

La expropiación forzosa en las Entidades locales

- I.—El problema.
- II.—Titulares expropiantes y beneficiarios de la expropiación.
- III.—Las Corporaciones locales como expropiantes.
 - A) Interpretación del artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa.
 - a) La «modificación» relativa al justiprecio.
 - 1) En caso de desahucio administrativo.
 - 2) En caso de municipalización o provincialización de empresa.
 - 3) En el caso más general de ejecución de obras públicas locales.
 - b) La «modificación» relativa a la competencia.
 - B) Actuación expropiatoria de las Corporaciones locales.
 - a) ¿Cuándo son titulares expropiantes las Corporaciones locales?
 - b) Procedimiento cuando la titularidad expropiatoria proviene de la realización de obras municipales y provinciales.
 - c) Procedimiento cuando la titularidad expropiatoria proviene de la municipalización o provincialización de servicios.
 - d) Procedimiento cuando la titularidad expropiatoria proviene del ejercicio del desahucio administrativo.
- IV.—Las Corporaciones locales como beneficiarias de la expropiación.

I.—EL PROBLEMA

El agua de cierto manantial es propiedad privada y el Ayuntamiento de la localidad quiere apropiarse del mismo, a cuyos efectos acude al sistema de expropiación forzosa, y en sus primeras actuaciones para alcanzar el fin pretendido, promueve la declaración de utilidad pública que se acuerda en Decreto aprobado en Consejo de Ministros.

Obtenido el requisito previo de la utilidad, el Ayuntamiento en perfecta secuencia lógica pasa a la segunda fase del expediente expropiatorio, esto es, a la determinación concreta de la necesidad de

ocupación de la propiedad en cuestión. A estos efectos comienza a aplicar el capítulo II título II de la vigente Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 (arts. 15 a 23), subrogándose en las facultades que dichos preceptos reconocen en favor de las autoridades gubernativas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 85, 3 de la misma Ley.

Es aquí donde surge el problema en toda su perplejidad, puesto que la subrogación de referencia resulta un pie forzado que poco a poco va conduciendo al absurdo, el cual se hace de volumen máximo cuando se llega a ese recurso de alzada *per saltum* ante «el Ministerio correspondiente» (art. 22), que en materia de aguas lo es el de Obras Públicas.

Este barbarismo jurídico es de tal entidad que, para su discernimiento, bien merece la pena el replanteo de cuantas cuestiones y efectos ocasiona la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 en relación con las entidades locales.

II.—TITULARES EXPROPIANTES Y BENEFICIARIOS DE LA EXPROPIACIÓN

«El Estado, la Provincia o el Municipio» (art. 2, 1.º de la Ley de Expropiación forzosa) son los únicos posibles expropiantes o titulares de la potestad expropiatoria. Los particulares y los entes institucionales (no los entes público-territoriales que son los expropiantes), nunca pueden ser titulares de la potestad expropiatoria, pero sí titulares «beneficiarios» de la expropiación (art. 2, 2.º, 3.º).

Este aislamiento dogmático entre la figura de «expropiante» y de «beneficiario» es fuente del más notable confucionismo para aquel que confiado en este dogma legal continúe en la lectura de la norma sin mayores preocupaciones. Evidentemente el espíritu de la Ley, expuesto por un notable comentarista, pretende independizar totalmente las figuras de expropiante y de beneficiario que se consideran confundidas en «el derecho anterior, así como en toda la doctrina y en el derecho comparado», y cual piedra mágica, se afirma el dogma innovador de acrisolada perfección científica e inmaculada prevención técnica.

Sin embargo, en el terreno de la realidad, las referidas figuras

teóricamente independientes, siguen siendo tan permeables y alternables como ocurría en el derecho anterior y continúa siendo en la doctrina y derecho comparado. En efecto, la vaga expresión el «Estado» cubre con su vaporoso manto la titularidad expropiatoria de administraciones no territoriales en materia de colonización y obras públicas (arts. 97 y 98); pero lo que al parecer no previó el legislador, es que las administraciones territoriales pueden ser a la vez expropiantes y beneficiarias de la expropiación, reuniendo así en una misma subjetividad las dos facetas intangiblemente aisladas que, no obstante, en estos casos tienen sus vasos comunicantes en la identidad subjetiva.

Ciertamente que el artículo 2.º de la Ley no impide que los expropiantes no puedan ser a la vez beneficiarios, pero del espíritu a que anteriormente se ha aludido, sí parece claro que la figura de beneficiario se ha querido circunscribir a las entidades públicas institucionales (no territoriales), concesionarios y personas particulares. Sólo bajo este espíritu es comprensible el párrafo segundo del artículo 17, puesto que su redacción carecería de sentido si se hubiera pensado en que el beneficiario de la expropiación podía ser el mismo titular expropiante.

A pesar de esto, una municipalización de servicios con monopolio, gestionados directamente por la Corporación, puede abocar, en caso de expropiación, a la fatal simbiosis entre la figura del expropiante y la del beneficiario, contra toda previsión legislativa.

Cabe, pues, preguntarse, cuál ha sido la intención del legislador al montar su sistema sobre un dogma que en la realidad resulta tan falible. Pues, evidentemente, la intención legislativa ha sido excelente al intentar deslindar la potestad expropiatoria de los beneficios expropiatorios, el poder del interés, el espíritu de la materia. Pero sabido es que la expropiación forzosa es una de las más potentes armas de la acción de oficio, y ésta es actuada y redundante siempre en beneficio de la Administración que personifica la constante actuación de los intereses generales. Es decir, que en la mayor parte de los casos—siempre si se trata de expropiación por utilidad pública—, la Administración es la beneficiaria de la expropiación. Consiguientemente, para que la potestad expropiatoria no coinci-

diese nunca con la titularidad beneficiaria de la misma, sería preciso desplazar la potestad expropiatoria del ámbito administrativo y concretarla, por ejemplo, en el marco judicial, como ocurrió en la Constitución de 1869 (art. 14) y Decreto consiguiente de 12 de agosto del mismo año.

No es aquí el caso examinar las ventajas e inconvenientes del sistema judicial frente al administrativo, pero lo cierto es que, mantenido este segundo sistema en la nueva Ley de Expropiación, para ser consecuente con el mismo habría sido necesario abandonar esas pretensiones del dogma fallido de aislamiento total entre el sujeto expropiante y el titular beneficiario de la expropiación. El propio legislador no debió ver con suma claridad este punto desde el momento que, en la amplísima exposición de motivos de la Ley, no sólo no se encuentra uno solo justificativo del artículo 2.º, sino que ni siquiera le dedica un párrafo ya que no explicatorio, ni siquiera alusivo. En realidad, y con la esperanza de hallar una explicación para lo ocurrido, quizá en el ánimo del legislador haya pesado sobremanera el nuevo tipo de expropiación por interés social que enunciado en el Fuero de los Españoles es incorporado por vez primera con caracteres de generalidad a la Ley de Expropiación; y es que, en efecto, en este tipo de expropiación suele ser inevitable el aislamiento total entre el sujeto expropiante y el beneficiario de la expropiación, que suelen ser personas particulares pertenecientes a clases sociales necesitadas.

De todo lo expuesto cabe, pues, afirmar que las Corporaciones locales pueden ser titulares expropiantes y beneficiarias de la expropiación al mismo tiempo.

Esto que puede darse en las Corporaciones locales, igualmente puede darse en el Estado; es decir, que tanto el Estado como las Provincias y Municipios pueden incorporar en sí mismos y simultáneamente la condición de titular expropiante y la de beneficiario de la expropiación. Pero es que ahondando más profundamente en la indagación, aparece como posible que las Corporaciones locales resulten en un expediente expropiatorio «exclusivamente» como beneficiarias de la expropiación.

El Estado es siempre titular expropiante, aunque, a veces, pue-

de ser simultáneamente beneficiario de la expropiación, pero nunca puede ser el Estado exclusivamente beneficiario, puesto que necesariamente ha de ser a la vez titular expropiante. Por el contrario, las Corporaciones locales pueden ser exclusivamente beneficiarias en algunos expedientes en que la titularidad expropiante corresponde al Estado. De aquí se infiere que las Provincias y Municipios, en contra del espíritu que anima el artículo 2.º de la Ley de Expropiación, pueden ser, además de titulares expropiantes, también beneficiarios, o bien sólo beneficiarios de la expropiación.

Esta conclusión evidente, aunque no prevista por el legislador, es el arco clave para explicarse adecuadamente las posibilidades de actuación que en materia de expropiación forzosa tienen las Corporaciones locales.

III.—LAS CORPORACIONES LOCALES COMO EXPROPIANTES

A) *Interpretación del artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa.*

La titularidad expropiante que a las Provincias y Municipios se reconoce en el artículo 2.º de la misma Ley, se concreta efectivamente en el artículo 85 de la misma, que excluye del ámbito de aplicación de la Ley de Expropiación a todas las actuaciones expropiatorias de las entidades locales, las que «se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen local y demás aplicables» y sólo, con carácter subsidiario, «y en lo no previsto en ellas», al contenido de la Ley de Expropiación con tres modificaciones que numeradamente se transcriben en la Ley.

Es decir, el artículo 85 es un precepto de remisión a otra legalidad, la cual va a ser examinada más adelante, puesto que en primer lugar se hace preciso agotar el sustancioso comentario que en su contenido y alcance merece este artículo de referencia.

Las tres «modificaciones» contenidas en los tres últimos párrafos del artículo pueden ser reducidas a dos; la primera y la tercera, porque la segunda es mera consecuencia derivada de la pri-

mera. Pues bien, la primera no es una modificación de la Ley de Expropiación, como legalmente se afirma, y la tercera es sí una modificación, pero de contenido absurdo. Véase la demostración :

a) El precepto que se comenta dice que subsidiariamente se aplica el contenido de la «presente» Ley, o sea la Ley de Expropiación forzosa con «las modificaciones siguientes» que la valoración del justiprecio se realice por el sistema del capítulo III del título II de la misma Ley. Obsérvese la inconsecuencia de la modificación de una ley consistente en aplicar la propia ley sin modificación.

Sin embargo, algún sentido es preciso dar a esta desafortunada redacción. El preámbulo dice que este precepto que se está comentando «no altera fundamentalmente la legislación hasta ahora vigente, sino en cuanto ésta pudiera remitirse a la legislación general de expropiación, respetándose las especialidades de la reciente Ley de Régimen local», lo cual es tan confuso como el propio artículo 85.

A fin de llegar a un claro dentro de esté laberinto, pueden afirmarse dos soluciones posibles : 1, que establecido el carácter supletorio de la Ley de Expropiación forzosa en las expropiaciones de entidades locales, no hacía falta insistir en párrafo separado que también es de aplicación el capítulo III del título II de la misma Ley, a no ser que en esta materia relativa al justiprecio se pretenda obtener una vigencia no supletoria, sino principal, y que el sistema de valoraciones a través de los Jurados provinciales de expropiación sea el que rija en materia local con derogación de los preceptos especiales de la Ley de Régimen local (arts. 149 y 171) del Reglamento de Bienes de las Entidades locales (art. 115), del de Servicios (art. 53) y del de Obras de 1 de julio de 1924 (art. 109) ; 2, la otra solución posible es considerar que continúa la vigencia de dichos preceptos de valoración en el orden local, y estimar como supletorio el sistema de fijar el justiprecio por los Jurados provinciales de expropiación.

Esta segunda solución sería, desde luego, la más lógica y consecuente, si en el artículo 85 se hallara refundida la modificación segunda (que es una verdadera modificación porque altera la composición de los Jurados de expropiación), con la primera que, a pe-

sar de llamársele también modificación, no lo es tal en su redacción literalmente autónoma.

En la necesidad de tener que adoptar una solución, debe afirmarse que en principio no repugna aceptar la generalidad del sistema de valoración de la Ley de Expropiación; antes, al contrario, parece sumamente conveniente llegar a una unificación en este punto. Pero la conclusión no puede ser general y es preciso su examen diferente en los distintos casos que pueden darse.

1) La indemnización expropiatoria procedente en caso de desahucio administrativo se rige por el Reglamento de Bienes de las Entidades locales aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, cuyo valor aclaratorio e interpretativo es enorme por cuanto se promulgó pocos meses después de la Ley de Expropiación forzosa. Dicho Reglamento establece un procedimiento previo de valoración por avenencia (art. 115), y para el caso que éste no prospere se acudirá al «procedimiento de los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la Ley de Expropiación forzosa» (art. 116). Consiguientemente, aquí se resuelve el problema aceptando casi—porque la supletoriedad no desaparece totalmente—de plano el régimen de valoración de la Ley de Expropiación forzosa.

2) La indemnización expropiatoria procedente en caso de municipalización o provincialización de una empresa se rige por la Ley de Régimen local (art. 171) y Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (art. 53) aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que también es posterior a la Ley de Expropiación. Aquí la particular naturaleza del objeto expropiado permite una valoración especial de cierto automatismo que, desde luego, es la que priva y el propio Reglamento antes citado es bien explícito al afirmar que «los preceptos generales sobre expropiación forzosa se aplicarán con carácter supletorio» (art. 55).

3) La indemnización expropiatoria procedente por ejecución de obras municipales y provinciales está regulada por la Ley de Régimen local y por el vetusto Reglamento de Obras municipales de 1924 en la parte que se pueda considerar como vigente. Este caso es el más importante por su generalidad y el más vidrioso según se va a ver. El texto refundido de la Ley de Régimen local de 24

de junio de 1955 es posterior a la Ley de Expropiación, y, sin embargo, en el mismo perdura en el artículo 149 el sistema especial de valoración que ya venía establecido en el texto de 16 de diciembre de 1950. Quizá haya perdurado por inercia, ya que las modificaciones esenciales del texto de 1955 afectan a la hacienda local. Por ello y por contener un sistema general de valoración que no se halla en pugna sustancial con el de la Ley de Expropiación, y, sobre todo, porque esta última Ley ha creado organismos permanentes de valoración (Jurados provinciales) para que actúen con carácter general con garantías indudables, se hace evidente la posibilidad de considerar derogado el artículo 149 de la Ley de Régimen local, y estimar vigente, con carácter principal—no subsidiario—el capítulo III del título II de la Ley de Expropiación forzosa para las valoraciones de los bienes expropiados con ocasión de obras de carácter local.

Esta conclusión, que en manera alguna se deduce del artículo 85 de la Ley de Expropiación, tiene una sólida fundamentación legal en la reciente Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que al regular las obras de urbanización (en las que tienen una intervención decisiva las Corporaciones locales) determina que la valoración de los terrenos afectados por las mismas se efectuarán mediante el procedimiento de la Ley de Expropiación forzosa (arts. 85 y 89).

Otro argumento más, aunque de carácter anecdótico es que el texto de 24 de junio de 1955 de la Ley de Régimen local en su «edición oficial» publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local contiene a pie de página una anotación al artículo 149 que dice así: «modificado por la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa». Este argumento es, dentro de lo anecdótico, importante por tratarse de una edición oficial, y revela el excelente criterio con que el Instituto de Estudios de Administración Local ha visto el problema.

b) También dice el precepto comentado que en lo no previsto en la Ley de Régimen local se aplicará la Ley de Expropiación «con las modificaciones siguientes»: ... 3.º que se sustituirán las autoridades gubernativas de la Ley por las autoridades locales y sus organismos «y sin limitación de la autonomía que se les concede en las disposiciones vigentes». Afortunadamente este precepto pette-

nece al reino del limbo sin realidad práctica, porque los Ayuntamientos cuando expropián tienen su sistema normativo completo y autónomo y nunca habrá necesidad de pensar en el procedimiento general de la Ley de Expropiación como globalmente supletorio «sin limitación de autonomía», porque al garantizarse la autonomía con la subrogación de la competencia gubernativa por la típicamente local en el procedimiento, se alteran totalmente los supuestos y se llega al absurdo.

Los supuestos del procedimiento general del título II de la Ley de Expropiación (arts. 9 a 58) contemplan exclusivamente el caso en que el expropiante sea el Estado a pesar de que el espíritu del legislador ha pretendido establecer—afirma el preámbulo—«el estatuto legal básico de todas las formas de acción administrativa que impliquen una lesión individualizada de los contenidos económicos del derecho del particular por razones de interés general». Pero este estatuto comodín, válido para todas las esferas y administraciones, no se ha logrado en la práctica; por ejemplo, cómo compaginar, aun sustituyendo las competencias, la alzada del artículo 22 con la autonomía local.

En conclusión, el párrafo tercero del artículo 85 es absurdo, porque parece como si quisiera aplicar el procedimiento general expropiatorio de la Ley a las Corporaciones locales con una mera subrogación de competencias, lo cual es una novedad sin precedente porque la vigencia supletoria de ciertas normas se declara para que rijan literalmente o con modificaciones concretas, pero nunca con modificaciones a tanto alzado que en su aplicación abocan al absurdo. Menos mal que las Corporaciones locales tienen sus procedimientos especiales de expropiación. Lo único admisible es considerar como derecho supletorio de los mismos a la Ley de Expropiación forzosa, pero sin subrogación general de competencias en el procedimiento, porque la competencia expropiatoria local está a salvo *a priori*.

Si ahondamos en una explicación racional de este poco lógico párrafo tercero, nos hallaríamos seguramente en la evidencia que se ha introducido como una enmienda en las Cortes propuesta por los procuradores-alcaldes que, creyendo erróneamente que el procedi-

miento general expropiatorio del Proyecto afectaba a las Corporaciones locales, quisieron, con un celo plausible, dejar a salvo la autonomía y competencia local.

B) *Actuación expropiatoria de las Corporaciones locales.*

Una vez discernido el contenido y alcance del difícil artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa y sabido que la titularidad expropiatoria de las entidades locales se ajustará sustancialmente a lo dispuesto en la Ley de Régimen local en cuanto a su potestad y actuación, se hace preciso determinar en qué casos se da esa potestad y sus posibles vías de actuación.

a) ¿Cuándo pueden considerarse a las entidades locales como titulares expropiantes?

Pues la Ley de Régimen local sólo confiere dicha titularidad a los Ayuntamientos en pleno en cuanto aprueben con el *quorum* cualificado del artículo 303 (párrafos *g*, *h*, *i*) planes y proyectos de obras municipales de cualquier clase que lleven aneja expropiación forzosa (art. 121, *e*) en relación con el 143), o la municipalización de un servicio que igualmente requiera de expropiación (art. 121, *f*) en relación con el artículo 170).

Esta titularidad expropiatoria corresponde también a las Diputaciones en aquellos casos análogos en que precise expropiar para la ejecución de obras y servicios provinciales (art. 270, *f*), en relación con el 289).

Por último, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales reconoce titularidad a las Diputaciones y Ayuntamientos «para expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes de propios», con objeto de destinarlos a obras locales o «a fines que redunden en pro de los intereses locales» (art. 123 del Reglamento, en relación con el 108 del mismo y los 129, 145 y 287 de la Ley de Régimen local).

b) Procedimiento cuando la titularidad expropiatoria proviene de la realización de obras municipales y provinciales.

Sabido es que el procedimiento expropiatorio se descompone en las cuatro fases siguientes: declaración de utilidad pública, nece-

sidad de ocupación, justiprecio y, por último, pago y toma de posesión.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, las dos primeras fases se obvian por la aprobación de los planes y proyectos de las obras. En efecto, en relación con los Ayuntamientos afirma el artículo 143 de la Ley de Régimen local que «la aprobación de planes y proyectos de ensanche, reforma interior, extensión y saneamiento, y de toda clase de obras y servicios municipales implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios que en aquéllos se determinen, a los efectos de expropiación forzosa». Y lo mismo se afirma en relación con las Diputaciones en el artículo 289 del mismo texto legal.

En consecuencia, basta que se cumplan los trámites legales para que se aprueben los planes y proyectos de obras locales, para que si de los mismos resulta afectado un bien que deba ser expropiado, pueda pasarse automáticamente a la valoración del justiprecio.

Por cuanto se ha dicho en el comentario del artículo 85 de la Ley de Expropiación, parece que en este caso debe hacerse la valoración por el sistema que en la misma se establece.

El último trámite de pago y toma de posesión al no estar regulado específicamente en la Ley de Régimen local, debe someterse igualmente al sistema de la Ley de Expropiación.

c) Procedimiento cuando la titularidad expropiatoria proviene de la municipalización o provincialización de servicios.

Si la municipalización y provincialización precisan obras que lleven aneja la expropiación, entonces el procedimiento a seguir es el antes referido cuando trae su causa de la realización de obras municipales y provinciales.

Si la municipalización o provincialización implica la expropiación de empresas y rescate de concesiones, entonces también se obvian las dos primeras fases del procedimiento expropiatorio normal, porque todo acuerdo en este sentido «lleva aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectados al servicio» (art. 170 de la Ley de Régimen local en relación con el art. 46, 2, del Reglamento de Servicios). En este punto conviene aclarar que basta que se tome legalmente el acuerdo de mu-

nicipalización sin que sea preciso que se autorice el monopolio del servicio y su gestión directa, puesto que esta limitación del Reglamento de Servicios (art. 52, 2, 1.º), no está de acuerdo con el espíritu amplio en que está concebido el artículo 170 de la Ley.

La valoración en este caso debe hacerse por el sistema determinado en el artículo 171 de la Ley de Régimen local y 53 del Reglamento de Servicios, y sólo supletoriamente se acudirá al régimen de valoración de la Ley de Expropiación (art. 55, Reglamento de Servicios).

En el trámite de pago y toma de posesión no existe especialidad.

d) Procedimiento cuando la titularidad expropiatoria proviene del ejercicio del desahucio administrativo.

Si el desahucio administrativo se diligencia contra ocupantes de bienes adquiridos por expropiación, entonces el trámite se lleva simultánea y accesoriamente a la expropiación del dominio por razón de obras o municipalización de servicios. Así resulta del artículo 151 de la Ley de Régimen local y 107 y 112 del Reglamento de Bienes.

Si el desahucio administrativo se diligencia contra ocupantes de bienes de propios de las Corporaciones, el acuerdo de la Corporación legitima la utilidad y necesidad de ocupación (art. 123 del Reglamento de Bienes).

En ambos casos el justiprecio es fijado por los artículos 115 y 116 del Reglamento de Bienes, sustancialmente coincidentes con el sistema de valoración de la Ley de Expropiación.

En cuanto al pago y toma de posesión hay que estar a las especialidades de los artículos 112, 117 a 120 del Reglamento de Bienes, pues evidentemente, la operación de lanzamiento del desahuciado reviste la especialidad derivada de que la naturaleza del derecho expropiado (denominación impropia) es una posesión.

IV.—LAS CORPORACIONES LOCALES COMO BENEFICIARIAS DE LA EXPROPIACIÓN

Las Provincias y Municipios pueden ser beneficiarios de la expropiación, correspondiendo a ellos mismos la titularidad expropia-

toria. Es, por ejemplo, el caso de una expropiación con ocasión de una municipalización de servicio que pasa a ser gestionado directamente sin órgano especial de gestión. Aquí el Municipio expropia por y para sí, pero el caso no ofrece especialidad por cuanto el sistema expropiatorio será el hasta ahora estudiado de las Corporaciones locales con titularidad expropiante.

La especialidad radica en aquellos casos en que corresponde al Estado la titularidad expropiante y una Corporación local es directamente la beneficiaria de dicha expropiación de la misma manera que podría serlo otra entidad o un particular cualquiera.

Indudablemente que este caso no es normal, porque el concepto de «obra y servicio» municipal o provincial es lo suficientemente extenso para legitimar cualquier titularidad expropiatoria de la Corporación mediante la correspondiente aprobación del plan o proyecto de obras o servicios. Pero tampoco debe desconocerse la posibilidad de que la Corporación halle dificultades en aprobar los planes y proyectos de obras y servicios. Cuando esto ocurre, debe acudir al Estado en solicitud de que declare la utilidad pública. En este caso excepcional la potestad expropiatoria corresponde al Estado y el Ayuntamiento es un beneficiario de la expropiación como cualquier particular y el procedimiento expropiatorio a seguir será el que literalmente dispone la Ley de Expropiación, con desconocimiento total de las especialidades de la Ley de Régimen local.

Se insiste en que este caso es verdaderamente extremo, porque si la Corporación no puede acreditar suficientemente, ante sí, la causa de utilidad pública de la obra o servicio que requiera la expropiación, mucho más difícilmente podrá acreditarlo ante el Estado y obtener del mismo la declaración de utilidad pública o de interés social. Pero la dificultad no implica imposibilidad. Buena prueba de ello es el caso enunciado en el problema que inicia y suscita todos estos razonamientos.

En efecto, el Ayuntamiento en cuestión no afectó las aguas que intenta expropiar a un plan de obras y servicios municipales, y en aplicación del artículo 10 de la Ley de Expropiación forzosa va a la declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros y obtiene el Decreto pertinente. La obtención de este Decreto viene

a acreditar la impotencia del Ayuntamiento para constituirse en titular expropiante y actuar por sus propios medios el trámite de expropiación, ya que ha tenido que solicitar la ayuda del Estado como cualquier otra entidad no territorial o particular.

De manera que el Decreto que declara la utilidad pública de una expropiación, sólo legitima a la autoridad que lo dicta—esto es, al Estado—para la titularidad expropiatoria subsiguiente, pues no es lícito que en un mismo expediente expropiatorio existan dos titulares expropiantes: el Estado en cuanto a la fase de la declaración de utilidad, y el Ayuntamiento en las demás fases de la necesidad de ocupación, justiprecio, pago y ocupación. O expropia el Estado, o expropia el Ayuntamiento, pero no ambos conjuntamente en acto mixto, y el criterio único para determinar la titularidad del expropiante trae su causa del primer acto del procedimiento expropiatorio, o sea, quien declare la utilidad pública es el único legitimado para actuar la totalidad de la expropiación.

Habiéndose declarado en el presente caso por el Estado la utilidad pública, es a él a quien pertenece la titularidad expropiante que tramitará también la fase de la necesidad de ocupación por el Gobernador civil, limitándose la Corporación a actuar sólo en aquellos casos en que la Ley de expropiación cita al beneficiario de la expropiación (art. 17, por ej.). Igualmente ocurrirá en las fases sucesivas de la expropiación.

El gran error y perplejidad del Ayuntamiento que suscitó toda esta cuestión estriba en que confundió su cualidad de beneficiario por el procedimiento general establecido en la Ley de Expropiación, que, como ya se ha dicho, a pesar de sus pretensiones de procedimiento comodín, sólo es aplicable cuando la titularidad expropiante corresponde al Estado.

A. CARRO MARTÍNEZ

Letrado del Consejo de Estado