



Referencia: Iglesias González, F. (2022). Alcance de la afectación y desafectación del dominio público y sus efectos sobre el derecho de reversión. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 156-172. <https://doi.org/10.24965/reala.11105>

Alcance de la afectación y desafectación del dominio público y sus efectos sobre el derecho de reversión

Scope of the affectation and disaffectation of the public domain and its effects on the right of reversal

Iglesias González, Felipe
Universidad Autónoma de Madrid (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1380-6738>
felipe.iglesias@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid. Líneas de investigación: derecho urbanístico, derecho a la vivienda, dominio público, régimen jurídico actuación administrativa.

RESUMEN

La mecánica de la afectación y desafectación para distinguir los bienes patrimoniales de los demaniales se encuentra en evidente crisis. Frente a la legislación y doctrina que continúan afirmando la necesidad de la afectación y desafectación formal, una nítida jurisprudencia enfatiza tanto la necesidad de afectación material como la existencia de desafectación tácita. Esta línea jurisprudencial tiene un evidente efecto en el ejercicio del derecho de reversión en supuestos expropiatorios. De esta forma, una línea jurisprudencial, ciertamente minoritaria, reconoce el derecho de reversión bien cuando se demuestra la falta de afectación material, bien cuando se acredita la existencia de una desafectación tácita. Sin embargo, una jurisprudencia mayoritaria supera este análisis, haciendo hincapié, por ejemplo, en el cumplimiento de la finalidad urbanística conjunta.

PALABRAS CLAVE

Dominio público; Afectación material; Desafectación tácita; Derecho de reversión.

ABSTRACT

The assignment and reversal mechanism separating public assets and publicly owned assets is in a clear state of crisis. Whereas the legislation and academic legal opinion affirm the need for formal assignment and reversal, a clear line of case law emphasises the practical need for material assignment and tacit reversal. This case law clearly acknowledges the right of reversion in the event of expropriation when there is no material assignment, or when a tacit reversal is proven. However, the majority of the case law goes beyond this analysis and focuses instead on the accomplishment of the overall urban purpose.

KEYWORDS

Public domain; Material assignment; Tacit reversal; Right of reversion.

SUMARIO

ABREVIATURAS. 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA AFECTACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO. LA RELEVANCIA DE LA AFECTACIÓN MATERIAL. 3. LA DESAFECTACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. ALCANCE DE LA DESAFECTACIÓN TÁCITA. 4. DISCUSIÓN Y RESULTADOS. EFECTOS DE LA AFECTACIÓN Y DESA-

FECTACIÓN SOBRE EL DERECHO DE REVERSIÓN. 4.1. EFECTOS DE LA FALTA DE AFECTACIÓN MATERIAL SOBRE EL DERECHO DE REVERSIÓN. 4.2. DISTINCIÓN ENTRE FALTA AFECTACIÓN MATERIAL Y PARCELAS SOBRANTES. 4.3. EFECTOS DE LA DESAFECTACIÓN TÁCITA SOBRE EL DERECHO DE REVERSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABREVIATURAS

- LEF:** Ley de 16 de diciembre 1954 de expropiación forzosa.
LOE: Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.
LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
RBEL: Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RGU: Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978 de 25 de agosto.
STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

1. INTRODUCCIÓN

Resulta claro que la mecánica de la afectación y desafectación para distinguir los bienes patrimoniales de los bienes demaniales se encuentra en evidente crisis. Por una parte, en la práctica real hay un número considerable de bienes patrimoniales que, a pesar de no haber sido formalmente afectados a un uso o servicio público, se encuentran materialmente destinados a fines públicos¹. Por otra, la propia legislación no ha podido evitar reconocer la existencia de bienes que, a pesar de no ser formalmente dominio público, les resulta aplicable alguno de los privilegios que caracterizan al dominio público² o ha establecido por Ley el carácter patrimonial de conjuntos de bienes que se destinan (o se han destinado) a usos o servicios públicos³.

Finalmente, la jurisprudencia ha huido en múltiples ocasiones de las formalidades para determinar la existencia o inexistencia del dominio público y ha terminado por convertir los actos de afectación y desafectación en meros indicios no determinantes del carácter demanial o patrimonial de los inmuebles de titularidad pública.

Analizamos, a continuación, la situación actual de las técnicas de afectación y desafectación, para ponerlas en relación con el derecho de reversión, auténtica prueba del alcance real de la afectación y desafectación del dominio público.

2. LA AFECTACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO. LA RELEVANCIA DE LA AFECTACIÓN MATERIAL

La normativa reguladora del dominio público continúa manteniendo los cánones tradicionales reguladores de la mecánica de la afectación y desafectación del dominio público, impertérrita ante las construcciones jurisprudenciales (y académicas) que enfatizan esquemas diferentes para la afectación y desafectación de los bienes demaniales.

La LPAP parte de una definición del dominio público que pivota sobre la afectación, estableciendo en su artículo 5.1 que «son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales». A estos efectos, la LPAP continúa estableciendo que la afectación «deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente» (art. 66.1 LPAP), contemplando como única excepción legal que la afectación derive «de una norma con rango legal»⁴, de forma que la norma

¹ Baste al efecto los ejemplos que utiliza Chinchilla Marín (2001, p. 171).

² *Vid.*, al respecto, art. 30.3 LPAP.

³ *Vid.* Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (arts. 29.1 y disposición adicional 2.^ª) o Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras, en relación con el patrimonio aeroportuario (art. 9).

⁴ Una de estas modalidades de afectación legal (y que por lo tanto no precisaría de acto administrativo expreso) se encontraría en el propio art. 5.3 LPAP que prevé que «los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público». De esta forma, cualquier oficina propiedad de la Administración General del Estado (o del resto de organismos públicos) tendrá la consideración «en todo caso», esto es

establece que la afectación a través de acto administrativo expreso es el mecanismo más idóneo⁵, la regla general⁶ o el supuesto ordinario⁷.

Además de esta afectación por acto administrativo, que tradicionalmente se denomina formal o expresa, se prevén las siguientes modalidades de afectación que podríamos denominar implícita⁸ y que surten, se dice expresamente, los mismos efectos que la afectación formal (art. 66.2 LPAP): i) Afectación por expropiación forzosa; ii) Afectación por la aprobación por Consejo de Ministros de planes y proyectos cuando de «ellos resulte la vinculación de bienes o derecho determinados a fines de uso o servicio público» o iii) Afectación de bienes muebles. Igualmente, puede considerarse como afectación implícita la adscripción regulada en el art. 73 LPAP.

El art. 66.2 LPAP también contempla mecanismos que podríamos denominar como afectación tácita, aunque no utiliza esta expresión, tales como: i) Afectación por utilización pública, notoria y continuada por la Administración de bienes para un servicio o para un uso público, sin que se establezca cuál es el plazo requerido para que esta modalidad de afectación sea eficaz y ii) Afectación por prescripción adquisitiva, debiéndose entender que la modalidad anterior es diferente de los mecanismos legales de la prescripción adquisitiva. Esta definición legal de las modalidades de afectación mejora con creces la limitada previsión que al respecto se recogía en la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, que se limitaba a recoger la afectación formal en su art. 123.

De esta forma, la LPAP recoge prácticamente todas las modalidades de afectación que, por ejemplo, propusieron Parejo Gámir y Rodríguez Oliver (1976, p. 20), desde la afectación por norma, pasando por la afectación expresa, la implícita (por expropiación o aprobación de planes y proyectos) o la presunta (por prescripción adquisitiva o por utilización pública, notoria y continuada por la Administración de bienes).

La normativa patrimonial autonómica ha sido algo más atrevida a la hora de denominar las modalidades de afectación; por ejemplo, la legislación patrimonial catalana prevé la afectación al uso general o a los servicios públicos «implícita de planes, programas, proyectos o resoluciones aprobados por el Gobierno de la Generalidad»⁹.

Finalmente, el RBEL (art. 8) recoge la regulación más completa de la afectación de los bienes de las Administraciones Locales, distinguiendo tres clases: i) Expresa: mediante un expediente en que se acredite la oportunidad y legalidad de la afectación; ii) Implícita: no se requiere un expediente administrativo específico sino que se entiende afectado un bien cuando la corporación local ha manifestado su voluntad con iguales o superiores requisitos que para la afectación expresa; se da en dos supuestos: aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana y con la aprobación de los Planes de obras y servicios; iii) Presunta o tácita: no se requiere de ningún acto formal, de forma que la afectación de determinados bienes locales al dominio público se produce por el paso del tiempo, contemplándose dos supuestos: que un bien patrimonial sea utilizado de un modo general durante veinticinco años y que la Corporación Local adquiera por usucapión (de acuerdo a las reglas generales del Derecho Civil) un bien privado que haya sido utilizado por la generalidad.

La gran diferencia cualitativa que presenta la afectación en el ámbito local es la relativa a la afectación «automática» a través de la aprobación del planeamiento urbanístico, regla que, naturalmente, únicamente puede funcionar mecánicamente para los bienes de titularidad pública local (nunca para los de titularidad privada¹⁰, ni con respecto a los que resulten titularidad de otras Administraciones públicas¹¹), pero que provoca evidentes efectos sobre los mecanismos de afectación y desafectación de los bienes de otras Administraciones públicas. De esta forma, la afectación automática a través del planeamiento prevista en el art. 8.4 RBEL jugará directamente en relación con los bienes que sean en ese momento titularidad de la Administración local, pero, inevitablemente, se diferirá su aplicación a aquellos terrenos que, aunque el planeamiento dibuja

(puede interpretarse) sin necesidad de afectación formal, de bien demanial, sin perjuicio (obvio es) de su eventual desafectación en el supuesto de no mantenerse el uso de oficinas.

⁵ *Vid.*, en este sentido, González García (2005, p. 90).

⁶ Así lo afirma expresamente Climent Barberá (2004, p. 718).

⁷ *Vid.*, en este sentido, Rodríguez-Arana (2007, p. 93).

⁸ *Vid.*, en idéntico sentido, Climent Barberá (2004, p. 720).

⁹ *Vid.* art. 8.1.c) del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña. En similar sentido, la legislación patrimonial aragonesa contempla, además de la aceptación formal y de las modalidades recogidas en la legislación patrimonial estatal, la afectación por la «aprobación por el Gobierno de Aragón de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público» (art. 83.1.d del Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre).

¹⁰ En idéntico sentido, se manifiesta Escuin Palop (1999, p. 64).

¹¹ Se analiza esta cuestión en Iglesias González (2016).

afectos a un uso o a un servicio público, todavía no son propiedad de la Administración municipal y que pasarán a serlo en el momento en el que se apruebe y sea firme en vía administrativa el correspondiente proyecto de equidistribución¹², tal y como se prevé expresamente en el art. 124 del RGU. En conclusión, los terrenos que se deriven de la cesión del correspondiente porcentaje de aprovechamiento urbanístico se incorporarán al Patrimonio municipal del suelo, habida cuenta su carácter patrimonial, mientras que todos los que se deriven de cesiones dotacionales se afectarán al dominio público¹³ cuando se apruebe la reparcelación, puesto que con anterioridad será de propiedad no municipal (esto es, privada); de forma que, no basta con la aprobación del planeamiento para la afectación demanial, sino que es necesaria la aprobación (y firmeza en vía administrativa) de la reparcelación¹⁴.

A la vista de todo lo anterior, para que un bien de titularidad de una Administración pública pase a ser dominio público, y le resulte aplicable las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, resulta necesario que la Administración competente acuerde su afectación en cualquiera de las modalidades analizadas, con evidente predominio de la afectación formal.

Esta situación legal coincide plenamente con el énfasis que la doctrina ha venido realizando sobre la afectación como elemento clave del dominio público. Desde García de Enterría (1954, p. 20) hasta García-Trevijano Fos (1959, p. 18), pasando por Ariño Ortiz (1973, p. 45), Sánchez Blanco (1979, p. 232) o Sainz Moreno (1999, p. 491).

Pero, ¿y si el bien en cuestión, a pesar de la afectación formal, no se destina materialmente al fin previsto? ¿Puede haber real afectación sin que un bien se destine efectivamente a un uso o a un servicio público? ¿Tiene sentido que un inmueble se considere inalienable si no se dedica efectivamente a un uso o servicio público?

La respuesta a todas estas preguntas es rotunda a la vista de la legislación que hemos analizado. Una vez afectado un bien al dominio público (formalmente por una norma, por un acto expreso o de forma automática, implícita, tácita o presunta)¹⁵ le resultará aplicable el régimen jurídico del dominio público hasta su

¹² En este sentido, la STSJ de Madrid de 23 de febrero de 2007 (JUR 2007\265374; rec. núm. 359/2006) concluye: «Es cierto que el art. 8.4 dispone que la alteración de la calificación jurídica se produce automáticamente con la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obra, pero también lo es que el art. 3.1 establece que sin perjuicio de la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la aprobación de los Planes, la afectación de los inmuebles al uso público se producirá, en todo caso, en el momento de la cesión de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística, por lo que se hace preciso analizar ésta, especialmente cuando se trata de suelo total o parcialmente sin desarrollar».

En similar sentido, la STSJ de Cataluña de 30 mayo de 2007 (JUR\2007\303045; rec. núm. 37/2007) concluye que «ineludiblemente una figura de planeamiento urbanístico por su mera naturaleza se halla imposibilitada de producir una transmisión de una titularidad dominical o de otro orden o una transmutación de esa titularidad ya que sólo por los procedimientos de gestión o ejecución urbanística puede lograrse esa resultancia».

¹³ Interpretación que queda corroborada con la expresión del apartado segundo del mismo art. 124 del RGU que prevé que «los terrenos que el plan destine al dominio público municipal quedarán afectados al mismo sin más trámites».

¹⁴ Interesante, a estos efectos, resulta la posición de Bremond Triana (2011a, p. 30) que niega que la afectación automática del RBEL pueda ser aplicada a los bienes afectos a servicios públicos a la vista del diferente tratamiento que, precisamente, en relación con la afectación, se establece en el RBEL para los bienes destinados a un uso público (art. 3) y los destinados a un servicio público (art.4). Idéntica argumentación se puede encontrar en Bremond Triana (2011b).

Aun tratándose de un argumento inteligente, muy bien articulado y defendible *lege ferenda*, no puede dejar de tenerse en cuenta que estos preceptos son superados por la alteración automática de la calificación de los bienes locales recogida en el art. 8.4 RBEL a través del planeamiento urbanístico. Hoy por hoy, todos los terrenos destinados a dotaciones públicas (incluidos los equipamientos) deben destinarse a un uso o a un servicio público, lo que provoca, inevitablemente, su afectación «automática» a un uso o servicio público desde el momento de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento de que se trata, y esto es lo que se establece, con meridiana claridad, en el citado art. 8.4 RBEL. Aunque es claro que esta afectación únicamente podrá producirse a partir del momento en el que el Ayuntamiento sea titular a través de la reparcelación.

Pascual Martín (2020, p. 1) realiza un estudio concienzudo y definitivo sobre esta cuestión descartando expresamente la posibilidad de una «demanialidad *in itinere*».

De forma didáctica, Menéndez Rexach (2005, p. 21) ha afirmado que «la naturaleza demanial de los terrenos dotacionales debe determinarse con arreglo a los criterios establecidos con carácter general para la calificación de un bien como de dominio público: titularidad pública del bien y afectación al uso o servicio público». Aunque no puede dejar de tenerse en cuenta que diversas normas autonómicas prevén expresamente que parcelas dotacionales pueden pertenecer al patrimonio público del suelo, lo que explica que la Dirección General de los Registros y Notariado haya afirmado que «son viables e inscribibles en el Registro de la Propiedad los derechos de superficie sobre parcelas dotacionales integrantes en el Patrimonio Municipal del Suelo» (Respuesta de 29 de mayo de 2013 a consulta del Ayuntamiento de Madrid). Aunque la jurisprudencia ha afirmado que el derecho de superficie no es viable en suelos demaniales, únicamente sujetos a concesión administrativa; ejemplos rotundos de declaración de nulidad lo encontramos en las STSJ del País Vasco de 20 de enero de 2004 (JUR 2004\101181; rec. núm. 839/2000) y STSJ de Andalucía de 2 de junio de 2016 (JUR\2016\218482; rec. núm. 198/2014).

¹⁵ Un intento de distinguir estas modalidades de afectación, habitualmente utilizados de forma indistinta, se puede encontrar en Franch i Sauer (2004, p. 399). *Vid.* también Climent Barberá (2004, p. 715) que afirma que en la LPAP pueden clasificarse las afectaciones en «expresas y tácitas o implícitas, formales y no formales, y administrativas y legales».

desafectación formal o expresa. También buena parte de la doctrina ha apoyado esta posición¹⁶, admitiéndose expresamente que la afectación tácita implica la necesidad de aplicación del especial régimen jurídico del dominio público¹⁷.

Sin embargo, parte de la jurisprudencia y de la doctrina han recorrido otros caminos. Por una parte, la jurisprudencia viene exigiendo que la afectación formal venga acompañada de la afectación material.

Un buen ejemplo lo encontramos en la STS de la Sala de lo Civil de 21 de septiembre de 2011 (RJ/2011/6574; rec. núm. 561/2008)¹⁸ que concluye:

«(...) según se deduce de lo dispuesto por el artículo 339 del Código Civil son bienes de dominio público los destinados al uso o al servicio público y ello requiere no sólo una afectación formal sino también una adscripción efectiva que lógicamente, por su propia naturaleza, comporta la atribución a dichos bienes de un carácter inalienable e imprescriptible por razón del destino al interés general que le es propio, de modo que “no existiendo tal afectación material, los bienes han de ser considerados como patrimoniales o de propiedad privada perteneciente al Estado”».

Resulta espectacular no sólo el razonamiento de esta Sentencia, sino también la cita del Código Civil, cuyo artículo referenciado vigente desde 1889 no ha sido formalmente derogado, en lugar de la legislación administrativa, a pesar de que, a estos efectos, tienen contenidos idénticos; cita del Código Civil que pone en evidencia a la jurisdicción civil, más acostumbrada a utilizar el Código Civil que la legislación administrativa. En cuanto al razonamiento utilizado, sorprende su sencillez: si, con base en la definición legal, son dominio público aquellos bienes que se destinan a un uso o servicio público, será determinante la afectación material (real y efectiva) a un uso o servicio público, por encima de la afectación formal, concluyendo tajantemente que si no hay bien adscripción efectiva, bien afectación material (aunque exista afectación formal, ha de entenderse), no podrán ser considerados como dominio público, sino como bienes patrimoniales. Se trata de una perfecta descripción del triunfo de la relevancia de la afectación material sobre la formal, por otra parte ya consolidada en otras sentencias del orden jurisdiccional civil, pudiéndose citar al respecto, por ejemplo, la STS de 3 de noviembre de 2009 (RJ 2009/5829; rec. núm. 351/2005)¹⁹.

Obvio es que, como veremos en el siguiente apartado, la falta de afectación material implica la consideración del bien en cuestión como patrimonial. Es la otra cara de la moneda. Un clamoroso ejemplo se encuentra en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz de 19 de diciembre de 2013 (JUR/2013/313036; rec. núm. 151/2013) que, en relación con una acción declarativa de dominio presentada por un particular frente a un Ayuntamiento, afirma:

«Por tanto, en aplicación de esta doctrina, al no constar afectación material a uso o servicio público alguno (más allá de las afirmaciones de la propia parte demandada, sin sustento probatorio alguno –ni siquiera los testigos que declararon pudieron dar razón de tal uso o servicio, afirmando que el pilar era un elemento más de ornato que destinado a uso alguno–), o si ese uso se extendía a toda o parte de la parcela en cuestión (en el catastro aparecía como “improductiva”, y la definida como subparcela b, que sería el propio pilar, no aparece como destinada a uso alguno), y habiendo constancia documental de la posesión pacífica, pública, a título de dueño y sin interrupción durante más de treinta años, el dominio se habría adquirido a través de la figura de la prescripción adquisitiva del dominio».

¹⁶ Baste a estos efectos la referencia a Clavero Arévalo (1958, p. 62) que concluye que «en los supuestos de falta de simultaneidad entre la afectación formal y la fáctica (...) juega ya desde el momento de la afectación formal el régimen de inalienabilidad, por cuanto la afectación formal es determinante del dominio público, sin que pueda perderse dicho carácter porque transcurran unos meses sin trasladar el servicio a su nueva sede».

¹⁷ *Vid.*, al efecto, Climent Barberá (1979, p. 58).

¹⁸ Esta Sentencia recoge la jurisprudencia explicitada en la STS de la Sala de lo Civil de 30 de diciembre de 2010 (RJ 2011/1788; rec. núm. 484/2007).

¹⁹ En esta sentencia, se afirma: «Por otra parte, el precepto constitucional (se refiere al art. 132 CE), en cuanto establece que la ley regulará la desafectación de los bienes de dominio público, no elimina, en rigor, la posibilidad de que ésta se produzca tácitamente en cuanto la misma no se excluya legalmente, siendo de notar que no existe objeción esencial alguna –sino más bien lo contrario por cuanto la imprescriptibilidad deriva conceptualmente de las características del dominio público y no debe extenderse al supuesto en que el bien se ha desafectado, aun no expresamente– a que opere en casos como el que nos ocupa en que, como se declara en la sentencia impugnada, “las fincas litigiosas nunca fueron destinadas al servicio público para el que se afectaron, produciéndose una situación de hecho que contradecía el requisito de la afectación”; ha de advertirse, por último, que los arts. 120 y 121 de la Ley del Patrimonio del Estado, si bien regulan la desafectación expresa de bienes que no sean precisos al uso general o a los servicios públicos, no excluyen la posibilidad de la desafectación tácita».

Esta sentencia del TS no se puede considerar una extravagancia de la jurisdicción civil, sino que encuentra un evidente reflejo y claros antecedentes en la jurisdicción contencioso-administrativa. Un buen ejemplo lo encontramos en la STS de 1 de octubre de 2003 (RJ\2003\8133; rec. núm. 7253/1999) en la que se afirma de forma concluyente:

«Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que la consideración demanial de un bien no viene necesariamente fijada por su inclusión o exclusión en un inventario de bienes de las Entidades Locales, sino por su afección real a un uso o servicio público, siquiera la inclusión en el catálogo pueda en principio apuntar a favor de esa naturaleza. Así la Sentencia de 28 de marzo de 1989 declaró que la realidad del destino del bien ha de prevalecer sobre la apariencia formal, y las de 5 de abril de 1993 y 23 de mayo de 2001 se manifiestan en el mismo sentido»²⁰.

Un representativo número de decisiones de Tribunales Superiores de Justicia ha reproducido esta jurisprudencia, entre las que merece destacar las siguientes entre las más recientes: STSJ de Castilla-La Mancha de 19 de mayo de 2022 (rec. núm. 160/2020), STSJ de Andalucía de 12 de septiembre de 2019 (rec. núm. 3860/2019) o STSJ de Castilla y León de 30 de julio de 2018 (rec. núm. 97/2018).

Por parte de la doctrina, Chinchilla Peinado (2009, p. 241) ha resumido esta línea jurisprudencial afirmando que la afectación a un uso o servicio público debe ser inmediata, real y efectiva.

Debe enfatizarse que no nos encontramos ante un problema meramente teórico, sino que tiene una perspectiva práctica inmediata, por ejemplo, si la mera expropiación de un terreno conlleva su conversión en un bien demanial, aunque no se destine materialmente a un uso o servicio público.

Ya hemos comprobado la disparidad entre legislación y jurisprudencia, siempre esta última mucho más cercana a las necesidades reales del tráfico jurídico, por lo que no podemos sino concluir la conveniencia de que la legislación se adapte a la evolución jurisprudencial y se enfatice el destino real de los inmuebles para determinar su efectivo régimen jurídico. Basta, para concluir, acoger la sencillez con la que la STS de 6 de julio de 2011 (RJ 2011\5006; rec. núm. 1409/2007) afirma que «es la voluntad de quien era su titular la que debe comprobarse para poder confirmar si el bien sigue o no afectado al servicio público».

3. LA DESAFECTACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. ALCANCE DE LA DESAFECTACIÓN TÁCITA

Un esquema jurídico similar al que acabamos de analizar para la afectación se produce en los supuestos de la desafectación, puesto que los legisladores estatal y autonómico, continúan enfatizando la relevancia de la desafectación expresa mediante un acto administrativo en el seno del correspondiente expediente administrativo, que se convierte en la regla general²¹, pretendiendo excluir cualquier otra modalidad de desafectación²². Así, en el ámbito estatal, el art. 69. 2 LPAP establece que «salvo en los supuestos previstos en esta Ley, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa», aunque no es menos cierto que la LPAP también prevé supuestos de desafectación implícita²³; pudiendo ampliar este criterio al ámbito autonómico²⁴ y local (art. 8 RBEL). Son excepcionales las normas que referencian la desafectación implícita o tácita²⁵, también denominada ésta última de forma poética «desafectación silenciosa»²⁶.

²⁰ Otro buen ejemplo en la jurisprudencia contencioso-administrativa se puede encontrar en la STS de 24 de febrero de 2004 (RJ 2005\2586; rec. núm. 7627/1998) que distingue entre la «aprehensión» formal y material del dominio público.

²¹ *Vid.*, en idéntico sentido, Climent Barberá (2004, p. 738).

²² En estos términos, se manifiesta Climent Barberá (2004, p. 741).

²³ Por ejemplo, para el ejercicio del derecho de reversión (art. 24.4 LPAP), la enajenación de bienes muebles (art. 142.2 LPAP) o la cesión de bienes muebles (art. 143.3 LPAP). Analiza estos supuestos Climent Barberá (2004, p. 740).

²⁴ Sirva como ejemplo la Ley de Patrimonio de la Región de Murcia cuyo art. 28 establece: «La desafectación procederá cuando los bienes o derechos de dominio público dejen de estar destinados al uso general o a la prestación de servicios públicos. La desafectación será, en todo caso, expresa. Sin perjuicio de lo anterior, respecto de aquellos bienes o derechos que hayan sido adquiridos mediante expropiación forzosa, el reconocimiento del derecho de reversión llevará implícita la desafectación del bien o derecho a que se refiera».

²⁵ Por ejemplo, *vid.* art. 35.2 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de las Islas Baleares, art. 64.2 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de Canarias, art. 58 de Ley del Patrimonio del País Vasco, aprobada mediante Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, o el art. 16 del Decreto 78/2021, de 2 de febrero, de la Junta de Andalucía, por el que se establece el procedimiento para la enajenación de tierras vacantes procedentes del extinto Instituto Andaluz de Reforma Agraria.

²⁶ *Vid.* STS 25 de mayo de 1995 (RJ 1995\4264; rec. núm. 72/1992).

Esta situación legal actual contrasta abiertamente con la legislación administrativa del siglo XIX y de comienzos del XX que abiertamente establecía, incluso en el supuesto de dominio público natural, la propiedad privada si se acreditaba la innecesidad pública.

Por ejemplo, en materia de costas, el art. 4 de la Ley de Aguas de 1866 establecía que «cuando ya no los bañen las aguas del mar, ni sean necesarios para los objetos de utilidad pública, ni para el establecimiento de especiales industrias, ni para el servicio de vigilancia, el Gobierno los declarará propiedad de los dueños de las fincas colindantes en aumento de ellas». Esta especie de desafectación tácita se articula con posterioridad a través de la práctica del deslinde en la Ley de Puertos de 1880²⁷, manteniéndose en el Real Decreto-Ley de enero de 1928, pero varía radicalmente en la siguiente legislación de costas. En efecto, la Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas, establece un rígido régimen de la desafectación estableciendo la necesidad de recepción expresa para dejar de ser bienes demaniales, en evidente influencia de la legislación de patrimonio del Estado²⁸; este cambio de tendencia también ha provocado que la jurisprudencia haya cerrado la vía de la desafectación tácita en el ámbito del dominio público natural²⁹.

Esta victoria final de la desafectación expresa como única pieza jurídica contrasta abiertamente con el artículo 341 del Código Civil, por cierto, todavía formalmente vigente, que establece, sin contemplar la necesidad de especial trámite, que «los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado».

En el ámbito del derecho local, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955 contemplaba la desafectación tácita en su art. 8.5, cuando hubieren dejado de utilizarse durante veinticinco años en el sentido de la afectación pública, pero esta previsión ha desaparecido en la redacción del vigente RBEL.

En cambio, y como perfecto contrapunto, tanto la doctrina³⁰ como la jurisprudencia han venido aceptando abiertamente las desafectaciones tácitas. Así, la jurisprudencia ha puesto de manifiesto que la regulación de la desafectación expresa no significa necesariamente la negación de la desafectación tácita³¹ y por ejemplo la STS de 12 de enero de 2015 (RJ 2015\185; rec. núm. 967/2012) ha admitido expresamente la desafectación tácita de bienes previamente expropiados «cuando se deduzca de hechos que por su evidencia la revelen, correspondiendo su prueba al solicitante por constituir esta forma o modalidad de desafectación una excepción a la regla general» y ha concluido que también debe considerarse que la desafectación tácita «alcanza a aquellos supuestos de cese definitivo de las obras o servicios que motivaron su permanente afectación»³². Es habitual que esta defensa de la desafectación tácita venga acompañada de la cita de la STS de 30 de noviembre de 1965, el dictamen del Consejo de Estado de 14 de febrero de 1949³³, el artículo 341 del Código Civil o las doctrinas francesa e italiana³⁴. Aunque, a pesar de admitir la desafectación tácita,

²⁷ Así, el art. 2 de la Ley de Puertos de 1880 establecía que «(...) cuando por consecuencia de estas accesiones y por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos sobrantes de lo que era antigua zona marítimo-terrestre pasarán a ser propiedad del Estado, previo el oportuno deslinde por los Ministerios de Hacienda, Fomento y Marina, y el primero podrá enajenarlos para servicios marítimos u otros de utilidad pública. Si se enajenasen con arreglo a las leyes, se concederá el derecho de tanteo a los dueños de terrenos colindantes».

²⁸ El apartado 2 del artículo 5 de la Ley de Costas de 1969 establecía que «cuando por consecuencia de estas accesiones o por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquel, los terrenos de la zona marítimo-terrestre que no constituyan playa y no sean necesarios para el uso público, se incorporarán al patrimonio del Estado, una vez recibidos por el Ministerio de Hacienda, con arreglo a la Ley reguladora de dicho patrimonio y previo el oportuno deslinde».

²⁹ *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de septiembre de 2011 (RJCA 2011\729; rec. núm. 124/2010). También niega la desafectación tácita de bienes demaniales la Sentencia núm. 137/2020 de 2 de septiembre del Juzgado de primera instancia núm. 1 de La Coruña (JUR 2020\277830) sobre el pazo de Meirás.

³⁰ *Vid.*, al respecto, García de Enterría (1954, p. 26 y ss.). Elocuente es Climent Barberá (2004, p. 741) al afirmar que «la exclusión de la desafectación tácita por actos materiales es contradictoria con la propia definición legal del dominio público, pues recordemos que los bienes de dominio público son los vinculados a un uso o servicio público, y si tal vinculación no existe –aunque no venga formalmente declarada– decae el carácter demanial de los bienes».

³¹ Así, la STS de 25 de mayo de 1995 (RJ 1995\4264; rec. núm. 72/1992) concluye que, a pesar de la regulación en los arts. 120 y 121 de la ya derogada Ley de Patrimonio del Estado, «la desafectación expresa de bienes que no sean precisos al uso general o a los servicios públicos, no excluyen la posibilidad de la desafectación tácita».

En idénticos términos, la STS de 12 de enero de 2015 (RJ 2015\185; rec. núm. 967/2012) afirma que «los artículos 120 y 121 de la Ley del Patrimonio del Estado, si bien regulan la desafectación expresa de bienes que no sean precisos al uso general o a los servicios públicos, no excluyen la posibilidad de la desafectación tácita».

³² Un comentario a la Sentencia referenciada en el texto se puede encontrar en Murga Fernández (2015).

³³ Un análisis al referido Dictamen se puede encontrar en García de Enterría (1954, p. 27).

³⁴ En este sentido, cabe citar la STS de 2 de junio de 1989 (RJ 1989\4322).

la jurisprudencia también ha advertido que «no puede haber duda de que ésta ha de resultar probada por actos concluyentes que de modo claro y rotundo pongan de manifiesto que la misma se ha producido»³⁵.

A pesar de lo anterior y tal como ocurría en los supuestos de afectación, existe una práctica jurisprudencial que pone en duda la virtualidad de la desafectación tácita enfatizando que la normativa estatal únicamente reconoce la desafectación de forma expresa³⁶.

Es evidente que la necesidad de afectación material para que pueda hablarse de auténtica afectación a un uso o servicio público y la posibilidad jurídica de desafectación tácita son vasos comunicantes y, como hemos anticipado antes, caras de la misma moneda, puesto que la justificación de la necesidad de afectación material puede implicar (para los supuestos de previa afectación formal) la aplicación de la desafectación tácita (siempre y cuando no se haya producido una desafectación formal). Pero también es claro que, si no se ha producido la afectación formal, será innecesario hablar de la necesidad de propia desafectación tácita, pues bastará con justificar que no se ha producido auténtica (y completa) afectación.

De todo lo anterior, se colige que las técnicas de la afectación formal y de la desafectación formal no tienen sentido ante las necesidades sociales actuales que requieren mecanismos más ágiles. Esto es, no es razonable establecer complejos mecanismos de defensa jurídica para muchos bienes públicos que, sencillamente, no necesitan la protección que caracteriza al dominio público que, como inteligentemente ha propuesto Menéndez Rexach (2007, p. 83), debería reducirse al dominio público natural, en el que, evidentemente, pierden sentido las técnicas de la afectación y desafectación³⁷.

Resulta claro que uno de los ámbitos jurídicos en los que resulta clave el régimen jurídico de la afectación y desafectación demanial es el del derecho de reversión, puesto que, precisamente, la falta de afectación y la desafectación son supuestos de hecho determinantes del ejercicio de este derecho. A continuación, analizamos su régimen jurídico, desde la perspectiva de las herramientas de la afectación y desafectación.

4. DISCUSIÓN Y RESULTADOS. EFECTOS DE LA FALTA DE AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN SOBRE EL DERECHO DE REVERSIÓN

Resulta claro que uno de los ámbitos jurídicos en los que resulta clave el régimen jurídico de la afectación y desafectación demanial es el del derecho de reversión, puesto que, precisamente, la falta de afectación y la desafectación son supuestos de hecho determinantes del ejercicio de este derecho.

El derecho de reversión se encuentra regulado en dos legislaciones diferentes, en función de la modalidad expropiatoria de que se trate: si la expropiación tiene un origen urbanístico (régimen especial) se aplicarán los criterios definidos en el artículo 47 del TRLS/15, mientras que en el resto de supuestos (régimen común) se aplicarán los criterios recogidos en el art. 54 de la LEF en la redacción dada por la LOE. Es conocido que la regulación dada por la LOE al régimen común se basó en algunos aspectos que había anticipado el régimen especial³⁸, de forma que hay bastantes elementos comunes en ambos regímenes del derecho de reversión. En nuestra opinión, estos dos regímenes deberían unificarse definitivamente puesto que no tiene sentido, hoy en día, mantener este doble régimen, sobre todo para ser congruentes con la configuración de la reversión como un derecho de configuración legal³⁹ que se rige por el derecho vigente en el momento de ejercitarse⁴⁰, puesto que si para el ejercicio del derecho de reversión no resulta relevante el régimen del derecho de reversión vigente en el momento de la expropiación (potencialmente, recogido en normas diferentes), sino el aplicable en el momento del ejercicio del derecho de reversión, ¿qué justifica mantener dos regímenes diferentes del derecho de reversión?

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Un magnífico ejemplo se encuentra en la STSJ de Madrid de 9 de mayo de 2016 (JUR 183705; rec. núm. 575/2015).

³⁷ En similar sentido, Santamaría Pastor (2004, p. 82) afirma, en términos que compartimos, que «en una economía de mercado, basada en la libre circulación de bienes, la técnica de la extracomercialidad debe limitarse exclusivamente a aquellas masas de bienes cuya preservación u otros valores equivalentes o aconsejen: a todos los necesarios, pero ni a uno más de los necesarios».

³⁸ En idéntico sentido, se manifiesta De Castro Víttores (2001, p. 28).

³⁹ *Vid.*, por ejemplo, STC 67/1988, de 18 de abril. García de Enterría (2001, p. 266) realiza una abierta crítica a esta consideración de la reversión como «derecho de configuración legal», afirmando que la reversión se encuentra vinculada al contenido esencial del derecho de propiedad. En similar sentido, De Castro Víttores (2001, p. 61) afirma que «el derecho de reversión no es algo posterior, o secundario, sino la consecuencia natural, desde el punto de vista de la garantía constitucional, de una privación sin causa». En idéntica línea se manifiesta el derecho alemán, analizan este régimen Baño León (1990, p. 218) y García Luengo (2000, p. 193).

⁴⁰ Un completo análisis de este paradigma se puede encontrar en Horgué Baena (2011, p. 155).

A continuación, analizamos el régimen jurídico del derecho de reversión, desde la perspectiva de las herramientas de la afectación y desafectación.

4.1. Efectos de la falta de afectación material sobre el derecho de reversión

Ha de tenerse en cuenta, desde el primer momento, que la normativa urbanística reguladora del derecho de reversión no hace referencia alguna a la afectación o desafectación como supuesto de hecho de la reversión⁴¹, centrándose prácticamente en exclusiva en el cambio de uso por planeamiento, lo que permite, sorprendentemente, que la falta de construcción de una dotación no genere la existencia del derecho de reversión, puesto que bastará para negar la existencia del derecho de reversión con acreditar que el planeamiento continúa estableciendo la afectación formal del suelo a un uso público⁴². Diferente es el régimen de las expropiaciones no urbanísticas, estableciendo expresamente el primer inciso del artículo 54.1 LEF que existe el derecho de reversión «en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación».

La jurisprudencia ha resumido con claridad los supuestos en los que la legislación de expropiación forzosa admite el ejercicio del derecho de reversión, afirmando por ejemplo la STS de 3 de junio de 2013 (RJ 2013\5264; rec. núm. 4476/2010) que «del estudio concordado de los artículos 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 y siguientes de su Reglamento se deduce que la reversión de los bienes o derechos expropiados procede en tres supuestos: a) cuando no se ejecute la obra o no se establece 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 de las obras o servicios que motivaron la expropiación, pudiendo ser la desafectación expresa, mediante acuerdo de la Administración, o tácita, deduciéndose de otros acuerdos o actos que claramente impliquen dicha expresión de voluntad (...)».

Si nos centramos en el ámbito del derecho de reversión en expropiaciones no urbanísticas, resulta clave distinguir entre los supuestos de ejercicio del derecho de reversión por falta de afectación material y por desafectación tácita, porque los primeros no se encuentran sujetos a plazo alguno (una vez pasados los primeros cinco años desde la toma de posesión del bien ex art. 54.3.b LEF) mientras que los supuestos de desafectación (cabe entender que tanto la formal como la material) se encuentran sujetos a un plazo de veinte años también contados desde la toma de posesión (art. 54.3.a LEF).

La jurisprudencia ha reconocido abiertamente la existencia del derecho de reversión en las expropiaciones no urbanísticas en los supuestos en los que se ponga de manifiesto que no se ha ejecutado la obra o no se ha implantado el servicio que motivó la expropiación, supuesto de hecho que podemos identificar sin ninguna dificultad con la falta de afectación material, en los términos que hemos analizado *supra*, con independencia de que haya habido afectación a través de la propia expropiación forzosa. A pesar de que una línea jurisprudencial afirma que el punto de partida de este supuesto de reversión reside en la «inactividad absoluta»⁴³ de la Administración, otra línea ha admitido sin dificultad el contraste de la ejecución de la obra o servicio que justificó la expropiación parcela a parcela. Un buen ejemplo de esta línea jurisprudencial se encuentra en la STSJ de Madrid de 12 de julio de 2012 (JUR\2012\318015; rec. núm. 981/2007) que afirma:

«En el supuesto de autos no existe prueba alguna de que alguna vez se estableciese la obra o se implantase el servicio. El Abogado el Estado, en la contestación a la demanda, parece

⁴¹ Vid. art. 47 TRLS/15.

⁴² Vid., en este sentido, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de junio de 2010 (JUR 2010\313129; rec. núm. 229/07) que afirma: «Encontrándonos ante una expropiación urbanística y atendiendo a la causa de excepción prevista en la Ley del Suelo, y teniendo en cuenta que la norma de aplicación no exige la ejecución de las obras, sino que el nuevo uso asignado estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público, por tratarse como se deduce de lo anteriormente expuesto ante un expropiación urbanística, que se rige por la Ley del Suelo y en particular por lo dispuesto en el artículo 40.2 en cuanto a los supuestos de excepción de las causas de reversión, hay que concluir que estando destinados los terrenos expropiados cuya reversión se pretende a Campus científico, el nuevo fin al que se destinan los terrenos es dotacional y de interés público o social y por tanto no procede la reversión». Doctrina que es reiterada en otras muchas decisiones del TSJ de la Comunidad Valenciana, ninguna de ellas casadas por el Supremo, bastando la cita de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 5 de diciembre de 2012 (JUR 2013\63256; rec. núm. 2405/2008).

⁴³ Vid. en este sentido, por ejemplo, la STS de 15 de marzo de 1997 (RJ 1997\3092; rec. núm. 2355/1992). Comenta esta línea jurisprudencial García Gómez de Mercado (2007, p. 309).

ampararse en la tesis de que en las grandes áreas expropiadas no existe el derecho a la reclamación de una finca concreta pues dicha finca se ha diluido en el cómputo global expropiado. Ello no es así. Lo que se ha dicho es que tal cosa sucede cuando la expropiación conlleva transformaciones urbanísticas que provocan que el suelo se ha alterado por el juego de aprovechamientos con lo que no puede predicarse el derecho a un suelo determinado ya que éste no procede del original sino de las transformaciones algo que no guarda relación alguna con el supuesto planteado en las presentes actuaciones».

Esta Sentencia aquilata el deber de la Administración para justificar la efectiva afectación, a pesar del evidente y correlativo deber de prueba de quien solicita la reversión⁴⁴, y justifica la inexistencia de plazos de prescripción o caducidad en estos supuestos al enfatizar, en los siguientes términos, que el único plazo temporal es el referido de cinco años realizar la obra o implantar el servicio:

«El esquema básico de la expropiación forzosa es y debe ser forzosamente rígida en cuanto contiene la delimitación y pretensión del derecho a la propiedad que establece la Constitución. Cualquier persona puede verse obligado a dejar su propiedad, que habrá de sustituirse por su justo precio, en caso de utilidad pública o interés social, la primera concretada es el destino a una obra o servicio público. Correlato necesario de este principio es el de que, desaparecida la causa desaparece el efecto y por ello el bien ha de ser devuelto. Sobre esta principio (sic) ha de dejarse sentado que es el beneficiario de la expropiación quien, por situarse en el seno de un modo excepcional de adquisición de la propiedad, ha de probarse en todo momento que concurren los cambios para esa excepcionalidad. No es admisible, por ello, que la Administración del Estado, como hace a lo largo del procedimiento, pretende imputar al desposeído la carga de probar que hizo la Administración en el bien que expropió. La presunción a favor, de utilización del bien conforme a los términos de la Ley, la asiste únicamente en un primer momento y abarca exclusivamente el plazo de cinco años que contemple el art. 54,3. b) de la Ley de Expropiación para iniciar en obra o implantar el servicio plazo cuya expiración permite el ejercicio de la acción de reversión».

Otro buen ejemplo se encuentra en la STSJ de Madrid de 15 de mayo de 2001 (RJCA 20011827; rec. núm. 2982/1995) que, en relación con el Decreto-ley, de 27 de junio de 1970, sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes en Madrid y Barcelona, concluye:

«Así las cosas, debe concluirse que la obtención de suelo urbanizado constituyó la auténtica *causa expropriandi* de las actuaciones expropiatorias llevadas a cabo al amparo de dicho Decreto-ley. En contra de lo sostenido por la Comunidad de Madrid, si bien es cierto que la puesta en marcha de las medidas necesarias para atender a la exigencia social de demanda de viviendas sociales permitiría “a su vez, crear una oferta ordenada de suelo, como medio de luchar contra la especulación”, la creación genérica de esta oferta no constituyó, en sí misma, la *causa expropriandi* de las actuaciones que se autorizaban, pues, como se ha expresado, lo relevante era la obtención de suelo “urbanizado”.

En consecuencia, lo determinante para constatar si se ha cumplido o no la *causa expropriandi*, es comprobar si efectivamente la zona expropiada ha sido o no urbanizada, pues solamente en tal caso podría decirse que la finalidad de la expropiación ha sido satisfecha mediante la obtención de suelo urbanizado “con destino a la edificación de viviendas o al establecimiento de actividades productivas con sus correspondientes dotaciones de equipo colectivo y servicios complementarios o para la construcción e instalación de edificios y servicios públicos”.

Pues bien, la documentación aportada y concretamente la certificación emitida por el Ayuntamiento de Tres Cantos, acredita que tanto la finca objeto de expropiación como la zona en la que ésta se encuentra situada (Sector oeste de la Actur) se encuentra en el momento actual sin urbanizar, cuando han transcurrido más de treinta años de la expropiación, por lo que resulta indudable que no se ha dado cumplimiento a la *causa expropriandi*, lo que determina la estimación de la demanda interpuesta».

⁴⁴ A estos efectos, cabe citar la doctrina expuesta en la STS de 14 de noviembre de 2011 (RJ 2012, 2178; rec. núm. 5472/2008).

Aunque en ocasiones se confunde la falta de afectación material con la desafectación tácita. Un buen ejemplo se puede encontrar en la STSJ de Murcia de 19 de noviembre de 2010 (JUR\2011\122381; rec. núm. 498/2006)⁴⁵:

«Interpone el presente recurso D. Felicísimo, en calidad de heredero de D. Landelino, frente a la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA de 21 de Marzo de 2006, que no admitía la solicitud de reversión de la parcela NUM000 Finca NUM001 Tentegorra – Término Municipal de Cartagena, que fue expropiada en el año 57 por el Ministerio de Marina para la construcción de polvorines afectos a la Armada, en el Desarrollo del Convenio Defensivo firmado entre España y los EEUU de América el 26 de Septiembre de 1953. (...). Tales polvorines no llegaron a construirse por lo que los expropietarios realizaron diversas gestiones infructuosas a lo largo de los años para recuperar la finca. (...). En consecuencia, producida tanto la desafectación tácita, por no haberse realizado obra alguna sobre la parcela desde 1957, como por la desafectación expresa por resolución 30 de Diciembre de 2004, procede el derecho de reversión ejercitado por los titulares hereditarios del expropiado».

También es nítida la distinción entre los distintos efectos jurídicos en relación con el derecho de reversión en los supuestos de no implantación de la obra o servicio público (sin límite de plazo) y los relativos a la desafectación (limitados a 20 años) en la STSJ de Cataluña de 4 de octubre de 2012 (JUR 2012\384186; rec. núm. 56/2010)⁴⁶:

«En base a tal regulación legal, entiende la actora que en el supuesto de que la obra o servicio no hubiesen llegado a ejecutarse, si bien es menester que hayan transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien como término inicial, la norma no establece ningún plazo para el ejercicio del derecho de reversión; pues ni la Ley de expropiación forzosa, ni su Reglamento dicen nada respecto a un plazo de prescripción o de caducidad, por lo que éste puede ejercitarse en cualquier momento sin que resulte aplicable el plazo de 20 años señalado para el supuesto de que hubiera un exceso de expropiación o la desafectación del bien expropiado.

Argumento éste, sin duda, de peso y que podría dar lugar a entender que no se ha producido la caducidad del derecho de reversión que aduce el abogado del Estado. Pero es que lo que aquí, según la propia recurrente y según de lo actuado en el proceso resulta, no es una falta de establecimiento del servicio; pues en todo caso y así lo razona la actora la masía Mas Solers y los terrenos de la misma fueron utilizados en un momento posterior a su expropiación y esporádicamente para maniobras militares. Lo que acontece, según la tesis del recurrente, es que tal utilización militar ha dejado de existir; pues hace años que ni se realizan maniobras, ni hay actividad militar alguna en la finca expropiada.

Pero con ello estaríamos ante el supuesto de que desafectación del bien expropiado y sería exigible, para el ejercicio de la reversión, que no hubieran transcurrido 20 años desde la implantación del servicio; por lo cual su ejercicio ahora sería del todo extemporáneo.

Pero es que, además, no resulta de lo actuado en este proceso que aquellos destinos militares de “campo de tiro y maniobras”, para los cuales fue expropiada la finca hayan dejado de cumplirse».

A pesar del análisis de los efectos de la afectación material y de la desafectación tácita finca a finca, existe una línea jurisprudencial mayoritaria que, sin distinguir entre expropiaciones de origen urbanístico o no urbanístico, enfatiza que la existencia o no de derecho a reversión no se puede analizar en relación con una finca aislada, sino teniendo en cuenta la finalidad urbanística conjunta. Un ejemplo de esta línea juris-

⁴⁵ Jurisprudencia reiterada, entre otras, por la STSJ de Murcia de 24 de abril de 2015 (JUR\2015\123340; rec. núm. 7/2012) y de 24 de junio de 2016 (JUR\2016\195167; rec. núm. 152/2015). Probablemente, la ausencia de precisión en la calificación del supuesto como falta de afectación material o desafectación tácita tenga que ver con que la solicitud de reversión se realizó antes de la entrada de las modificaciones que introdujo la LOE.

⁴⁶ Sentencia confirmada por la STS de 17 de abril de 2015 (RJ 2015\1978; rec. núm. 4251/2012). Otro buen ejemplo se encuentra en la STSJ de Madrid de 26 enero de 2010 (JUR\2010\169417; rec. núm. 1592/2005) que afirma: «Entrando en el debate jurídico al que la anterior conclusión nos conduce hemos de ratificar la posición de la demandante cuando dice que la ley considera a la no realización de la obra es una causa previa a todas las consideradas en el art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa que, por ello, tiene su cauce específico y que, caso de estimarse, hace ocioso incidir en la hipotética desafectación o la existencia de un terreno sobrante».

prudencial, reiterada por numerosísima jurisprudencia⁴⁷, se encuentra en la STS de 17 de julio de 2007 (RJ 2007\6866; rec. núm. 8158/2004) que afirma:

«la determinación de si se ha producido o no el cambio de destino o de la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplada en relación con la finalidad urbanística conjunta y dentro de las tareas de ejecución».

Otro vector de esta línea jurisprudencial mayoritaria descarta la existencia del derecho de reversión a pesar de acreditarse la falta de ejecución del fin expropiatorio en aquellos proyectos en los que es justificable la ejecución de obras en plazos abiertos o en palabras del tribunal «no rígidos», como, por ejemplo, la construcción de campus universitarios. Así, la STS de 26 de junio de 2012 (RJ\2012\8272; rec. núm. 3533/2009) establece:

«Pues bien, el presente caso guarda alguna similitud con un problema bien conocido por la jurisprudencia, como es el de aquellas infraestructuras que, habiendo sido ejecutadas en sus elementos principales, han dejado inactuados aspectos secundarios. Esta Sala viene entendiendo que, si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo. Véanse en este sentido, entre otras, nuestras sentencias de 20 de diciembre de 2004 y 22 de junio de 2005, ésta última específicamente relativa a la expropiación de terrenos para un campus universitario.

El presente caso, sin embargo, presenta una característica que dificulta su solución mediante la simple aplicación del referido criterio jurisprudencial: tal como se desprende de la sentencia impugnada, aquí más que de aspectos secundarios no ejecutados, se trata de un proyecto no enteramente definido desde el principio; es decir, el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal “Campus de la Universidad Pública de Navarra” está configurado como un proyecto en cierta medida abierto a la evolución de las necesidades de dotaciones universitarias y, por ello mismo, carente de un plazo rígido de ejecución. El problema es, así, si esa relativa indeterminación del fin que justifica la expropiación es legalmente admisible.

Ciñéndose a las muy particulares circunstancias del presente caso, la respuesta debe ser afirmativa, por varias razones. La primera y más importante es que las fincas cuya reversión se solicita nunca han dejado de estar potencialmente afectadas a la causa de utilidad pública que originó la expropiación, sin que conste que hayan sido utilizadas para ninguna finalidad ajena a la misma. Ello supone, como atinadamente dice la sentencia impugnada, que no ha habido utilización fraudulenta del instituto expropiatorio».

Distintos son los supuestos expropiatorios en los que no se pretende la implantación de un proyecto en concreto, por amplio que sea, sino que expropia por motivos urbanísticos, normalmente a través del sistema de actuación por expropiación (no aplicándose habitualmente el régimen de expropiaciones de la LEF, sino de la legislación urbanística⁴⁸), supuesto en el que no cabrá la reversión si se han ejecutado las obras de urbanización. Que no exista derecho de reversión por haberse ejecutado las obras de urbanización no significa que no quepa el derecho de reversión si se produce un cambio de uso en el ámbito expropiado, tal y como reconoció la jurisprudencia a raíz de la STS de 4 de julio de 2005 (RJ\2005\7086; rec. núm. 709/2002) relativa al Parque Empresarial de Las Rozas, que el legislador ha reconducido como un supuesto de retasación⁴⁹, con la abierta crítica de parte de la doctrina⁵⁰.

En todo caso, la jurisprudencia ha reconocido la legalidad del artículo 54 de la LEF que, en su redacción originaria (y también en la actual, en relación con los supuestos de inejecución de obra o no implantación de servicio), no prevé plazo máximo para el ejercicio del derecho de reversión. Así, se ha manifestado contundentemente la STS de 21 de noviembre de 2005 (RJ 2006/1660, rec. núm. 6048/2002)⁵¹ en relación con la

⁴⁷ Por ejemplo, pueden citarse la STS de 21 de marzo de 2018 (RJ 2018\1377; rec. núm. 2903/2016) o la STSJ de Madrid de 21 de diciembre de 2021 (JUR 2022\59081; rec. núm. 305/2021).

⁴⁸ *Vid.*, en este sentido, la STS de 28 de octubre de 2005 (RJ 2005, 7662; rec. núm. 3863/2002).

⁴⁹ *Vid.*, en similar sentido, Muñoz Guijosa (2017, p. 1).

⁵⁰ *Vid.*, por ejemplo, Ramos Medrano (2020, p. 1).

⁵¹ Que encuentra un evidente precedente en el fundamento cuarto del voto particular del magistrado Xiol Ríos en la Sentencia de 9 de diciembre de 1997 (RJ 9351) en el que se afirma: «Cualquiera que sea la naturaleza que se atribuya a la reversión –condición resolutoria, acción reivindicatoria, invalidez sobrevenida por desaparición de la causa, desviación de poder por desviación del fin de la expropiación, vinculación de la propiedad adquirida por vía forzosa, incumplimiento de una carga impuesta a la administración en

redacción originaria del citado artículo 54 LEF, línea jurisprudencial que se mantiene con la redacción actual, por ejemplo, en la STS de 3 de julio de 2007 (RJ 2007, 3677; rec. 5185/2004)⁵².

Sin embargo, no parece en absoluto razonable, desde un punto de vista jurídico, que no exista plazo alguno de ejercicio de la acción de reversión, puesto que siempre debe haber plazos de prescripción de acciones, sobre todo cuando se trata de la actuación de particulares. El resultado final resulta sorprendente: se limita temporalmente el ejercicio de la reversión en supuestos de desafectación y parcelas sobrantes (en los que no cabe reversión si han pasado 20 años desde la toma de posesión), pero no cuando la obra no se ejecutó o no se implantó, siendo este precisamente el supuesto en el que parece más evidente que es contrario a la seguridad jurídica que una acción de reversión se pueda producir 20, 30 o más años después de la evidencia (que el propietario expropiado o sus herederos pueden contrastar) del incumplimiento del fin expropiatorio. Sencillamente, sorprende que no prescriban las acciones (se clasifiquen como reales o personales), por mucho que se haya incumplido o cambiado el fin expropiatorio.

4.2. Distinción entre falta afectación material y parcelas sobrantes

Otra de las posibles confusiones de los supuestos de solicitudes de reversión en supuestos de falta de afectación material se encuentra con su difícil relación con los supuestos de parcelas sobrantes (que sí se encuentran sujetas al límite de los veinte años). Llama poderosamente la atención, en primer lugar, que la dicción del artículo 54 LEF, en la redacción dada por la LOE, haga referencia en el apartado primero, como causa del derecho de reversión, a la existencia de «alguna parte sobrante de los bienes expropiados», pero utilice la expresión de «exceso de expropiación» y no de parcela o parte sobrante en el momento de determinar, en el apartado 3 de este artículo 54 LEF, el régimen del ejercicio del derecho de reversión⁵³. Por otra parte, es claro que por «exceso de la expropiación» no puede entenderse actuaciones materialmente expropiatorias sin cobertura normativa, puesto que esta actuación se trataría sencillamente de una vía de hecho, como han puesto de relieve Galán Galán (2002, p. 133) y Gimeno Feliú (2003, p. 173).

Ciertamente, tanto la expresión «parte sobrante» como la de «exceso de expropiación» resultan imprecisas, puesto que no dejan claro si la parte sobrante o el exceso de la expropiación se refieren a cada una de las fincas expropiadas o se refieren al conjunto de los bienes objeto de la expropiación. La diferencia es notable porque, para el supuesto de las parcelas sobrantes, juega el mismo límite temporal de los 20 años desde la toma de la posesión para el ejercicio del derecho de reversión. Aunque del análisis de la primera normativa reguladora de la expropiación forzosa puede concluirse que se identifica con partes de una finca al utilizarse la expresión «porción»⁵⁴, es lo cierto que jurisprudencia ha entendido, con práctica unanimidad,

el marco de una institución de derecho público— dicha institución tiene una doble vertiente, pues no sólo constituye una garantía de la propiedad, sino que está en estrecha relación con una idea de respeto por el poder público a los fines determinantes de la utilidad pública apreciada y declarada en el momento de acordar la privación forzosa de la propiedad a una persona o personas determinadas, hasta tal punto que la vigente Ley de Expropiación Forzosa no ha sujetado el ejercicio de la reversión a plazo alguno de caducidad».

⁵² Esta sentencia afirma: «no cuestionándose la apreciación de la instancia de que se trata de un supuesto de reversión por falta de ejecución de la obra o no establecimiento del servicio y que no se produjo notificación alguna al respecto a los interesados, es claro que el plazo para ejercitar el derecho de reversión comenzaba transcurridos cinco años desde la toma de posesión de la parcela en 1972 y no se establece en la Ley plazo de prescripción o caducidad del derecho, sin que resulte aplicable, como pretende el Abogado del Estado, el plazo de quince años que con carácter general establece el art. 1964 del Código Civil para la prescripción de las acciones personales, pues tal planteamiento va en contra de una consolidada jurisprudencia en contrario, elaborada en relación con la regulación del derecho de reversión anterior a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, pero perfectamente aplicable al caso al concurrir las mismas razones al efecto, es decir, la falta de previsión por el legislador de un plazo para ejercitar el derecho de reversión, que en la nueva normativa se mantiene únicamente para el supuesto de inejecución de la obra o no establecimiento del servicio».

Esta jurisprudencia se ha mantenido, entre otras, en las SSTs de 25 de enero de 2012 (RJ 2012, 233; rec. 2088/2008), de 3 de junio de 2013 (RJ 2013\4302; rec. núm. 209/2011) o 17 de abril de 2015 (RJ 2015\1978; rec. núm. 4251/2012).

Desde otra perspectiva, pero en íntima relación con la garantía de los derechos del expropiado frente al incumplimiento del fin expropiatorio por parte de la Administración, la jurisprudencia ha negado que la expropiación permita la prescripción adquisitiva por parte de la Administración actuante. Así, la STS de 21 de noviembre de 2005 (RJ 2006/1660, rec. núm. 6048/2002), ya citada, afirma, en su Fundamento Jurídico quinto, que «(...), por más que la expropiación suponga una posesión de buena fe y con justo título, al ser coactiva la desposesión de los bienes o derechos expropiados, carece de la condición de pacífica, de manera que no es idónea ni hábil para adquirir el dominio por prescripción, y, por consiguiente, no cabe esgrimir la usucapión para denegar la reversión (...)».

⁵³ Comparte la crítica Galán Galán (2002, p. 133).

⁵⁴ A estos efectos, el art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 establecía: «En caso de no ejecutarse la obra que hubiese exigido la expropiación, en el de que aún ejecutada resultase alguna parcela sobrante, así como en el de quedar las fincas sin aplicación por haberse terminado el objeto de la enajenación forzosa, el primitivo dueño podrá recobrar lo expropiado, devolviendo la suma que hubiere recibido o que proporcionalmente corresponda por la parcela, a menos que la porción aludida sea de las que sin

que el carácter sobrante (o ahora de exceso) se refiere al conjunto de los bienes expropiados y no juega finca a finca.

Una línea jurisprudencial afirma que, en el supuesto de que exista acreditación de la ejecución del fin expropiatorio, únicamente se puede hablar de existencia de parcelas sobrantes. Por ejemplo, la STSJ de Madrid de 2 de diciembre de 1997 confirmada por la STS de 25 de septiembre de 2002 (RJ 2003\749; rec. núm. 3809/1998) afirma⁵⁵:

«Por tanto, dado que la finca cuya reversión se solicita está comprendida dentro de los terrenos que componen el cierre de la estación, como complejo ferroviario, esta afecta al servicio para cuyo fin se expropió, aunque en la misma no se haya realizado ninguna construcción fija, lo que excluye la reversión de la mencionada finca, al no darse los supuestos del art. 54 de la Ley de Expropiación. Por lo que debe desestimarse el presente recurso».

4.3. Efectos de la desafectación tácita sobre el derecho de reversión

El tercero de los supuestos que justifican la existencia de derecho de reversión (después de la falta de afectación material y la existencia de sobrantes) reside en que «desapareciere la afectación». La propia expresión normativa permite acoger cualquiera de las modalidades de desafectación que hemos definido, ya se trate de desafectación expresa, implícita o tácita, puesto que cualquiera de ellas conlleva de forma efectiva la desaparición de la afectación. Así lo ha reconocido abiertamente la jurisprudencia que ha listado los supuestos en los que procede el derecho de reversión, admitiendo expresamente la desafectación tácita; así, la ya citada STS de 3 de junio de 2013 (RJ 2013\5264; rec. núm. 4476/2010) afirma tajantemente que la desafectación puede ser expresa, mediante acuerdo de la Administración, o tácita, deduciéndose de otros acuerdos o actos que, claramente, impliquen dicha expresión de voluntad.

Esta admisión expresa de la desafectación tácita al mismo nivel que la desafectación formal plantea el problema de si basta con que concurra cualquiera de las dos o es necesaria la concurrencia de las dos. Este problema tiene una implicación práctica evidente en los supuestos de desafectación automática derivados de la modificación de los usos que justificaron la expropiación a través de una alteración del planeamiento urbanístico; en estos supuestos, ¿basta con la alteración del planeamiento o es necesaria también que la desafectación se produzca de hecho que el uso deje de ejercerse? La respuesta a esta pregunta es clave para las solicitudes de reversión relativas a desarrollos urbanísticos emblemáticos como las denominadas Madrid Nuevo Norte (conocida popularmente como “Operación Chamartín”) u Operación Campamento. La jurisprudencia ha basado el rechazo a la existencia de derechos de reversión en estos supuestos fundamentalmente en que la aprobación del planeamiento no ha provocado la desaparición de uso que justificó la expropiación, enfatizando (además) que no se ha producido la desafectación tácita, siendo pacífico que se ejecutaron las obras que motivaron la expropiación y siendo evidente que no cabe la reversión al haberse mantenido el uso más de diez años.

Baste, para el supuesto de la actuación denominada “Madrid Nuevo Norte” la cita de la STS de 26 septiembre 2012 (RJ 2012\9423; rec. núm. 5405/2009) que resume en los siguientes términos la inexistencia del derecho de reversión⁵⁶:

«Como decimos, la respuesta a tales manifestaciones ha de entenderse comprendida dentro de las justificaciones dadas en los fundamentos transcritos de la sentencia recurrida, y en

ser indispensables para la obra fueron cedidas por conveniencia del propietario, con arreglo a la última prescripción del art. 23 (...). También resulta determinante el contenido del art. 44 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 que establecía: «Para los efectos de esta Ley se entiende parcela en las fincas urbanas toda porción sobrante por expropiación mayor de tres metros que resulte insuficiente para edificar con arreglo a las Ordenanzas municipales. En las fincas rústicas, cuando sea de corta extensión y de difícil y costoso aprovechamiento, a juicio de peritos».

⁵⁵ En la misma línea, se manifiestan, por ejemplo, la STS de 24 de octubre de 2006 (RJ\2006\8957; rec. núm. 5945/2003) o la STS de 3 de junio de 2013 (RJ\2013\5264; rec. núm. 4476/2010).

⁵⁶ La nómima de SSTs que han negado la existencia de derecho de reversión en este ámbito es bien amplia, por ejemplo, las siguientes: STS de 7 de julio de 2008 (RJ\2008\4400; rec. núm. 2039/2005); de 9 de marzo de 2010 (RJ\2010\2464; rec. núm. 4632/2006); de 6 de julio de 2010 (RJ\2010\2642; rec. núm. 4344/2006); de 2 de noviembre de 2010 (RJ\2010\7775; rec. núm. 1660/2007); de 12 de noviembre de 2010 (RJ\2010\8295; rec. núm. 5668/2006); de 16 de marzo de 2011 (RJ\2011\2169; rec. núm. 1515/2007); de 6 de julio de 2011 (RJ\2011\6212; rec. núm. 399/2008); de 10 de mayo de 2012 (RJ\2012\6612; rec. núm. 2310/2009); de 25 de septiembre de 2012 (RJ\2012\9238; rec. núm. 5403/2009); de 26 de septiembre de 2012 (RJ\2012\9423; rec. núm. 5405/2009) o de 3 de junio de 2013 (RJ\2013\5264; rec. núm. 4476/2010).

particular, de las conclusiones alcanzadas por dicha sentencia, referidas a que la aprobación de la revisión del PGOUM no comporta la desafectación tácita de los terrenos incluidos en el ámbito del APR 08.03 (ámbito en que se encuentran incluidas las fincas cuya reversión se solicita); a que el área de planeamiento tiene por misión la fijación de objetivos a desarrollar mediante los correspondientes instrumentos de planeamiento pero que de tales objetivos no se deduce que terrenos incluidos en el área de planeamiento continuarán destinados al servicio ferroviario; a que el acuerdo expreso de desafectación solo puede dictarse por la Administración expropiante; a que la desafectación tácita no puede deducirse de la Revisión del PGOUM realizada por una Administración distinta de la expropiante y a que no se acredita que las fincas cuya reversión se pretende hayan dejado de estar destinadas al servicio ferroviario».

Y en relación con la “Operación Campamento”, la STSJ de Madrid de 3 de abril de 2014 (JUR 2014\122715; rec. núm. 996/2004) concluye:

«Como se puede advertir no se deduce de la mera suscripción de esos documentos (protocolo y convenio) que se haya producido una desafectación tácita, ya sea de ellos mismos, ya sea incluso del propio Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, acordada el 17 de abril de 1997 a cuyo amparo parece que se suscriben (con independencia incluso de que el Plan sea una actuación de una Administración distinta de la expropiante y que por ello no general obligaciones para ella), y tos ello (sic) sin perjuicio de que lo que pudiera determinar el desarrollo y ejecución del planeamiento así revisado en un futuro, cuestión esta, sobre la que solo cabe hacer juicios hipotéticos que no deben presuponer necesariamente la desafectación de aquellos terrenos».

En rigor, nunca debería haber derecho de reversión en aquellos supuestos en los que el fin expropiatorio se cumplió. Muchas veces se justifica el derecho de reversión en lo injusto que resulta que la plusvalía de un nuevo destino de un bien expropiado «favorezca» a la Administración y no al expropiado o sus causahabientes. Pero si el fin expropiatorio ya se ha cumplido y el propietario ha cobrado su justiprecio, no existe ningún motivo, en nuestra opinión, para que se pueda revertir la expropiación, por mucho que haya un incumplimiento (sobrevenido) de la *causa expropriandi*. En última instancia, la nueva plusvalía en la que participe la Administración por el nuevo destino lucrativo del bien expropiado acrece al interés público (esto es, a todos) y no al particular, por lo que ningún reproche debería haber⁵⁷. Y si de lo que se trata es de evitar usos torticeros de la expropiación, hay otras herramientas jurídicas como la desviación de poder.

A estos efectos, debe recordarse que el TC ha afirmado que la reversión es un derecho de configuración legal, de donde se puede colegir sin dificultad que es perfectamente legal la supresión (total o parcial)⁵⁸ del derecho de reversión⁵⁹. Naturalmente, a una conclusión radicalmente diferente ha de llegarse si se afirma que la propia Constitución garantiza el derecho de reversión⁶⁰.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariño Ortiz, G. (1973). *La afectación de bienes al servicio público*. ENAP.
Baño León, J. M. (1990). Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania. *Documentación Administrativa*, 222, 199-221. <https://doi.org/10.24965/da.v0i222.5188>
Bremond y Triana, L. M. (2011a). Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿son bienes demaniales? *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (45)264, 13-70.

⁵⁷ Vid., en similar sentido, Gallego Córcoles (2006, p. 545). También parece mantener un planteamiento similar Ramos Medrano (2020, p. 3) que en relación una actuación concreta afirma que «hay que reconocer que no tiene ningún sentido dar protagonismo a una tercera o cuarta generación de herederos de los propietarios iniciales de unos terrenos que han adquirido un mayor valor por la propia evolución urbana de la ciudad». En sentido contrario, se manifiesta, por ejemplo, García Luengo (2000, p. 197).

⁵⁸ La jurisprudencia admite sin dificultad la eliminación parcial del derecho de reversión. A estos efectos, entre otras muchas, la STS de 7 de marzo de 2006 (RJ 2006\5777) afirma que «tal derecho puede ser eliminado o modulado por el legislador en supuestos específicos, encontrándose en la propia Ley de Expropiación, de 16 diciembre 1954, modalidades expropiatorias en que se elimina explícita o implícitamente la garantía de la reversión, artículos 74 y 75 de la Ley».

⁵⁹ En idénticos términos, se manifiesta Carrasco Perera (2000, p. 528) admitiendo expresamente la posible supresión del derecho de reversión.

⁶⁰ Por ejemplo, García Luengo (2000, p. 198) afirma que no es posible «prescindir del derecho de reversión con carácter general», aunque reconoce que el legislador puede regular las condiciones de su ejercicio.

- Bremond y Triana, L. M. (2011b). La desafectación singular de terrenos demaniales locales mediante la aprobación de planes urbanísticos. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 22, 2617-2626.
- Carrasco Perera, A. (2000). Regulación del derecho reversión. En C. González Carrasco, E. Cordero Lobato y Á. Carrasco Perera (auts.), *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Ed. Aranzadi.
- Chinchilla Marín, C. (2001). *Bienes Patrimoniales del Estado*. Marcial Pons.
- Chinchilla Peinado, J. A. (2009). Los bienes de dominio público de las entidades locales: especialidades. En L. J. Parejo Alfonso y A. Palomar Olmeda (dirs.), *Derecho de los bienes públicos* (tomo I, pp. 223-280). Aranzadi.
- Clavero Arévalo, M. (1958). La inalienabilidad del dominio público. *Revista de Administración Pública*, 25, 11-84. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-25-eneroabril-1958/la-inalienabilidad-del-dominio-publico-3>
- Climent Barberá, J. (1979). *La afectación de bienes al uso y servicio público*. Diputación Provincial de Valencia.
- Climent Barberá, J. (2004). Afectación, desafectación y mutación de destino de los bienes y derechos (artículos 65 a 72). En J. F. Mestre Delgado (dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentario a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre* (pp. 719-773). El Consultor de los Ayuntamientos y del Juzgado.
- De Castro Vitores, G. (2001). *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*. Tirant lo Blanch.
- Escuín Palop, V. (1999). *El acto administrativo implícito*. Civitas.
- Franch i Saguer, M. (2004). Afectación y desafectación de los bienes y derechos públicos. En M. C. Chinchilla Marín (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (pp. 385-410). Civitas.
- Galán Galán, A. (2002). *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Lex Nova.
- Gallego Córcoles, I. (2006). *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. La Ley.
- García de Enterría, E. (1954). Sobre la imprescriptibilidad del dominio público. *Revista de Administración Pública*, 13, 11-52. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-13-eneroabril-1954/sobre-la-imprescriptibilidad-del-dominio-publico-3>
- García de Enterría, E. (2001). La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después. *Revista de Administración Pública*, 156, 251-268. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-156-septiembrediciembre-2001/la-ley-de-expropiacion-forzosa-de-1954-medio-siglo-despues-2>
- García Gómez de Mercado, F. (2007). *Gestión de la expropiación forzosa (Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados)*. Ed. Comares.
- García-Trevijano Fos, J. A. (1959). Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español. *Revista de Administración Pública*, 29, 11-57. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-29-mayoagosto-1959/titularidad-y-afectacion-demanial-en-el-ordenamiento-juridico-espanol-3>
- García Luengo, J. (2000). Algunas consideraciones sobre el tratamiento normativo del derecho de propiedad: sucesión normativa y derecho de reversión. *Revista española de derecho administrativo*, 106, 187-200.
- Gimeno Feliú, J. M. (2003). *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio*. Civitas.
- González García, J. V. (2005). Notas sobre el régimen general del dominio público. En J. V. González García (dir.), *Derecho de los Bienes Públicos* (pp. 67-108). Tirant lo Blanch.
- Horgué Baena, C. (2011). Sobre el derecho de reversión en la expropiación forzosa. En F. López Menudo (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno* (pp. 139-179). Iustel.
- Iglesias González, F. (2016). El concepto de dominio público propuesto por el Dr. Ballbé Prunés y su actualidad. El alcance del dominio público y su destino urbanístico. En J. Gifreu i Font, M. Bassols Coma, y A. Menéndez Rexach (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (pp. 685-699). INAP.
- Menéndez Rexach, A. (2005). Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales: Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas). *Revista jurídica de deporte y entretenimiento*, 13, 15-31.
- Menéndez Rexach, A. (2007). El concepto de patrimonio de las Administraciones públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público. En C. Horgué Baena (dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones públicas* (pp. 41-48). Iustel.
- Muñoz Guijosa, M. A. (2017). El derecho de retasación urbanística y su aplicación jurisprudencial. *Revista de urbanismo y edificación*, 40, 57-75.
- Murga Fernández, J. P. (2015). Desafectación tácita de bienes de dominio público y la configuración del presupuesto de buena fe de principio de fe pública registral: a propósito de la STS de 12 de enero de 2015. *Boletín del Colegio de Registradores de España*, 15.
- Parejo Gámir, R. y Rodríguez Oliver, J. M. (1976). *Lecciones de dominio público*, Ediciones Icai.
- Pascual Martín, J. I. (2020). Las dotaciones públicas y su demanialidad. *Revista de urbanismo y edificación*, 45, 137-170.
- Ramos Medrano, J. A. (2020). Los remates del derecho de reversión en la legislación urbanística. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, 162.

- Rodríguez-Arana, J. (2007). Afectación, desafectación y mutaciones demaniales. En C. Horgué Baena (dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones públicas* (pp. 85-111). Iustel.
- Sainz Moreno, F. (1999). El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración pública. *Revista de Administración Pública*, 150, 477-514. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-150-septiembre-diciembre-1999/el-dominio-publico-una-reflexion-sobre-su-concepto-y-naturaleza-cincuenta-anos-despues-de-la-2>
- Sánchez Blanco, A. (1979). *La afectación de bienes al dominio público*. Instituto García Oviedo.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004). Objeto y Ámbito. La tipología de los bienes público y el sistema de competencias. En M. C. Chinchilla Marín (coord.), *Comentarios a la Ley 33/3003, del patrimonio de las Administraciones públicas* (pp. 43-110). Civitas.