

José Bermejo Vera

Catedrático de Derecho administrativo.
Universidad de Zaragoza

La «exclusividad» de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa

1. La finalidad del presente estudio es analizar la institución expropiatoria, globalmente, desde la preferente perspectiva del reparto competencial entre los poderes públicos, subjetivamente habilitados para su utilización.

Tal planteamiento parece conveniente extenderlo a todos los sectores de la actividad pública, en cuanto que la configuración del Estado autonómico o «de las autonomías» ha exigido, de entrada, poner en cuestión cualquier *monopolio estatal* —entendiéndose aquí el término en su acepción más restringida (1)— en la determinación de las condiciones jurídicas de la acción pública. Porque ya no se trata solamente del acierto o desacierto en la formulación de los capítulos o preceptos constitucionales (o normativos, en general) que se refieren al necesario reparto competencial, fruto de la magna operación descentralizadora. En concreto, no es que las críticas al controvertido título VIII de la Constitución, trasladables, por otra parte, a la generalidad de los Estatutos de Autonomía —que bien pudieran haber contribuido a la clarificación, en lugar de ratificar los equívocos—, sean más o menos

(1) La «anfibia» del término Estado fue notada de forma temprana por el Tribunal Constitucional, pues, por un lado, nuestra Constitución se refiere al Estado como institución global territorialmente organizado en Comunidades Autónomas, provincias (e islas) y municipios, y, por otro, al Estado como aparato organizativo dotado de «competencias» distintas de las que asumen las Comunidades Autónomas. En este segundo sentido hablamos de *monopolio estatal* en la determinación de las condiciones jurídicas de la actividad pública. Véase, al respecto y por todas, la decisión del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (BOE de 13 de agosto).

acertadas y justificadas (2), sino que una configuración organizativa del aparato estatal realizada a partir de las instituciones, técnicas e instrumentos existentes obliga a replantear en forma adecuada los elementos sustantivos y formales que componen el tejido de aquel aparato.

La complejidad de estas operaciones arranca, pues, de superables problemas estructurales. Pero procede también de las dificultades que ofrece nuestro *panorama lingüístico*, incapaz, quizá, de encontrar los términos idóneos y suficientemente flexibles para consagrar la readaptación. Fórmulas tan apreciablemente inútiles como reiteradamente utilizadas —por ejemplo, los «sin perjuicio», la «materia», etc.— y términos frecuentemente polémicos —como «legislación», «bases», «interés general» (3), etc.— se combinan y suceden en nuestros textos normativos principales con objeto de servir de criterio a la distribución competencial. La mayor parte de estos términos o fórmulas requieren, posteriormente, matizaciones que la norma de desarrollo debería realizar. Pero en la mayoría de las ocasiones, también, las dificultades iniciales se prolongan hasta el momento y lugar en los que debieran resolverse, de modo que es frecuente encontrar, como «remedio», la pura y simple repetición (4). En otros casos, por contra, la ambigüedad originaria de los términos se resuelve por la estrategia del «desbordamiento», es decir, aprovechando la polivalencia de sentidos o significados en la forma más favorable a quien se encarga de «desarrollar» la competencia. Y en uno y otro caso, es decir, tanto en las actitudes tímidas como en las más atrevidas —dicho sea, claro está, convencionalmente— se acaba por desplazar la solución del problema al Tribunal Constitucional, órgano encargado de interpretar, en última instancia, cual-

(2) Una crítica constructiva de calidad se hace en el reciente libro de J. TORNOS, T. FONT, E. AJA, J. M. PERULLES y E. ALBERTI: *Informe sobre las autonomías* (Documento de trabajo), editado por el Ayuntamiento de Barcelona, 1987.

Para una severa crítica de los planteamientos de este título de la Constitución, puede consultarse el volumen colectivo *El Estado de las autonomías*, CITEP, Madrid, 1981; LÓPEZ RODÓ: *Las autonomías, encrucijada de España*, Ed. Aguila, Madrid, 1980; el número monográfico de la *Revista de Derecho Político* de la UNED «Los principios del Estado autonómico», núm. 21, año 1984.

Un excelente volumen, en el intento de sistematizar e interpretar armónicamente los artículos 148 y 149 de la Constitución, el libro de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985. Y muy especialmente, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, dos tomos, Ed. Civitas, Madrid, 1982-1984.

(3) Sobre la voluble, aunque comprensible, interpretación del «interés general», véase mi estudio «El “interés general” como parámetro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en el volumen colectivo dirigido por LORENZO MARTÍN-RETORTILLO: *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. IFC, Diputación Provincial de Zaragoza, 1985, y la bibliografía allí citada.

(4) Así pudo advertir tempranamente el Tribunal Constitucional que «no resulta técnicamente correcto transcribir en las leyes preceptos constitucionales» (sent. de 5 de agosto de 1983; BOE de 18 de agosto). De nuevo sobre ello, calificándola de «técnica criticable», en la sentencia de 3 de mayo de 1988 (BOE de 28 de mayo).

quier conflicto de índole sustancial o formal que deriva de estas situaciones (5).

Pues bien, cuando el análisis de las fórmulas constitucionales del reparto competencial se lleva a cabo teniendo en cuenta estos factores, existe un riesgo menor —lo cual significa que el riesgo continúa existiendo— de colisión o conflicto. Y en este sentido, este estudio proporcionará algunos elementos de juicio para intentar resolver *a priori*, como fundamental objetivo, los problemas que plantea, a la hora de distribuir competencias, al instituto de la *expropiación forzosa*.

En pocas palabras, bien sabido es que la «expropiación forzosa» aparece mencionada en el artículo 149.1.18 de la Constitución —junto a otras cuestiones de similar problemática— como asunto exclusivo del Estado. Una rigurosísima o estricta interpretación llevaría a la conclusión de que este poderoso instrumento de acción pública queda fuera del alcance de las Comunidades Autónomas y, naturalmente, de cualquier otro ente público, atribuyéndose monopolísticamente al Estado —insistimos que en su acepción más restringida— la total disponibilidad sobre la expropiación forzosa. Sin embargo, como veremos, tal juicio es manifiestamente erróneo. Ni por la naturaleza, significado y función de la institución expropiatoria, ni por los requisitos sustantivos y formales que la condicionan, ni siquiera por el modo en que el texto constitucional la plantea como competencia «exclusiva» del Estado, es posible llegar a la conclusión de que sólo la organización estatal pueda *disponer* de la expropiación forzosa. Si a ello añadimos que, por una parte, la casi totalidad de los Estatutos Autonómicos aluden a ella, que la legislación ordinaria postconstitucional atribuye a otros Entes públicos potestades o facultades expropiatorias y que, finalmente, la doctrina del Tribunal Constitucional, al zanjar varios conflictos interpretativos, ha venido a reconocer directa e indirectamente competencias expropiatorias a Entes públicos distintos del Estado, es fácil señalar que la *expropiación forzosa* no puede ser considerada una «materia» (6) exclusivamente reservada al Estado. Los datos y elementos singulares que avalan esta última interpretación son muy variados y he-

(5) El propio Tribunal ha tenido que advertir, en más de una ocasión, que para evitar las declaraciones de nulidad por extralimitación competencial es preciso interpretar la norma o disposición en conflicto del modo más favorable a su compatibilidad con el texto constitucional. Por otra parte, en alguna ocasión ha señalado el Tribunal que un modo idóneo para resolver estos problemas es que el legislador estatal precise el ámbito de aplicación de las leyes (sent. de 26 de enero de 1989, BOE de 20 de febrero, a propósito de la impugnación de la Ley de 19 de julio de 1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; FJ 1, *in fine*).

(6) Sobre el concepto de «materia», utilizado por el texto constitucional en varios preceptos, se han expresado abundantes críticas. La principal es la que se refiere al inadecuado planteamiento de los artículos 148 y 149 que combina aspectos muy diferenciados. Véase, al respecto, y por todos, el excelente resumen de Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, muy especialmente, pp. 371 y ss., donde este autor pone de relieve las dificultades de homogeneización del concepto «materia».

terogéneos, y a su exposición y análisis se destinan los apartados siguientes. Debe quedar asimismo claro, desde el comienzo, que la peculiar estructura conceptual de la expropiación forzosa no permite *planteamientos territorialmente desiguales* y que, tal vez por ello y por ser verdadera columna de la acción pública, nuestro texto constitucional incluye a la expropiación forzosa entre las «materias» del artículo 149 en el apartado 18 del número 1, quizá uno de los más importantes o decisivos en el abanico de competencias reservadas, con carácter exclusivo, al aparato estatal (7). Ambos polos habrán de manejarse con las necesarias cautelas para eludir, precisamente, los riesgos a que más arriba se ha hecho referencia.

2. Abordamos, a continuación, el principal problema que plantea el régimen jurídico expropiatorio tras la reorganización del Estado operada a partir de 1978. Y, para evitar mayores dilaciones, vale la pena acudir inmediatamente al precepto clave de la Constitución en la materia que tratamos.

Como es perfectamente sabido, junto a menciones materiales de cierta significación, el artículo 149.1.18 del texto constitucional atribuye al Estado, en exclusiva, la competencia de la forma siguiente:

«... Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; *legislación sobre expropiación forzosa*; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas...»

Observamos en este apartado unas diferencias evidentes, pues, mientras para el régimen jurídico funcional sólo se reservan «las bases» —y además, con una condición de garantizar «a los administrados un tratamiento común»—, para el procedimiento administrativo basta establecer unas «reglas comunes», permitiéndose que las lógicas

(7) Precisamente en la sentencia citada en la nota 1 el Tribunal parece negar que el contenido del artículo 149.1.18 pueda identificarse de tal modo, señalando que «el apartado 1 del artículo 149 está construido por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales, con la única y notable excepción del párrafo 18, en el que la referencia es a una acción, por así decirlo, reflexiva del Estado, esto es, a la que él mismo lleva a cabo con relación al aparato administrativo que constituye un instrumento normal de actuación...».

Hay una referencia muy interesante al valor de esta reserva competencial en la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988 (BOE de 23 de diciembre), a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 (FJ 32).

«especialidades» existan (8), y para los contratos y concesiones administrativas la reserva se circunscribe a la «legislación básica», respecto de la *expropiación forzosa* (también parece que en lo concerniente al sistema de «responsabilidad» de todas las Administraciones públicas) no figura ninguna condición añadida, ni en cuanto al *alcance* de la legislación, ni en cuanto a la *finalidad* de la misma.

La interpretación de este planteamiento parece, en principio, fuera de toda duda. Atendiendo a la naturaleza y efectos jurídicos que produce una tan enérgica intervención pública, *los constituyentes asignaron deliberadamente al Estado* —léase aquí lo contrario: y negaron correlativamente a las Comunidades Autónomas— *la competencia para producir normas reguladoras sobre el sistema de expropiación forzosa*. No obstante lo cual, la mayor parte de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas han recogido alguna competencia referente a la expropiación forzosa, y no sólo porque se reconozca la «potestad» expropiatoria —es decir, el poder jurídico o la prerrogativa pública para el despojo legítimo de la propiedad privada—, sino porque parece apuntarse alguna posibilidad de normación que, de aceptar la primera y rigurosa interpretación, podría ser incompatible con ella.

En efecto, bajo diferentes fórmulas los textos autonómicos incluyen potestades normativas o ejecutivas sobre expropiación forzosa.

A) Los Estatutos vasco, catalán, gallego, andaluz, valenciano y la Ley de Reintegración y Mejoramamiento navarra contemplan, con matices, la competencia de dichas Comunidades Autónomas sobre «el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado (...) en la *expropiación forzosa*» (9).

(8) La búsqueda, sin embargo, de esas reglas comunes no es tarea fácil. Sobre el problema, véanse las consideraciones de F. GONZÁLEZ NAVARRO: «El procedimiento administrativo de las Corporaciones locales», en el volumen *Tratado de Derecho Municipal*, cit., I, pp. 440 y ss.; y del mismo autor: «Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos», en el volumen *Administración y Constitución*, en el homenaje al profesor Mesa-Moles, Ed. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, pp. 349 y ss.

El Tribunal Constitucional ha señalado:

«... El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento...» (sent. de 29 de noviembre de 1988, BOE de 23 de diciembre, FJ 32, al final).

(9) Artículos 11.1.b) del Estatuto vasco; 10.2 del catalán; 28.2 del gallego; 15.1.2 del andaluz; 32.2 del valenciano; 57.b) de la Ley navarra. Resultan interesantes las apreciaciones que, respecto de la interpretación posible del artículo 15.1.2 del Estatuto andaluz, hace Antonio JIMÉNEZ BLANCO: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, volumen colectivo, dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO y editado por el Instituto de Estudios de Administración Local (hoy refundido en el Instituto Nacional de Administración Pública), Madrid, 1987, pp. 400-403.

El Estatuto Autonómico de las Islas Baleares atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia sobre *expropiación forzosa... en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado* (art. 12.2).

Los Estatutos de Asturias, Castilla-La Mancha, Canarias, Madrid y Cantabria establecen otra fórmula diferente. Tras enumerar las competencias «materiales» —con o sin *exclusividad*, dentro de lo relativo a este último concepto— (10), se asignan a las respectivas Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias y dentro de su territorio, «las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprende... la potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma» (11).

Los Estatutos de La Rioja, Extremadura y Murcia se limitan a reconocer a las Comunidades la «potestad expropiatoria» (12), mientras que no existe mención alguna en los Estatutos de Aragón y Castilla y León.

Es evidente que la formulación del primero de los bloques citados ha pretendido identificar competencias reservadas en exclusiva al Estado en distintos niveles. Como ya se ha señalado, mientras la reserva sobre «legislación básica» y «bases» —e incluso el carácter «común» del procedimiento administrativo— admite la promulgación por las

Sostiene JIMÉNEZ BLANCO que este artículo del Estatuto sería inconstitucional, a la vista del contundente artículo 149.1.18 de la Constitución. Buscando una interpretación conforme con el texto fundamental, cabe sostener que el «desarrollo legislativo» permite a la Comunidad Autónoma realizar declaraciones de utilidad pública e interés social. «De no existir la referencia al desarrollo legislativo —concluye— la Comunidad Autónoma de Andalucía se vería privada de tipificar utilidades públicas o interés social que puedan servir a la acción de su Administración.»

También Gabriel REAL FERRER cuestiona la competencia de la Comunidad Autónoma Valenciana sobre expropiación, concluyendo que puede, desde luego, determinar por ley la utilidad pública y el interés social: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, volumen colectivo dirigido por Ramón MARTÍN MATEO, editado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 322-324.

(10) Como es sabido, la exclusividad es siempre relativa por, en primer lugar, la limitación territorial del ejercicio de las competencias; en segundo lugar, porque cualquier «materia» es susceptible de contener aspectos encajables en otros títulos competenciales; en tercer lugar, porque ciertas reservas competenciales del Estado hacen prácticamente inviable la mencionada «exclusividad» autonómica.

Es verdad que, respecto de los límites territoriales, el Tribunal Constitucional (sent. de 16 de noviembre de 1981) indicó que no es posible evitar que ciertas decisiones autonómicas, en uso de su competencia, provoquen algunos efectos fuera de su territorio; y que, respecto de la «heterogeneidad» material y reservas estatales, que ello no debe servir para disminuir las competencias autonómicas de modo que las desnaturalice (sent., entre otras, de 4 de febrero de 1988 —BOE de 1 de marzo— sobre ferias comerciales de carácter internacional).

(11) Artículos 15.1.b) del asturiano; 39.2.b) del castellano-manchego; 40.b) del de Canarias; 37.1.b) del de Madrid, y 34.1.b) del cántabro.

(12) Artículos 30.1.b) del riojano; 50.b) del extremeño, y 15.3.b) del murciano.

Comunidades Autónomas de una normación de desarrollo, incluso sin esperar a la que el Estado elabore tras la Constitución, por medio de la «inducción» de los preceptos básicos preconstitucionales (13), la reserva de la *legislación*, sin matices, habilita al Estado, tanto a través del Parlamento como a través del Ejecutivo, para disponer *in toto* de la materia en cuyo factor se realiza tal reserva. Una temprana y decisiva sentencia del Tribunal Constitucional, dictada para resolver un conflicto competencial positivo entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca sobre determinadas resoluciones dictadas acerca del registro y depósito de convenios colectivos de trabajo, señalaba, a este respecto, lo siguiente:

«Ante todo, es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de “legislación” como de “ejecución” son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, legislación al conjunto de normas estrictas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila “ejecución” al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia.

En este contexto —y salvo la reserva de ley (arts. 35.2, 37.1 y 53.1 de la Constitución)— no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas.

La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia que es la que tiene presente el contribuyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues es

(13) Esta es la interpretación que prevaleció a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (BOE de 13 de agosto) en su fundamento jurídico 6, 28 de enero de 1982 (BOE de 26 de febrero) y 26 de julio de 1982 (BOE de 18 de agosto). Doctrina reiterada, recientemente, en sentencias de 30 de septiembre de 1986 (BOE de 22 de octubre; fundamento jurídico 4), 11 de diciembre de 1986 (BOE de 31 de diciembre, fundamento jurídico 3) y 19 de abril de 1988 (BOE de 5 de mayo; fundamentos jurídicos 4 y 5). De todos modos, el Tribunal comenzó a acentuar la necesidad del «carácter formal de las bases» —es decir, que el legislador debía atribuirles expresamente ese carácter—, pero no ha prosperado aún tal doctrina. Véase, a este respecto, la sentencia de 26 de enero de 1989 (BOE de 20 de febrero) sobre la Ley General de Consumidores de 19 de julio de 1984 y el voto particular del magistrado Luis Díez-Picazo.

evidente que en muchas ocasiones en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria (...).

Estas consideraciones nos mueven a sostener que cuando la Constitución emplea el término “legislación laboral” y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley, y, por ende, como complementarios de la misma, pues, si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa del instrumento legal) puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa» (14).

B) Pues bien, parece fuera de duda que la voluntad del constituyente fue, *en la materia de la expropiación forzosa* —y no tanto en sus vecinas de apartado, para las que las modulaciones de «las bases» o «básico» operan en tono restrictivo—, habilitar al legislador estatal en pro de *una regulación única* en todo el territorio nacional, distinguiendo con bastante claridad entre lo que significa promulgar una legislación —en sentido amplio, como ya hemos visto antes— y lo que significa *utilizar* las técnicas e instrumentos regulados en ella. Así, en la primera significativa decisión del Tribunal Constitucional sobre una cuestión expropiatoria se aludía constantemente a la «potestad» de ex-

(14) Sentencia de 4 de mayo de 1982 (BOE de 18 de mayo; fundamentos jurídicos 3 y 5). Mucho más recientemente, el Tribunal Constitucional reitera que la expresión (o reserva de) «legislación» comprende tanto la facultad de dictar normas con rango de ley como de rango reglamentario (sent. de 4 de febrero de 1988 —BOE de 1 de marzo—, fundamento jurídico 1) y argumenta, más contundentemente, que la reserva al Estado de la legislación «constituye título suficiente para que el Estado regule *in toto* la materia» (sent. de 8 de junio de 1988 —BOE de 25 de junio—, fundamento jurídico 2).

propiar (medida expropiatoria, técnica expropiatoria, instrumento de la expropiación, etc.), poniendo de relieve la vertiente ejecutivo-instrumental (sent. de 2 de diciembre de 1983, asunto RUMASA, BOE del 14 de diciembre de 1983). Posteriormente, en su decisión —sobre el mismo asunto— de 19 de diciembre de 1986 (BOE de 3 de enero de 1987), el Tribunal aportaba una mayor claridad insistiendo en la distinción de la manera siguiente:

«... la función legislativa tiene por objeto ordinario la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad y la función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general (...). La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada, al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en *instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social*, frente al cual el derecho de propiedad privada tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales.

La potestad expropiatoria, así concebida, vino y viene considerándose función administrativa encomendada, consiguientemente, a los órganos de la Administración, aunque ello ha dejado de ser obstáculo alguno para que se admita, por las razones ya expuestas, que el legislador ejercite singularmente esa potestad cuando lo justifique una situación excepcional, y ello es perfectamente trasladable a nuestra Constitución, la cual no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración...»

Posteriormente, el Tribunal Constitucional abunda en la distinción, pero, en esta ocasión, entrando directamente en el problema del significado de la legislación como reserva competencial. En la sentencia de 26 de marzo de 1987 (BOE de 14 de abril) señaló:

«... Como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, la expropiación forzosa, además de ser un “instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social” (sent. núm. 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13), constituye, al tiempo, una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 de la Constitución). Como tal, es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria —incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (art. 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda, la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el artículo 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio...»

La correcta interpretación de estos pronunciamientos no permite, por tanto, aceptar las competencias de las Comunidades Autónomas que se

refieren al «desarrollo legislativo...» en materia de expropiación forzosa, y la disponibilidad del Estado sobre ello es total e incondicional en el plano de la regulación. Por contra, la asignación estatutaria de potestades expropiatorias a las Comunidades Autónomas, en los términos y respetando las modalidades que fije el Estado, nos parece absolutamente correcta. Al igual, por otra parte, que es correcto entender que ese «desarrollo» solamente puede referirse a la determinación de los supuestos en que, por norma de rango legal, sea exigible en la regulación homogénea la justificación del uso de medidas expropiatorias. En la misma sentencia últimamente citada se sale al paso, con razón, de una argumentación reprochable y extraordinariamente restrictiva, indicando lo siguiente:

«... Ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden servirse para el logro de sus fines cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropriandi*, son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. De hecho es la legislación sectorial la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia. Es, en definitiva, este carácter medial de la expropiación, como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos cuya procura material corresponde a la Administración, un aspecto esencial de la cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad (...).

De acuerdo con las consideraciones que acaban de exponerse, no parece que, cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas y no el Estado las que ostentan supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, *sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación ge-*

neral del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado una regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de lo que antes de la instauración del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia...»

Cobra así todo su sentido lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983:

«También será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas la legislación sobre expropiación forzosa y sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. La competencia legislativa de las Comunidades Autónomas sobre contratos y concesiones administrativas se ajustará a la legislación básica del Estado.»

Parece manifestarse, sin embargo, la voluntad del legislador estatal de consolidar un único bloque normativo aplicable a cualesquiera Administraciones públicas, marcando diferencia con la materia contractual o concesional en cuyo desarrollo se admite normación extraestatal o de las Comunidades Autónomas (15).

3. En la línea similar de razonamiento se encuentran las disposiciones de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, y de su texto refundido, aprobado por Real Decreto legislativo de 18 de abril de 1986. La primera de ellas —que sigue trayectorias tradicionales— otorga a los entes locales «la potestad expropiatoria» [art. 4.1.d)], en tanto en cuanto —y sólo en esa medida— se

(15) En relación con la expropiación de RUMASA, véase, muy especialmente, J. R. PARADA VÁZQUEZ: «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas», en la *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, vol. II, 1983, pp. 1139 y ss.; y R. GARCÍA MACHO: «La expropiación del grupo RUMASA: en torno a una conflictiva sentencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 11, 1985, pp. 223 y ss.

trata de un instrumento jurídico imprescindible para la *ejecución* de las competencias sectoriales asignadas a aquéllos. Pero es la ley estatal, en todo caso, la que señala las condiciones sustantivas formales a que la utilización de la potestad debe atenerse. Se aprecia, no obstante, que el legislador, consciente del obstáculo que para la definición de la *causa expropriandi* —utilidad pública e interés social— supone la incapacidad legislativa de los entes locales, ha configurado con cierta generosidad el procedimiento de habilitación del ejercicio de la potestad.

Así los artículos 88 y siguientes del texto refundido antes mencionado contienen *declaraciones genéricas* de utilidad pública o interés social, como para posibilitar la acción expropiatoria local en grado suficiente.

El artículo 92 de dicho texto indica lo siguiente:

«Se estimarán expropiables los edificios respecto a los cuales el municipio tenga adquirido *compromiso firme de ceder* en el momento oportuno al Estado, provincia o entidad pública, para destinarlos a fines que redunden en pro de los intereses de la comunidad municipal. La cesión habrá de ser autorizada, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.»

Desde otra perspectiva, el artículo 94 considera:

«Las obras comprendidas en *los planes de obras y servicios locales*, incluidos *los planes provinciales de cooperación*, llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación en los terrenos y edificios en ellos comprendidos, a efectos de su expropiación forzosa.»

Por último, y en idéntico plano, el artículo 98 del mismo texto señala:

«Todo acuerdo por el que se disponga la efectiva ejecución en régimen de monopolio de alguna de las actividades a que se refiere el artículo 86.3 de la Ley 7/85, de 2 de abril, llevará aneja, cuando requiera la expropiación de empresas, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectos al servicio.»

Algunas observaciones complementarias ponen en evidencia que semejantes planteamientos comportan una generosa interpretación de la más importante condición constitucional de la expropiación forzosa y que deja en cuestión, incluso, los objetivos esenciales de la reserva competencial exclusiva del Estado sobre la *legislación* de la expropiación

forzosa. En la decisión, ya citada, de 19 de diciembre de 1986 (BOE de 3 de enero de 1987), el Tribunal Constitucional entiende que, entre las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, se encuentra la *causa expropriandi* fundamentalmente. Por eso, el Tribunal no duda en declarar lo siguiente:

«La *causa expropriandi* es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá del modo como se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa.

Ese destino viene necesariamente predeterminado por el fin cuando la satisfacción de éste tan sólo consiente un único y concreto destino con exclusión de todo otro; pero ocurre también que, en algunos supuestos, el fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de distintos destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos a la consecución del fin. En tales casos, es indiferente a la *causa expropriandi* el destino que reciban los bienes y derechos expropiados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado, en el sentido de que ésta pueda ser variable, sin que por ello quiebre la *causa expropriandi*...»

Naturalmente, la definición de la *causa expropriandi* resulta una *medida ejecutiva clave* (16). Tanto es así que, como sucede en otros sectores, unas declaraciones excesivamente genéricas podrían convertir las exigencias «legislativas» de carácter sustantivo y formal en simples trá-

(16) La verificación de los planteamientos constitucionales en torno al reparto competencial pone en evidencia que se concede mucha mayor importancia a las medidas-competencia de carácter legislativo que a las medidas-competencia de carácter ejecutivo. Son extraordinariamente abundantes, sin embargo, los supuestos en los que la adopción de una medida ejecutiva resulta, desde el punto de vista de los intereses generales del conjunto del Estado —entiéndase aquí en su sentido amplio—, mucho más importante. Tal vez el caso RUMASA, por referirse a uno relacionado con la expropiación forzosa, es ejemplificativo, pues ha tenido mayor trascendencia la aplicación de la medida que los eventuales efectos de una reforma normativa en la institución. Pero no es eso lo que aquí quiero significar; en realidad, sospecho que el desapoderamiento de la Administración estatal en favor de las Administraciones autonómicas respecto de las técnicas de ejecución —por otra parte, lugar común en los Estados de corte federal— se hace bajo la estimación de prevalencia de «lo legislativo» sobre «lo ejecutivo», cuestión que en la actualidad bien podría ponerse en cuestión (por ejemplo, en materia de defensa del consumidor y del usuario o de turismo).

Sobre la tendencia a acentuar las competencias ejecutivas en los Estados federales, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La ejecución autonómica de la legislación del Estado», incluido en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pp. 165 y ss.

mites secundarios respecto de las actuaciones de ejecución. De ahí que nuestro Tribunal Constitucional, sin negar en absoluto validez al método de la declaración genérica de utilidad pública e interés social, atribuya a la *norma legal habilitante* la condición de determinante de los supuestos de utilidad pública o interés social que legitiman la privación forzosa de bienes o derechos patrimoniales (sent., citada, de 26 de marzo de 1987; BOE de 14 de abril, FJ 6).

En este contexto, cabe cuestionar si los artículos citados del citado texto refundido de 1986 constituyen cauce suficiente, desde la perspectiva jurídica, habida cuenta de su inconcreción y de lo que luego se dirá, para la determinación de la parte sustancial de la medida expropiatoria que es, en buena medida, a mi juicio, parte sustancial de la legislación sobre expropiación forzosa.

Desde luego, el artículo 5.c) de la Ley de 2 de abril de 1985 remite a la «legislación del Estado y, en su caso, la de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución» —esto es, con atención muy expresa a los niveles de diferenciación que establece ese precepto—, la *expropiación* que llevan a cabo los Entes locales, por lo que está bastante claro que se trata de una remisión en bloque, sin fisuras, a un ordenamiento uniforme que aquéllos no están en condiciones de modificar, ni siquiera en los aspectos puramente organizativos u orgánicos que, a mi juicio, también quedan remitidos a la legislación estatal (17). En ésta, por supuesto —Ley de 16 de diciembre de 1954—, su artículo 10 considera implícita, *en todos los planes de obras y servicios del Estado, provincia y municipio*, la utilidad pública.

Relacionando los tres ámbitos de operatividad —Constitución, Ley Expropiatoria Estatal y leyes de régimen local— es manifiesto que la determinación de la *causa expropiandi* corresponde, a nivel local, al órgano encargado de aprobar esos planes y proyectos de obras locales.

Ahora bien, si para las obras contenidas en los planes y proyectos y demás instrumentos urbanísticos existe una regulación sustantiva de gran alcance, no ocurre lo mismo con el resto de las obras locales, la aprobación de cuyos proyectos «se ajustará al procedimiento legalmente establecido» (art. 93 del texto refundido de régimen local de 1986). ¿De qué procedimiento se trata? ¿Comprenderá dicho procedimiento alguna cautela específica o criterio o parámetro en orden a la fijación de la *causa expropiandi*? Es más, ni siquiera las disposiciones de rango legal vigentes en materia de régimen local han resuelto de forma clara

(17) No obstante, el principio de autoorganización reconocido en el artículo 4.1.A) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local no puede ser interpretado como para las Comunidades Autónomas, dada la diferente entidad de éstas y de las Corporaciones locales. Véase, sobre ello, G. FERNÁNDEZ FARRERES: «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en el volumen *Tratado de Derecho municipal*, cit., I, pp. 737 y ss.

el problema de la *competencia* orgánica para aprobar esos planes y proyectos de obras ordinarias locales, lo cual agrava el problema de la determinación de la *causa expropriandi* hasta límites intolerables.

La ausencia, en efecto, de asignación concreta de competencia de la Ley Básica de 2 de abril de 1985 —excepto para los planes «provinciales»: véanse artículos 36.2.a) y 33.2.d)— ha tratado de resolverse en el texto refundido, cuyo artículo 23.1.d) atribuye al pleno del Ayuntamiento «la aprobación de los proyectos de obras cuando la contratación de su ejecución sea de su competencia conforme al apartado anterior» (duración de más de un año y medio y créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual), lo que significa que la aprobación del resto de los proyectos de obras podría corresponder al alcalde, según clausula residual del artículo 21.1.m) de la Ley Básica de 2 de abril de 1985. ¿Es posible admitir semejante interpretación y, sobre todo, las consecuencias que ello supone para la regulación sustantiva de la expropiación forzosa? (18).

Todavía cabe añadir, en este análisis, que la legislación estatal da pie a la ampliación de entes dotados de potestad expropiatoria. Recuérdese, en efecto, que siguiendo una línea tradicional, el artículo 4.2 de la Ley Básica Local de 2 de abril de 1985 establece:

«Lo dispuesto en el número precedente y en el artículo 2 podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Areas Metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.»

Es decir, la potestad expropiatoria puede ser atribuida, también, a otros Entes públicos locales, de acuerdo con la concreción de las leyes de las Comunidades Autónomas. Bien es verdad que para las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (art. 45 de la Ley Básica Local, y, de forma correspondiente, el artículo 41.2 del texto refundido de régimen local de 1986), «los acuerdos sobre... expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento», lo que supone, sin duda, una fórmula de recuperación de control de la *causa expropriandi* por parte del municipio. Pero nada se dice al respecto para el resto de las Entidades locales, a cuyo favor puede jugar la atribución de la potestad y, en el supuesto de interpretar con generosidad el problema de los planes de obras y servicios, una posibilidad de definir la *causa*

(18) Hay que advertir que en obras de carácter urbanístico rigen las disposiciones de la Ley del Suelo (citada) y su desarrollo —planes urbanísticos, aparte de los reglamentos— en buena medida bajo el control de las Comunidades Autónomas.

expropiandi y, según mi criterio, de participar en la conformación de la legislación expropiatoria (19).

Este tipo de criterios ha prevalecido claramente en la legislación «autonómica» de carácter local. Las leyes de Cataluña de 4 de abril de 1987, sobre organización comarcal y de Entidades metropolitanas, atribuyen al pleno de los Consejos Comarcales [art. 21.2.i)] la potestad expropiatoria. Siguiendo ese sistema, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña de 15 de abril de 1987 reconoce potestad expropiatoria [art. 8.1.d)] a los Entes locales territoriales —municipio, comarca y provincia— y también a las Entidades metropolitanas. Respecto a los demás Entes locales no territoriales precisa el artículo 8.3.b) que «la potestad expropiatoria corresponderá al municipio o a la comarca, que la ejercerán en *beneficio y a instancia* del Ente local interesado...».

Este es, asimismo, el criterio de la Ley aragonesa de mancomunidades de municipios, de 15 de abril de 1987, cuyo artículo 2.2 indica que la potestad expropiatoria corresponderá al municipio donde se encuentran los bienes de necesaria ocupación para las obras o servicios de la mancomunidad *que la ejercerá para ésta*.

En resumen, mientras que de alguna manera el «control» directo o indirecto que las Comunidades Autónomas ejercen sobre los Entes locales en temas como el de cesión de patrimonio o municipalización con monopolio —artículos 92 y 98 del texto refundido local, ya citados— y desde luego en planes urbanísticos contribuye a la verificación del uso de la potestad expropiatoria por parte de las Entidades locales, no ocurre así con todos los demás proyectos y planes de obras o servicios locales respecto de cuya aprobación es responsable la Enti-

(19) Una crítica a la excesiva «generosidad» de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local puede verse en J. BERMEJO VERA: «Otras entidades locales», en el volumen *Organización territorial del Estado*, Institutos de Estudios Fiscales, tomo I, Madrid, 1985, pp. 611 y ss. Decía yo, como conclusión, que: «Y bien podría el legislador adivinar el auténtico papel asignado por la Constitución —y no roto por los Estatutos autonómicos, desde una interpretación adecuada de los mismos, esto es, “conforme a la Constitución”— a las Entidades locales en la organización territorial total del Estado. Los municipios y provincias —y las islas— han de asumir, dentro de la Administración local, la “condición territorial” en exclusiva y gozar, por ende, de una autonomía institucional auténtica. Lo que no debe suponer, en mi criterio, merma alguna de la potestad organizatoria “intracomunitaria” de las Comunidades Autónomas que puede coexistir, e incluso complementar con éxito, los esquemas territoriales fijados para el Estado en la Constitución» (p. 634).

Nuestro Tribunal Constitucional no se planteó este problema en el recurso de amparo, finalizado con sentencia de 1 de marzo de 1988 (BOE de 18 de marzo), interpuesto contra una expropiación urbanística llevada a cabo por la Entidad local menor de Valldoreix (Barcelona). Al menos, nada se desprende de los hechos. El Tribunal, en su fundamento jurídico 5, la califica como «expropiante» y, por otro lado, acepta el recurso de amparo interpuesto por dicha Entidad local menor, por no haber sido emplazada personalmente en un recurso contencioso-administrativo.

dad local. Creo, en consecuencia, que un análisis válido del significado de la exigencia de *causa expropriandi* no puede llevar a otro resultado que el de entenderla incluida en el concepto de *legislación* a que el artículo 149.1.18 del texto constitucional se refiere. Por tanto es aconsejable que la regulación sustantiva del ejercicio de la potestad expropiatoria incluya, con mucha mayor precisión, el modo o las fórmulas a través de las cuales los Entes públicos que carecen de potestades legislativas podrán concretar la utilidad pública o el interés social, así como el método para verificar *con eficacia* si la concreción ha sido adecuada a Derecho (20).

Aún es necesario considerar, en este capítulo, el problema que plantea la utilización de la potestad expropiatoria en relación con la *ubicación especial* de los bienes (o derechos, en este caso, vinculados a aquéllos) susceptibles de expropiación. Como es lógico, la utilidad pública o el interés social son parámetros absolutamente vinculados a la «competencia» del Ente público expropiante, *competencia* que ofrece una doble vertiente, pues, además de lo expuesto *supra*, afecta o se circunscribe al *ámbito territorial* del Ente en cuestión. Y no solamente porque la tradicional limitación de la capacidad expropiatoria —plasmada, con todo rigor, en el actual artículo 2 de la Ley de 16 de diciembre de 1954— a los entes «territoriales» lo imponga, sino también porque resulta de las *condiciones constitucionales, estatutarias y legales* sobre la extensión territorial de las competencias autonómicas. Es así una exigencia del artículo 147.2.b) de la Constitución «la delimitación de su territorio» —de las Comunidades Autónomas— dentro del cual ejercerán, claro está, las competencias asumidas. «El derecho a la autonomía —he dicho en otra ocasión— reconocido y garantizado en la Constitución tiene, pues, además de los límites sustanciales (el principal: que autonomía no es soberanía y que su contenido “se configura a partir de la técnica de atribución de competencias”)... un límite territorial, en el sentido de que solamente dentro de determinado ámbito espacial podrá la correspondiente Comunidad Autónoma ejercer plenamente las competencias que la Constitución, el Estatuto y, eventualmente, otras normas jurídicas le atribuyen, salvedad hecha de los supuestos en que, excepcionalmente, dichas competencias tengan eficacia fuera del propio territorio de la Comunidad Autónoma. La simple constatación de que en el Estado español existen otras Comunidades Autónomas valdría para justificar tan lógica regla de delimitación territorial que, visto desde el ángulo negativo, restringe las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma respectiva, pero, por el lado

(20) Mucho más extensamente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva...*, citado, pp. 57 y ss.

positivo, garantiza el ejercicio de sus atribuciones propias impidiendo las ajenas» (21).

La finalidad de estas demarcaciones territoriales es, para todo tipo de Entes públicos, casi idéntica, pues a su través se concreta objetivamente el espacio físico donde pueden ejercer, en plenitud, las competencias que las leyes les asignan. Así también, el artículo 12 de la Ley Básica Local señala que «el término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias», de modo que, siendo elemento esencial, sólo en éste puede llevar a cabo, *en su calidad de poder público*, las actividades sobre las que tiene atribuida competencia.

Por ello, el ejercicio de la potestad expropiatoria está condicionada, además de las reglas de competencia «material», por los límites territoriales. Un ejemplo lo suministra la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1985 (Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, número marginal 4861), al resolver un contencioso-administrativo planteado contra una decisión de un Ayuntamiento que pretendió expropiar terrenos para realizar obras de abastecimiento de aguas fuera del término municipal. El Tribunal declaró la nulidad argumentando:

«... No parece que pueda ponerse en duda la corrección jurídica del fallo recurrido, cuyos fundamentos tenemos por reproducidos, ya que el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de un municipio (...) no puede proyectarse sobre bienes sitios fuera del término municipal, esto es, fuera del territorio en que extiende su jurisdicción aquél (...) ya que el término municipal delimita el ámbito físico dentro del cual los órganos municipales puedan ejercer válidamente sus competencias...»

Y es que, en definitiva, la asignación de la potestad expropiatoria corresponde a la ley, atendiendo muy especialmente al ámbito de actuación territorial del Ente público en cuestión. Es, en consecuencia, *la legislación sobre expropiación forzosa* el cauce adecuado para la determinación de los mismos. Precisión que conlleva, a mi modo de ver, otra no menos importante: *el traslado del ejercicio competencial sectorial de las Administraciones públicas territoriales hacia otros entes públicos personificados no comporta de iure la transferencia de la potestad de expropiar*. La fuerza del principio de reserva legal arrastra hasta sus últimas consecuencias el tema de la atribución de una potestad potencialmente destructiva —y en grado sumo— del contenido esencial de la propiedad. Por esa razón, es posible concebir —y solamente desde

(21) Volumen colectivo (dirigido por J. BERMEJO VERA): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 21.

esta perspectiva— que el *legislador*, al configurar normativamente una Entidad institucional dotada de determinadas competencias sectoriales, asigne las potestades necesarias —en este caso, la expropiatoria— para realizarlas con efectividad.

En relación con este problema, sin embargo, debe advertirse que no es pacífica la opinión, pues en la jurisprudencia de los Tribunales ha sido frecuente cuestionar la legalidad de la asunción de facultades expropiatorias por organismos públicos personificados no territoriales. Hay que recordar, en efecto, la polémica surgida con ocasión de expropiaciones llevadas a cabo por las «Confederaciones Hidrográficas», RENFE, la Compañía Telefónica Nacional de España o las Universidades. Si en principio pudieron existir algunas dudas, lo cierto es que éstas se despejaron en la década de los años setenta (22). Son, en este sentido, explícitas las sentencias, entre otras, de 27 de octubre de 1979 (Aranzadi, 3841) para la CTNE, de 25 de octubre de 1982 (Aranzadi, 6036) para la Universidad de Barcelona y 4 de junio de 1986 (Aranzadi, 3084) para RENFE.

Tampoco se desconoce que algunas *leyes* estatales han reconocido, después, competencia expropiatoria a Organismos autónomos o Entes personificados, como el Instituto para la Conservación de la Naturaleza —ICONA— (Ley de Vías Pecuarias, de 27 de junio de 1974; art. 16.2) o el Instituto para la Reforma y Desarrollo Agrario —IRYDA— (Ley de 12 de enero de 1973, texto refundido). *Hasta qué punto debe admitirse una peligrosa «generalización» de esta estrategia es cuestión que debe resolver, en plenitud de vigor constitucional, la legislación estatal sobre expropiación forzosa (23).*

(22) Es curiosa, en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1973 (Aranzadi, 1217) declarando ajustada a Derecho una expropiación que llevó a efecto la «Comisión Administrativa de Grupos de Puertos», por ser en la fecha de autos órgano del Ministerio de Obras Públicas —y, en consecuencia, ejercer orgánicamente las funciones de incoación y tramitación del expediente— y no organismo autónomo, como lo fue después.

Una interpretación «generosa» fue la que llevó a cabo E. CASADO IGLESIAS: «Las facultades expropiatorias de las Confederaciones Hidrográficas», en la *Revista de Derecho Privado*, núm. 10, 1970, analizando cierta jurisprudencia en dicho sentido.

(23) Así ocurre, por ejemplo, aunque quizá no se haya pretendido tal atribución, con la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 22 de noviembre de 1985, sobre el Instituto del Suelo y de la Vivienda (organismo autónomo de carácter comercial), cuyo artículo 6.C) contempla la facultad de adquisición de bienes, «incluida la expropiación forzosa».