenciados entre el derecho de reversión en estado latente que resulta de la mera cualidad de expropiado, el derecho de reversión ya nacido por concurrir uno de los supuestos habilitantes y declarado administrativa o judicialmente y, finalmente, el derecho de reversión consumado por medio de la retransmisión de la finca expropiada a su antiguo propietario o a sus causahabientes. Se analizan detenidamente las consecuencias que la reforma de 1999 supuso en cuanto a la eficacia de la constancia del derecho de reversión, o la falta de la misma, en las relaciones con los terceros adquirentes de derechos sobre la finca, mediante la aplicación en este ámbito del principio de oponibilidad, superando el planteamiento legal anterior basado en la prevalencia del derecho reversional al margen de su publicidad registral, que algunos autores habían justificado como una manifestación del artículo 37 de la Ley Hipotecaria al considerar publicada implícitamente su existencia en la inscripción del propio título expropiatorio. Igualmente se estudian todos los aspectos relativos al desenvolvimiento registral de la reversión: desde la aplicación del principio de rogación, al del tracto sucesivo (dado el carácter transmisible del derecho de reversión), pasando por su cancelación formal. Todos estos aspectos han generado numerosas dudas doctrinales y prácticas por la parquedad de la normativa existente, que en parte ha sido paliada por el cuerpo de doctrina que ha ido construyendo la Dirección General de los Registros y del Notariado en la materia, a la que se dedica una atención preferente.

amended the wording of article 54 of the Expropriation Act. One particular feature of the reform was to draw a distinction between latent rights of reversion (which result from the mere fact of expropriation), active rights of reversion (triggered by activating circumstances and declared by administrative or judicial authorities) and, lastly, consummated rights of reversion (consummated through the re-transfer of the expropriated property to its former owner or the successors of its former owner), as different objects of registration. A careful analysis is given of the 1999 reform's consequences in terms of the efficacy of the recording of rights of reversion (or lack thereof) in relations with third-party purchasers of rights in property, through the application of the rule of enforceability. This was an improvement over the previous legal position, based on the prevalence of the right of reversion regardless of whether it received registration publicity. Some authors used to justify this standpoint as a manifestation of article 37 of the Mortgage Act, considering the existence of the right of reversion to have been implicitly publicized in the entry registering the title of expropriation. The paper moreover looks at all the points concerning the involvement of registration with reversion, from the rule of petition to the rule of chain of title (given the transmissibility of rights of reversion), including the formal cancellation of rights of reversion. All these points have been the focus of numerous doubts in legal thought and practice due to the scarcity of pertinent legislation. The scarcity has been partly palliated by the body of doctrine built on the subject by the Directorate-General of Registries and Notarial Affairs, which the paper highlights.

(Trabajo presentado el 3-5-2011 y aceptado para su publicación el 18-7-2011)