

PARCELAS SOBRANTES DE VIA PUBLICA Y PARTES SOBRANTES DE EXPROPIACION

Con alguna reiteración nos venimos ocupando del problema de la posibilidad del ejercicio del derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas. Cuando parecía percibirse un proceso en cuya virtud la jurisprudencia acabaría admitiendo que en tales expropiaciones no se da normalmente el supuesto de hecho que da lugar a la reversión, he aquí que la Audiencia de Pamplona, en su sentencia de 5 de octubre último, da un paso atrás, que consideramos suficientemente importante, como para dedicarle un comentario (1). La sentencia en cuestión dice así, en su más destacado considerando:

(1) El Magistrado Ponente señor GARCÍA MANZANO me indica la conveniencia de insertar íntegramente la sentencia que se estudia en el presente comentario. El texto de la misma es el siguiente:

«En la ciudad de Pamplona, a 5 de octubre de 1964.

Vistos por la Sala de lo Contencioso-administrativo de esta excelentísima Audiencia territorial de Pamplona, constituida por los señores que al margen se expresan, los autos del recurso número 44 de 1964 promovidos contra acuerdo del Ayuntamiento de X en expediente seguido sobre peticiones de compra de solar; siendo en ello partes, como recurrente, D. L. I. E., representado por el Procurador señor V. y dirigido por el Letrado señor M. de A.; y de otra como demandada, la Administración, representada y dirigida por el señor Abogado del Estado; y como coadyuvante doña T. E. y don A. A., representados por el Procurador señor San J. y dirigidos por el Letrado señor O.

Resultando que el Procurador señor V, en la representación que ostenta, acudió a esta Sala por su escrito de 2 de marzo de 1964, interponiendo recurso contencioso administrativo contra el precitado acuerdo.

Resultando que publicada la interposición, y recibido el expediente administrativo se emplazó al actor para que formulase la demanda, evacuando dicho trámite por su escrito de 14 de abril, apoyándose en los hechos que, en lo sustancial, dicen así:

1.º Produce la impresión la simple lectura del expediente que el Ayuntamiento que lo instruíra le tenían muy sin cuidado, principios fundamentales del ordenamiento legal en la vía administrativa; esta impresión se convierte en otra muy distinta: en una impresión de seguridad. Todo lo que había ido suspendiendo el ánimo a lo largo del expediente se explica y se justifica en el acuerdo que aquí se impugna. Y es el propio acuerdo el que nos suministra la explicación; en esas palabras que, copiadas literalmente, dicen así: «... no obstante los informes secretariales de la Dirección General de Urbanismo y del Consultorio Jurídico del Instituto de Estudios de Administración Local, que determinan la preferencia del derecho de adquisición para el colindante, acuerda enaje-

«Que se llega así a lo que constituye el problema jurídico central sometido a decisión de la Sala, cual es el determinar si, según la tesis de la parte demandante, en las expropiaciones urbanísticas el derecho de

nar...» Este era el único fin, y este fin es precisamente la conculcación de aquellos principios a que antes hacíamos referencia.

2.º Como consecuencia del proyecto del Ayuntamiento de X, en orden al ensanche parcial de la calle Ispizúa, fué expropiada a don José Adarraga una finca de 199,65 metros cuadrados de extensión. Una vez llevado a efecto el aludido ensanche parcial restó sin utilización a tal fin un sobrante de vía pública de medidas aproximadas de 1,15 por 15 metros.

3.º Don L. A. G. interpuso ante el Ayuntamiento de X una solicitud en súplica de que, en su calidad de colindante, le fuera vendida dicha parcela sobrante de vía pública. Don A. A. E. interpuso a su vez escrito suplicando que, en calidad de reversionista, manifestando a tal efecto traer causa del expropiado, le fuera vendida dicha porción sobrante. El Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria celebrada en fecha 7 de noviembre siguiente, acordó que «... si en efecto fuere tal terreno parcela sobrante de vía pública inedificable... será vendido al colindante que acreditara mayor derecho con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100-2 del Reglamento de Bienes. Acuerdo que se notifica a don L. A.

4.º Habíase planteado la pugna de intereses. Eran colindante por un lado y reversionista por otro, quienes concurrían en solicitud de que les fuera vendido el terreno sobrante de la expropiación realizada para la ampliación parcial de vía pública. Y el Ayuntamiento había decidido la pugna al acordar se transmitiera al colindante de mejor derecho. El problema estaba, pues, totalmente resuelto. Es preferente el derecho del colindante al del reversionista. Es ésta la cuestión de fondo, el problema básico a resolver en esta litis.

5.º Si, como venimos diciendo, sostenemos que el derecho del colindante es preferente al del reversionista; si así lo reconoció, acordando lo procedente, el Ayuntamiento de X, en el caso actual, ¿cómo es que nos encontramos ahora en este recurso? La respuesta a la cuestión es muy sencilla, aun cuando resulte incomprensible: porque el tan repetido acuerdo no fué último. Y el recurso está interpuesto contra otro acuerdo de fecha posterior y de sentido diametralmente opuesto al de aquél.

6.º Don A. A. E. demuestra saber perfectamente que su postura de reversionista está en falso absolutamente. No se le oculta que para solicitar la reversión tiene que estar apoyada forzosamente en uno de cualquiera de los dos supuestos, o bien en haber transcurrido el plazo de cinco años desde la fecha en que la obra fué terminada —plazo que no había transcurrido aún—, o bien en habersele notificado por el Ayuntamiento la existencia del sobrante —notificación que no se ha producido nunca. Y lo que hace el señor A. E. es un escrito en el que con una genial pírueta quiere hacer aparecer dicho anuncio como la mencionada notificación. Oponemos la falta de derecho del reversionista solicitar la reversión, toda vez que no existen los supuestos —transcurso de cinco años o notificación del sobrante— exigidos imperativamente por la Ley, como tendremos ocasión de ampliar en la fundamentación *in iure*.

7.º Existen en el expediente informes emitidos por el señor Secretario del Ayuntamiento de X, por el Instituto de Estudios de Administración Local, por la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda y por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales del Ministerio de la Gobernación, totalmente unánimes y concluyentes en orden a proclamar la preferencia del derecho de mi representado. La Comisión Permanente, no obstante los informes... acuerda enajenar.

8.º No podemos menos que referirnos a determinada afirmación que se hace en un escrito presentado como en solicitud de determinadas aclaraciones al acuerdo aquí impugnado. En él se dice textualmente: «que la venta cuyo acuerdo inicial se ha adoptado

reversión atribuido por el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 en favor del expropiado o sus causahabientes, queda enervado en cuanto a las porciones de terreno sobrantes de expro-

no se considere de parcela sobrante de vía pública, ya que esa porción de terreno no tiene ese carácter, sino el de porción de finca no ocupada para ensanche de la vía pública y de la que se expropió la totalidad, sin que en ningún momento haya sido utilizada como tal esa porción, en la que resulta clarísimo por demás el ejercicio del derecho de Reversión. Digamos tan sólo a este respecto que no hay, en nuestra opinión, más que un concepto de sobrante de vía pública.

9.º Resumiendo, sentamos como bases de la impugnación del acuerdo recurrido las siguientes afirmaciones: 1.ª Que es preferente el derecho de mi mandante—colindante—al de doña T. E. y don A. A. E.—presuntos reversionistas—, a quienes en el acuerdo impugnado se concede por el Ayuntamiento de X la adquisición de la parcela sobrante de vía pública objeto del expediente en que tal acuerdo fuera dictado. 2.ª Que el acuerdo impugnado comporta la revocación de otro acuerdo anterior adoptado en el mismo expediente en fecha 7 de noviembre de 1962 y por el que se concedía tal derecho al colindante, revocación adoptada con omisión de todo requisito y principio. 3.ª Que, por otro lado, es inexistente el derecho de doña T. E. y don A. A. E. a solicitar la reversión del terreno que a ellos precisamente se acordó enajenar en el acuerdo impugnado. 4.ª Que la actitud tanto de los presuntos reversionistas como, y sobre todo, del Ayuntamiento de X, en este caso, les hacen sobradamente acreedores a la imposición de las costas de este recurso.

Adujo los fundamentos legales que estimó procedentes y concluyó suplicando una sentencia declarando nulo el acuerdo recurrido y declarar el derecho de su mandante a la parcela en cuestión.

Resultando, que dado traslado al señor Abogado del Estado para que contestara la demanda, y como vencido el plazo no lo hiciera, se le tuvo por decaído de su derecho a contestar, por lo que se emplazó seguidamente al Coadyuvante para que contestara a la demanda, evacuando dicho trámite por medio de su escrito de 27 de junio, apoyándose en los hechos que, en sustancia, dicen:

1.º Según consta, el Ayuntamiento de X aprobó el proyecto de ensanche parcial de la calle I... de aquella villa.

2.º Para la realización del repetido proyecto el Ayuntamiento hubo de expropiar a don J. A. G., esposo y padre de mis representados, una casa de 199,65 metros cuadrados de extensión, en la que el señor A. tenía instaladas las siguientes industrias: sidrería, confitería, pastelería y chocolatería. Tramitado el oportuno expediente de expropiación se valoraron los bienes expropiados en la suma de 209.270 pesetas.

3.º Realizadas las obras proyectadas de ensanche parcial de la calle I..., se demolió el edificio, pero no se ocupó totalmente el solar. Quedó como sobrante una parcela de terreno de 15 por 1,50 metros de extensión aproximada. Y se notifica a doña T. E. un acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de X: «Comunicar a los Hdos. de don J. A. la existencia de una parcela sobrante de expropiación del terreno que fue de dicho señor y que le fue expropiado para la apertura de la calle I..., a los efectos prevenidos en los artículos 54 y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa». Obra el escrito de mis representados, en el que solicitan que se declare la reversión a su favor de la propiedad de la parcela aludida. En el *Boletín Oficial* de G. se publica un edicto del señor Alcalde de X en que se hace saber, a fin de que los señores herederos de don J. A. queden enterados, a los efectos prevenidos en el artículo 54 y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa, la existencia de una parcela sobrante de expropiación.

4.º Con anterioridad al acuerdo del Ayuntamiento y al escrito de mis representados, a que se acaba de aludir en el párrafo anterior, don L. G.—causante del hoy recurrente

piación, por el preferente derecho de adjudicación reconocido a los colindantes de tales parcelas sobrantes, cuando tales colindantes estén dispuestos a edificar, habiendo de advertirse, antes de seguir adelante, que el

don L. I.—y don A. A. E., hijo y heredero del expropiado don J. A. G., se habían dirigido al Ayuntamiento de X solicitando la adquisición de la parcela sobrante en cuestión, el primero en calidad de colindante y el segundo como reversionista por su condición de hijo y heredero del dueño de la finca que se había expropiado para ensanchar la calle de I... y que luego no fue necesario ocupar en su totalidad. Este asunto de quién tiene preferente derecho a adquirir la parcela sobrante de expropiación, que es el que en definitiva se plantea en este recurso, ha dado bastante quehacer al Ayuntamiento de X y ha sido ocasión de que el señor Secretario de la Corporación emitiera reiterados y abultados informes, hasta que la Corporación adoptó el acuerdo de 16 de enero de 1963.

5.º Con referencia a la petición que mis representados hicieron de que se declarara la reversión a su favor de la parcela sobrante de expropiación y se tramitara el oportuno expediente para que pudieran adquirirla, la Corporación Municipal de X no comunicó nada a mis representados hasta el 11 de enero de 1964. La Comisión Permanente, no obstante los informes secretariales, de la Dirección General de Urbanismo y del Consultorio Jurídico del Instituto de Estudios de Administración Local, que determinan la preferencia del derecho de adquisición para el colindante, acuerda enajenar la citada parcela a doña T. E. y a don A. A. E., previa valoración formulada por técnico competente. Este es el acuerdo hoy recurrido por el señor I, en vía contencioso-administrativa.

6.º Es patente que en todo el abultado y farragoso expediente municipal no hay el menor indicio de haberse tramitado el oportuno expediente para alterar la calificación jurídica de la parcela sobrante. Empero, al folio 67 del expediente figura una certificación expedida por el Secretario de la Corporación, con el visto bueno del señor Alcalde, en que se hace constar literalmente lo siguiente: «Certifico: Que en el Inventario de Bienes de esta Corporación aparece la inscripción siguiente: Epígrafe primero. Inmuebles. Nombre de la finca... Parcela sobrante de vía pública».

Adujo los fundamentos legales que estimó oportunos y concluyó suplicando una sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso y, en todo caso, desestimar la demanda.

Resultando, que señalado el día 22 de septiembre, a las once de su mañana, para la celebración de la vista, tuvo lugar dicho acto con asistencia de los Letrados de las partes y del señor Abogado del Estado.

Resultando que en la tramitación de este recurso se han cumplido los preceptos legales.

Visto siendo Ponente el ilustrísimo señor Magistrado don Pablo García Manzano.

Considerando: Que el presente proceso administrativo somete a enjuiciamiento de la Sala diversas cuestiones que, enunciadas conforme a un criterio sistemático, pueden resumirse así: Primera. Cuestión procesal previa basada en la excepción de inadmisibilidad de la pretensión actora, propuesta por la dirección Letrada de los demandados, por estimar que el acuerdo municipal impugnado, emanado por la Comisión Permanente Municipal del Ayuntamiento de X en 9 de enero de 1964 es reproductor o confirmativo del adoptado por el Pleno de dicha Corporación en 16 de enero de 1963. Segunda. Para el supuesto de inoperancia de la invocada inadmisibilidad del recurso, problema sustantivo o de fondo, consistente en determinar la validez o invalidez del referido acuerdo municipal objeto de revisión jurisdiccional, a través del examen de los tres motivos de impugnación aducidos por la parte actora, a saber: a) Determinación de si el acto objeto de recurso comporta una revocación tácita, ilegalmente efectuada, de anterior acuerdo municipal declarativo de derechos en favor de terceros, cual el emanado por el Pleno del Ayuntamiento en 7 de noviembre de 1962, por el que acordó enajenar la parcela en litigio al colindante de mejor derecho; b) Determinación de lo que constituye punto medular

objeto de la expropiación realizada por el Municipio demandado fué el terreno en su integridad, es decir, en cuanto todo él se estimaba por la Corporación expropiante necesario para ser ocupado por la vía pública,

del debate presente, es decir, de si en las expropiaciones urbanísticas el derecho de reversión en favor del expropiado a sus causahabientes ha de ceder ante el prevalente derecho de adjudicación ostentado por los colindantes dispuestos a edificar; y finalmente: c) Si, en el supuesto de que se decida la pretendida colisión de derechos de reversionista y colindante en favor del primero, en el presente caso ha sido ejercitado tal derecho de reversión en tiempo y forma adecuados, conforme a los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de 26 de abril de 1957; problemas los expuestos que, por el mismo orden de su enunciación, son abordados seguidamente.

Considerando: Que los reversionistas demandados oponen, con carácter previo al enjuiciamiento de fondo del acto impugnado, el motivo de inadmisión, doctrinalmente denominado de acto reproductor o confirmatorio, al amparo del apartado c) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, en concordancia con el artículo 40, apartado a) de la propia Ley procesal, por entender la parte demandada oponente que el acuerdo impugnado, emitido por la Comisión Municipal Permanente de X con fecha 9 de enero de 1964 es mera ejecución o desarrollo del acuerdo plenario adoptado en sesión extraordinaria del 16 de enero de 1963, cuyo acuerdo fue firme y consentido por el demandante; mas parece claro, a juicio de esta Sala, que una tal excepción no debe prosperar, por cuanto que están ausentes en el caso debatido los requisitos configuradores del mencionado motivo de inadmisibilidad y no se trata, por tanto, de un acto reproductor o confirmatorio de otro anterior definitivo y firme. Así, en efecto, como se deduce del texto del artículo 40, apartado a) de la Ley Jurisdiccional, el primer acto (acto reproducido o confirmado) ha de revestir, entre otras, dos notas: la de ser definitivo y la de haber sido notificado, ninguna de las cuales se da en el presente caso, pues el acuerdo municipal plenario de 16 de enero de 1963 no goza del carácter de definitividad en cuanto que no es decidente o resolutorio, toda vez que se limita a instruir a los herederos del expropiado de la existencia de la parcela sobrante de la expropiación, con el fin de que aquellos puedan ejercitar el derecho de retrocesión, por lo que ha de configurarse como acto instrumental o medial, quedando subordinado en cuanto a sus consecuencias ulteriores a la actuación de los destinatarios del acto, siendo en sentido lato, condicional, carácter que la propia Corporación reconoce al no notificar a los inencionados herederos (a quienes va dirigido el acto) los recursos que contra tal acuerdo caben, habiendo afirmado el Tribunal Supremo en sentencia de 15 de marzo de 1956 que no procede estimar esta excepción cuando el acto primero no es definitivo, sino condicional; y por otra parte falta asimismo el requisito de la notificación al colindante actor del mencionado acuerdo municipal, a efectos de la posibilidad de impugnación de dicho acto, supuestamente consentido, exigencia de notificación afirmada por sentencia de 18 de mayo de 1956 y que no puede ser suplida por la simple publicación del acuerdo en el *Boletín Oficial* de la Provincia, dada la radical diferencia entre ambos modos de comunicación o exteriorización de los actos administrativos, tal como enseña la sentencia de 30 de junio de 1958. De otra parte, es requisito primordial para que pueda ser apreciada la invocada causa de inadmisión la existencia de una relación de esencial identidad entre el acto primitivo y el posteriormente emanado, identidad que ha de manifestarse tanto en el aspecto subjetivo de las personas que intervienen en la emanación de ambos actos, como en el objetivo o de contenido, por cuya virtud los supuestos de hecho motivadores del actuar administrativo y la decisión o pronunciamiento que en el asunto recaiga sean los mismos en uno y otro acto, y ciñéndonos al caso controvertido es obvio que tal relación de identidad no existe en modo alguno, pues en primer lugar difieren los sujetos intervinientes, ya que en el primer acuerdo, de 16 de enero de 1963, el

no existiendo, pues, el supuesto de expropiación de zonas marginales necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento del proyecto o de las que por su proximidad a las obras alcanzasen una plusvalía superior al 25

Órgano autor del acto es el Ayuntamiento Pleno, mientras que el acuerdo recurrido de 9 de enero de 1964 fue emanado por la Comisión Municipal Permanente, siendo destinatarios del primer acuerdo los herederos del expropiado don J. A., sin designación nominal y concreta de personas, a diferencia del acuerdo impugnado, en que se contiene una específica determinación de tales destinatarios, cuales son don A. A. y doña T. E., quienes actúan como demandados en el presente proceso; y por lo que afecta a la exigida identidad de contenido está igualmente ausente, toda vez que el acuerdo plenario de 16 de enero de 1963 tiene por objeto el hacer saber a los causahabientes del expropiado la existencia de porción sobrante, es decir, constituye un típico acto procedimental de comunicación habilitante para el ejercicio del derecho de reversión por parte de dichos causahabientes siendo, en cambio, el acuerdo impugnado un acto netamente sustantivo en cuanto que mediante él se determina la retrocesión en favor de los herederos del expropiado, obrando en cada caso la Corporación local en virtud de supuestos de hecho distintos, habida cuenta de que al emanar el primer acto (acuerdo del Pleno de 16 de enero de 1963) da aquélla cumplimiento a la exigencia legal del artículo 54 y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa, actuando al emitir el segundo acto (acuerdo de la Comisión Municipal Permanente de 9 de enero de 1964) en conformidad a la solicitud de los reversionistas, sin que sea bastante para reputar a un acto como reproductor o confirmatorio el hecho de que sea una derivación o consecuencia de otro anterior, pues en tal caso no hay relación de identidad, sino de causalidad, habiéndolo así declarado la jurisprudencia (sentencia de 7 de noviembre de 1955, entre otras) al afirmar que no se produce la excepción cuando el segundo acto deriva o es consecuencia del primero, pero existe diferencia esencial en sus respectivos conceptos uniéndolos una relación de causalidad, razones que abonan el rechazo del alegado motivo de inadmisibilidad, por dirigirse la pretensión actora contra un acto administrativo perfectamente impugnabile, como comprendido en el artículo 37 de la Ley rectora de esta jurisdicción y excluido de los contemplados en el apartado a) del artículo 40 de dicha Ley.

Considerando: Que corrobora la desestimación del motivo de inadmisibilidad esgrimido por la parte demandada la interpretación restrictiva que de las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo propugna una moderna tendencia jurisprudencial, dando entrada a un auténtico principio general del Derecho, cual el denominado «de interpretación más favorable a la efectividad del derecho de los administrados a que sean enjuiciados los actos administrativos», del cual es exponente más cualificado la sentencia de la Sala cuarta del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1963, principio que da plena operatividad a los anhelos antiformalistas o de justicia material contenidos en el Preámbulo de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, referidos al proceso contencioso-administrativo; comportando, pues, la desestimación de tal excepción procesal la entrada en el fondo del asunto.

Considerando: Que, según quedó expuesto en el primer fundamento, el colindante actor, señor I., impugna el acuerdo adoptado en 9 de enero de 1964 por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de X esgrimiendo como motivo primero (al menos parece conveniente estudiarle con carácter preferentemente por obvias razones lógicas) el de que tal acuerdo municipal implica una revocación tácita y efectuada al margen de la legalidad, de un anterior acuerdo de la propia Entidad local conferidor de derechos en favor del propio colindante, cual el acuerdo plenario de 7 de noviembre de 1962, por lo que, según argumenta el actor, el acto impugnado infringe el artículo 369 de la Ley de Régimen Local (texto refundido de 24 de junio de 1955); mas frente a tal argumentación ha de oponerse: Primero. Que el referido acuerdo de 7 de noviembre de 1962 no exterioriza una voluntad unívoca de la Administración municipal, sino que

por 100, por lo que no se está en el caso contemplado por los artículos 15 de la Ley de Expropiación Forzosa y 144 de la Ley de Régimen Local, dato este último digno de atención, habida cuenta de que en estos espe-

consiste en una de las soluciones que, aun cuando contradictorias entre sí, fueron simultáneamente adoptadas por la Corporación al resolver las encontradas peticiones de reversionistas y colindante; y así lo patentiza el expediente administrativo, en el que consta que en la misma fecha—7 de noviembre de 1962—fueron emanados por el Pleno del Ayuntamiento dos acuerdos, en uno de los cuales y con respecto a la petición del colindante señor I., la Corporación determina que procederá a enajenar la parcela sobrante al colindante de mejor derecho, siempre y cuando el referido peticionario acredite que se trata realmente de parcela sobrante e inedificable, mientras que con relación a la solicitud de los reversionistas el acuerdo corporativo formula una invitación, dirigida al señor A., en su calidad de heredero del expropiado, para que en el plazo de un mes presente un proyecto de reparcelación, con arreglo a los artículos 81 y 97 de la Ley del Suelo, con la advertencia de que, caso de no presentarlo en el indicado plazo el Ayuntamiento promoverá la reparcelación, por lo que atendiendo a tal dualidad de opuestas determinaciones no cabe hablar de retirada o eliminación de acto administrativo anterior en cuanto que la voluntad administrativa no llegó a constituirse en forma decisiva e inequívoca, de modo y manera que el acuerdo impugnado no contradice una situación anterior definitivamente constituida, sino que, únicamente, elige una de las dos soluciones que fueron ambiguamente manifestadas por la Corporación en la fase inicial del expediente.

Segundo: El acto administrativo a que viene referida la supuesta revocación ilegal (acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 7 de noviembre de 1962, recaído en base a la solicitud del colindante), no es, como afirma la parte actora, declaratorio de derechos ni, lo que es materia indiscutida, sirvió de base a sentencia judicial, por cuya razón falta el supuesto de hecho básico para que la potestad revocatoria de la Administración Municipal encuentre el límite formal a que se refiere la tesis del demandante, es decir, que al no tratarse de acto declarativo de derechos en favor de terceros nada se opone al principio de libre revocabilidad de la actuación administrativa, principio derivado del artículo 369 de la Ley de Régimen Local (interpretado «a contrario sensu»), así como del artículo 110 y concordantes de la Ley de Procedimiento Administrativo (en la nueva redacción dada a tales preceptos por la Ley de 2 de diciembre de 1963), normas estas últimas aplicables supletoriamente a la Administración Local en virtud de lo consignado por el artículo 1.º, apartado 4, de la referida Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. No se trata, en efecto, de acto declaratorio de derechos subjetivos, pues en principio el acuerdo municipal de 7 de noviembre de 1962 no tuvo por destinatario a ningún administrado singularmente determinado, sino que la eventual atribución de derechos vendría dada de forma harto imprecisa con relación al «colindante de mejor derecho»; pero es que, además y sobre todo, la Corporación no otorga ni declara derecho alguno, sino que supedita la posible atribución de derechos sobre la parcela al acreditamiento por parte del peticionario, señor I., de los requisitos de que se trata de terreno sobrante o inedificable, por lo que tal acuerdo entraña, más que un acto definitivo o decidente, un mero propósito, como lo demuestra el dato revelador de que al notificarse tal acto no se contiene la indicación de los recursos procedentes contra el mismo (a diferencia del acuerdo plenario de igual fecha dirigido al reversionista); y así, corroborando lo expuesto, es evidente que el contenido del precitado acuerdo municipal de 7 de noviembre de 1962 no encaja en el concepto que de los actos declarativos de derechos da el dictamen del Consejo de Estado emitido en 5 de noviembre de 1959 (expediente número 25.471), al decir que son «actos favorables a los destinatarios que hayan enriquecido su patrimonio con un derecho antes inexistente o hayan liberado un derecho efectivo de los mismos que preexistiese de algún límite de ejercicios; quiérese decir cuando se trata de actos que no

cíficos supuestos en que la expropiación comprende no sólo los inmuebles estrictamente necesarios para la realización de la obra pública sí, que también los adyacentes para previsibles ampliaciones de la obra o

han conferido positivamente derechos a los destinatarios, sino que más bien les han irrogado cargas u obligaciones... esos límites a las facultades administrativas de revocación... desaparecen, y la Administración recobra sus facultades íntegras de volver sobre sus propios actos, y notorio que en el caso controvertido no hay atribución de derechos, sino imposición de una carga, cual la de probar las circunstancias fácticas relativas a la parcela que pesa sobre el colindante peticionario, quien—por otra parte—no consta que acreditase tales circunstancias en el expediente.

Por las apuntadas razones es procedente rechazar el primer motivo de impugnación en base al cual se pretende la nulidad del acuerdo municipal sometido a la revisión jurisdiccional.

Considerando: Que se llega así a lo que constituye el problema jurídico central sometido a decisión de la Sala, cual es el determinar si, según la tesis de la parte demandante, en las expropiaciones urbanísticas el derecho de reversión atribuido por el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 en favor del expropiado o sus causahabientes, queda enervado en cuanto a las porciones de terreno sobrantes de expropiación por el preferente derecho de adjudicación reconocido a los colindantes de tales parcelas sobrantes, cuando tales colindantes estén dispuestos a edificar, habiendo de advertirse, antes de seguir adelante, que el objeto de la expropiación realizada por el Municipio demandado fue el terreno en su integridad, es decir, en cuanto todo él se estimaba por la Corporación expropiante necesario para ser ocupado por la vía pública, no existiendo, pues, el supuesto de expropiación de zonas marginales necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento del proyecto o de las que por su proximidad a las obras alcanzasen una plusvalía superior al 25 por 100, por lo que no se está en el caso contemplado por los artículos 15 de la Ley de Expropiación Forzosa y 144 de la Ley de Régimen Local, dato este último digno de atención, habida cuenta de que en estos específicos supuestos en que la expropiación comprende no sólo los inmuebles estrictamente necesarios para la realización de la obra pública, sí que también los adyacentes para previsibles ampliaciones de la obra o que en distinta medida se ven afectados por la obra proyectada, en estos supuestos, decimos, no tiene efectividad el derecho de reversión del expropiado, puesto que la denominada «causa sucesiva» de la expropiación persiste respecto a tales inmuebles adyacentes o marginales, no tratándose, por tanto, de porciones sobrantes de la expropiación forzosa realizada.

Considerando: Que parece ponderado, a los efectos de una mayor clarificación del debate, el analizar la naturaleza y configuración jurídicas del llamado derecho de reversión o retrocesión sobre el bien expropiado, puesto que esta peculiar garantía del negocio expropiatorio constituye, en el presente caso, la raíz de la discrepancia jurídica que en este proceso se ventila. El derecho denominado de recobro o retrocesión, y más comúnmente de reversión, recogido en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y desarrollado en los artículos 63 a 70 del Reglamento para su ejecución de 26 de abril de 1957, está íntimamente conectado, según ha puesto de relieve la doctrina, con la causa de la expropiación forzosa, por cuanto que tal causa en rigor está constituida por la afectación «ex post» de los bienes expropiados al destino público (obra o servicio de utilidad pública o de interés social) que justificó la aplicación de la potestad expropiatoria de manera tal que cuando, una vez consumada la expropiación y producida la transferencia patrimonial del bien en cuestión, éste no es afectado en todo o en parte a la finalidad pública que la expropiación persiguió, el dueño expropiado mantiene la titularidad jurídica sobre el bien de que, en aras del superior interés público fue privado, pudiendo así recobrarle o reintegrarle a su patrimonio; y así ha de notarse, y éste es de gran interés para la decisión de este litigio, que tal reinte-

que en distinta medida se ven afectados por la obra proyectada, en estos supuestos, decimos, no tiene efectividad el derecho de reversión del expropiado, puesto que la denominada «causa sucesiva» de la expropiación

gración no constituye propiamente una enajenación realizada por la Administración expropiante al expropiado, sino pura y simplemente el modo de dejar sin efecto el negocio expropiatorio invalidado por vicio de la causa, ya que al dejar de existir ésta se opera el fenómeno de la invalidez sucesiva o sobrevenida (conceptos acuñados por la doctrina italiana) que comporta no la anulación de todo negocio expropiatorio, sino únicamente la cesación de los efectos del mismo con carácter «ex nunc», y por consiguiente la restitución de los bienes a su situación jurídica originaria, y hasta tal punto esto es así que, según observación de un autorizado tratadista, el derecho de reversión es denominado por algún autor «remisión de la expropiación», carácter que parece asignarle el legislador de 1954 al expresar en la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa (Capítulo II, dedicado al procedimiento, inciso final) que «frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, *deben remitir, en todo lo posible al menos, los efectos económicos de ésta*»; siendo, pues, insistimos, conceptos diversos los de enajenación y retrocesión del bien expropiado, pues mediante el primero la Administración realiza un acto de disposición patrimonial en favor de terceros, y en virtud del segundo se opera, a instancias del expropiado o sus causahabientes la cesación de los efectos que produjo una expropiación forzosa que ha devenido, por falta de causa, inválida.

Considerando: Que entrando ya en el examen de los diversos argumentos en que se apoya la tesis del demandante, la Sala comparte el criterio inicial que, según dicha tesis actora, va a desembocar en la ineffectividad del derecho de reversión, es decir, que no puede por menos de admitirse que, en virtud de lo preceptuado por el artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa y los artículos 101 y 102 de su Reglamento, en las expropiaciones realizadas por Entidades locales y también en las urbanísticas (doble carácter que concurre en la de autos), han de aplicarse con preferencia, en cuanto a su régimen jurídico, los preceptos de la Ley de Régimen Local y demás disposiciones específicas, y sólo subsidiariamente regirá la normativa general de la Ley expropiatoria, por lo que—al tratarse de una remisión en blanco—importa determinar cuáles de entre las normas aplicables específicamente a la actividad de las Corporaciones locales, contienen un mandato que se oponga, desvirtuándolo, al expresado derecho de reversión consagrado por la Ley de Expropiación Forzosa en su artículo 54 ya citado, y al respecto se aducen, fundamentalmente por el demandante las siguientes: Ley de Parcelas de 17 de junio de 1864, en sus artículos 1.º y 4.º; Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, en su artículo 100, 1; Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, por virtud de sus artículos 73, 3 y 75, y, finalmente, aun cuando su invocación se hace de modo analógico, el Decreto-Ley de 8 de junio de 1956, a través de su artículo 1.º, por lo cual conviene examinar por separado cada una de las precitadas normas al objeto de determinar si son aplicables al supuesto debatido, y en su virtud ha de quedar inoperante el derecho de recobro reconocido por el Ayuntamiento de X a los particulares demandados, no sin antes poner de relieve que el artículo 85 de la Ley sobre Expropiación Forzosa es restrictivamente interpretado por el Tribunal Supremo en sentencia de 23 de diciembre de 1960, en la cual se determina que, a pesar de la aplicación del invocado precepto, no por ello deja de entrar en juego el artículo 52 de la Ley general expropiatoria, en cuya virtud la declaración de urgencia viene atribuida al Consejo de Ministros, por lo cual afirma el Alto Tribunal que, partiendo del artículo 32 del Fuero de los Españoles, «ha de entenderse siempre con criterio restrictivo cuantos preceptos pudieran constituir una norma excepcional a dicho fundamental principio».

Considerando: Que se alega en primer lugar por el colindante actor, en apoyo de su pretensión, la denominada Ley de Parcelas de 17 de junio de 1864, complementada por la Instrucción de 20 de marzo de 1865, de dudosa vigencia en la fecha de emanación del acto administrativo impugnado (acuerdo municipal de 9 de enero de 1964), pero aun dando

persiste respecto a tales inmuebles adyacentes e marginales, no tratándose, por tanto, de porciones sobrantes de la expropiación forzosa realizada».

por supuesta tal vigencia en virtud tanto de la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1962 como de la derogación explícita de dicha Ley llevada a cabo por la cláusula derogatoria del Decreto de 15 de abril de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 24 de diciembre de 1962, aun estimándola—repetimos—vigente en la fecha de producción del acuerdo combatido, lo que no ofrece duda es que tal norma es inaplicable al supuesto debatido, lo que se comprueba atendiendo a la dicción literal del artículo 1.º de la referida Ley, que expresa: «los terrenos o pequeñas parcelas pertenecientes a la Nación, o cualquiera otra mano muerta, cuyos bienes estén declarados en estado de venta, que por sí solos no puedan formar solares ordinarios señalados en los planes de edificación aprobados, serán adjudicados por el precio de su tasación y a pagar al contado a los propietarios colindantes que lo pidan, siempre que sean de menores dimensiones que los que éstos posean», de cuyo precepto se infiere que los propietarios colindantes no ostentan un derecho absoluto a que le sean adjudicadas dichas parcelas, sino un mero derecho de preferencia a su adquisición, subordinado a que tales terrenos sean enajenados, previa declaración de su alienabilidad, por el Estado y las restantes Corporaciones públicas titulares de los mismos, interpretación que se refuerza si se atiende a que el correlato de la expresada norma, por lo que afecta a los bienes patrimoniales del Estado, se halla actualmente en el texto articulado de la Ley de Bases de Patrimonio del Estado (aprobado por Decreto de 15 de abril de 1964), cuyo artículo 67 establece: «los propietarios colindantes pueden adquirir directamente al *enajenarse*, mediante precio, los solares del Estado que por forma o pequeña extensión resulten inedificables...», texto que esclarece la naturaleza del derecho de preferencia atribuido a los colindantes, ya que la expresión «pueden adquirir» indica claramente la naturaleza de derecho de tanteo o preferente adquisición, la referencia a la adquisición directa que se trata de un supuesto excepcional a la regla general de la subasta pública consagrada por el artículo 63 del mismo texto, y, finalmente, tal derecho de preferencia sólo puede ser ejercitado según el precepto «al enajenarse», es decir, una vez que la Administración estatal haya acordado la enajenación de los mismos, previa la oportuna declaración de alienabilidad, interpretación que puede estimarse como auténtica, observando que la parte expositiva de la citada Ley de Bases del Patrimonio del Estado, al tratar de la Base décimoprimerá (Base que lleva por epígrafe: «Derecho preferente de los colindantes»), explicita el propósito del legislador en estos términos: «es la expresión del derecho de tanteo concedido a los colindantes con fincas del Estado en diversas disposiciones aisladas, como el artículo 2.º de la Ley de Puertos, y por la Ley de 17 de junio de 1864, que ahora se generaliza de acuerdo con un criterio progresivo que ha ido trascendiendo todo el Ordenamiento patrio», razones que arguyen en favor de la inaplicación de la centenaria Ley de Parcelas de 1864, por cuanto que, como se examinará más adelante, falta en el presente caso el supuesto de hecho básico de que los inmuebles se encuentren en situación de libre disponibilidad por parte de la Administración propietaria de los mismos.

Considerando: Que tanto los informes del señor Secretario del Ayuntamiento de X, como los dictámenes emitidos por el Consultorio Técnico-jurídico del Instituto de Estudios de Administración Local y por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de Corporaciones Locales, coinciden en destacar como precepto clave que sustenta la tesis actora el artículo 100, apartado 1 del Reglamento de Bienes de Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, cuyo texto es del siguiente tenor literal: «Las parcelas no utilizables a que alude el artículo 7.º serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos», norma que plantea dos cuestiones esenciales, a saber: una, si la parcela o franja de terreno sobrante de la expropiación efectuada por la Corporación demandada puede ser concepuada como

1. En sucesivos considerandos la sentencia dice que el derecho de recobro está íntimamente conectado con la causa de la expropiación forzosa (cosa absolutamente correcta, creemos), añadiendo que «tal causa en ri-

«parcela no utilizable», y otra distinta, cual la de determinar el alcance y naturaleza del derecho que a los dueños colindantes confiere el precepto.

Por lo que afecta a la cuestión primera ha de partirse del concepto amplio que de las parcelas no utilizables suministra el artículo 7.º del Reglamento de Bienes, al expresar en su apartado 2, que serán «aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades locales que, por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento no fueran susceptibles de uso adecuado», que al no distinguir en cuanto al origen de la adquisición engloba los inmuebles integrados en el patrimonio de los Entes Locales en virtud de expropiación forzosa cuando, como ocurre en este caso, pierden su naturaleza originaria de demaniales y se convierten en bienes patrimoniales «de propios», habiendo de tenerse en cuenta que el concepto examinado de parcela no utilizable es más amplio, en cierto modo, que el de parcela sobrante de vía pública no edificable, término este último contenido en el artículo 431, 2, de la Ley de Régimen Local y la Circular de la Dirección General de Administración Local de 14 de septiembre de 1951, y que es definido por el artículo 6.º del Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952 como «terrenos que al urbanizar o reformar vías públicas municipales no resultasen susceptibles de edificación», concepto reiterado por el extremo 4.º de la Circular de 12 de noviembre de 1952; «y así, ciñéndonos al caso litigioso, la parcela en cuestión, al ser consumada la expropiación gozaba de la naturaleza de bien demanial de uso público municipal (art. 3.º del referido Reglamento de Bienes), naturaleza o calificación jurídica del bien que resultó alterada en virtud de la desafectación implícita operada por el hecho de no ser destinada a formar parte de la vía pública para que se expropió juntamente con el dato de derivarse tal alteración implícitamente de proyecto de obras municipales aprobado por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (art. 8.º apartado 3, del citado Reglamento de Bienes), en cuya virtud la parcela advino bien patrimonial de propios», por lo cual y en base a los apartados 1 y 2 del artículo 7.º del aludido texto reglamentario puede ser conceptuada como «parcela no utilizable», sin que fuese necesario para atribuirle el indicado carácter el expediente formal de calificación jurídica, por concurrir—según se ha dicho—el supuesto excepcional del apartado 3 del artículo 8.º (al que remite expresamente el artículo 7.º, apartado 3) del Reglamento tantas veces repetido. Así, pues, ha de concluirse afirmando que la parcela sobrante de expropiación queda integrada en el concepto más amplio de «parcela no utilizable» y así puede ser calificada a efectos de lo prevenido en los artículos 7.º y 100 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales.

Examinando ahora el segundo problema que más arriba quedó enunciado, esta Sala no comparte la interpretación que del referido artículo 100, inciso 1 del expresado Reglamento realizan tanto la dirección Letrada de la parte actora como los informes y dictámenes obrantes en el expediente, en cuanto sostienen que dicho precepto atribuye un auténtico derecho subjetivo a los propietarios colindantes de parcelas no utilizables que implica por parte de la Corporación Local propietaria de las mismas una correlativa obligación jurídica de enajenar tales parcelas en favor de los colindantes, apoyándose para tal expresión imperativa «serán enajenadas» que la norma contiene. De modo contrario, a través de una armónica interpretación de tal precepto, poniendo en relación éste con los demás que integran el Capítulo V, en que aquél se inserta y especialmente con el artículo 98, ha de entenderse que aquél configura un derecho de tanteo o preferente adquisición en favor de los colindantes que obviamente supone una situación de disponibilidad de las parcelas no utilizables, es decir, que la Corporación, obrando en uso de potestad discrecional, acuerde voluntariamente la enajenación de las mismas, pues admitir lo contrario supondría confiar la gestión de una parte del patrimonio de los Entes locales a los administrados, sin que el tenor imperativo de la norma, al decir «serán enajenadas por venta directa» signifique otra cosa que una excepción a la regla general que establece

gor está constituida por la afectación *ex post* de los bienes expropiados al transferencia patrimonial del bien en cuestión, éste no es afectado en todo destino público que justificó la aplicación de la potestad expropiatoria, de manera tal que cuando una vez consumada la expropiación y producida la

el trámite de subasta pública para la enajenación de estos bienes patrimoniales de propios, tal como previene el artículo 98 del mismo Reglamento, de modo y manera que no son los dueños colindantes quienes pueden obligar al Municipio a que declare enajenables tales parcelas inutilizables y se las adjudique, sino, como lo demuestra el apartado 3 del propio artículo 100, es el Municipio quien, una vez dispuesto a enajenar y a efectuar la adjudicación a los colindantes puede obligar a éstos a adquirir su porción correspondiente bajo amenaza de expropiación de su terreno. En el sentido indicado es interpretado el referido artículo 100 del Reglamento de Bienes por el Tribunal Supremo, en la sentencia de su Sala Cuarta de 1 de diciembre de 1962 (citada por la parte actora en apoyo de su tesis), en cuyo primer considerando se afirma: «que el derecho a la adquisición de parcelas no utilizables que concede a los propietarios colindantes el artículo 100 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales... no puede concebirse como titularidad real absoluta que imponga al Ayuntamiento la obligación incondicionada e ineludible de venderlas o permutarlas, sino como mero derecho de preferencia cuyo ejercicio requiere la previa desafectación del terreno al uso o servicio público y el acuerdo municipal en que se manifieste la voluntad de enajenarlas como sobrantes», añadiendo a continuación que la construcción gramatical en forma imperativa únicamente tiene el sentido que líneas arriba queda expuesto, concluyendo el citado fundamento de esta forma: «... de donde se infiere la necesidad de que el bien enajenable se encuentre en una situación peculiar de disponibilidad», razones que llevan a negar virtualidad al precepto analizado como sustentador de la pretensión actora.

Considerando: Que de lo hasta aquí expuesto aparece claramente delineada una consecuencia de interés a los fines del debate y es que el derecho de reversión o recobro en favor del expropiado o sus herederos, como insertado en el negocio expropiatorio que determinó la adquisición de la parcela, después sobrante, por la Corporación Municipal, precede a la eventual adjudicación de tal parcela sobrante a los dueños de inmuebles colindantes en cuanto que este derecho de preferencia depende de un acto de disposición patrimonial de la Corporación, cuyo acto dispositivo no puede producirse mientras sobre la porción sobrante no se haya extinguido el derecho reversional establecido por el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, o lo que es igual, el derecho del expropiado o sus causahabientes a recobrar la porción sobrante del inmueble de que, en su día, fueron privados por la Administración Municipal opera como obstáculo para la situación de libre disponibilidad de tal inmueble, por la fundamental razón de que la reversión dimana de la actividad expropiatoria, de la que es un efecto surgido por la invalidez sobrevenida de tal expropiación, a diferencia de la adjudicación preferente que nace en momento posterior a la total consumación y efectos del negocio expropiatorio, construcción ésta que goza del refrendo jurisprudencial del que es exponente la sentencia de la Sala quinta del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1962, en la cual se afirma que «... tal derecho de reversión es anterior al de adjudicación, puesto que el primero nació en el mismo instante en que se verificó o acordó la expropiación para recobrar todo o parte de la finca, si no se destina al fin público, y el segundo, o sea el de adjudicación, no puede nacer hasta que la obra termina... subordinándose al hecho de que pertenezcan a la Nación, Estado, Provincia o Municipio, y que aparezcan inscritas o inventariadas a favor de dichas Entidades las meridadas parcelas y declaradas además en estado de venta, lo que propugna la sentencia de 2 de junio de 1916», y asimismo de la sentencia del propio Alto Tribunal de 29 de octubre de 1963 se desprende que son institutos jurídicos distintos, con normas propias, el de la expropiación forzosa y el de la adjudicación de terrenos no utilizables por sí mismos a los dueños de fincas colindantes, todo lo cual se opone a la aplicación, en la forma

o en parte a la finalidad pública que la expropiación persiguió, el dueño expropiado mantiene la titularidad jurídica sobre el bien de que fué privado, pudiendo así recobrarlo» (tesis que ya no creemos correcta, y que

pretendida por el actor, del mencionado artículo 100 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

Considerando: Que continuando con el examen del Derecho positivo invocado por el recurrente, ha de estudiarse la aplicación al caso controvertido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en sus artículos 73-3, y 75, entendiéndose la parte actora que la parcela sobrante ha de regirse por las normas del Patrimonio municipal del suelo y, en consecuencia, la enajenación de la misma está íntimamente vinculada a la conveniencia de su edificación. Mas a la invocación de tales preceptos ha de oponerse: A) Que no constando que el Ayuntamiento de X haya acordado la constitución voluntaria de patrimonio municipal del suelo, según lo estatuido en el artículo 72 de la Ley del Suelo, no se comprende cómo puede ser aplicado un régimen jurídico previsto para una institución que de facto no existe; y B) que aún dando por supuesta la aplicación del artículo 75 de la expresada Ley del Suelo, tal precepto, en principio, contempla una situación de libre disponibilidad de los terrenos al hablar de «las enajenaciones de terrenos del patrimonio...», pero es que además la norma pone de relieve que el acto dispositivo sobre los terrenos afectados forma parte del ámbito discrecional de la Corporación desde el momento en que la enajenación se supedita a la conveniencia de la edificación, entendiéndolo así el Tribunal Supremo en la citada sentencia de 1 de diciembre de 1962, al aceptar los Considerandos de la resolución apelada, en el tercero de los cuales se afirma que «el derecho del actor en base del artículo 100 del Reglamento de Bienes aparece condicionado por las facultades discrecionales que el precepto transcrito (art. 75 de la Ley del Suelo) otorga a las Corporaciones locales con la finalidad de que sean éstas quienes valoren las circunstancias que aconsejen la enajenación o no de las parcelas...», por lo cual tampoco de los analizados preceptos urbanísticos se deriva el pretendido derecho preferente del colindante, con la consiguiente inoperada del atribuido a los herederos del expropiado.

Considerando: Que como último argumento jurídico-positivo se aduce el Decreto-Ley de 8 de junio de 1956, recaído en el ámbito peculiar de las localidades sujetas al régimen de adopción, mas es evidente que en principio tal norma se refiere con exclusividad a las expropiaciones llevadas a cabo por la Administración Central, lo que la hace plenamente inaplicable al supuesto enjuiciado, mas con independencia de ello es lo cierto que el mencionado Decreto-Ley regula una situación disimil a la presente, por cuanto que en primer lugar se trata de terrenos edificables y además parece aludir al caso de expropiaciones que hayan afectado no sólo a los terrenos necesarios para las obras urbanizadoras, sino también a zonas marginales o excedentes que posteriormente no se utilizan para la finalidad de ampliación prevista, por lo que no entra en juego en tal caso la reversión del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa; y finalmente porque la disposición comentada no atribuye derecho a los colindantes, sino que determina la enajenación en pública subasta en favor de cualquiera particulares o mediante venta directa si existen Corporaciones públicas dispuestas a adquirir los expresados terrenos.

Considerando: Que según las razones que anteceden no existe en el especial Ordenamiento jurídico aplicable a la Administración Local, ni tampoco en la especial regulación del urbanismo, norma expresa que atribuya a los propietarios de fincas colindantes, con parcelas sobrantes de expropiación forzosa, un derecho a la adquisición de tales parcelas prevalente sobre el derecho de recobro que en cuanto a las mismas atribuyen las normas generales sobre expropiación forzosa al expropiado o a sus causahabientes, derecho de reversión plenamente efectivo y operante al no quedar desvirtuado por norma específica alguna según el juego del artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa, máximo cuando el tan aludido derecho de retrocesión es configurado en el texto legal con un vigor jurídico y eficacia contra terceros tales como los que evidencia el artículo 69 del

está en contradicción con lo que decía la propia sentencia en el considerando anterior, respecto a la persistencia de la causa sucesiva en cuanto a parcelas adyacentes o marginales). Añade la sentencia que sólo podría

Reglamento expropiatorio de 26 de abril de 1957, al determinar que «cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, preceerá esta aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria...», precepto que hace prevalecer el derecho del reversionista incluso sobre el del tercer adquirente protegido por la fe registral.

Considerando: Que no pueden tampoco ser aceptados los argumentos doctrinales en que trata de apoyarse el actor, pues las opiniones de los tratadistas aludidos en los informes secretariales no aluden específicamente al supuesto de colisión de derechos aquí contemplado, y por lo que respecta a la doctrina jurisprudencial invocada no es exacto que se observe una evolución favorable a negar el derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, antes por el contrario, de manera explícita deciden la colisión en favor del expropiado reversionista las sentencias de 30 de mayo de 1962, anteriormente citada (recaída en supuesto que, al menos en sentido amplio, puede ser reputado de expropiación urbanística, pues se trataba de obras de prolongación de una calle para dar acceso a una estación ferroviaria), así como la pronunciada por la Sala Cuarta en 9 de junio de 1933, y por lo que respecta a la alegada sentencia de la propia Sala Cuarta de 1 de diciembre de 1962, no sólo no favorece la tesis actora, sino que viene a combatirla, supuesto que los puntos esenciales de esta resolución inciden en la situación de libre disponibilidad en que ha de encontrarse la parcela sobrante para que pueda ser ejercitado el derecho de preferencia de los colindantes, y en el carácter marcadamente limitado en este último derecho.

Considerando: Que aparte de los argumentos estudiados en los fundamentos precedentes, se invocan razones lógicas y teleológicas, según las cuales la adquisición de la parcela sobrante ha de producirse en favor del propietario colindante, por ser éste el único que realmente puede edificar, alineado concretamente, la construcción, así como motivos de economía procesal en razón a evitar una segunda enajenación forzosa que transmitiría la porción sobrante al colindante; más aun cuando la Sala es consciente de ciertas dificultades prácticas con que tropieza la solución prepugnada, tales razones ponen de relieve que la tesis actora carece de amparo en el Ordenamiento jurídico vigente y en rigor entraña un «desideratum» jurídico sustentado en razones «de lege ferenda», ello sin perjuicio de que la Corporación municipal puede, por la vía del vigente Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo de 1964, limitar al máximo el plazo que para la edificación forzosa señale a los herederos del expropiado, con objeto de que la edificación se vea prontamente cumplida.

Considerando: Que el último motivo de impugnación del acto administrativo cuya anulación se pretende se basa en el inadecuado ejercicio del derecho de reversión por parte de los herederos del titular expropiado, en cuanto que se ha producido la caducidad del expresado derecho de retrocesión; a tal efecto ha de partirse de que, por el juego de los artículos 55 de la Ley y 65 del Reglamento de Expropiación Forzosa, en el supuesto de porción sobrante, el plazo para ejercitar válidamente el expresado derecho de recobro se computa o bien desde la notificación efectuada por la Administración de que existen parcelas sobrantes de la expropiación, o bien caso de no producirse tal notificación desde el transcurso de cinco años después de finalizadas las obras si de hecho restaren bienes o terrenos sobrantes, y como en el expediente administrativo aparece que la indicada notificación formal se produjo con fecha 16 de enero de 1963 y los demandados reversionistas produjeron su solicitud dentro del mes siguiente a la notificación, es incuestionable que ejercitaron aquéllos en tiempo y forma su derecho a recobrar la porción sobrante.

Considerando: Que por lo anteriormente expuesto es procedente estimar como válido y eficaz, por su adecuación a Derecho, el acuerdo municipal impugnado que da efectividad

ejercitarse el derecho del colindante cuando la Administración tenga sobre la supuesta parcela sobrante una disponibilidad, que mientras exista la posibilidad de reversionar, no se da (tesis un tanto equívoca, creemos); alude por último a la inaplicabilidad de las normas que al parecer utilizó la parte demandante como argumento, a su favor, y en contra de la reversión, y que fueron la Ley de Parcelas de 17 de junio de 1884, el Reglamento de bienes de las corporaciones locales de 27 de mayo de 1955 (artículo 100), la Ley del Suelo (arts. 73 y 75) y Decreto-Ley de 8 de junio de 1956, que ordenaba la venta de parcela sobrante de expropiaciones realizadas por la Dirección General de Regiones devastadas a favor de los colindantes (resulta increíble que en esta enumeración no aparezca el artículo 28 del Reglamento de Obras Municipales de 14 de julio de 1924, que sin duda no fué alegada por el actor, y que es la pieza clave de todo el sistema).

2. En nuestros anteriores trabajos sobre esta materia, no nos había sido posible exponer la totalidad de nuestro pensamiento, debido a que los materiales de hecho que manejábamos se encontraban a la sazón *sub iudice*. Desaparecida esta situación, nos es posible ahora exponer por completo, nuestro modo de pensar, según las líneas siguientes:

En primer lugar, hay que sentar la base de que el Derecho no es nada, si no es un valor social, y que a su eficacia efectiva, y servicio al interés comunitario, debe supeditarse toda solución (supuesta, desde luego, la realización de la justicia).

Es cierto, por otra parte, que la expropiación es una institución de efectos odiosos que hay que restringir lo más posible. Por eso la sentencia que comentamos sostiene que entre reversionista y colindante, es preferido el primero, lo cual es correcto en principio.

Lo que falta es examinar la totalidad de supuestos en los que *el supuesto fáctico de la reversión* (que no es otro que la desaparición de la causa sucesiva) *no se ha producido*, y, por consiguiente, no ha lugar a hablar de preferencia del reversionista sobre el colindante, sino de inexistencia de los presupuestos para el ejercicio de la acción de reversión.

al derecho de reversión en favor de los causahabientes del expropiado señor A., confir-mándolo en su integridad, con la obligada desestimación del recurso.

Considerando: Que, atendidos los términos del artículo 131 de la Ley jurisdiccional, no se aprecian motivos determinantes de una especial imposición de costas.

Fallamos: Que, desestimando el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por don L. I. E. contra acuerdo de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de X, de 9 de enero de 1964, habiendo intervenido en calidad de demandados doña T. E. y don A. A., debemos declarar y declaramos la plena validez y eficacia del referido acuerdo municipal por su conformidad a Derecho, confir-mándolo en su integridad, absolviendo a los demandados de las pretensiones formuladas por el actor. Sin especial imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se unirá certificación al rollo de Sala, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.—Miguel González.—Pablo García Manzano.—Joaquín Alonso-Martirena.—Rubricados.—PUBLICACIÓN.—Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, don Pablo García Manzano, estando celebrando audiencia pública, en el mismo día de su fecha, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Excm. Audiencia Territorial de Pamplona, de que certifico.

Debemos aclarar, antes de seguir adelante, que la Ley de Expropiación (en lo sucesivo LEF), ha previsto el cauce para dar entrada a lo que luego se va a decir, al prescribir en su artículo 85 que las expropiaciones urbanísticas se atenderán a sus propias normas, y en defecto de éstas, a lo dicho por la LEF. El Reglamento de esta Ley remacha el clavo diciendo qué normas de la LEF son aplicables en todo caso. Entre ellas no está el capítulo de la reversión, señalando así, *a contrario sensu*, que éste no es de los universalmente aplicables.

En efecto, hay que distinguir tres cosas: a) Artículos que sirven para enervar la regla general de la subasta para la venta de bienes de propios. Son la Ley de Parcelas (hasta su derogación por la Ley del Patrimonio del Estado), el artículo 100 del Reglamento de Bienes, y los 73 y siguientes de la LS. Estos sólo sirven para evitar que, dada la libertad de disponer de las Corporaciones, éstas tengan que subastar; y en su lugar establecen la venta directa al colindante. Es evidente que no operan en el supuesto de la reversión (en el cual la Corporación, por haber cesado la causa sucesiva que legitimó la expropiación, tiene que devolver el bien al expropiado, y por eso no tiene la disponibilidad que presuponen estos artículos, meramente excluidores de la subasta).

b) Artículos que sirven para la recuperación por la Administración de las plusvalías producidas por la obra. A ello se refiere ya el Estatuto municipal (que obligaba a expropiar—es decir, la Administración estaba legitimada para ello—50 metros en torno a los parques) y el artículo 144 de la LRL (véase), que establece dos supuestos; la zona plusvalorada en un 25 por 100, y aquella otra que sea necesaria para asegurar «el pleno rendimiento» de la obra que justifica la expropiación. La Ley dice «se entenderá comprendida...» Creo que aquí ya aparece claramente la perduración de la «causa sucesiva», es decir, la falta de supuesto necesario para la reversión. La Administración ha expropiado para: 1.º Hacer la obra. 2.º Percibir sus plusvalías. 3.º Asegurar su pleno rendimiento de aquélla. Es evidente que, aun concluida la obra, la reversión no procede. Y aquí—contrariamente a lo que dice la sentencia comentada—los bienes ya no están afectos a un destino público.

Ahora bien, puede argüirse que aunque esto sea cierto, hace falta que la Administración declare su voluntad de recuperar las plusvalías o de necesitar tal extensión en más, para «asegurar el pleno rendimiento». Esto, respecto a pleno rendimiento, es probable; respecto a las plusvalías, mucho menos probable, ya que es sencillo determinar pericialmente cuál es la zona plusvalorada en un 25 por 100.

c) Artículos que sirven para la regularización de manzanas. Es evidente que las calles no van zigzagueantes. ¿Cómo se logra alinearlas? Aplicando el artículo 28 del Reglamento de obras municipales de 14 de julio de 1924 [vigente según la disposición transitoria 11 de la LRL, y según las sentencias entre otras de 10 de marzo de 1961 (Aranzadi 2.235), 24 de enero de 1963 (Aranzadi 473) y 20 de noviembre de 1963 (Aranzadi 4.542), todas operantes sobre hechos posteriores a la LS]. Pues bien, el artículo 28 de este Reglamento dice que es *obligatoria* la expropiación de solares adyacentes a calles recién abiertas, si son de profundidad me-

nor de ocho metros. Razón: que los de más profundidad son por sí solos edificables. Aquí está claro como el agua que la «causa sucesiva» para esos solares perdura, hasta hacer lo conducente para su edificación, que ha sido la *ratio* por la que, «además» del terreno necesario para la calle, han sido expropiados. No opera aquí tampoco—y esta vez sin las dudas del apartado b), el supuesto de la reversión (2). No es que el colindante sea preferente, es que no existe el supuesto de ejercicio de la reversión (la expropiación de estos solares no se olvide que es obligatoria).

3. En el caso de autos se trataba de expropiar una finca para abrir una calle. Sin variar para nada el proyecto, sobró un pequeño pedazo. Pasado el tiempo lo piden, el reversionista (para especular vendiéndolo a precio de oro al colindante), y el colindante para edificar. El Tribunal falla atribuyendo la parcela al primero, El Ayuntamiento acata el fallo, y a continuación no tiene más remedio que incluir la parcela en el Registro de solares. *Y volverla a expropiar para el colindante*, tal como ordena el Reglamento de 5 de marzo de 1964. ¿No es esto absurdo? ¿Puede ser alguna vez jurídico lo que es absurdo? ¿No es absurdo lograr mediante cuatro transmisiones lo que se podía hacer mediante sólo dos? Se puede redargüir diciendo que al final la parcela acaba en manos del colindante, y todo queda igual. No es igual. Primero porque desde el punto de vista jurídico formal se ha olvidado aplicar el artículo 28 del Reglamento de 1924; segundo, por los muchos meses perdidos, y tercero, porque al reversionar el Ayuntamiento (tal como ordenan las normas para la reversión), debe percibir el valor actual más el fiscal declarado, partido por dos; como este último es cero (no hay declaración), ha percibido el 50 por 100 del valor. Mas al volver a expropiarlo a los dos días ha de pagar el valor del mercado, por convenio (cosa lógica, para evitar problemas con el reversionista que ha visto que su victoria en el pleito era absolutamente pírrica) (3).

Creo, sinceramente, que todo esto es antijurídico. Si el derecho no está para evitar las cosas absurdas; si no está para evitar que los resultados que se pueden lograr mediante dos (4) transmisiones hayan de lo-

(2) Es importante subrayar la no necesidad de una declaración expresa de la Administración, en el sentido de que expropia «además» del terreno que ha de ocupar la vía pública, las parcelas adyacentes de menor fondo de ocho metros. La diferencia entre el caso contemplado por el Reglamento de Obras y el contemplado por la Ley de Régimen Local se cifra en que en el primer caso se está ante una obligación para la Administración (la finalidad es lograr la edificación alineada, lo cual es de orden público, y no puede la Administración, aunque quisiera, dejar de cumplir y exigir esta finalidad), mientras que en el segundo caso se está ante una mera facultad de la Administración (su finalidad es recuperar las plusvalías o facilitar la realización del proyecto, y esto es siempre dato prescindible). Aun así, es probable que ni siquiera en el segundo caso (el contemplado por la LRL) sea necesaria una declaración administrativa expresa.

(3) Es evidente que no puede decirse que el reversionista percibirá, mediante tan complicado mecanismo, un precio superior como consecuencia de la venta final al colindante. Esto sucedería si la venta se efectuara siempre mediante subasta, lo que, a tenor del Reglamento de Solares de 5 de marzo de 1964 no siempre es cierto; pero, además, aun mediante subasta, el reversionista no percibe sino el valor urbanístico.

(4) De ello tiene conciencia la sentencia comentada, cuando dice: «la Sala com-

grarse mediante cuatro. Entonces, ¿para qué está el derecho? Pero es que además de absurdo, creo que no es legal, por la inaplicación del artículo 28 del Reglamento de obras, y la inaplicación del artículo 85 de la LEF, que claramente dice que sólo se aplicará esta Ley si en las expropiaciones urbanísticas no hay normas específicas. Y aquí las hay.

Además, piénsese en lo que puede pasar si el Ayuntamiento, en vez de dar un plazo brevísimo para edificar al reversionista, y expropiárselo por segunda vez prácticamente al día siguiente, le da un plazo de cinco años (por ejemplo). Entonces se podrá contemplar la mejor esquina de una ciudad cinco años como solar. Esto, ¿es jurídico? Sinceramente creo que no.

Creo que es inadmisibles para un jurista que, en lugar de que (en las expropiaciones urbanísticas no se olvide) baste con expropiar los terrenos y venderlos al edificante, sea necesaria expropiarlos (obligatoriamente, no se olvide), reversionarlos, volverlos a expropiar y venderlos. Lo absurdo no puede ser jamás jurídico.

No es solución tampoco la de la reparcelación. La reparcelación cabría como sustitución de la acción expropiatoria, dando lugar a la aparición del vial y a la distribución equitativa y proporcional de las superficies edificables; y si una de estas superficies era menor que la parcela mínima edificable, entonces dicha superficie sería incluida en el Registro de solares y enajenada al colindante de mejor derecho. Si tal como sucedió en el caso de la sentencia estudiada, la Administración opta por expropiar al vial, los expropiados ya han percibido su indemnización, y no pueden invocar un derecho a la reparcelación. Pero el argumento definitivo es el siguiente: el de que la reparcelación siempre puede dar lugar a la aparición de una parcela inedificable, y ésta no tiene otro tratamiento posible que el que se ha defendido en el presente trabajo.

4. En resumen, podemos establecer :

a) Es absolutamente correcta la visión doctrinal que la sentencia de 5 de octubre de 1964, emanada de la Audiencia de Pamplona, tiene de qué cosa sea el instituto de la reversión. Y por ello es correcto en principio el considerar preferente el derecho del reversionista sobre el del colindante. Esta tesis, sin embargo, quiebra prácticamente en el caso de expropiaciones por razón de urbanismo, en cuyo caso no es que el derecho del colindante sea prevalente sobre el del reversionista, sino que el supuesto de hecho para el ejercicio del derecho de reversión no aparece.

b) Por ello resulta inexplicable que se aduzcan tantos preceptos legales, relativos a la polaridad reversionista colindante, y no se hable, sin embargo, del artículo 28 del Reglamento de Obras de 1924, que es donde está, según creemos, la solución legal de un problema, que aun sin tal dato positivo, no tiene otra solución racional, factible y eficaz, que la que proponemos.

parte el criterio inicial que, según dicha tesis actora, va a desembocar en la inefectividad del derecho de reversión» (Considerando séptimo, al principio), idea que reitera al final del Considerando quinceavo.

c) Aunque del texto de la sentencia se deduce que el proyecto abarcaba exclusivamente el ancho de la calle y que después sobró una parte, es evidente que el proyecto fijaría exactamente aquel ancho, y que ya al aprobar el mismo conocía la Administración (y no después) la existencia de una parcela a la que la zona que pasaba a ser dominio público no abarcaba (5).

d) La confusión está en exigir que para que la causa sucesiva, legítimadora de la expropiación, se considere viva, el bien ha de quedar sometido al régimen de dominio público. Y resulta tanto más chocante constatar esta confusión, cuanto que en la propia sentencia se cita el artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa (y aun podría haberse citado el artículo 15 del Reglamento, más claro todavía en este aspecto), y las normas relativas a la perduración de la causa sucesiva en el caso de recuperación de plusvalías (art. 144, LRL). Podrían haberse citado igualmente las expropiaciones por zonas, etc. En todos estos casos, exactamente igual que en el caso de la apertura de calles, aunque los bienes expropiados no pasen a integrarse en el dominio público, subsiste la causa de la expropiación, y, por consiguiente, no ha lugar a hablar de reversión.

e) Una matización técnica sería por ello aquí procedente: la distinción entre parcela sobrante y parte sobrante. Aunque exista la primera, puede no existir la segunda. Y sólo cuando existe esta última se da el supuesto de hecho de la reversión.

f) Comentario final: creo que la sentencia estudiada adolece de un defecto fundamental, y es éste: partir de una visión individualista del derecho. Cuando las previsiones de un Duguit, en este orden, se han cumplido con creces, ya no es posible proseguir por tan abandonado sendero. Como ha dicho PEDRO BIDAGOR, la visión tradicional de la propiedad privada es absolutamente incompatible con las necesidades del urbanismo moderno. Y la solución dada al presente problema por la sentencia que comentamos (con la que si el Ayuntamiento actúa de una manera, hace a la sentencia absolutamente inútil, y si actúa de la manera contraria, tiene durante diez años un solar en el mejor sitio de la ciudad) es una buena prueba de ello.

J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA.

(5) Es este un dato en el que la sentencia incurre en error de hecho. Como es sabido, la expropiación requiere un proyecto (cuyo proyecto, naturalmente, no es acto administrativo, sino simple acto preparatorio, mas se convierte en voluntad de la Administración tan pronto ésta, con las solemnidades legales, adopta el acuerdo de aprobar el proyecto). Pues bien, este proyecto —que siempre está expuesto al público, si es de carácter urbanístico— ha de contener inexcusablemente una medición exacta de la superficie que ocupa la calle, y una medición exacta de las fincas afectadas, de tal manera que, sin excepción alguna, se sabe siempre en cuánto desborda la zona expropiada a la zona que el proyecto ocupa. Cuando la Administración decide expropiar, tiene siempre plena conciencia de la extensión de la parcela sobrante de la expropiación. Y este era —aun cuando la sentencia, erróneamente, diga otra cosa— el caso de autos.

