

## 2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

*LA REVERSION DE LOS BIENES EXPROPIADOS* (SENTENCIA DE 2 DE NOVIEMBRE DE 1976).

### I. ANTECEDENTES

1. El 5 de septiembre de 1935, el Ayuntamiento de Madrid acordó la expropiación de un solar en la calle de Hilarión Eslava. El Ayuntamiento, después de destinar una parte del solar a viales, incluye el resto en el Inventario de Bienes Municipales con destino a la venta.

2. El 17 de abril de 1970, los propietarios del inmueble presentan un escrito dirigido al Alcalde solicitando la reversión de la parte del solar no destinado a viales, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 63 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, por haber transcurrido tiempo más que suficiente para la ejecución del proyecto que motivó la expropiación. Y no habiéndose dictado resolución expresa a aquella petición, por escrito de 4 de agosto de 1970 denunciaron la mora.

3. El 30 de abril de 1973, los propietarios presentan un nuevo escrito dirigido al Ayuntamiento, en el que haciendo referencia al anterior escrito y teniendo en cuenta que habían transcurrido más de dos años sin que la Administración se hubiese pronunciado, había llegado el momento de formular el derecho de reversión. El 31 de julio de 1973 denuncian la mora.

4. Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta, la Audiencia de Madrid dictó sentencia el 5 de noviembre de 1974, en la que se declaraba haber lugar al derecho de reversión en la parte edificable del solar.

5. El Ayuntamiento interpuso recurso de apelación contra la sentencia de la Audiencia, que fue desestimado por la sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1976.

### II. LA SENTENCIA DE 2 DE NOVIEMBRE DE 1976

Esta sentencia (de que fue ponente Adolfo Carretero), en sus considerandos segundo y tercero sienta la siguiente doctrina:

«Considerando que la cuestión que plantean ambas partes consiste en determinar si los demandantes en Primera Instancia ejercitaron el derecho de reversión, que les fue reconocido en la sentencia apelada, lo fue de forma directa y sin que hubiese sido precedido del preaviso del propósito de ejercitarlo, que previene el artículo 64, 2, del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957, del que se desprende la necesidad de que el propietario expropiado realice ante la Administración una

declaración de voluntad, advirtiéndolo a la Administración expropiante de su propósito de ejercitar la reversión, cuya falta privaría al expropiado del requisito habilitante para solicitarla en forma.

Considerando que el 17 de abril de 1970, los demandantes dirigieron un escrito al Alcalde de Madrid, como Presidente de la Gerencia, exponiendo que expropiado un solar de su propiedad el 5 de septiembre de 1935, sin haberse ejecutado el proyecto que determinó la expropiación, se procediese, como se suplicaba literalmente, 'a abrir un expediente de revisión a su favor', según el artículo 63 del Reglamento de Expropiación Forzosa, y transcurridos tres años sin obtener contestación, el 30 de abril de 1973 volvieron a formular escrito, en el que alegaban que habiendo puesto en conocimiento de la Administración, el 17 de abril de 1970, su deseo de ejercitar la reversión, anunciando con carácter previo la advertencia del artículo 64, 2, del Reglamento de Expropiación Forzosa, de acuerdo con este precepto, por haber transcurrido más de dos años sin que se les haya notificado resolución al respecto, tenga por formulado el ejercicio del derecho de reversión, de cuyos antecedentes se deduce que se han cumplido los requisitos exigidos por el citado Reglamento, ya que el preaviso tiene por finalidad dar a conocer la intención de formular en su día el derecho de reversión y de conceder un plazo de dos años a la Administración para obrar en consecuencia a la vista de todos los elementos de juicio que abonen la procedencia de la misma, teniendo el preaviso la función de preparar la reversión, y por ello no es necesario que el escrito de advertencia o preaviso se confeccione con formulismos concretos, sino que basta con que revele el anuncio del interesado, identificando los bienes sobre los que ha de recaer la reversión, como así lo ha interpretado la sentencia de esta Sala de 18 de mayo de 1971.»

### III. COMENTARIO

#### 1. *El derecho de reversión*

La reversión constituye una de las garantías fundamentales del administrado. Si lo que justifica y legitima la privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos en que la expropiación consiste (art. 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa) es la realización de un fin de utilidad pública o de interés social, así declarado con los requisitos formales que la ley establece (arts. 9-14), lógico es que cuando no se produzca la afectación al fin concreto que determinó la expropiación, se reconozca al expropiado el derecho a recobrar el bien expropiado. De aquí que se haya configurado la reversión como un derecho real administrativo de adquisición (1). Como dice una sentencia de 22 de abril de 1967, «según tiene declarado el Tribunal Supremo en sentencias de 29 de mayo de 1962 y 27 de abril de 1964, el derecho de reversión no es continuación de un expediente de expropiación forzosa ya terminado, sino un derecho otorgado en determinados casos a los que fueron dueños de fincas expropiadas, y amparado por la legislación vigente cuando trate de ejercitarse» (2).

El artículo 67 de la Ley del Suelo (texto refundido vigente), superando las dudas planteadas en la doctrina y la jurisprudencia, reconoce con generalidad el derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas y lo remite al régimen común de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa.

(1) Así, en nuestro trabajo *Los derechos reales administrativos*, Madrid, 1975, pág. 47.

(2) Así, en mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, 2.ª ed., Madrid, 1976, págs. 440-441.

## 2. *Los requisitos del derecho de reversión*

Para que proceda la reversión han de darse los requisitos exigidos por la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa. En definitiva, el requisito esencial es la no afectación del bien al destino previsto. Toda la normativa legal y reglamentaria trata de arbitrar los medios para que los expropiados o sus causahabientes puedan, cuando se dé aquel presupuesto esencial, recuperar la propiedad de que se vieron privados.

Adquiere especial relieve el supuesto—que es, naturalmente, dada la irresponsabilidad de la Administración, el normal—de que no producida la afectación y siendo evidente que no llegará a producirse, no se produce notificación alguna al expropiado. A este supuesto se refiere el apartado 2 del artículo 64 del Reglamento de Expropiación Forzosa, que dispone: «En todo caso, transcurridos cinco años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio, o dos años desde la fecha prevista a este efecto, los titulares de aquellos bienes o derechos o sus causahabientes podrán advertir a la Administración expropiante de su propósito de ejercitar la reversión, pudiendo efectivamente ejercitarla si transcurren otros dos años desde la fecha de aviso sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio.»

Para que el precepto sea aplicable bastará, pues, el transcurso de los plazos señalados sin que se hubiese iniciado la ejecución de las obras o establecido el servicio.

Ahora bien, transcurridos estos plazos no nace, sin más, el derecho de reversión. Es necesario algo más: la advertencia a la Administración de que se va a ejercitar la reversión. Y sólo si transcurren dos años desde esta advertencia sin que se hubiese iniciado la ejecución de las obras o establecido el servicio es cuando queda expedito el procedimiento de reversión.

## 3. *Interpretación antiformalista del requisito de la advertencia previa*

El Ayuntamiento de Madrid, obstinado en obstaculizar el ejercicio del derecho de reversión, trató de defender que se había ejercitado el derecho de reversión en forma directa, sin la advertencia previa, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 64, 2, del Reglamento. Lo que suponía una interpretación formalista del precepto reglamentario. Pues sólo así podría negarse el carácter de advertencia reglamentaria al escrito presentado el 17 de abril de 1970.

La lectura del escrito de 17 de abril de 1970 pone más que de manifiesto el propósito. El aviso se hacía, en definitiva, con todos los requisitos exigidos por el artículo 64, 2, del Reglamento de Expropiación Forzosa. Si tras de este escrito se hubiera acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa hubiera sido admisible la tesis de la Gerencia; pero el expediente demuestra que no fue así, sino que los expropiados aguantaron pacientemente el plazo de los dos años para formular el definitivo escrito y tras ello acudir al contencioso-administrativo.

Resulta absurdo que la Gerencia Municipal de Urbanismo pretenda exigir un formulismo para este escrito en este caso, que la ley no exige. El aviso, el propósito, el deseo de los propietarios de ejercitar la reversión, es manifiesto, por lo que no puede mantenerse en modo alguno la tesis sustentada por la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Y así lo había reconocido una sentencia de 8 de mayo de 1971, que al estudiar un caso análogo, en el que se ponía en tela de juicio aquel pro-

pósito, no dudó en dar todos los efectos al primitivo escrito, para entender cumplimentado el requisito de la advertencia exigido por el artículo 64, 2, del Reglamento de Expropiación Forzosa.

La sentencia ahora comentada reitera la doctrina de ésta de 8 de mayo de 1971 y, con buen criterio, sienta la doctrina general de que *teniendo el preaviso la función de preparar la reversión..., no es necesario que el escrito de advertencia o preaviso se confeccione con formalismos concretos, sino que basta con que revele el anuncio del interesado, identificando los bienes sobre los que ha de recaer la reversión.*

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ