

José Bermejo Vera

Catedrático de Derecho administrativo.
Universidad de Zaragoza

Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente

1. En el presente trabajo abordamos, con especial brevedad, una problemática muy singular. Conociendo los principios y términos en cuyo marco se integra legalmente la expropiación forzosa, tampoco es difícil contemplar ciertas situaciones en nuestro panorama legislativo que se asemejan bastante a ella, si bien son conceptualmente figuras o técnicas diferentes.

Por regla general, la similitud con la expropiación forzosa de estas figuras, técnicas o instrumentos, puestos a disposición de los poderes públicos, se produce sobre todo en los efectos. Ya hemos dicho reiteradamente que la expropiación forzosa supone una privación imperativa de bienes o derechos, total o parcialmente, de modo que su *eficacia* jurídica reposa precisamente en la «pérdida o disminución patrimonial forzadas que un particular sufre, legítimamente, como consecuencia de una decisión pública» o de técnicas de las que ahora tratamos que son asimilables a la expropiación justamente porque suponen o implican efectos parecidos en los patrimonios. Y debemos recordar que no es asimilable a la expropiación forzosa la *limitación legal* de la propiedad, en cuanto que ésta no solamente está autorizada

constitucionalmente en razón de la obligatoria función social que cumple la propiedad privada, sino que es, en sí misma, la definición normal de su contenido (1).

A veces, la *similitud* es también en la *forma* —orden imperativa del Juez en la providencia de embargo o apremio sobre un patrimonio—, aun cuando la *finalidad* sea totalmente opuesta y el *sujeto* que la realiza sea bien diferente.

Pues bien, las técnicas o figuras asimilables a la expropiación forzosa aparecen en nuestro ordenamiento jurídico-positivo como medios puestos a disposición del poder público para realizar fines variados, aun en contra de la hipotética voluntad negativa de los particulares, concebidos con carácter general, es decir, excluyendo el sacrificio «especial o singular» que la expropiación comporta (2).

En algunas ocasiones, la finalidad es puramente destructiva, con una razón preventiva de riesgos —sacrificios obligatorios de ganado, eliminación de bienes contaminados, incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, etc. (3)—, pero otras veces los fines se circunscriben al beneficio de los mismos afectados o «expropiados» —como ocurre con las reparcelaciones urbanísticas, concentraciones parcelarias de terrenos agrícolas, concentraciones o sindicaciones e incluso cambios forzosos en concesiones de líneas de transporte (4)—, o para *proteger* a uno de los dos particulares cuya relación jurídica voluntaria es posible alterar unilateral e imperativamente, como ocurre, por ejemplo, con los arrendamientos rústicos en determinados casos (5). A veces, también, y sin dejar de otearse en el horizonte de las medidas una finalidad estrictamente social o

(1) Véase ampliamente V. MONTÉS PENEDES: obra citada en otro trabajo, in toto; y J. M. SALA ARQUER: *En torno al concepto de límites normales de la propiedad en Derecho público*, Madrid, 1976.

(2) En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988 (BOE de 23 de diciembre), muy especialmente en su fundamento jurídico 11, traza la línea de diferenciación, con el siguiente efecto:

«... Distintas son las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior. Estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria...»

(3) Ocurre así en la Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986 (BOE de 29 de abril), cuyo artículo 26 establece lo siguiente: «En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario (...), las Autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas...»

(4) Leyes de 1947 y 1973 y de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987 (BOE de 31 de julio), cuyo artículo 81, entre otros, constituye una excelente muestra.

(5) Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980 (BOE de 30 de enero de 1981), artículos 30, 98 y 100, fundamentalmente.

pública, se trata de favorecer a algunos sectores o grupos de particulares —como ocurre con las entregas vínicas obligatorias (6)—, o de racionalizar la prestación de servicios o la ejecución de actividades industriales —como las entregas forzosas de energía eléctrica, cortas forzosas de arbolado, cotos mineros forzosos, comunidades imperativas para la explotación y utilización del agua, etc. (7)—, y finalmente, porque en ocasiones conviene a la economía general, se impone la entrega de divisas o moneda extranjera a la Institución bancaria oficial (8).

Se habla, en estas situaciones, de *transferencias coactivas no expropiatorias* e incluso de contratación forzosa, en las que, por lo general, no se produce un daño o perjuicio compensable sino una modificación de la libertad negocial con la que va aparejado si procede —y no en todos los casos procede— el correspondiente precio (9).

De efectos también similares son las *prestaciones personales obligatorias*, cuyos planteamientos históricos consiguieron dejar huella en el artículo 31.3 de la Constitución española de 1978. Dice éste, en efecto, lo siguiente:

«Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.»

Con esta reserva legal explícita se trata de garantizar efectivamente que la imposición de tales formas de colaboración forzosa de los ciudadanos con los poderes públicos no obedezca al capricho ocasional de las Administraciones públicas, sino, por contra, a una decisión legislativa, específica o genérica, que comporte el sacrificio personal o patrimonial (o ambos a la vez, o éste a cambio de aquél). Hay una curiosa supervivencia de este tipo de prestaciones en la legislación de régimen local, aun cuando, en verdad, sea difícil hoy admitir semejante normativa. Después de la torpísima incorporación hecha en el Real Decreto legislativo por el que se aprobó el texto refundido de régimen local (arts. 391 y ss.), la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 regula en sus artículos 118, 119 y 120 las denominadas «prestaciones personal y de transportes». Ambas pueden ser impuestas por los Ayuntamientos con población de derecho no superior a 5.000 habitantes, para realizar obras de competencia municipal o cedidas o

(6) Ley de 2 de diciembre de 1970 (art. 104) y Real Decreto de 28 de marzo de 1984.

(7) Sobre comunidades forzosas, véase la reciente Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 (BOE de 8 de agosto), artículos 53, 54, 73 y 80, entre otros.

(8) Ley de 10 de diciembre de 1979, modificada por Ley Orgánica de 16 de junio de 1983 (el art. 7.1 de la primera norma ha sido declarado inconstitucional, en sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de diciembre de 1986) (BOE de 31 de diciembre).

(9) F. SOSA WAGNER: «Jerarquía de normas y transferencias coactivas en la Sentencia de 24 de febrero de 1976», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1977, pp. 142 y ss.

transferidas por otras Administraciones. Como antes se ha insinuado, las prestaciones personal y de transportes son «compatibles», hasta el punto de poder imponerse simultáneamente. La prestación «personal» consiste en una colaboración forzosa de tipo «laboral», es decir, en el trabajo, manual o intelectual, de los residentes en el Municipio cuyo Ayuntamiento adopta la medida. No obstante, se «libran» de la prestación los menores de dieciocho años y mayores de cincuenta y cinco, los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, los reclusos en establecimientos penitenciarios y los mozos que cumplen el servicio militar.

La prestación «de transporte», en cambio, es general, sin excepción alguna para todas las personas físicas o jurídicas, sean o no residentes —los no residentes, claro está, cuando tengan elementos de transporte afectos a empresas allí radicadas—, y consiste en la entrega temporal y provisional de los vehículos de tracción animal o mecánica al Ayuntamiento para la realización de obras de su competencia (10).

Las dos prestaciones son redimibles a metálico —si se paga en dinero, no se cumple la prestación—, son limitadas en su duración anual y obligan, salvo fuerza mayor, a su cumplimiento, hasta el punto de conllevar una sanción adicional al pago del importe de los mismos, recaudables por vía ejecutiva.

La imposición y ordenación de estas prestaciones deben ajustarse a las prescripciones de la Ley de Haciendas Locales referentes a los recursos tributarios. Es decir, se supone que deben aprobarse las correspondientes ordenanzas, o, en su caso, los acuerdos concretos de imposición, con las determinaciones y especificaciones necesarias, hacerlos públicos y comunicarlos a los órganos del Estado y de la Comunidad Autónoma a efectos de su posible verificación de legalidad (arts. 56, 65, 66, 70, 107 y 111 —estos últimos, según la redacción de la Ley de Haciendas Locales— de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985).

La «rebaja» del número de habitantes (de 10.000 a 5.000) y la muy significativa corrección de las personas exceptuadas del cumplimiento de la prestación personal, operada en virtud de la Ley de Haciendas Locales, respecto del texto refundido de 1986, no ha logrado, a mi juicio, eliminar la muy aparente contradicción del sistema de prestaciones personales y de transporte con el propio principio que preside el artículo 31 de nuestra Constitución (11).

(10) C. ABELLÁN: *Tratado práctico de la Administración local española*, I. E. Administración Local, tomo IV, Madrid, 1975, pp. 613 y ss.

(11) Las ocupaciones temporales y requisas tienen un tratamiento especial en la Ley de Expropiación. Para requisas, véase la Ley de Protección Civil de 21 de enero de 1985 (art. 4). Según el párrafo 7 de este último, la requisita temporal de bienes otorga derecho a indemnización. Véase, sobre el tema, P. ESCRIBANO: «Ocupación temporal», en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, pp. 57 y ss.

Por último, hay que referirse a las *limitaciones legales indemnizables* y a las *servidumbres*. Aquí, la finalidad de la imposición forzosa suele identificarse con la protección de los patrimonios públicos afectados —es decir, está latente la utilidad pública— y aunque es inevitable hablar de efectos expropiatorios, tanto por razones de *sistematización jurídica* (12) como por tratarse de medidas genéricas e indiscriminadas, cualquiera que sea la persona, procede su análisis en este lugar. Es verdad que, en abundantes ocasiones, estas falsas limitaciones o servidumbres encubren verdaderas medidas expropiatorias. Cuando es así, la jurisprudencia se ha venido encargando, sobre todo a partir de una conocida sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1979 (Aranzadi, marginal 3841), de corregir tales «conversiones» injustificadas (13).

Pues bien, *por ningún concepto cabe identificar cualquiera de estas medidas con la expropiación forzosa, si se pretende con ello «avocar» para el Estado la competencia reguladora exclusiva*. Es obvio que la misma razón que justifica al Estado legislativo para el establecimiento de tales medidas genéricas justificará a los poderes legislativos de las Comunidades Autónomas que ostenten competencias sectoriales cuyo ejercicio adecuado exija imponerlas. Y ello, al igual que sucede con los ordenamientos sectoriales cuyo análisis hacemos a continuación, no puede ser reducido hasta el simplismo de la defensa exacerbada del principio de absoluta igualdad en la concepción y contenido de los derechos de los particulares. Del análisis de la relación entre ordenamientos general y especiales de la materia de expropiación forzosa se obtendrán importantes conclusiones.

2. Por virtud de las motivaciones que en cada caso se han puesto de manifiesto —lo que no significa que en todas ellas haya suficiente justificación—, nuestro ordenamiento contempla con cierta frecuencia «especialidades» normativas respecto del bloque general de la legislación expropiatoria. Vamos a intentar, en este apartado, exponer algunas de ellas, tras llevar a cabo una descripción básica de los elementos o fases del bloque general. Al hilo de esta descripción, precisamente, se comentarán también ciertos aspectos negativos que aconsejan, en la hora posible de la revisión normativa, algunas modificaciones, bien porque ha finalizado la etapa histórica bajo cuyas exigencias se intro-

(12) Véanse al respecto las recientes disposiciones de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 (BOE de 29 de julio) —art. 24, por ejemplo— y de la Ley de Carreteras de 29 de julio de 1988 (BOE de 30 de julio) —art. 22.4, por ejemplo.

En la doctrina, por todos, J. ARROYO: *Las limitaciones y servidumbres públicas en el Derecho administrativo español*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1982.

(13) F. GARRIDO FALLA: «El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada», en el volumen colectivo *Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, Madrid, 1977, pp. 335 y ss. Publicado, también, en *Revista de Administración Pública*, núm. 81, 1976, pp. 7 y ss.

dujeron, bien porque la nueva organización del Estado ya no las ampara.

A) El ordenamiento general de la expropiación forzosa parte de la idea de la *necesidad* que justifica una privación imperativa de propiedad u otros derechos particulares, encarnada, como ya dijimos, en la *utilidad pública* o el *interés social*, de acuerdo con el artículo 33.3 de la Constitución. Bien podría decirse, pues, que en el conjunto del *procedimiento* esta exigencia viene a constituir una especie de *fase previa*, sin cuya constancia todo aquél resultaría absolutamente viciado y, por tanto, jurídicamente nulo.

En la normativa vigente se exige, con plena razón, que tal declaración de utilidad pública o interés social se lleve a cabo por ley, específica o genéricamente. Naturalmente, esta exigencia tiene un valor simbólico, en tanto en cuanto está formulada en un texto normativo con rango de ley (14).

No obstante, esta comprensible situación se quiebra alguna vez. En la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 (BOE de 2 de julio) se contempla un supuesto expropiatorio bien singular. Tras la disposición que, por lógica constitucional, ordena que «las sentencias se ejecutarán en sus propios términos» se habilita al *gobierno para declarar la utilidad pública o el interés social, con objeto de poder expropiar «los derechos reconocidos frente a la Administración pública»* (art. 18.2). Desde un punto de vista jurídico, tal disposición resulta aceptable formalmente, lo que no impide cuestionar —algo que aquí no corresponde— su misma validez sustantiva.

Un modo de evitar las complicaciones interpretativas sería sostener que la *reserva legal* sobre la *causa expropiandi* (utilidad pública o interés social) está precisamente en el artículo 33.3 del texto constitucional, no existiendo entonces necesidad alguna de encajar en una ley ordinaria cualquier precepto sobre reservas de ley una vez conocido el escaso valor del mismo. En cuanto a su funcionalidad, en cambio, no podemos decir lo mismo, pues, además del significado recordatorio de una exigencia tan elemental, se impide cualquier rebaja de rango o normativa secundaria que hubiera de cuestionarse, caso por caso, ante los Tribunales. Parece, por tanto, que el mantenimiento en la legislación sobre expropiación forzosa de la exigencia específica de norma con valor de ley —en la cual tiene cabida, claro está, el Decreto-ley (15)— para las declaraciones de *causa expropiandi* no es inútil.

(14) Una excelente crítica a los métodos de establecer «reservas de Ley» en textos legales ordinarios, en M. BAENA DEL ALCAZAR: «Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española», en el volumen «La Constitución española y las fuentes del derecho», I. E. Fiscales, tomo I, Madrid, 1979, pp. 285 y ss.

(15) Me remito, claro está, a la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983 (asunto RUMASA), ya citada en otros trabajos.

Ahora bien, nada, absolutamente nada impide que las declaraciones de utilidad pública o interés social se realicen de forma genérica. Este planteamiento arranca del actual artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa que, tras prever la posibilidad de que «por ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública», atribuye sólo al Consejo de Ministros la competencia para «su reconocimiento en cada caso concreto», con la salvedad, claro está, de que las propias leyes reguladoras hayan dispuesto otra cosa «para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones».

Es frecuente, no obstante, que el sistema de declaración de utilidad pública —o interés social, con idénticas condiciones— sea el genérico. Leyes recientes vienen reproduciendo este fenómeno y no siempre con la debida corrección. Ya hemos indicado, a propósito de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que parece ofrecer al gobierno unos márgenes de apreciación para los reconocimientos de la *causa expropriandi* realmente amplios, pero podría decirse lo mismo respecto de algunas modalidades genéricas previstas en leyes recientemente promulgadas. Sin pretender un recorrido exhaustivo por esa normativa, citaremos algún supuesto paradigmático.

La Ley de 15 de junio de 1987 (BOE de 17 de junio) que aprueba las *normas básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en el sector de combustibles*, después de declarar servicio público (art. 1) «el suministro de combustible gaseosos, por canalización, así como las actividades de producción conducción y distribución relativas a dicho suministro», establece en su artículo 10 lo siguiente:

«Se declaran de utilidad pública las actividades relacionadas en los artículos primero y segundo de esta Ley relativas al gas canalizado. El otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas llevará implícita la declaración concreta de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de las instalaciones, de la imposición y ejercicio de la servidumbre de pago y demás limitaciones de dominio.»

Este precepto plantea varias cuestiones de interés. En primer lugar, no nos parece correcto reiterar —y, desde luego, no sólo desde un punto de vista nominal, pues el resto de la ley mencionada supone un refrendo absoluto— la calificación de «utilidad pública» que es necesaria característica de aquéllos. En segundo lugar, nos parece una verdadera «burla» —dicho sea a título convencional, pero con rotundidad— hacia el espíritu de la legislación expropiatoria (incluyendo el plano constitucional, cuyo artículo 33 no camina en esa dirección) atribuir a un acto administrativo simple —«el otorgamiento de las conce-

siones y autorizaciones»—, independientemente del rango o nivel del órgano de las Administraciones públicas que lo realice, el *efecto implícito* de una *declaración concreta de utilidad pública* y, simultáneamente, *la necesidad de ocupación*, que es otro trámite procedimental decisivo al que luego nos vamos a referir. Ni en la tradición de la normativa expropiatoria, ni en el texto vigente se encuentra apoyo para semejante estrategia. En tercer lugar, nos parece también poco asumible y defendible jurídicamente la generalización, sin disimulo, del modelo o sistema de la expropiación «urgente» o hecha por razones de urgencia que, como luego veremos, responde a principios y necesidades muy diferentes. Que ello se lleve a cabo *desde un texto con rango de ley*, en lugar de hacerlo, como hasta ahora ocurría por lo común, a través de disposiciones de carácter general con rango reglamentario (16), puede resultar impecablemente correcto, dado que con ello se subsana el defecto formal. Ahora bien, inmediatamente surge un nuevo problema: ¿por qué un modelo previsto para situaciones excepcionales —que posee cobertura constitucional, a juicio de la mayor parte de la doctrina (17)— en una ley general reguladora de la expropiación quiebra de modo genérico para estos servicios?

Otra Ley, la de 25 de junio de 1984 (BOE de 27 de junio), plantea el problema de forma diferente y, por supuesto, tampoco correctamente en mi opinión. Su artículo 5, efectivamente, dispone que las *concesiones de cultivos marinos* podrán ser expropiadas «por causa de utilidad pública o de interés social, con la indemnización que corresponda con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa». Que ello es posible no requiere manifestación expresa en ese sentido, pues el texto constitucional así lo prevé o, al menos, salvaguarda lo contrario. Pero lo que se pretende a través de tal disposición es habilitar genéricamente derechos concesionales, lo que en modo alguno puede admitirse. Si existe o no *causa expropiandi* depende del asunto concreto que justifica o legitima la privación imperativa y singular de bienes o derechos, y no de la discrecional decisión de cualquier Administración pública. Entiendo, en consecuencia, que semejante pretensión ha resultado fallida y que el método no es el adecuado para las habilitaciones *genéricas de la utilidad pública o el interés social* que una legislación puede prever.

(16) Decretos de 23 de diciembre de 1971, para obras de potabilización de aguas; Real Decreto de 2 de abril de 1982, para obras públicas en general, y Real Decreto de 22 de febrero de 1984, para actuaciones de remodelación y realojamiento en barrios de Madrid, entre otros.

(17) Esa misma opinión mantiene la «minoría» de miembros del Tribunal Constitucional en el voto particular de la citada sentencia de 2 de diciembre de 1983 (asunto RUMASA). Véase, por todos, J. R. PARADA VÁZQUEZ: «La expropiación urgente», en el volumen colectivo, homenaje al profesor E. Sayagués-Laso, *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, tomo V, Madrid, 1969, pp. 229 y ss. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho administrativo*, cit., tomo II, pp. 259 y ss., considera este sistema como contrario a la Constitución.

Otro caso bien reciente, y del que cabe opinar lo mismo, nos lo muestra la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, de 18 de diciembre de 1987 (BOE de 19 de diciembre), cuyo artículo 17.3 dispone lo siguiente:

«La explotación de servicios portadores o servicios finales de telecomunicación implicará la declaración de utilidad pública, a efectos de lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa, siendo de aplicación el procedimiento especial de urgencia establecido en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, siempre que concurren los siguientes requisitos:

a) Aprobación del oportuno proyecto técnico por el órgano competente del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

b) Declaración de utilidad pública en cada caso concreto, que corresponderá, en el supuesto de explotación por gestión indirecta y régimen de monopolio, al delegado del gobierno en la entidad concesionaria. Tendrán la condición de beneficiarios de la expropiación, a los efectos señalados en el artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa, las entidades explotadoras de los servicios a que se refiere el presente artículo.»

Por otra parte, la disposición adicional segunda, punto 3, atribuye a una Entidad «concesionaria» —la Compañía Telefónica de España— la facultad de utilizar para la expropiación e imposición de servidumbre *el procedimiento especial de urgencia* (18), correspondiendo la declaración de utilidad pública para cada caso específico al delegado del gobierno en la Compañía. Lo más destacable, sin embargo, es que, de acuerdo con el inciso final, «a los efectos señalados, se declaran de urgencia todas las obras e instalaciones necesarias para la prestación de los servicios monopolizados que lleva a cabo la Compañía, correspondientes a proyectos técnicos debidamente autorizados».

Tales métodos implican una auténtica *trivialización* —si se permite tan convencional término— de uno de los trámites más importantes de la normativa expropiatoria, trivialización, además, que puede resultar incompatible con el planteamiento constitucional sobre la materia.

Con una mayor corrección, desde mi punto de vista, aunque el cauce aquí sea verdaderamente insólito —que no adecuado, según reiterada doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional a propósito

(18) No se trata de un procedimiento «especial», como sibilinaamente pretende indicar el texto legal, sino de un procedimiento «excepcional», singularmente aplicable. *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso...*, cit., p. 263.

del valor de las Leyes Presupuestarias (19)—, la disposición adicional decimocuarta de la Ley de 23 de diciembre de 1987 (BOE de 24 de diciembre), aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado para el año 1988, contiene una declaración de utilidad pública genérica para las obras de construcción o ampliación de centros penitenciarios (20). Vale decir que la previsión es acertada y, aunque no añade nada a la incuestionable categoría de «centros públicos» —de pertenencia pública, se quiere decir, y con afectación al servicio público penitenciario—, resuelve un problema existente por medio de la subsanación de la omisión que la vigente legislación penitenciaria dejaba en evidencia.

De parecido tenor es el artículo 22 de la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, de 14 de mayo de 1986 (BOE de 20 de mayo), que declara «de utilidad pública, a efectos de aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, el tratamiento, la recuperación, el almacenamiento y la eliminación de los residuos tóxicos y peligrosos...», con lo que un posterior acuerdo del Consejo de Ministros sería instrumento suficiente para legitimar la expropiación forzosa dirigida a cualquiera de estas finalidades.

Otra Ley reciente, la de 27 de marzo de 1989 (BOE del 28), de Conservación de los Espacios Naturales, Flora y Fauna Silvestre, contiene dos preceptos de extraordinaria ambigüedad, en un caso, y de extensión de facultades administrativas contradictorias, en otro. El artículo 3, en efecto, establece:

«Las actividades encaminadas al logro de las finalidades contempladas en los preceptos de esta Ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes y derechos que pueden resultar afectados.»

Y el artículo 10.3 dispone:

«La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios, de los bienes y derechos afectados, y la facultad de la Administración compe-

(19) Desde la sentencia del Tribunal de 20 de julio de 1981 (BOE de 13 de agosto), reiterado con mayor rotundidad en las de 21 de mayo de 1987 (BOE de 2 de junio) y 16 de julio de 1987 (BOE de 11 de agosto), parece claro que *las leyes presupuestarias* pueden «disponer» normativamente con plenitud, salvo los límites que marca la Constitución.

(20) En igual sentido, la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 28 de diciembre de 1988 (BOE de 30 de diciembre), para las obras de construcción, modificación y ampliación de edificios para sede de juzgados, tribunales y centros, organismos y servicios de la Administración de justicia necesarias para la ejecución de la planta establecida en esta Ley.

tente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo.»

Respecto del primer precepto, que cualquier «actividad» pueda ser objeto de expropiación, no deja de ser curioso. En relación con el segundo, no se sabe muy bien por qué es posible la expropiación y los derechos de tanteo y retracto de forma prácticamente simultánea. Pudiendo las Administraciones expropiar, ¿cuál es el sentido del tanteo y del retracto?

Y es, por finalizar, correcto un curioso planteamiento que ofrece la nueva Ley de Patentes, de 20 de marzo de 1986 (BOE de 26 de marzo), cuyo artículo 73 contempla la posibilidad de que las patentes y solicitudes de patente sean expropiadas. Al derogar expresamente el artículo 99 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la nueva Ley aclara que la finalidad de la expropiación puede obedecer a una necesaria o conveniente explotación monopolística del Estado, o una conveniente explotación pública libre («que caiga en el dominio público», es la expresión utilizada para seguir el conocido ejemplo de la propiedad intelectual), pero, además, *exige* que la declaración de utilidad pública *se lleve a cabo por ley* y que el expediente expropiatorio siga los trámites del procedimiento de la legislación general de expropiación forzosa.

Pues bien, si páginas atrás mantuve la opinión acerca del escaso valor de las reservas legales por leyes posteriores, debo añadir inmediatamente que *esta previsión* recobra todo su valor y funcionalidad si se piensa en el significado de la reserva competencial exclusiva que realiza el artículo 149.1.18 de la Constitución. Al menos de cara al resto de los entes territoriales, la exigencia formal de ley para las declaraciones de utilidad pública o interés social, bien en forma genérica o específica, se muestra absolutamente oportuna.

B) A partir de la declaración de utilidad pública o interés social la legislación expropiatoria general marca un procedimiento complejo cuyo análisis pormenorizado no se corresponde con los objetivos del presente trabajo. Como es perfectamente sabido —salvo las peculiaridades sectoriales de las que luego se hará alguna mención—, la tramitación comienza con el *acuerdo de necesidad de ocupación*, continúa con la fase de *justiprecio* y finaliza con la del *pago y ocupación*. El desarrollo de estas fases procedimentales señala la diferencia entre la seguridad jurídica y la arbitrariedad, garantizada y prohibida, respectivamente, por nuestro texto constitucional. Pero, además, constituye un logro histórico cuyos elementos accidentales cabe en su caso reconsiderar,

pero de cuyos fundamentos o elementos sustanciales no es posible abdicar. Se trata de fases convencionales, reveladas como idóneas para el logro de los objetivos antes mencionados.

El acuerdo de «necesidad de ocupación» constituye el primer paso de la expropiación forzosa. Si la declaración de utilidad pública (o interés social) se ha hecho de forma genérica, supone en realidad la materialización visible de una *causa expropriandi*. Si la declaración de utilidad pública (o interés social) se hace por ley específica o singular —que no es frecuente (21)— resulta un trámite casi superfluo, pues la norma legal puede perfectamente cumplir la misma finalidad.

Ahora bien, como los objetivos de la «declaración de utilidad pública» son meramente *legitimadores*, el acuerdo de necesidad de ocupación posee otra dimensión. *Es solamente* —y ya es bastante— *la concreción material de los bienes o derechos sacrificables para la decisión expropriatoria*. Se trata, pues, del momento en que se singularizan los «objetos» expropiados, al tiempo que se proporciona «publicidad» a la expropiación, se posibilita cierto debate sobre alternativas de ocupación singular y, por encima de todo, se permite con cierta efectividad controlar la *causa expropriandi* fiscalizando la extensión de la medida expropriatoria (22).

En la normativa vigente, la adopción del acuerdo de necesidad de ocupación compete al órgano administrativo encargado de llevar a cabo y ejecutar la obra o servicio que justifica la expropiación, al que requiere la transferencia forzosa de determinado bien o derecho, o al beneficiario de unas u otras. En cualquier caso, la tolerancia de la legislación es comprensible y así debe seguir, aunque en el actual planteamiento la asunción por el gobernador civil de la provincia de las facultades de «publicidad» —método de información pública de los bienes (arts. 17 y ss. de la Ley de Expropiación y del Reglamento, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957)— parece fuera de lugar.

Lo grave del caso, sin embargo, no está en el aspecto orgánico que acaba de mencionarse, sino en la frecuencia con que se desvirtúa la regla general y que, en ocasiones, provoca distorsiones de muy difícil solución. Así, por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa señala:

«Cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación

(21) Un conocido ejemplo fue la expropiación del Gran Teatro de Córdoba a finales de 1977 (*Boletín Oficial de las Cortes* de 26 de noviembre de 1977).

(22) S. MUÑOZ MACHADO: *Expropiación y jurisdicción*, I. E. Administrativos, Madrid, 1976.

del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados.»

Igualmente —y de modo consecuente—, el inciso final del párrafo 1 del artículo 16 del citado reglamento añade:

«Se exceptúan de este trámite los proyectos aprobados reglamentariamente, cuando los mismos comprendieran la descripción material de los bienes o derechos necesarios.»

Semejantes fórmulas, cuya finalidad puede perfectamente entenderse, no pueden sustituir un trámite tan necesario como el de la necesidad de ocupación. El modo implícito del acuerdo de necesidad de ocupación parece impropio del sistema y, desde luego, a nadie beneficia, con la salvedad de que las expropiaciones urgentes o por razones de urgencia requieran una actuación rápida incompatible *a priori* con este trámite dilatorio.

La regla general se desvirtúa, también, por medio de la inconveniente unificación que entre la declaración de utilidad pública (o interés social) y la necesidad de ocupación llevan a efecto algunas disposiciones legales. Por ejemplo, el controvertido sistema del artículo 64 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenamiento Urbana —texto refundido aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976—, que dispone:

«La aprobación de Planes de Ordenación urbana y de polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbre (23).»

Bien cierto es que para tales disposiciones existe una «cobertura» sólida como la que proporciona el artículo 10 de la vigente Ley Expropiatoria, precepto cuya glosa llevé a cabo anteriormente.

Hay que añadir, a todo ello, que el acuerdo de necesidad de ocupación cumple una importantísima finalidad adicional. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Expropiatoria, el expropiado parcialmente —esto es, el propietario a quien se priva a la fuerza de su derecho «de tal modo que, a consecuencia de aquélla, resulta antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada»—

(23) En el mismo sentido, los artículos 8.1 de la vigente Ley de Carreteras de 29 de julio de 1988 y 45.2 de la de Costas de 28 de julio de 1988.

puede solicitar de la Administración que la expropiación «comprenda la totalidad de la finca». Este planteamiento puede estar de espaldas al texto constitucional, en la medida en que hace depender de la Administración una decisión que afecta al contenido esencial de la propiedad. Si afecta a este núcleo invulnerable, es decir, si resulta cierta la alegación del expropiado —y recordemos que sólo puede hacerla si hay acuerdo de necesidad de ocupación, y no si éste está «implícito»— no queda más remedio que aceptar su solicitud. Y, si no afecta a este contenido, no tiene por qué figurar en el texto legal.

Por último, cabe señalar que la normativa expropiatoria general ha prescindido, hasta ahora, de resolver el problema de la continuidad de los expedientes expropiatorios iniciados. En este sentido, una reciente decisión del Tribunal Supremo, la de 18 de octubre de 1986 (Aranzadi, marginal núm. 5355), deniega a los expropiados el derecho a que se prosiga una expropiación cuando la Administración pública, sin utilizar las formalidades de los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, desiste. Ahora bien, tal negativa no conlleva la de rechazar una indemnización por los gastos ocasionados —daños y perjuicios inferidos— al expropiado «frustrado». En cualquier caso, la legislación expropiatoria que se proyecta deberá, en mi opinión, tener en cuenta este problema y proporcionar algún método de solución.

C) *El trámite de justiprecio* constituye, sin duda, el elemento imprescindible de la expropiación y cuya ausencia, en caso de que se produjera, marcaría el límite entre las medidas expropiatorias y las «delimitaciones legales» del dominio. Recordemos que el artículo 33.3 de la Constitución exige que medie «la correspondiente indemnización» para la privación imperativa de bienes o derechos.

Ahora bien, esta condición sustantiva no se entiende, en la legislación vigente, como prioritaria, pues, tras la discusión abierta en el período constituyente —y, desde luego, adoptando como punto de referencia la ley que entonces regulaba la expropiación—, *ha quedado claro que es bastante, desde la perspectiva jurídica, una indemnización justa aunque no sea previa* (24).

No obstante, en el régimen general expropiatorio continúa siendo exigible la determinación previa del justiprecio, salvo cuando se utiliza el «método» de la expropiación urgente. *Y es acertado este planteamiento* —salvedad hecha de otras alternativas indemnizatorias de cierto tono «romántico» que fueron rechazadas al elaborar la Constitución, pero que pueden sobrevivir en casos concretos (25)— *desde el*

(24) Sobre el tema, puede verse el comentario resumido de F. GARRIDO FALLA en el volumen *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1985 (comentario al art. 33.3).

(25) El entonces senador y catedrático de Derecho administrativo Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO propuso una enmienda según la cual el expropiado podría solicitar la sustitución de la in-

momento en que la «correspondencia» requerida por el texto constitucional afecta a la materialización o sustancia, pero también al ámbito temporal de su efectividad.

En la regulación del sistema general de fijación del justiprecio hay que destacar la pretensión legal del acuerdo amigable. No es inútil esta pretensión y, por otra parte, contribuye a una determinación más justa de la indemnización. Sin embargo, no conviene confundir la utilidad de este acuerdo amigable, si se consigue, con la eliminación del carácter imperativo de la privación de bienes o derechos. En cualquier caso, una medida expropiatoria desemboca en la pérdida forzosa de aquellos patrimonios necesarios para las obras o servicios públicos y por ello, aun logrado el acuerdo sobre el precio, si éste es posterior a la decisión expropiatoria, no puede desnaturalizar a esta última.

La pieza clave, sin embargo, de la fase del justiprecio es el órgano encargado de su determinación para el supuesto de fracaso en el acuerdo amistoso. El *Jurado Provincial de Expropiación*, que ha sustituido en el procedimiento general a otras fórmulas tradicionales —la judicial, el sistema pericial, etc. (26)—, ha quedado arraigado en nuestro ordenamiento, sin perjuicio de las críticas y de las «excepciones sectoriales» a que luego aludiré.

En relación con las primeras, cabe destacar las que afectan a su lentitud, heterogénea composición y dependencia orgánica. De lentitud es factible hablar cuando la legislación vigente les otorga un prácticamente «imposible» plazo de ocho días (art. 34 de la LEG) para resolver. De heterogénea composición también puede hablarse si se piensa en que la presidencia corresponde a un magistrado y los cuatro vocales son «funcionarios» de la Administración pública, *de iure*, o «representan» ciertas funciones de carácter público (art. 32 de la LEF). En cuanto a su dependencia orgánica, recordamos que el artículo 33 de la LEF dispone que «las funciones administrativas y subalternas de los jurados que se crean por esta Ley estarán a cargo del personal adjunto a los gobernadores civiles», que el secretario será «un funcionario del Cuerpo Técnico-administrativo designado por el gobernador» y que (art. 38 del Reglamento de la LEF) «los demás gastos del jurado, tanto personales como materiales, correrán a cargo de los Presupuestos Generales del Estado en los créditos consignados para los gobiernos civiles» (27).

demnización económica por la «reposición de sus medios de trabajo». Puede verse la explicación de su enmienda con el título «Expropiaciones, ¿respuesta igual a lo desigual?» en su libro *Materiales para una Constitución*, Ed. Akal, Madrid, 1984, pp. 178 a 182.

(26) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley*, cit., pp. 111 y ss.

(27) En todo caso, recordaré que las críticas negativas a los jurados se compensan con los continuados elogios que los Tribunales han hecho al referirse a «su acertada y equilibrada composición», su «independencia», «experiencia», «credibilidad», etc.: sentencias del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1986 (Aranzadi, 4042); 21 de abril de 1987 (Aranzadi, 2992), y 27 de

Respecto a las excepciones sectoriales, hay que señalar que en la propia legislación expropiatoria se admitieron reglas peculiares en el modelo de organización de las valoraciones. Así, los artículos 76 y siguientes para las expropiaciones de bienes de valor histórico-artístico y arqueológico (28), o los artículo 101 y siguientes para las requisas militares. En el primer supuesto, el artículo 78 de la LEF dispone:

«El justo precio de los bienes se determinará mediante tasación pericial por una Comisión compuesta por tres académicos designados, uno por la Mesa del Instituto de España, otro por el Ministerio de Cultura y el tercero por el propietario del bien afectado. La designación podrá recaer en académico de las Academias de distrito, presidiendo el primero de los indicados y decidiendo los empates con voto de calidad.»

En el segundo supuesto, «el importe de las indemnizaciones se fijará por la Comisión Central de Valoraciones de Requisas y por las Provinciales», aunque no se ha aprobado hasta ahora la norma de desarrollo de esta disposición, tal y como previó el artículo 107 de la Ley Expropiatoria.

Razones de otro tipo justifican, asimismo, excepciones a la regla general de carácter objetivo o material, es decir, las que obedecen a criterios de orden valorativo. Señaladamente, y aparte de las peculiaridades contenidas en la propia ley, son de mencionar los criterios valorativos que fija la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, reformada en 1975 —texto refundido aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976—, en sus artículos 103 y siguientes, o también determinadas disposiciones del texto articulado de la ley de reforma y desarrollo agrario, aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973.

Pues bien, un *sistema* de determinación de la indemnización compensatoria por las expropiaciones no puede estar ausente en la legislación, pues así lo exige el texto constitucional y en ello abundan, por cierto, las sentencias del Tribunal Constitucional, ya glosadas, de 19

diciembre de 1989 (Aranzadi, 8988), entre otras muchas. Así opina también el Poder Ejecutivo, pues, en una contestación a pregunta formulada por un diputado del Congreso, el gobierno respondía, entre otras cosas, lo siguiente:

«Por último, es, contra la acusación de menoscabo de los derechos del expropiado, notoria la racionalidad y equidad que suelen presidir las decisiones del Jurado de Expropiación Forzosa, como se desprende del reducidísimo índice de impugnaciones jurisdiccionales particulares que frente a las mismas se produce...» (*Boletín Oficial del Congreso*, serie D, núm. 45, de 10 de marzo de 1987, pp. 2506-2507).

Sobre su funcionamiento real, véase el trabajo de Angel GUILLEN publicado en esta misma Revista.

(28) E. CASADO IGLESIAS: «La expropiación de bienes de valor artístico», en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, núm. 25-26, 1970, pp. 49 y ss. (por referencia a la derogada Ley de 1933 del Patrimonio Histórico-Artístico).

de diciembre de 1986 y 26 de marzo de 1987. Aunque en su polémica decisión de 2 de diciembre de 1983 (caso RUMASA), el Tribunal pareció insinuar que tanto el sistema de «necesidad de ocupación, y más la urgencia de la ocupación inmediata», como «la regla sustancial y, por lo común, general del pago como *conditio iuris* del efecto transmissivo, no es materia reservada a la ley formal en el artículo 33.3, que remite a las leyes...» —cuestión absolutamente rechazada en el *voto particular* de la sentencia (29)—, lo cierto es que tal alegato no puede interpretarse a mi juicio fuera del contexto en que se produjo. Por ningún concepto cabe concebir un sistema valorativo —orgánica y funcionalmente— que responda a los peculiares criterios de cada ocasión o de cada sector. Así lo indica con toda contundencia el Tribunal en su sentencia citada de 19 de diciembre de 1986, cuyos fundamentos más ilustrativos reproduzco:

«La segunda garantía que establece el artículo 33.3 de la Constitución es la mediación de la “correspondiente indemnización”. Esta garantía plantea esenciales problemas, respectivamente, referidos a su naturaleza dentro del complejo expropiatorio y su contenido.

En cuanto a su naturaleza, la indemnización al expropiado puede configurarse como requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho de ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado. El artículo 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice “de conformidad con lo dispuesto en las leyes”, hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la ley impone el previo pago de la indemnización, como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la ley que relega el pago de indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones de las cuales son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produzca el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados no depende del previo pago

(29) Dice así este párrafo argumental del voto particular:

«La fijación del justiprecio —número 3 del art. 5 (de la Ley RUMASA)— no se ajusta a lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley de Expropiación Forzosa, el cual establece los criterios aplicables para la expropiación de bienes muebles. Constituye una garantía esencial del derecho de propiedad el que, en caso de expropiación, se observen los criterios de valoración establecidos por las leyes, y es claro que esta garantía desaparece en la medida en que, como aquí sucede, se establece que en un caso concreto de expropiación se aplicarán criterios singulares distintos de los generales...»

de la indemnización, careciendo, por tanto, de relevancia constitucional el momento en que se opere dicha transmisión de propiedad y en su consecuencia que ésta se produzca de manera inmediata en el mismo momento en que se acuerda la expropiación.

En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de “justo precio” dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente, desprovistas de base razonable.

Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la “correspondiente indemnización” concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.

Las leyes singulares de expropiación, según lo razonado, no vulneran la garantía indemnizatoria del artículo 33.3 de la Constitución cuando acuerdan la inmediata ocupación de los bienes y derechos expropiados y la transmisión de su propiedad y no contienen reglas excluyentes de la indemnización o modalidades valorativas determinantes, directa o indirectamente, de consecuencias confiscatorias.»

Por todo ello, en conclusión, es posible admitir jurídicamente la fijación *legislativa* de «distintas modalidades de valoración» en atención directa a la «naturaleza de los bienes y derechos expropiados», pues se trata de lograr el equilibrio proporcional entre el valor económico del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización. Pero el sistema ha de ser absolutamente uniforme o, dicho de otro modo, incompatible con unas determinaciones legales efectuadas al compás de otros criterios —localización o ubicación espacial de bienes, finalidad teórica o real de la expropiación o, mucho menos, condición de los titulares expropiatorios—, como podría suceder caso de aceptar la compartición competencial de esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este orden de cuestiones, señalaré que la especial configuración y naturaleza de los Jurados Provinciales de Expropiación acarrear otros problemas. Sin entrar en detalle, dejaré apuntados los que se refieren a *las reclamaciones contra sus acuerdos o decisiones*, un problema a re-

solver desde la perspectiva del «procedimiento administrativo de lesividad» que es exigible al Estado impugnante por vía del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. También, *la determinación rígida de criterios valorativos* —arts. 38 y siguientes de la ley vigente— que, aunque matizada por lo preceptuado en el actual artículo 43, por añadidura resulta anticuada, bien lejana de presupuestos actuales y escasa por no prever otros módulos valorativos que, afortunadamente, la jurisprudencia ha venido introduciendo *ad casum* (30). Es, asimismo, cuestionable la *injustificadísima restricción de la impugnación de sus decisiones* al supuesto de lesión de un sexto —art. 126 de la Ley de Expropiación Forzosa (31)—, así como *la extraña obligación impuesta al expropiado* de aceptar que la tasación de sus bienes o derechos se haga con arreglo al valor... referido al momento de iniciarse el expediente expropiatorio. Por último, resulta sorprendente *la anomalía que supone cargar a las Administraciones públicas expropiantes* las responsabilidades económicas derivadas de una demora que ellas no han provocado de forma directa.

D) En este último apartado vamos a tratar, desde la perspectiva utilizada hasta ahora —es decir, confrontando el ordenamiento general y los sectoriales—, el excepcional procedimiento de la llamada *expropiación urgente*, así como, más brevemente, las especiales «garantías» de la reversión y la retasación.

a) Respecto de la *expropiación realizada por vía de urgencia* o por razones de urgencia, comenzaré por advertir que nuestra legislación la concibe como un «supuesto especial», como erróneamente se califica, por ejemplo, en el artículo 17 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 18 de diciembre de 1987.

Aunque no existía precedente legislativo alguno, necesidades derivadas de la «reconstrucción bélica» impusieron esta singular fórmula de expropiación que rompía los moldes existentes y, sobre todo, relegaba a puesto secundario una exigencia tan sólida como la de la *previa indemnización* —recuérdese, al efecto, que todavía luce así en el artículo 349 del Código Civil español— en cualquier decisión de carác-

(30) Así, por ejemplo, y sin ánimo de agotar el tema, la jurisprudencia ha considerado indemnizables el valor expectante de fincas rústicas próximas a núcleos urbanos (sentencia de 30 de junio de 1977, Aranzadi, 3397), la división de finca en dos (sentencia de 23 de septiembre de 1980, Aranzadi, 3270), las simples molestias causadas a una masía por la construcción de una autopista (sentencia de 2 de noviembre de 1976, Aranzadi, 4572), el presunto valor de traspaso de un negocio (sentencia de 27 de enero de 1971, Aranzadi, 125), o la devaluación de un edificio como consecuencia de la construcción de carretera (sentencia de 24 de abril de 1984, Aranzadi, 2268), etcétera.

(31) La sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1984 (Aranzadi, 3898) se planteó la cuestión de la vigencia de esta «limitación» del artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa, dándola por válida en apariencia, aunque llega a la conclusión de que «hay que interpretarla de forma flexible».

ter expropiatorio. En realidad, las excepcionales circunstancias de la época —fue la Ley de 7 de octubre de 1939 la que la introdujo— nunca hicieron dudar de su conveniencia, aunque, si hubiera sido posible hacerlo, podría haberse tachado de fórmula jurídicamente rechazable a la vista de los planteamientos tradicionales e incluso de la formulación «constitucional» (me refiero al artículo 32 del Fuero de los Españoles de 1945, que garantizaba la propiedad privada) de la expropiación (32). Así las cosas, la Ley de 1954, todavía vigente, la incorporó en su artículo 52 —y 56 y ss. de su Reglamento—, con el carácter de excepción, a las reglas generales allí previstas.

La más destacada peculiaridad afecta, como es sabido, a la misma esencia de la expropiación, pues el procedimiento se inicia con la inmediata ocupación de los bienes sin haberse determinado previamente el justiprecio. Es decir, y prescindiendo de la necesidad de un acta previa que conlleva el abono de un «depósito previo» —especie de «indemnización a cuenta»—, se invierten dos decisivas fases de la tramitación general: la determinación del justo precio y la ocupación de los bienes.

Sobre este *excepcional* método de transferencias forzosas de la propiedad ya está dicho, sin embargo, todo o casi todo (33). Me limitaré a poner de relieve que se trata de un sistema ajustado a la Constitución vigente, bastante «desnaturalizado» por los demoleedores efectos de la normativa posterior a la Ley de 1954 y, por último, necesitado de algunas precisiones legislativas en su actual regulación.

En relación con el primer aserto, recordaré que la redacción del artículo 33.3 del texto constitucional admite una favorable interpretación de la postergación del justiprecio respecto de la ocupación de los bienes. Es suficiente verificar la discusión de los constituyentes sobre el tema para asegurar que la sustitución del vocablo «previa» por «mediante» en el texto del anteproyecto —fruto de varios intervinientes: por ejemplo señor Bono, del grupo comunista, y señor Carazo, del grupo mixto, en el Congreso y Senado, respectivamente (34)— obedecía a una clarísima pretensión de posibilitar acciones expropiatorias con indemnización posterior. El Tribunal Constitucional, en su repetidamente citada Sentencia de 2 de diciembre de 1983 (caso RUMASA), advierte —fundamento jurídico noveno— que la modalidad excepcional de la expropiación urgente es perfectamente compatible con el sis-

(32) El artículo 32 del Fuero de los Españoles decía lo siguiente:
«En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.

Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.»

(33) Me remito a lo expuesto en notas 16 y 17 y en el texto correspondiente.

(34) Las enmiendas fueron aceptadas por las respectivas ponencias. Puede verse su texto y discusión en el volumen *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, I, editado por las Cortes Generales, Madrid, 1980.

tema del artículo 33 de la Constitución, lo que, asimismo, se reconoce en el punto 4 del importantísimo voto particular suscrito por la mitad de los magistrados del Tribunal. Dicha cuestión se reitera explícitamente en la citada decisión de 19 de diciembre de 1986, con estos contundentes términos:

«... El artículo 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice “de conformidad con lo dispuesto por las leyes”, hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la ley impone el previo pago, como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio.»

Ahora bien, si respecto de su «ajuste» a la Constitución en cuanto a la relegación del justiprecio ya no es posible dudar, no podemos decir lo mismo de su constante «desnaturalización». Apunto, simplemente, que la tendencia a generalizar un supuesto reconocimiento excepcional —observable en abundantes decretos, como señalé, y hasta en leyes recientes (como la de ordenación de las telecomunicaciones)— no es de recibo. *Distinto será el caso si, en lugar de concebir el sistema como una «excepcionalidad», que es lo que hace LEF, se concibe como una fórmula procedimental especial que sólo las leyes pueden prever.* Es decir, si se pretende mantener vigente este procedimiento, cabe hacerlo en una doble vertiente: *a)* como supuesto realmente excepcional, y *b)* como «procedimiento especial» respecto del general, para casos tasados en determinadas legislaciones sectoriales.

Es claro que, para el primer supuesto, la actual determinación de reserva al órgano ejecutivo superior —Consejo de Ministros y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas— de la declaración de urgencia resulta válida. No lo es tanto si se piensa en que su otorgamiento —el del «acuerdo o declaración» de urgencia— es discrecional y puede «boicotear» o sencillamente dificultar gravemente acciones necesarias y realmente urgentes de Administraciones públicas territoriales que no disponen de la competencia para aplicar dicho excepcional procedimiento.

En relación con las precisiones legislativas necesarias, vale decir que ello depende en buena medida de que se acepte el planteamiento anterior. En todo caso, aparte de lo ya señalado —que puede parecer trivial, pero aumenta el riesgo de la arbitrariedad—, conviene tener en cuenta que cualquier decisión administrativa sobre la aplicación de la

fórmula expropiatoria de la urgencia es impugnabile (35), y que la extraordinaria sutileza del trámite no debe servir para que las Administraciones públicas escapen de la obligación de «relacionar» con absoluta minuciosidad los bienes y derechos expropiables (36).

b) La fórmula de la *retasación*, según es bien sabido, se encuentra en la legislación expropiatoria general como garantía frente al «envilecimiento» de la indemnización, esto es, frente a la desaparición de la correspondencia constitucionalmente exigida. No puede, en efecto, haber *correspondencia* indemnizatoria si el expropiado percibe el justiprecio mucho después de su determinación ya efectuada, por cierto, con referencia al «tiempo» de iniciarse el expediente de justiprecio» (art. 36 de la LEF). El artículo 58 de la Ley de Expropiación de 16 de diciembre de 1954 dispone:

«Si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el capítulo III del presente Título.»

La fórmula tuitiva que obliga a reevaluar de forma automática —aunque es claro que depende de la voluntad del expropiado— plantea numerosos problemas que la jurisprudencia ha contribuido en parte a resolver. El primero de ellos, desde luego, afecta a la propia esencia de la institución expropiatoria, de cuya funcionalidad y efectividad cabe dudar cuando las Administraciones públicas se permiten el lujo de demorar más de dos años *una ocupación* de bienes cuya utilidad pública y necesidad de practicarla ya se demostró. El segundo de ellos tiene que ver con el modo de determinación del justiprecio, pues, cuando es «amigable» (art. 24 de la LEF), los Tribunales han estimado que «no procede la retasación si no se hizo reserva de ella al percibir la parte correspondiente del precio» (37). El tercero se relaciona con el procedimiento de consignación del precio —sin que, por lo común, funcione como es debido el derecho al abono anticipado, aun en caso de litigio, que configura el artículo 50 de la Ley Expropiatoria (38)—,

(35) Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1982 (Aranzadi, 6036), entre otras.

(36) Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1986 (Aranzadi, 3773).

(37) Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1985, durísimamente —y con razón— criticada por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en su trabajo «La interdicción del criterio interpretativo *contra cives*», publicado en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 46, 1985, pp. 165 y ss.

(38) La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1971 (Aranzadi, 5282), saliendo al paso de una tesis en sentido contrario, indicó que la impugnación de una denegación de «abono a cuenta» es posible, de forma autónoma, por la vía de los artículos 126 de la Ley de lo Contencioso-administrativo y 746 de la de Enjuiciamiento Civil.

cuya práctica evita la aplicación de la fórmula, y, finalmente, el cuarto afecta a la propia inutilidad de la figura en aquellos supuestos en que se «abre una cadena de retasaciones» por el transcurso continuado de los períodos bianuales. Naturalmente, la *garantía de los intereses* previstos en los artículos 56 y 57 de la Ley Expropiatoria —y 71 y ss. del Reglamento— no alcanza, en sus planteamientos vigentes muy cuestionados doctrinalmente (39), a cubrir los objetivos compensatorios para los que fue prevista.

Advertiré, además, que queda pendiente resolver otro problema que plantea la figura reevaluatoria. Ya tuve ocasión de discutir hace algún tiempo (40) cierta jurisprudencia contraria a la posibilidad de retasar justiprecios fijados definitivamente por sentencia judicial. Como bien se sabe, el artículo 58 de la LEF fija, como presupuesto previo para que la retasación se aplique, que hayan transcurrido «dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne». El Reglamento de la ley «aclara» (art. 74) que «en relación con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley, se entenderá por justo precio el fijado administrativamente». Y respecto de este punto, mis dudas se concretaban de la siguiente forma:

«Ahora bien, la duda que surge inmediatamente respecto de la pretendida aclaración que se introdujo por vía reglamentaria es la siguiente: si el artículo 35, párrafo 3, de la LEF ya especificaba que “la fecha del acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley”, aludiendo, claro está, al acuerdo del Jurado de Expropiación, ¿qué otra cosa podía significar la prescripción del artículo 74 del Reglamento que no fuera la de ratificar tan diáfano precepto?, ¿qué otra fijación del justiprecio podía radicalmente excluirse a efectos del cómputo bienal legitimador de las solicitudes de retasación?...»

Es obvio que las respuestas tenían que ser consecuentes con el espíritu general de la LEF. A poco que se profundice en su texto, y con independencia de lo que A. ROYO-VILLANOVA consideró como el gran estigma del liberalismo («los legisladores y los gobernantes han consi-

Véase también el «Dictamen del Consejo de Estado de 14 de julio de 1965», publicado en la *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, núm. 23-24, 1969, pp. 233 y ss.

(39) Al respecto, el espléndido trabajo de José DAROCA TORRES: «Intereses y actualización en las deudas de la Administración», en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 50, 1986, pp. 185 y ss.

(40) J. BERMEJO VERA: «A propósito de la retasación expropiatoria y el cómputo del plazo que la legitima», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 5, 1975, pp. 189 y ss.

derado más sagrada la propiedad que la libertad») (41), se observa una clarísima tendencia hacia la protección al máximo de los derechos e intereses patrimoniales amenazados por las necesidades derivadas de la acción pública. Por eso, entre otros casos, la retasación. Y por eso, quizá, cabe interpretar que la «aclaración» reglamentaria bien pudo obedecer a ese espíritu y salir al paso del peligro de una reacción de las Administraciones públicas expropiantes contra acuerdos del Jurado Expropiatorio sobre justiprecio. De ahí que, en tal creencia, decía yo a ese respecto:

«En mi opinión, tanto la LEF —arts. 35.3 y 58— como su Reglamento, que posibilitaron explícitamente el recurso contencioso-administrativo contra la fijación del justiprecio por el jurado, trataban de evitar que, mediante el juego de la interpretación de tal recurso por parte de la propia Administración pública —legitimada para ello por el artículo 126.2 de la LEF— se ampliase arteralmente un plazo bienal que se erigía así en límite preciso para la garantía del expropiado. Límite que hubiera dejado de ser tan preciso desde el momento en que su cómputo dependiera de que el acuerdo de justiprecio se impugnase o no se impugnase por la Administración expropiante y, de esta forma, se trasladase a la sentencia de los Tribunales Contencioso-administrativos la responsabilidad de servir de momento para dicho cómputo bienal. De sobra es conocido que el papel de éstos no se limita a confirmar o anular, sin más, los acuerdos de justiprecio, sino a revisarlos, en el sentido de fijarlos de nuevo cuando las actuaciones del Jurado Provincial de Expropiación no se ajusten al ordenamiento...»

Para llegar a tal conclusión, y sostener que el cómputo bienal habilitante de las solicitudes de retasación también puede comenzar a partir de la resolución judicial que modifica —y señala de nuevo, a veces— el justiprecio, basta con observar las posibilidades que, en el «alargamiento» del proceso expropiatorio, puede gozar el *beneficiario* y la Administración expropiante, así como en las consecuencias de la utilización del procedimiento excepcional de urgencia. Cualquiera que sea el motivo por el que el expropiado no percibe el precio a los dos años de fijado, incluso jurisdiccionalmente, es posible la reevaluación. Así lo reconoció, en su momento, una decisión del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1972 (Aranzadi, marginal 107) que decía así:

«Que el artículo 58 de la vigente LEF es el precepto fundamental que establece la retasación; exigiendo únicamente que transcurran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como

(41) Recoge la cita Lorenzo MARTÍN RETORTILLO en su prólogo al libro de J. M. CASTELLS, *El derecho de libre desplazamiento y el pasaporte en España*, Madrid, 1974.

justo precio se haga efectivo o se consigne, sin exigir que aquél resulte de una valoración firme establecida precisamente en la vía gubernativa; distinción que, al no establecerla la ley, no puede ser admitida; sin que sea óbice para ello lo dispuesto en el artículo 35.3 de dicha Ley, ni menos, dado su rango, cuanto se percibe en el artículo 74 del Reglamento; ya que ambos son normas complementarias que debe entenderse que contemplan la hipótesis del justiprecio que quedó definitivamente establecido en el ámbito administrativo; pero que no excluyen la aplicación de la norma fundamental aludida cuando el problema del justiprecio se trasladó a la esfera jurisdiccional; pues la *ratio legis*, es decir, el dato que trata de evitar se da en ambos supuestos, o sea, que la demora en el pago haga inactual el precio en un principio establecido y no reciba, en su consecuencia, el expropiado el equivalente de lo que se le priva...» (42).

c) Respecto a la *reversión*, el ordenamiento general y los sectoriales, además de alguna ley específica o singular, no contempla del mismo modo una «garantía» tan importante, aunque tan merecedora, a mi juicio, de reconsideración.

Como se sabe, el artículo 54 de la LEF prevé la facultad de recuperación de todo o parte de lo expropiado cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que motivó la expropiación, o cuando «desapareciese la afectación». La reversión se plantea *sine limite temporis* —«los primitivos dueños o sus causahabientes» pueden solicitarla—, lo que quiere decir que en cualquier momento posterior y como derecho subjetivo íntimamente vinculado a la *causa expropriandi*.

Ahora bien, no es sencilla la averiguación exacta de los supuestos en que procede aplicar la medida, aunque el Reglamento de la LEF establece una serie de «presunciones» en pro de la operatividad de la retrocesión (arts. 63 y ss.), cuyo plazo de solicitud es sumamente breve —un mes— en comparación con los amplios períodos de «tolerancia» previstos para las Administraciones expropiantes. En general, el juicio que ha merecido esta garantía peculiar —el Reglamento, en su art. 69

(42) De ahí que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA haya pretendido, con razón, que sea realizada la reevaluación en el seno del proceso judicial abierto sobre el justiprecio. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Expropiación forzosa y devaluación monetaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 80, 1976, pp. 9 y ss. En otros trabajos posteriores ha insistido sobre ello, pero la jurisprudencia continúa remitiéndose a las «soluciones» que imponen el artículo 58 —retasación— y el sistema de intereses legales, «como método correctivo de la inflación»: sentencias de 17 de julio de 1985 (Aranzadi, 3584) y 17 de julio de 1990 (Aranzadi, 5869), entre otras.

No obstante, el problema sigue planteado con toda crudeza en el sistema de ejecución de sentencias de los Tribunales Contencioso-administrativos. Recientemente, véanse A. CANO MATA: «El embargo a la Administración como manifestación del principio de tutela judicial efectiva», en *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1984, pp. 17 y ss., y Tomás FONT: *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas: aspectos constitucionales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985.

prevé su aplicación incluso cuando los bienes expropiados pudieran haber pasado a terceras personas— ha sido muy positivo, pues se trata de asegurar que las entidades públicas expropiantes cumplan el objetivo expropiatorio o, al menos, que no se produzcan sin causa transferencias imperativas del derecho de propiedad (43).

Pero la concepción del derecho reversional no justifica, en mi opinión, que se produzca en todo caso y mucho menos en cualquier tiempo o con independencia del plazo transcurrido desde la expropiación.

Respecto de lo primero, nuestro Tribunal Constitucional ha sido terminante. En la sentencia de 18 de abril de 1988 (BOE de 5 de mayo) resuelve el recurso de amparo interpuesto contra Acuerdos del Consejo de Ministros que autorizan la enajenación o adjudicación directa de parte del patrimonio expropiado a RUMASA. La admisión de un recurso como éste, limitado a la tutela de los derechos fundamentales estrictos (arts. 14 al 29 y 30.2 sobre la objeción de conciencia), tiene lugar por la vinculación alegada entre el derecho de reversión y el principio de igualdad, pues la privación de un derecho configurado en la ley con carácter general supondría una discriminación injustificada y, por tanto, anticonstitucional. Pues bien, el Tribunal estima, en el fundamento jurídico 6, lo siguiente:

«... Sin embargo, no resulta ocioso hacer algunas consideraciones previstas sobre este derecho de reversión en la expropiación a efectos de clarificar el alcance de la excepción que aquí se denuncia. No cabe duda que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, que no agota la regulación legal de la materia expropiatoria, tiene su punto de referencia en la expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos y, aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no puede constituir la regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho a reversión. No existe, pues, en nuestro ordenamiento, ni una norma constitucional, ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiación el derecho de reversión...»

(43) Alfonso PÉREZ MORENO: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967; en Derecho comparado, M. P. DESWARTE-JULLIEN: «La rétrocession en droit public», en *Actualité Juridique*, núm. 31, julio-agosto 1975, pp. 325 y ss., y N. SAIITA: *La retrocessione dei beni expropriati*, Milán, 1975.

En efecto, ni siquiera la Ley de Expropiación reconoce en todos los casos este derecho. Y, por supuesto, algún ordenamiento sectorial lo niega expresamente, como es el caso de la Ley de 12 de marzo de 1975, sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa, en su artículo 23, párrafo 3. De ahí que el Tribunal, citando jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asunto Lithgow, sentencia de 8 de julio de 1986), entiende que:

«... No es aceptable, por tanto, que el derecho de reversión sea inherente por igual a toda persona expropiada, en cualquier circunstancia y menos aún que este derecho pueda ejercerse siempre en el momento de la reprivatización de los bienes expropiados, a la que los recurrentes conectan directamente, a efectos de este recurso, su privación del derecho de reversión. La diversidad legal de regímenes expropiatorios en función de la naturaleza del bien, de las causas de la transmisión, etc., no sólo impide un tratamiento unitario de la expropiación misma, que constituye hoy una institución flexible y diversificada en una pluralidad de figuras especiales (STC 166/1986, de 19 de diciembre), sino también de la reversión expropiatoria, pues ésta va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a la naturaleza del bien objeto de expropiación.»

Respecto del problema del plazo en que cabe reclamar la retrocesión, me parece que mantener la posibilidad de que ello tenga lugar aunque la desaparición de la afectación se produzca mucho tiempo después —e incluso cuando cambia la afectación, según alguna jurisprudencia— no deja de ser una cuestión sorprendente desde la perspectiva de los institutos de la prescripción extintiva o adquisitiva en nuestro ordenamiento jurídico.

Y es que, efectivamente, una extraordinaria peculiaridad del derecho de reversión —cuya configuración como derecho real de adquisición parece incuestionable— radica en que no se ejercita —el derecho— sobre un poseedor «actual» de los bienes en cuestión, sino, siempre, sobre o respecto de la Administración pública. Los Tribunales contencioso-administrativos han sido en este punto rotundos:

«... la reversión es un derecho ejercitable frente a la Administración expropiante, cualquiera que sea el beneficiario o actual titular de los bienes expropiados...» (44).

(44) Sentencia del Tribunal Supremo, entre otras, de 12 de junio de 1987 (Aranzadi, 4035).

Lo cual significa que es la Administración pública garante y responsable del potencial ejercicio del derecho de reversión por el expropiado o sus causahabientes. Y, desde luego, mientras nuestro ordenamiento jurídico-positivo de las expropiaciones continúe incluyendo la reversión entre las «garantías» de los expropiados, queda absolutamente reforzada la posición jurídica de éstos, ya no solamente protegidos por las acciones resolutorias o rescisorias directas propias de los derechos reales de adquisición, sino por las vinculaciones y responsabilidades directas que las Administraciones públicas expropiantes asumen. Por eso, el artículo 69 del Reglamento de la LEF, consecuente en este punto con el espíritu de la misma, dispone:

«1. Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá ésta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados.

2. En todo caso, los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos en el expediente de reversión, para aportar los datos y alegaciones que consideren oportunos en contra de la misma» (45).

Esta disposición responde meridianamente a la clasificación de la reversión expropiatoria como un fenómeno de invalidez sobrevenida, a consecuencia de la desaparición del elemento esencial —la causa— de la expropiación. Sus efectos —los de la retrocesión—, sin embargo, se producen, no *ex tunc*, sino *ex nunc*, es decir, desde que desaparece la causa y no desde que se llevó a cabo la expropiación, pues la validez originaria y temporal de ésta no se pone en cuestión, materializándose tal invalidez sobrevenida por medio de una «transmisión a la inversa» y con «devolución», asimismo, de las prestaciones que en su día se realizaron entre expropiante y expropiado.

Ahora bien, no existe obligación «subjctiva» alguna que vincule a las Administraciones públicas para mantener la obra o el servicio que motivó la expropiación. En cambio, sí existe obligación «objetiva» de mantenimiento de los bienes expropiados en la afectación al fin que determinó su despojo. La aparente contradicción se resuelve precisamente por medio del reconocimiento del derecho a la reversión, a favor del expropiado (o sus causahabientes), *sine limite temporis*, o, lo

(45) Naturalmente, la previa audiencia de éstos es absolutamente imprescindible, dado que una estimación de la solicitud de reversión provoca, *ipso iure*, la pérdida de su titularidad sobre el bien o derecho revertido.

que es igual, sin que tenga relevancia alguna la fecha en la que se produce la desaparición de la afectación objetiva obligatoria de los bienes expropiados. Ello explica que en algún momento histórico —la Ley de 24 de julio de 1918, que dio nueva redacción al artículo 43 de la Ley Expropiatoria de 1879— se llegase a disponer un plazo límite para el ejercicio del derecho de reversión —treinta años—, tal vez en línea con la prescripción treintenual de derechos reales que regula nuestro Código Civil. Y ello explica, también, que algunas voces hayan reclamado prudencia a la hora de configurar un derecho de reversión tan absoluto que permita a los expropiados obtener la retrocesión incluso aunque solamente cambien los objetivos concretos de la expropiación, sin que se alteren lo más mínimo las utilidades públicas o interés social a que continúan afectados los bienes expropiados (46).

La legislación expropiatoria vigente —salvo las excepciones ya aludidas— generaliza el derecho de reversión y establece un plazo límite, no relativo al nacimiento del derecho de reversión, sino para posibilitar su ejercicio. Y, claro está, subordina la posibilidad de su ejercicio —un mes— a la preceptiva notificación por parte de las Administraciones expropiantes o, si aquélla falta, al juego de las «presunciones» que incorporan los artículos 63, 64 y 65 del Reglamento de la LEF, es decir, *en la práctica*, el plazo del mes cuenta desde que el expropiado o sus causahabientes «comparecen» dándose por notificados.

Y aquí, precisamente, reposa la opinión que antes se manifestó acerca de la cuestionabilidad práctica del fenómeno de la reversión temporalmente incondicionada. Porque en la dinámica moderna de las transacciones inmobiliarias no es infrecuente que las titularidades de los bienes alcancen un grado de confusión notable, y puede resultar tan perturbador un «aquietamiento deliberado» de los expropiados o sus causahabientes, como la sumisión a plazos objetivos de la reversión. De ahí que se considere conveniente analizar con cautela los supuestos objetivos en que podría darse lugar a la reversión, tanto como los casos «subjetivos» en que pudiera mostrarse alguna actitud deliberada de las Administraciones expropiantes de cara a la eliminación fáctica de aquel derecho reversional. En cualquier caso, creo que el instituto de la responsabilidad extracontractual de la Administración cubre los huecos que puedan producirse —es decir, los daños y perjuicios indemnizables— al reordenar normativamente la reversión en términos que viabilicen, también, la fluidez de las utilidades públicas o los intereses sociales.

(46) Es el caso —bastante frecuente— de los cambios de afectación posterior de bienes, originariamente expropiados, como consecuencia de permutas urbanísticas entre Administraciones territoriales (carreteras que pasan a vías urbanas; edificios estatales no utilizados que se transfieren al municipio o comunidad autónoma, etc.).

Es evidente, por lo demás, que aun siendo «un derecho de configuración legal» —como, recordemos, lo califica el Tribunal Constitucional (sentencia de 18 de abril de 1988)— se trata, en mi opinión, de un derecho tan importante en la concepción expropiatoria que elimina las posibilidades de regulación autonómica sustantiva. Otra cosa es, naturalmente, que se acepte —como a lo largo de estas páginas se ha hecho ya— alguna determinación normativa de carácter formal, conectada a las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas y a las especialidades procedimentales derivadas de aquel principio, e incluso a ciertas competencias sectoriales que pueden exigir la incorporación de alguna disposición peculiar.