

SOBRE EL ALCANCE Y EFECTOS DE LA REVERSION EXPROPIATORIA

POR

ERNESTO GARCÍA-TREVIJANO GARNICA

Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DERECHO DE REVERSIÓN COMO DERECHO CONSUSTANCIAL A LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.—III. EL ABANDONO DE LA EXPROPIACIÓN, EL DERECHO DE REVERSIÓN Y EL DERECHO DE PREFERENTE ADQUISICIÓN: 1. *El abandono de la expropiación*. 2. *El derecho de reversión*. 3. *El derecho de preferente adquisición*.—IV. LA DEVOLUCIÓN «IN NATURA» DEL BIEN Y SU VALORACIÓN: A) *El justiprecio en la reversión*: 1. Sistema estático. 2. Sistema dinámico o de actualización. 3. Sistema mixto: a) De limitación. b) Sistema mixto propiamente dicho. B) *Configuración material del bien objeto de reversión*.—V. LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTORIA.—VI. DEVOLUCIÓN «IN NATURA» E INDEMNIZACIÓN CONJUNTAMENTE.

I. INTRODUCCIÓN

La institución del derecho de reversión ha sido objeto de múltiples y completos estudios (1), lo que podría llevarnos a pensar que han quedado definitivamente delimitados sus contornos, sin que aparentemente parezca posible añadir nada más. Sin embargo, esta visión, que podría tener quizás una proyección real a lo sumo de carácter temporal, queda desvirtuada por la realidad, pues la vida jurídica es más rica en situaciones de las que podrían obtenerse a través de un mero análisis abstracto de las instituciones, realidad que, por lo demás, es cambiante.

Esto acontece con el derecho de reversión, una de las principales garantías con que cuenta el expropiado, cuya función consiste en posibilitarle la recuperación del bien que en su día le fue expropiado, una vez cesada la causa *expropiandi*. Únicamente mientras se mantenga constante el destino que justificó la expropiación, el beneficiario (sea o no a su vez la Administración expropiante) estará legitimado para mantenerse como titular del bien expropiado, excepto, por supuesto, que no se ejercite el derecho de reversión, ya que en tal caso el expropiado quedará desligado definitivamente del

(1) Entre los estudios más completos de nuestro país, véase PÉREZ MORENO, *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, 1967.

bien. Una de las razones fundamentales del nacimiento del derecho de reversión consiste en evitar que la expropiación pueda disimular especulaciones de los poderes públicos en detrimento de los expropiados (2). La institución expropiatoria no tiene como finalidad de traer sin más los bienes de los expropiados, sino realizar un fin de utilidad pública que debe quedar concretado en cada procedimiento expropiatorio, constituyendo (el derecho de reversión) una verdadera garantía a favor del expropiado frente a posibles arbitrariedades del poder público (3).

II. EL DERECHO DE REVERSIÓN COMO DERECHO CONSUSTANCIAL A LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

La construcción de la reversión como una institución fundamental en la expropiación forzosa, dada la importancia de su función, plantea necesariamente la cuestión de si se trata de un derecho consustancial a la expropiación, es decir, si toda expropiación lleva aparejada *per se* el derecho de reversión o si, por el contrario, es preciso su previo reconocimiento legal.

La pregunta no es ociosa; no se trata de una pura y simple disquisición doctrinal sin proyección real y práctica alguna. Basta con repasar los ordenamientos jurídicos extranjeros para percatarse de que no todas las legislaciones positivas reconocen explícitamente el derecho de reversión, como acontece, por ejemplo, en algunos países hispanoamericanos: la Ley argentina 13264 suprimió el derecho de retrocesión, por lo que no había una previsión expresa al respecto, y de igual forma ocurrió en Uruguay al quedar abolido mediante la Ley 1912 (art. 44) el derecho a la restitución previsto en los artículos 465 y 466 del Código Civil.

Las posiciones pueden variar entre dos polos opuestos: mantener que no es concebible una expropiación sin su correspondiente derecho de reversión o, por el contrario, mantener que es un derecho, no natural, que debe estar expresamente reconocido como tal por la legislación positiva, ya que en otro caso no existiría jurídicamente.

(2) Vid. André BUTTGENBACH, *Principes généraux, organisation et moyens d'action des Administrations Publiques*, 1954, pág. 293.

(3) Vid. mi trabajo *Cambio de afectación de bienes expropiados*, núm. 107 de esta REVISTA, pág. 162.

Podrían sistematizarse las posturas posibles de la siguiente manera:

1. El derecho de reversión se sobreentiende en la expropiación.

a) Deriva de la naturaleza de las cosas; es consustancial a la expropiación misma, de tal modo que, independientemente de que esté o no reconocido por el derecho positivo, el expropiado podrá recuperar el bien objeto de la expropiación.

Esta postura ha estado esencialmente defendida por G. MEYER al afirmar que el derecho de repetición resulta de la expropiación misma; en consecuencia, no necesita ser reconocido expresamente por la legislación particular, postura criticada por Otto MAYER (4).

b) El derecho de reversión ni cabe derivarlo de la naturaleza de las cosas ni es esencial a la expropiación, pero, sin embargo, está presente en ésta como consecuencia del reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada.

Es una constante a lo largo de nuestra historia constitucional el reconocimiento en las Normas Fundamentales del derecho de propiedad como uno de los pilares básicos del sistema económico-social occidental, derecho que cede —en ninguna época de la Historia ha dejado de hacerlo (5)— ante la presencia del interés público. Incluso tras la Revolución Francesa, en momentos de un liberalismo exacerbado, existieron intervenciones por parte del Estado que dieron lugar a expropiaciones. Sin embargo, es curioso observar que, a pesar de la propia concepción del liberalismo, las garantías del derecho de propiedad privada no se vieron desarrolladas *in extenso*, o al menos con la misma amplitud, sino a medida que las intervenciones públicas se hacían más intensas en su número y finalidad, lo que acontece al ceder progresivamente las ideas liberales decimonónicas y pasar de un «dejar hacer» a un «ayudarnos», pues deja de concebirse ya al Estado como mero mantenedor de las denominadas *rules of the game*.

(4) Vid. Otto MAYER, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo III, pág. 87, nota 47.

(5) Afirma J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS que entender que las grandes obras públicas se han paralizado, en algún momento de la Historia y bajo cualquier régimen político, como consecuencia de la obstrucción opuesta por los particulares es desconocer la existencia de una realidad social que va unida íntimamente a una política sea cual sea el nombre que adoptemos. Vid. *Los convenios expropiatorios*, Edersa, 1979.

Pues bien, la constitucionalización del derecho a la propiedad privada ha influido notablemente en la solución al problema planteado; su reconocimiento en la Norma Fundamental impide que nadie pueda ser privado de un bien de su propiedad más que por una causa justificada de interés público; el derecho «sagrado» a la propiedad privada únicamente cede ante el interés superior. La expropiación constituye, por tanto, una excepción al principio del necesario respeto a la propiedad privada.

Este planteamiento sirve de fundamentación para sostener la concurrencia del derecho de reversión en la expropiación forzosa, aunque la legislación positiva no lo haya reconocido expresamente. En efecto, si nadie puede ser privado de un derecho del que es titular más que mediando una causa justificada (interés superior), la ausencia de dicha causa comportaría la falta de legitimación para mantener el bien fuera del patrimonio del expropiado.

Ambas posiciones —sub *a*) y sub *b*)— se enfrentan a un problema fundamental, que consiste en la dificultad para concretar el alcance y amplitud del derecho de reversión, al no estar expresamente reconocido por la legislación positiva, toda vez que no se trata de un derecho estático idéntico en todos los ordenamientos jurídicos, sino que varía y sustancialmente.

En efecto, puede observarse la distinta amplitud con que está configurado en países de nuestro propio entorno jurídico. En España es concebido con una gran amplitud, pues no se fija, frente a lo que con anterioridad acontecía, plazo alguno de prescripción (6) y los supuestos legales en los que puede ejercitarse, así como su interpretación jurisprudencial misma, es ampliamente generosa en favor de su operatividad. Aunque los supuestos contenidos en los apartados *a*) y *b*) del artículo 63 del Reglamento de Expropiación Forzosa (cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación, o cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados) suelen estar previstos expresamente en las legislaciones que contienen un reconocimiento explícito del derecho de reversión, la procedencia, en cambio, del supuesto *c*) del citado precepto reglamentario (cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación) abre sensiblemente,

(6) La Ley de 24 de julio de 1918 establecía el plazo de prescripción de treinta años, Ley que fue derogada por la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que no prevé plazo al respecto.

frente a otros ordenamientos, la posibilidad de que el expropiado recupere el bien que en su día se le expropió. Tanto en Francia como en Italia, por ejemplo, no se admite la reversión cuando, con posterioridad a la realización del fin o destino para el que se expropió el bien, es afectado a otro fin distinto, también de utilidad pública o interés social; se concibe el derecho de reversión, por tanto, de una forma más restringida que en nuestro país.

Pues bien, el contenido y alcance de ese derecho de reversión, en los ordenamientos en los que no existe una previsión expresa acerca de su existencia, obliga a acudir, si se admite en tales circunstancias que existe realmente el derecho de reversión, a la doctrina científica y a la jurisprudencia, que serán las que delimitarán, normalmente de forma casuística, su contenido; así ha ocurrido, por ejemplo, en Uruguay y en Argentina.

Tanto si se entiende que el derecho de reversión deriva de la naturaleza misma de la expropiación como si se conecta con el derecho de propiedad reconocido constitucionalmente, la reversión únicamente opera —así suele reconocerse— cuando *ab initio* no se realiza el fin para el que se expropió el bien, ya se deje sin destino concreto, ya se utilice para otro fin, sea o no también de utilidad pública o interés social.

No opera, en cambio, cuando con posterioridad a la realización del fin primario se produce un cambio de afectación, pues en caso contrario se estaría dando una excesiva amplitud al contenido de un derecho que ni siquiera explícitamente está reconocido como tal. En este sentido se expresa SAYAGUÉS LASO (7) al afirmar que tras el artículo 54 de la Ley de 1912, por el que se abolió el derecho de reversión, no puede reclamarse la restitución del bien por el hecho de que la Administración, por circunstancias posteriores a la expropiación, varíe el destino para el cual el bien fue expropiado. Sin embargo, ciñe su operatividad al hecho de que concurra desviación de poder, cuando, una vez consumada la expropiación, el bien no se destine al fin previsto y la Administración ya tenía el propósito de destinarlo a un fin distinto. En realidad, no hay por qué circunscribirlo exclusivamente al supuesto de que la Administración actúe con clara desviación de poder, sino también cuando, sin existir esa intención inicial, se produce un cambio del fin previsto, sin haberse

(7) *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 1959, pág. 398.

ejecutado previamente la obra o establecido el servicio que legitimó la expropiación.

En definitiva, habrá que acudir a la doctrina científica y a la jurisprudencia de cada país para delimitar el alcance con que es concebido el derecho de reversión no explícitamente reconocido por la legislación positiva.

2. El polo opuesto consiste en negar el derecho de reversión si no está expresamente reconocido como tal por el derecho positivo; ni cabe derivarlo de la institución expropiatoria, por no ser consustancial a ella, ni tampoco de precepto constitucional alguno.

En este sentido se expresa Otto MAYER al afirmar que la Ley puede determinar los hechos que dan lugar a ese derecho (el de reversión): todo es por ministerio de la Ley, nada se impone como exigido por la naturaleza de las cosas (8).

Adoptar esta postura no comporta necesariamente negar al expropiado la posibilidad de iniciar acciones ante supuestos de desviación de poder, cuando de manera consciente y premeditada es desligado coactivamente de un bien de su propiedad bajo la apariencia de la prosecución de un fin de interés público.

Como puse de manifiesto en otro lugar, no cabe deducir el derecho de reversión de la esencia misma de la expropiación como algo derivado de la naturaleza de las cosas, que siempre existe sin necesidad de que sea reconocido por la legislación positiva. Se mantuvo que es la Ley la que, al fin y al cabo, determina a su arbitrio las causas que dan lugar al nacimiento del derecho de reversión (9).

Sin embargo, no significa que el derecho de reversión tenga que estar siempre reconocido expresamente para que pueda operar. Esto es algo palpable en los ordenamientos jurídicos extranjeros.

En efecto, tal derecho cabe derivarlo del reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada; ésta cede ante la concurrencia de intereses superiores y es corriente encontrar declaraciones constitucionales en tal sentido, al menos en nuestro entorno jurídico; así, por ejemplo, la Constitución española de 1978, en su artículo 33, establece que nadie podrá ser expropiado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización, siempre de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

(8) Vid. *ob. cit.*, pág. 88, nota 51.

(9) Vid. mi trabajo cit., pág. 162.

Pues bien, en mi opinión, cabría derivar el derecho de reversión de tales declaraciones —sin necesidad de su explícito reconocimiento— cuando la obra o el servicio que justificó la actuación expropiatoria no se realiza, o cuando existen partes sobrantes. No, en cambio, si se produce un cambio subsiguiente en la afectación, o incluso cuando, sin haberse realizado el fin que legitimó la expropiación, se destina a otro fin distinto, también de utilidad pública o interés social.

Y la reversión opera tanto en los supuestos en los que la Entidad expropiante no pretende, desde el principio, realizar la obra o establecer el servicio que legitimó la actuación expropiatoria, como en los que se produce un cambio de destino del bien subsiguiente a la intención primaria o inicial de la Entidad expropiante de llevar a cabo el destino originario.

En otras palabras, el derecho de reversión concurre, aun cuando no esté reconocido como tal, cuando la causa *expropiandi* constituya una simple cobertura, inicial o sobrevenida, que encubra la realidad última perseguida con la actuación expropiatoria: simplemente desligar al expropiado de un bien de su patrimonio y no la prosecución de un fin de interés público.

En nuestro Ordenamiento Jurídico el derecho de reversión está explícitamente reconocido y es concebido, como se dijo anteriormente, con una gran amplitud. La regla general es la de que opera en toda expropiación forzosa, lo cual no obsta para que, excepcionalmente, pueda matizarse su operatividad o incluso excluirse su aplicación como consecuencia de la prosecución misma del fin que legitimó la expropiación (10).

III. EL ABANDONO DE LA EXPROPIACIÓN, EL DERECHO DE REVERSIÓN Y EL DERECHO DE PREFERENTE ADQUISICIÓN

Es preciso distinguir tres figuras o situaciones distintas en relación con la expropiación:

(10) J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA ha estudiado la reversión respecto de las parcelas sobrantes en las expropiaciones urbanísticas; vid. *El supuesto derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas*, núm. 43 de esta REVISTA.

1. *El abandono de la expropiación*

Como tal se entiende la no consecución hasta su terminación del procedimiento expropiatorio. Una vez iniciado el procedimiento, la Administración puede abandonarlo por no estimar necesario ya expropiar el bien.

El abandono no comporta el traspaso de la titularidad del bien del beneficiario al expropiado, pues en momento alguno se habrá producido la necesaria y previa transmisión de la titularidad en favor de aquél. En otras palabras, el abandono o desistimiento de la expropiación únicamente es posible hasta el momento en que se transfiere el bien al beneficiario; no podrá readquirirse el bien por el expropiado porque habrá permanecido sin solución de continuidad en su patrimonio.

Con posterioridad a la transmisión no cabrá ya el abandono de la expropiación. El momento crucial, por tanto, es en el que se opera la transmisión del bien, cuestión ésta especialmente discutida en relación con la expropiación urgente, sobre la que no va a ahondarse ahora. No obstante, conviene citar los interesantes dictámenes del Consejo de Estado de 9 de julio de 1959 (exptes. núms. 25204 y 25205), cuya doctrina fue posteriormente reafirmada en el dictamen de 21 de enero de 1982 (expte. 43619).

Se trataba de la expropiación de unos terrenos tramitados por la Administración Militar mediante el procedimiento de urgencia. Tras haberse ocupado aquéllos, y como consecuencia del reajuste del proyecto primitivo, la propia Administración expropiante acordó devolver los terrenos sobrantes, procediendo a levantar acta de devolución.

Los citados dictámenes afirmaban que en la expropiación urgente *la traditio* se produce con la ocupación de la finca, transmitiéndose la propiedad en el momento mismo de la ocupación. De ahí que en las expropiaciones urgentes el pago del precio constituya una obligación y no simplemente una carga, y que no sea posible la reversión de los terrenos en contra de la voluntad del expropiado, por haberse operado la transmisión de la cosa, ya que la Administración no puede revocar los actos administrativos de declaración de urgencia y de utilidad pública para hacer renacer un antiguo derecho transmitido en contra de la voluntad del expropiado.

En las expropiaciones ordinarias se transmite la propiedad mediante el pago del precio y la ocupación o toma de posesión del bien.

Pues bien, la Administración no tiene el deber jurídico de concluir el procedimiento expropiatorio, aunque tendrá que indemnizar todos los daños y perjuicios que haya ocasionado como consecuencia de la tramitación inacabada de la expropiación.

En realidad, el abandono de la expropiación comporta una situación beneficiosa para el expropiado, que se verá libre de una de las intervenciones administrativas de mayor intensidad. Sin embargo, es posible que le convenga la prosecución del procedimiento expropiatorio, por la dificultad de venta del bien o por cualquier otra razón; en tal caso no podrá, por no tener derecho alguno al efecto, obligar a la Administración a concluir la tramitación. El expropiado, como regla general, no puede obligar a la Administración a que le expropie, lo que no obsta para que en determinadas circunstancias o procedimientos especiales tenga ese derecho. Así, el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa otorga al expropiado el derecho a exigir la expropiación de la finca total cuando la expropiación de parte deje el resto en situación antieconómica. En un sentido parecido se expresa el artículo 87 de la Ley de Expropiación Forzosa al establecer que en las expropiaciones que den lugar al traslado de poblaciones, la expropiación se extenderá no sólo a las tierras de necesaria ocupación, sino a la totalidad de los bienes inmuebles que estén situados en el territorio de la entidad afectada, salvo que los interesados soliciten que la expropiación se limite a aquéllas.

A lo que en todo caso tendrá derecho el afectado por la expropiación inacabada es a la indemnización de los daños y perjuicios que le hayan sido irrogados. En este sentido se expresa reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Consejo de Estado; entre otros, cabe citar el dictamen de 27 de octubre de 1982 (expte. núm. 44511), en el que se abordó una reclamación por los daños y perjuicios producidos por la compra de un solar y obras ejecutadas ante la iniciación de un procedimiento expropiatorio, luego desistido por la Administración. En efecto, por ser considerada como de necesaria ocupación una finca propiedad de la reclamante, que venía utilizando como vivienda, para la realización de las obras de una autopista, la Administración inició el procedimiento expropiatorio de urgencia. Ante la amenaza de verse privada de su finca, la reclamante hubo de comprar otro solar y realizar gastos para su utilización como nueva vivienda. El Consejo de Estado, tras calificar el supuesto de atípico (el desistimiento se había producido después

de haber sido abonado a la reclamante el depósito previo a la indemnización por ocupación urgente), rechazó la aplicación del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa (el derecho de reversión), como no podía ser menos, pues aún no se había transmitido la propiedad (no se había ocupado el bien); la reclamante siguió siendo dueña de la finca sin solución de continuidad.

Sin embargo, el Alto Organismo Consultivo reconoció el derecho de la reclamante a ser indemnizada en todos los daños directamente ocasionados por el desistimiento. Señalaba que la amenaza de expropiación urgente, jurídicamente manifiesta al iniciarse el procedimiento de ocupación y abonarse las cantidades correspondientes, provocó como reacción lógica y atendible de la propietaria la compra de otro solar y la realización de gastos tendentes a su utilización como nueva vivienda, y es aquí donde el funcionamiento del servicio público ha tenido consecuencias dañosas para terceros que, obviamente, deben ser imputados a aquél y no al particular afectado como parte en el procedimiento expropiatorio, que se limitó a adoptar la decisión más congruente con el destino presunto e inminente de la finca.

La solución dada por el dictamen es impecable, aunque habrá que valorar casuísticamente si constituye o no una reacción lógica el desembolso efectuado como consecuencia de una inminente expropiación, que habrá de estar al menos iniciada.

2. *El derecho de reversión*

Se distingue del abandono o desistimiento de la expropiación, aparte de que su configuración y naturaleza son distintas, por el momento en que cada una opera y por las consecuencias de ellas derivadas.

Frente al abandono, que únicamente es admisible, como se ha dicho, previamente a la transmisión del bien al beneficiario, el derecho de reversión sólo opera una vez que se ha transmitido (concurriendo a su vez alguna de las causas legalmente previstas). El abandono de la expropiación y el derecho de reversión son esencialmente excluyentes.

La consecuencia lógica derivada de este planteamiento es la de que la reversión comporta la transferencia «de vuelta» del bien al patrimonio del expropiado. Es necesario, por tanto, la pérdida de

titularidad del bien para que la reversión pueda ser productora, en el caso que se ejercite, de su efecto propio: la devolución *in natura* del bien expropiado.

3. *El derecho de preferente adquisición*

Por último, una tercera figura distinta de las anteriores es el denominado derecho de preferente adquisición del bien expropiado.

Del abandono o desistimiento se distingue nítidamente; cabe trasladar aquí las diferencias expuestas en el apartado anterior entre aquél y el derecho de reversión, habida cuenta de que el derecho de preferente adquisición únicamente opera cuando se ha producido la transferencia (coactiva) de la titularidad del bien.

También se distingue del derecho de reversión. La reversión constituye un derecho y no una obligación (11) del expropiado, por lo que queda enteramente a su voluntad la readquisición o no del bien. Para que opere el derecho de preferente adquisición es precisa la concurrencia de dos voluntades: una dirigida a transmitir el bien y otra a adquirirlo a través del ejercicio de aquel derecho.

El artículo 9 de nuestra primera Ley de Expropiación Forzosa de 17 de julio de 1836 preveía explícitamente que «en el caso de no ejecutarse la obra que dio lugar a la expropiación... el respectivo dueño será preferido en igualdad de precio a otro cualquier comprador», y supeditaba la preferencia del derecho de adquisición a que «el Gobierno o el empresario resolviesen deshacerse del todo o parte de la finca que se hubiese cedido»; es precisa, por tanto, la previa voluntad de la Administración dirigida a vender el bien y otra del expropiado tendente a adquirirlo, a través del ejercicio del derecho de preferente adquisición.

(11) Ya afirmé en otro lugar que el derecho de reversión se constituye como tal en favor del expropiado y no como una obligación, por lo que no tendrá que recomprar necesariamente el bien expropiado. En cambio, la Administración está obligada a ofertar el derecho de reversión y a soportar tanto el uso como el no uso que del mismo haga su titular. *Ob. cit.*, pág. 168, nota 28.

IV. LA DEVOLUCIÓN «IN NATURA» DEL BIEN Y SU VALORACIÓN

El ejercicio del derecho de reversión tiene como resultado la devolución *in natura* del bien expropiado o el pago de una indemnización sustitutoria cuando aquélla no sea posible.

La regla general, que únicamente cede cuando no sea posible (veremos más adelante en qué supuestos no es posible) su aplicación efectiva, es la devolución *in natura*, pues precisamente la finalidad última de la reversión, su esencia misma, consiste en revocar con efectos *ex nunc* la expropiación, lo que comporta la devolución del mismo bien objeto de expropiación. Una vez cesada la causa *expropriandi*, nace en el expropiado el derecho a recobrar el bien. La indemnización sustitutoria constituye, según veremos, la excepción a la regla general.

A) *El justiprecio en la reversión*

La devolución *in natura* del bien, tras el ejercicio del derecho de reversión, tiene como contraprestación el pago de su precio por el expropiado. Se tratan a continuación únicamente algunos aspectos que creo de especial interés en relación con esta cuestión.

La determinación del valor del bien objeto de reversión puede efectuarse de distintas formas; podría hacerse la siguiente clasificación:

1. *Sistema estático.*

Dentro del mismo cabe encuadrar las legislaciones que prevén, como contraprestación a la devolución del bien expropiado, el pago del mismo justiprecio que el recibido originariamente en la expropiación; coinciden los justiprecios de la expropiación y de la reversión, lo que se traduce no en una restitución del valor, sino simplemente en una devolución nominalista. Se restituye la misma cantidad de dinero, lo que comporta normalmente una disminución de su poder adquisitivo efectivo como consecuencia de la depreciación monetaria.

Suele negarse que el expropiado tenga que pagar intereses por el dinero que recibió como justiprecio en la expropiación por el

tiempo que lo disfrutó, toda vez que el beneficiario también habrá disfrutado, o habrá podido disfrutar, del bien expropiado.

La imperfección de este sistema radica precisamente en que no se tiene en cuenta el tiempo transcurrido entre la expropiación del bien y su reversión; no repercuten en el precio las fluctuaciones producidas en el valor de bien, ni la depreciación monetaria.

Cómo fácilmente puede comprenderse, esta situación ocasiona graves perjuicios al beneficiario (la mayoría de las veces) o, eventualmente, al expropiado, según haya aumentado o disminuido, respectivamente, el valor de mercado del bien. Por esta razón, el sistema estático ha sido normalmente sustituido por otros que tienen en cuenta dichas fluctuaciones.

La doctrina y jurisprudencia argentinas, país en el que, como se dijo, la Ley 13264 suprimió el derecho de reversión, han entendido que el precio de la retrocesión está fijado por la indemnización que en su momento recibió el expropiado, aunque ciertamente esta posición se ve aminorada en sus efectos al admitir la posibilidad de que se fije un nuevo precio cuando se hubieran producido modificaciones en el bien expropiado que aumenten o disminuyan su valor (12).

En nuestra propia legislación pueden encontrarse ejemplos del sistema estático. Fue el adoptado por la Ley de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública de 10 de enero de 1879, en cuyo artículo 43 se preveía que el expropiado podría recobrar el bien objeto de la expropiación «devolviendo la suma que hubiese recibido o que proporcionalmente corresponda por la parcela...»; en este mismo sentido se expresaba el artículo 72 del Reglamento para su aplicación, aprobado por Real Decreto de 13 de junio de 1879.

2. Sistema dinámico o de actualización.

Es el diametralmente opuesto al anterior, pues no se tiene en consideración el justiprecio pagado en la expropiación.

El precio a abonar por el expropiado está constituido por el valor real del bien, normalmente en el momento de ejercitar la reversión. Se evitan de esta forma los posibles desajustes de valor al alza o a la baja, respecto del justiprecio expropiatorio.

Le determinación suele someterse a las mismas reglas que el

(12) Vid. M. María Díez, *Derecho Administrativo*, tomo IV, pág. 308.

justiprecio expropiatorio, aunque, *de lege ferenda*, no necesariamente tiene que ser así.

Nuestra Ley de 24 de julio de 1918, que modificó la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, adoptó este sistema al establecer que el reversionista debería abonar el valor real de la cosa en el momento de ser recuperado.

3. *Sistema mixto.*

Dentro de éste cabe diferenciar dos subsistemas:

a) *De limitación.* El precio de la reversión es fijado según el valor real del bien, aunque no puede exceder del justiprecio pagado en la expropiación originaria. Este procedimiento para la determinación del precio evita el defecto imputable al sistema estático, aunque únicamente del lado del reversionista. Efectivamente, la desvalorización del bien expropiado repercutirá en el precio de la reversión y beneficiará, por tanto, al reversionista, o, al menos, si no le beneficia, no se verá perjudicado por dicha desvalorización al no sión y beneficiará, por tanto, al reversionista, o, al menos si no le tener que pagar un precio superior al valor real del bien en el momento en que se procede a la reversión.

En cambio, el beneficiario —ya sea la Administración expropiante o un tercero— se verá perjudicado si aumenta su valor y, a la sazón, el reversionista se verá beneficiado en la misma medida, toda vez que tendrá que devolverlo por un precio inferior a su valor real.

En otras palabras, se prohíbe que el precio de la reversión pueda ser superior al justiprecio expropiatorio, pero no que pueda ser inferior. Podrían citarse múltiples ejemplos de normas hoy derogadas que adoptaron este sistema. Por ejemplo, la Ley francesa de 1810 prohibía que el precio por la reversión pudiera exceder del importe por el que fueron adquiridos los bienes; en este mismo sentido se expresaba la Ley, también francesa, de 17 de abril de 1835, en cuyo artículo 23 se disponía que la fijación judicial del precio de la retrocesión no podía exceder en ningún caso del montante indemnizatorio. La Ley italiana de 25 de junio de 1865 establecía, por su parte, que en ningún caso la retrocesión podría ser superior a la indemnización recibida por el propietario expropiado por la expropiación del bien, salvo que el expropiante hubiese procedido a la ejecución

de mejoras que hubiesen aumentado el valor del bien (apdo. 3 del art. 60), previsión que fue derogada por el artículo 1 del Real Decreto de 11 de marzo de 1923.

b) *Sistema mixto propiamente dicho.* En éste se combinan el estático y el dinámico o de actualización.

Durante un período de tiempo más o menos largo subsiguiente a la expropiación, se mantiene la valoración establecida y pagada en la expropiación originaria, excepto si se han realizado modificaciones en el bien que hayan aumentado o disminuido su valor. Transcurrido dicho período se aplicará ya enteramente el sistema de actualización, normalmente mediante la fijación del precio del bien a través del mismo procedimiento que el seguido para la determinación del justiprecio expropiatorio.

Cabría calificar como acertada la fijación *ex lege* del precio a pagar por el expropiado para readquirir el bien (el mismo que el justiprecio expropiatorio), pues evita discusiones y posibles recursos con los perjuicios que ello comporta. Sin embargo, esta calificación es válida en tanto la fijación *ex lege* del precio tenga una duración temporal limitada, ya que en otro caso se incurriría en los defectos señalados al sistema estático.

Esta es precisamente la formulación adoptada en nuestra vigente Ley de Expropiación Forzosa, en cuyo artículo 54 se afirma que el valor de la finca objeto de reversión será fijado con arreglo a las normas previstas en el capítulo III («De la determinación del justiprecio») del Título II («Procedimiento general»). No obstante, cuando entre la ocupación administrativa y la reversión no hayan transcurrido más de dos años, se entenderá que el precio debe ser el inicial, salvo que en el objeto expropiado se hubiesen realizado mejoras o producido daños que afecten a dicho valor.

B) *Configuración material del bien objeto de reversión*

Una cuestión de especial trascendencia en relación con el justiprecio en la reversión consiste en dilucidar el estado en el que el expropiado tendrá derecho a recuperar el bien y, por ende, la valoración que deberá darse a dicho bien.

Es muy corriente que en el momento de la reversión el bien se encuentre en un estado material distinto al que tenía cuando fue

expropiado, como consecuencia de la realización de cambios en su configuración. Estos cambios comportan normalmente un cambio correlativo en la valoración del bien; en tales casos, ¿tiene el reversionista necesariamente que pagar el valor del bien según el estado en que se encuentre en el momento en que ejercita el derecho de reversión, o, por el contrario, tiene derecho a readquirirlo en el estado en que le fue expropiado, o al menos pagando su valor actual según su configuración originaria?

El supuesto es muy común en las expropiaciones de terrenos sobre los que se realizan construcciones que, lógicamente, añaden un valor adicional al que tenían aquéllos originariamente.

Si se admitiese la valoración y consiguiente pago del bien según su estado o configuración en el momento en el que se ejercita el derecho de reversión, el reversionista estaría readquiriendo el terreno que le fue expropiado y adquiriendo a su vez (obligatoriamente) la edificación o construcción añadida al mismo. Se configuraría el derecho de reversión con una doble faceta: por un lado, como lo que por esencia es, un derecho potestativo para readquirir el bien expropiado; pero, por otro, se configuraría la mayoría de las veces como una especie de obligación (más bien carga, pues el expropiado no tiene obligación legal de ejercitar la reversión) para el reversionista, al unir necesariamente a la readquisición del terreno la adquisición de la construcción, que ni fue expropiada ni existía en aquel momento.

Esta es la solución que, en mi opinión, impera en nuestro Ordenamiento Jurídico. Conviene hacer al respecto las siguientes afirmaciones:

1. Del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa parece desprenderse la mencionada carga para el expropiado, al establecer que se estimará como justo precio para la reversión «el valor que tenga la finca en el momento en que se solicite la recuperación». La determinación del valor se hace según las reglas del justiprecio en la expropiación, pero referido al momento en que se solicite su recuperación, sin que la Ley haga distingo alguno en cuanto al origen de cada una de las partidas valorativas que dan como resultado final el valor total del bien en dicho momento. El valor se refiere al que tenga la finca y, por tanto, si se han realizado construcciones sobre el terreno y ha aumentado por tal circunstancia su valor, será éste el que prevalezca y el que, por ello, deberá abonar el expropiado

para recuperar el bien, independientemente de su utilidad subjetiva.

2. Si no hubiesen transcurrido dos años entre la ocupación administrativa y la reversión, el precio a pagar por el expropiado no tendría que coincidir necesariamente con el justiprecio expropiatorio, al ser de aplicación la salvedad contenida en el párrafo segundo del artículo 54, ya que se habrían realizado mejoras que afectarían a la valoración del bien.

3. Si no se admitiese esa solución, el ejercicio del derecho de reversión comportaría un resultado antieconómico para el beneficiario. Dejar a la libérrima decisión del expropiado el exigir que se destruya todo lo construido sobre el terreno expropiado para que le sea devuelto con la misma configuración que tenía originariamente, o admitir la adquisición gratuita de las construcciones por aquél, constituiría una solución antieconómica para el beneficiario.

4. Al expropiado siempre le queda la posibilidad de no ejercitar el derecho de reversión si subjetivamente estima antieconómica la readquisición. Por ello, la adquisición de las construcciones ha sido configurada, más que como una obligación, como una verdadera carga, al estar unida al ejercicio de un derecho.

5. El Tribunal Supremo se ha pronunciado en pocas ocasiones sobre esta cuestión, aunque es de destacar la sentencia de 24 de abril de 1978 (Ponente: Adolfo CARRETERO PÉREZ), en la que se llegó a la solución propuesta. Se trataba de la reversión de un terreno expropiado en su día por el ramo de la guerra y sobre el que se habían construido diversas edificaciones. El Jurado Provincial de Expropiación fijó el justiprecio a abonar por el expropiado en una cantidad compuesta por el valor de la parcela y el de las construcciones (aunque hacía una baja de esta última partida, por el costo del derribo y transporte de material, operación ésta que es calificada por la sentencia apelada como inexplicable desde un punto de vista estrictamente jurídico). No estando de acuerdo el expropiado con dicha valoración, recurrió el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, siendo confirmado dicho acuerdo en este aspecto por la Audiencia Territorial y posteriormente por el Tribunal Supremo. Este afirmaba que «en la reversión ha de comprenderse el valor de las construcciones existentes en la parcela, realizadas por la Administración durante el período de tiempo que ocupó la finca, supuesto que dichos elementos ingresan en el patrimonio de los recurrentes y deben, en consecuencia, ser valorados con independencia de

la utilidad de las mismas, para la beneficiación de la reversión, los cuales adquirirán de otro modo gratuitamente unos elementos que han supuesto un coste para la Administración».

No puede quedar supeditada la valoración del bien a la utilidad subjetiva que la construcción pueda reportar al expropiado; la valoración debe ser objetiva y referida al momento en que se ejercita la reversión, sin que influya en modo alguno la intención o finalidad perseguida por el expropiado al readquirir el bien; no se toma en consideración su grado de utilidad subjetiva.

V. LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTORIA

El artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece que «en los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuera legalmente posible la reversión se estará a lo previsto en el artículo 121 de la Ley, apartado 1.º, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto».

Pocos problemas ha planteado la doctrina en relación con este precepto legal del que, sin embargo, se desprenden múltiples cuestiones, incluso puede llegar a ponerse en duda su aplicación práctica debido a la rigidez de su formulación.

El citado precepto exige la concurrencia de dos requisitos: que se produzca una alteración indebida y que no sea legalmente posible la devolución como consecuencia de la alteración. Las principales consecuencias que *a priori* y sin perjuicio de las matizaciones que más adelante se harán podrían extraerse de este planteamiento son las siguientes:

a) La condición previa para que opere la indemnización sustitutoria (la alteración indebida) no concurriría en sentido estricto cuando en el bien expropiado se efectuasen alteraciones acordes con el fin que legitimó la expropiación, pues no cabría calificarlas como indebidas. Únicamente podrían calificarse como tales las alteraciones carentes de una estricta conexión con el fin que justificó la expropiación, bien por ejecutarse una obra distinta o establecer un servicio también distinto del previsto *ab initio*, o bien, incluso, por haberse producido la alteración como consecuencia de un cambio subsiguiente en la afectación del bien. En este último caso es posible que la alteración acaezca con anterioridad o con posterioridad

al ejercicio del derecho de reversión; las alteraciones producidas con posterioridad, muy corrientes por cierto en nuestra realidad administrativa, suelen ser consecuencia de la creencia errónea de que son admisibles en el Ordenamiento Jurídico español las expropiaciones por economía, aspecto éste que fue tratado en otro lugar (13). Las denominadas usualmente como mutaciones demaniales pretenden servir de justificación a la Administración (erróneamente en nuestro Ordenamiento) para proceder al cambio subsiguiente en la afectación del bien, en cuanto se afectan a uno distinto, aunque también sea de utilidad pública o interés social.

b) El segundo requisito consiste en que como consecuencia de la alteración indebida no sea legalmente posible la reversión.

Según esta expresión («que no sea legalmente posible»), únicamente cuando en Derecho no fuera admisible la transmisión del bien operaría la indemnización sustitutoria; pero ¿en qué supuestos no es legalmente posible transmitir el bien?

Podría pensarse en los bienes de dominio público. Sin embargo, a pesar de ser esencialmente inalienables, no cabrían ser calificados como legalmente intransmisibles. Si el bien expropiado adquirió la condición de dominio público merced a la expropiación, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 119 de la Ley de Patrimonio del Estado (14), al desaparecer la afectación el bien habrá dejado de ser de dominio público, toda vez que para que exista éste es precisa la concurrencia de la titularidad en manos de la Administración y de la afectación a un fin de utilidad pública. Incluso si el bien hubiera seguido siendo de dominio público por estar afectado a otro fin de utilidad pública (aunque distinto del que legitimó la expropiación originaria), legalmente sería posible su transmisión mediante la previa declaración de alienabilidad; los bienes de dominio público son inalienables en tanto subsistan como tales y nada impide que puedan desafectarse y dejar de ser tales y, por ende, dejen de ser inalienables. Por eso en alguna ocasión han sido calificados, más que como inalienables, como bienes enajenables sometidos a un requisito previo: la declaración de alienabilidad.

De cualquier forma, a pesar de la desafortunada dicción del artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, lo cierto es que

(13) Vid. mi trabajo cit.

(14) Este precepto ya fue matizado en cuanto a sus efectos en otro lugar. Vid. mi trabajo cit., pág. 155.

ha sido objeto de una interpretación mucho más amplia de lo que *a priori* cabría derivar de su literalidad; en la práctica viene operando principalmente por motivos de imposibilidad física de la devolución.

A esta solución llega la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 1979 (Ponente: Adolfo CARRETERO PÉREZ). Se trataba de la reversión de un terreno expropiado para acometer las obras de canalización del río Manzanares, sin que en realidad fuese utilizado para dicha finalidad, aunque posteriormente fue afectado por la autopista del Manzanares; el Tribunal afirmó que «los bienes ocupados por la canalización del Manzanares, sobre los que no se ha actuado para este fin, han sido posiblemente afectados por las obras de la referida autopista al ser imposible físicamente su devolución a la expropiada, lo que procede es que se sustituya su reversión *in natura* por el pago de una indemnización, como ha declarado la sentencia de 30 de septiembre de 1970, interpretando el artículo 66 del Reglamento de Expropiación Forzosa, en relación con el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa».

Ante todo debe tenerse muy presente, al analizar el tema de la indemnización sustitutoria, que el derecho de reversión nace *ex lege*, no siendo admisible que la Administración se escude en una actuación irregular propia para evitar de manera consciente la operatividad de tal derecho, pues en caso contrario podría, siempre que lo estimara conveniente, alterar «indebidamente» el bien, incluso con posterioridad al ejercicio del derecho de reversión, haciendo inoperante el efecto consustancial de la reversión: la devolución *in natura*.

La indemnización sustitutoria constituye el último remedio a una situación irregular, lo cual ni puede ni debe convertirse en una alternativa conscientemente buscada por la Administración cuando no le convenga, por las razones que fueran, la devolución del bien mismo.

La cuestión fundamental en relación con el citado precepto consiste en determinar si es o no posible su aplicación por motivos de oportunidad. En otras palabras, ¿puede la Administración enervar la devolución *in natura* mediante la aplicación del artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa? ¿Tiene la Administración la facultad de elegir entre la devolución *in natura* y la indemnización sustitutoria? (15). La respuesta a esta pregunta debe partir de una

(15) La solución afirmativa es la que parece acoger PÉREZ MORENO al conectar con los supuestos pensables de aplicación del artículo 66.2 del Reglamento de Ex-

premisa clara: la legislación expropiatoria establece como regla general la devolución *in natura* y únicamente como excepción la indemnización sustitutoria; lo difícil consiste en acotar en sus justos límites dicha excepción.

Las consecuencias de la solución que se dé a la interrogante son fundamentales para la institución expropiatoria y para la configuración de la propiedad misma, pues admitir que la aplicación del citado precepto reglamentario constituye una facultad de la Administración equivaldría a admitir también las expropiaciones por economía, o incluso, lo que es más grave, la expropiación del derecho de reversión mismo (16).

En primer lugar, debe tenerse presente que el artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa no opera cuando en el bien expropiado no se ha producido alteración (sustancial) alguna, de forma que en tal caso la Administración tiene la obligación legal de otorgar plazo al expropiado para que pueda ejercitar el derecho de reversión, y si una vez ejercitada la reversión, la Administración precisa el bien a otros fines, deberá iniciar un nuevo procedimiento expropiatorio. En estos casos, la Administración no podría expropiar el derecho de reversión, que a la sazón suele calificarse por la Administración como de contenido patrimonial nulo, pues se trata de un derecho consustancial a la expropiación, al menos en los sistemas legislativos que prevén explícitamente su existencia; admitir su expropiación significaría desnaturalizar el sistema, sustituyendo el verdadero derecho a recobrar el bien *in natura* por una cantidad de dinero (si es que procede), lo que se traduciría, al fin y al cabo, en una vía oblicua para desligar definitivamente al expropiado del bien objeto de la expropiación.

En segundo lugar, toda alteración indebida, conscientemente llevada a cabo para desligar al expropiado de su derecho de reversión mediante la aplicación del artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, constituiría una desviación de poder, y como tal debería ser tratada, pudiendo interponerse por los interesados los recursos pertinentes al efecto.

propiación Forzosa los casos de cambio de afectación por razones de oportunidad, cuando, apreciadas las circunstancias determinantes, no resultare procedente la reversión material de los mismos bienes. *Ob. cit.*, pág. 297.

(16) Indiqué en otro lugar que la expropiación del derecho de reversión constituía un tema de gran interés, sobre todo si se tiene en cuenta que podría constituir una vía oblicua para desligar al expropiado del bien que fue objeto de la expropiación forzosa. *Ob. cit.*, pág. 169, nota 29.

En tercer lugar, en cuanto a si por criterios de oportunidad la Administración puede hacer uso directamente de la indemnización sustitutoria, tanto en supuestos de alteraciones debidas como indebidas, o incluso ceñidas a estas últimas (debe tenerse presente que éstas no tienen por qué comportar necesariamente la imposibilidad legal o física de su devolución), la solución debe ser en todos los casos negativa. La razón, en mi opinión, es clara: admitir la tesis contraria equivaldría a hacer inoperante en la práctica el derecho de reversión, cuyo efecto primordial y con tal finalidad ha sido previsto en la legislación positiva, consiste en que el expropiado recobre el bien mismo a su libre voluntad (siempre, por supuesto, que concurra alguna de las causas legales) y no simplemente que obtenga una compensación económica.

Como se ha dicho, nuestra legislación configura la reversión *in natura* como la regla general, que cede excepcionalmente en situaciones irregulares; es por ello inadmisibles invertir tal planteamiento y convertir la devolución *in natura* en la excepción.

Si se admitiera que la Administración puede libremente elegir entre indemnizar o devolver el bien se estaría admitiendo, a su vez, la posibilidad de expropiar el derecho de reversión, haciéndolo inoperante mediante el pago de una indemnización que, en multitud de casos —si la Administración actuase correctamente y tramitase de forma inmediata la reversión—, sería nula de contenido; como se dijo, se estaría desnaturalizando el sistema expropiatorio legalmente previsto.

La conclusión a la que se llega es a que el artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa debe interpretarse de forma que haga viable su aplicación práctica, extendiendo su ámbito a supuestos de imposibilidad física de la devolución. Sin embargo, ello no significa que pueda dársele tal extensión que constituya una facultad en manos de la Administración; ésta no puede elegir libremente entre devolver o indemnizar. Y es curioso que en la práctica administrativa la justificación de ser imposible la devolución se observa en multitud de ocasiones con excesiva amplitud, hasta tal punto que a veces se estima suficiente la simple declaración sin más efectuada en tal sentido por parte de la Administración.

* * *

Podríamos invertir la formulación y plantearnos la siguiente interrogante: ¿puede exigir el reversionista la indemnización sustitutoria en lugar de la devolución *in natura*?

La pregunta tiene una clara proyección real, ya que el reversionista, en ocasiones, no pretende la devolución del bien mismo, sino simplemente la obtención de una indemnización. De ahí que el planteamiento pueda hacerse a la inversa: una vez ejercitada la reversión, la Administración manifiesta su voluntad de devolver el bien, mientras que el expropiado se opone a ello e intenta, unas veces con éxito y otras no, que se sustituya la devolución por una indemnización.

En realidad, la devolución *in natura* es indisponible tanto para la Administración como para el expropiado; ninguno de ellos puede elegir entre la devolución del bien o la indemnización. La indemnización sustitutoria únicamente es procedente cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 66.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa (con la amplitud que se le ha dado).

Sin embargo, en mi opinión, el expropiado goza en alguna ocasión de la opción entre la devolución o la indemnización sustitutoria. La cuestión se plantea en relación con la posible aplicación extensiva a la reversión del artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa. Este precepto establece que cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómico para el propietario la conservación de la parte de la finca no expropiada, podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca.

El citado artículo 23 está previsto para la expropiación y no específicamente para la reversión. La regla general es que no es extensible a la reversión; no debe olvidarse que al expropiado siempre le queda la posibilidad de no ejercitar el derecho de reversión sobre la finca o la parte de ella si la estima antieconómica.

Sin embargo, sí sería extensible a la reversión cuando, como consecuencia de una alteración indebida, parte del bien sea de imposible devolución, resultando antieconómica la parte susceptible de devolución (17).

(17) Uno de los principales problemas en relación con esta cuestión consiste en la relatividad del concepto de la antieconomicidad; en ocasiones se declara por mutuo acuerdo entre la Administración y el expropiado que concurre, aquélla ante la previsible utilización de futuro del bien y éste por la conveniencia de percibir una indemnización en lugar de la devolución *in natura*.

En efecto, piénsese en el supuesto de que la Administración acuerde destinar un terreno expropiado a un fin distinto del que legitimó la expropiación, tras haberse ejercitado efectivamente la reversión por el expropiado; el nuevo destino exige la construcción de un edificio que se lleva a efecto sobre la parte del terreno expropiado. El reversionista recurre ante la no tramitación del expediente de reversión y obtiene una sentencia favorable. Sin embargo, como consecuencia de la alteración indebida (no de otra forma cabría calificar la construcción realizada sobre el terreno una vez ejercitado el derecho de reversión por el expropiado), resulta de imposible devolución la totalidad del terreno y sí únicamente parte del mismo (la zona no edificada). Pues bien, en tal caso el expropiado tendría, en principio, derecho a una indemnización sustitutoria por la parte del terreno de imposible devolución y a la entrega efectiva de la parte sobrante. No obstante, si esta última resultase antieconómica, en mi opinión podría exigir que la indemnización sustitutoria abarcara la totalidad del terreno, por aplicación extensiva del artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues no puede desconocerse que si la Administración hubiese actuado correctamente y, por ende, hubiese tramitado el expediente de reversión, el terreno habría sido devuelto en su totalidad. La Administración, mediante la alteración indebida (conducta irregular), ha sido la causante de la situación antieconómica en que ha quedado la parte del terreno no construido y susceptible de devolución, no teniendo por qué soportar el reversionista tal situación.

VI. DEVOLUCIÓN «IN NATURA» E INDEMNIZACIÓN CONJUNTAMENTE

Por último, es posible que, aparte de la devolución *in natura* del bien, se hayan producido perjuicios al reversionista, por ejemplo, por el retraso en su devolución. En tal caso, éste podrá reclamar de la Administración causante del daño la indemnización correspondiente por aplicación del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Como decimos, esto es inadmisibles. La indemnización sustitutoria no constituye una figura de libre aplicación para ninguna de las partes interesadas.