

## **I.2 DERECHO CONSTITUCIONAL**

**LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE ESTADO Y COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS SOBRE EXPROPIACIÓN FORZOSA  
(A PROPÓSITO DE LAS S.S.T.C 37/1987, DE 26 DE MARZO Y 186/1993,  
DE 7 DE JUNIO)**

Por D. FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA

**SUMARIO**

- I. PLANTEAMIENTO GENERAL
- II. LA EXPROPIACIÓN EN LAS LEYES AUTONÓMICAS: LA LEY ANDALUZA DE REFORMA AGRARIA Y LA LEY EXTREMEÑA SOBRE LA DEHESA
- III. LA IMPUGNACIÓN DE LAS LEYES ANDALUZA Y EXTREMEÑA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
  - A) FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURRENTES
  - B) DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA
  - A) PERFILES CONCEPTUALES DE LA INSTITUCIÓN EXPROPIATORIA: DUALIDAD POTESTAD ADMINISTRATIVA-GARANTÍA DEL DERECHO DE PROPIEDAD
  - B) EXPROPIACIÓN FORZOSA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. LA INFLUENCIA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE UNIDAD Y AUTONOMÍA
  - C) DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS SOBRE LOS DISTINTOS ELEMENTOS DE LA INSTITUCIÓN EXPROPIATORIA ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS TRAS LAS S.S.T.C. 37/1987 Y 186/1993
  - D) EL PROBLEMA DE LA REVERSIÓN DE LAS FINCAS EXPROPIADAS. SUPLETORIEDAD DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE EXPROPIACIÓN
- V. CONSIDERACIONES FINALES

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El Tribunal Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial definida sobre algunos aspectos de la distribución de competencias legislativas entre Estado y Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.) en materia de expropiación forzosa en sus Sentencias 37/1987, de 26 de marzo y 186/1993, de 7 de junio, que resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a dos Leyes autonómicas de contenido similar, la andaluza núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria (en adelante L.R.A.And.), y la extremeña núm. 1/1986, de 2 de mayo, de la Dehesa (en adelante L.D.).

Partiendo de una sucinta referencia al régimen jurídico establecido en ambas Leyes y a las alegaciones de los recurrentes y demás partes comparecidas en los dos recursos de inconstitucionalidad, en este trabajo se analizará la doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante T.C.) resultante de las citadas Sentencias, y se propondrá a partir de esta última un esquema general acerca de la distribución de competencias entre Estado y CC.AA. para legislar sobre expropiación.

## II. LA EXPROPIACIÓN EN LAS LEYES AUTONÓMICAS: LA LEY ANDALUZA DE REFORMA AGRARIA Y LA LEY EXTREMEÑA SOBRE LA DEHESA

Tanto la L.R.A.And. como la L.D. tratan de articular una solución para la «cuestión de la tierra», a consecuencia de la especial significación económica y social que la titularidad y el grado de explotación y rentabilidad de la tierra ha tenido históricamente y aún mantiene en la actualidad para sus respectivas CC.AA. Buena muestra de dicha significación son las alusiones estatutarias a la Reforma Agraria y a otras acciones públicas sobre la tierra como vehículo para el desarrollo económico y el pleno empleo en sus respectivas Comunidades e instrumento para el logro de un mayor equilibrio social entre sus ciudadanos<sup>1</sup>.

Separan a ambas Leyes su respectivo ámbito de aplicación. La extremeña, a diferencia de la andaluza, no proyecta su regulación sobre todos los sectores agrarios y sistemas productivos, sino que se circunscribe a uno solo de ellos, si bien de especial relevancia, como es la dehesa. La reglamentación de otros sectores

---

<sup>1</sup> Art. 12 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante E.A.And.), que se refiere a los objetivos básicos cuyo logro debe inspirar la acción de los poderes de la Comunidad Autónoma, y especialmente la regla 11 de su párrafo 3, que alude expresamente a la Reforma Agraria entre tales objetivos. En el mismo sentido, art. 6 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (en adelante E.A.Ex.), que se refiere igualmente a la Reforma Agraria en la letra d) de su párrafo segundo.

agrarios queda, en la Comunidad de Extremadura, para normas específicas, como la también extremeña Ley 3/1987, de 8 de abril, sobre Tierras de Regadío, o la legislación agraria estatal (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario –en adelante L.R.D.A.–, Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables –en adelante L.F.M.M.–, Ley de Expropiación Forzosa –en adelante L.E.F.–, etc.)<sup>2</sup>.

Por el contrario, la Ley andaluza<sup>3</sup> es aplicable a la totalidad de las fincas rústicas enclavadas en el territorio de su Comunidad, siguiendo en esto una sistemática similar a la que inspira la legislación agraria estatal, aunque adaptada a la situación peculiar de la región. El legislador andaluz ha decidido estructurar la acción pública de su Comunidad Autónoma por comarcas, siendo el Decreto de actuación comarcal el eje del sistema: en él, la Junta de Andalucía señala unas cuotas de productividad agraria en el marco de las determinaciones que su Ley de Reforma Agraria fija como concreción de la función social de la propiedad de la tierra. Dichas cuotas habrán de ser obtenidas por los titulares de las fincas en una proporción de al menos el 50%. Como reacción a la falta de consecución de las mismas y para estimular su logro, el Decreto establecerá las concretas acciones dentro del marco ofrecido por la Ley, entre las que se incluye, en lo que ahora interesa, la expropiación de las tierras que no logren esos mínimos de productividad.

La citada limitación material de la Ley extremeña a la Dehesa convierten al concepto de tal en elemento esencial para la aplicabilidad de aquélla. Su art. 1 la define como «toda finca rústica en la que más de cien hectáreas de su superficie sean susceptibles, según su destino agrario más idóneo, de un aprovechamiento ganadero en régimen extensivo», siendo consideradas también como dehesas «todas aquellas fincas que pertenezcan a un mismo titular y formen parte de una unidad de explotación agraria, siempre que radiquen en el mismo término municipal o en términos colindantes» con los mismos requisitos de susceptibilidad de aprovechamiento ganadero extensivo de más de cien hectáreas.

Al igual que ocurre con la Ley andaluza, la extremeña atribuye al respectivo Ejecutivo autonómico, la Junta de Extremadura, la potestad para determinar la productividad potencial de las fincas, aplicando los criterios objetivos fijados en su articulado y los métodos de cálculo contenidos en sus Anexos. Los propietarios

<sup>2</sup> Para una perspectiva general del significado social, económico y jurídico de la Reforma Agraria en Extremadura, cfr. M. Beato Espejo, «Delimitación del derecho de propiedad y de la libertad de empresa en la Reforma Agraria de Extremadura: su función social», en *La protección jurídica del ciudadano. (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Madrid, 1993, págs. 1953-1983, donde se describe el conjunto de normas estatales y autonómicas que constituyen el soporte orgánico y normativo de la Reforma Agraria en la Comunidad extremeña, así como la crónica de las vicisitudes normativas y judiciales acaecidas en relación con algunas de las más significativas acciones autonómicas, expropiatorias o de imposición forzosa de planes de mejora, sobre determinadas fincas cuya óptima explotación o redistribución se consideraban de especial trascendencia social y económica para la región.

<sup>3</sup> Acerca de la L.R.A.And., cfr. J. Pérez Royo, «Crónica jurídica de la reforma agraria andaluza», *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 10 (1988).

están obligados a alcanzar una proporción de al menos el 80% de dicha productividad. Cuando no se alcance tal rendimiento, y tras la no presentación o la falta de cumplimiento de Planes de Aprovechamiento y Mejora por parte de los propietarios, la Junta de Extremadura queda habilitada para proceder, entre otras medidas, a la expropiación de las fincas por incumplimiento de la función social (art. 20 L.D.).

### III. LA IMPUGNACIÓN DE LAS LEYES ANDALUZA Y EXTREMEÑA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Entre las cuestiones resueltas por el T.C. en las Sentencias 37/1987 y 186/1993, interesa aquí la relativa a si Constitución permite que la L.R.A.And. y la L.D. puedan definir causas de expropiar, supuestos específicos distintos de los previstos en la legislación estatal en los cuales los respectivos Ejecutivos autónomos puedan proceder a la expropiación de fincas rústicas por incumplimiento de la función social, motivado por su deficiente aprovechamiento.

La cuestión de fondo que subyacía en ambos recursos remite al problema de determinar en qué medida la competencia estatal exclusiva para legislar sobre expropiación forzosa *ex* art. 149.1.18.<sup>ª</sup> de la Constitución (en adelante C.E.) permite a las CC.AA. dictar normas sustantivas y no meramente organizativas sobre expropiación, además de su ejercicio como potestad administrativa en los términos previstos por la legislación estatal. Precisamente la impugnación de ambas Leyes autonómicas ante el T.C. y su resolución en buena parte giraron en torno al sentido que ha de darse a dicha atribución estatal, tal y como se verá a continuación.

#### A) FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURRENTES

Los recursos interpuestos frente a la L.R.A.And. y la L.D. se apoyaron en un entendimiento monolítico y excluyente de la competencia estatal exclusiva para legislar sobre expropiación del art. 149.1.18.<sup>ª</sup> C.E. Para los recurrentes, la exclusividad de esta competencia conllevaría que la regulación de la expropiación forzosa sea monopolio del Estado.

De este modo, en el caso andaluz, las competencias de desarrollo legislativo reconocidas a la Comunidad Autónoma en su Estatuto en esta materia<sup>4</sup> se reducirían únicamente a aspectos organizativos. Respecto a la Ley extremeña, la extralimitación competencial radicaría en las divergencias existentes entre su régimen jurídico y la legislación estatal agraria en cuanto a las condiciones en que puede llevarse a cabo la expropiación por falta del debido aprovechamiento de las fincas. La L.D. estaría configurando por tanto supuestos expropiatorios diversos y más amplios que los estatales, aumentando indebidamente en la Comunidad extreme-

<sup>4</sup> Art. 15.1.2.<sup>ª</sup> E.A.And.

ña los casos en que una finca de más de cien hectáreas puede ser calificada en deficiente aprovechamiento, lo que supondría invadir la competencia estatal exclusiva para legislar sobre un elemento de la expropiación, la *causa expropriandi*, resultante del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.

Se dijo también que el hecho de que el Ejecutivo autónomo pueda expropiar cuando el grado de explotación de las fincas no alcance un determinado porcentaje de su productividad potencial (el 50% en la Ley andaluza y el 80% en la extremeña) fijada por esos mismos Ejecutivos supondría la introducción de sendas alteraciones en el régimen de la propiedad rústica en Andalucía y Extremadura. Ello motivaría que las decisiones empresariales de los titulares de las fincas no vengan dadas por las leyes de mercado, sino por la tasa de productividad coactivamente impuesta desde las dos Juntas. A su vez, éstas, mediante la elevación arbitraria de la tasa de productividad potencial, podrían libre e indebidamente colocar a todas las fincas implicadas, andaluzas y extremeñas, en situación de incumplidoras de la función social y, por tanto, susceptibles de expropiación, lo que sería manifestamente inconstitucional por vulneración del principio de seguridad jurídica y de la libertad de empresa.

La Junta de Andalucía defendió la constitucionalidad de la L.R.A.And. alegando que el supuesto expropiatorio en ella previsto halla cobertura en la competencia autonómica exclusiva en materia de agricultura, y que además dicha Ley se remite en cuanto a garantías y procedimiento a la legislación estatal. La Junta de Extremadura, por su parte, centró la defensa de la L.D. no tanto en una determinada concepción acerca del alcance de la competencia estatal exclusiva sobre expropiación, cuanto en negar que la Ley extremeña esté estableciendo efectivamente unos supuestos expropiatorios diversos de los estatales. Para la Junta de Extremadura, la L.D. no hace sino remitirse en bloque a la legislación general del Estado en materia expropiatoria: al prever la expropiación únicamente por interés social, no estaría innovando el procedimiento expropiatorio regulado por la L.E.F., de modo que no se estaría vulnerando el art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.

## B) DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la Sentencia 37/1987, el Alto Tribunal edifica una hábil y original argumentación que compatibiliza la competencia estatal exclusiva para legislar sobre expropiación *ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.* con la necesaria intervención normativa de las CC.AA. sobre un elemento de tal institución, la *causa expropriandi*. A este fin, comienza el Tribunal recordando la doble naturaleza de la expropiación: por una parte, es una potestad administrativa encaminada al logro de fines públicos; pero a la vez constituye una garantía para el derecho de propiedad de los particulares, al prever un procedimiento que limita el ejercicio de dicha potestad, y propiciar la fijación de una indemnización para quien padece sus efectos.

El T.C. delimita el margen permisible para que las CC.AA. dicten normas sobre expropiación fundamentándose en la faceta que ésta presenta de potestad admi-

nistrativa instrumental para el logro de fines de interés público o utilidad social. La capacidad de autogobierno constitucional y estatutariamente reconocida a las CC.AA. permitiría a éstas definir nuevos supuestos en los que la expropiación es procedente, además de los previstos en la legislación estatal:

la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir<sup>5</sup>.

Para el Tribunal, una interpretación negadora de dicha capacidad obligaría a las CC.AA., tras haber verificado la existencia de nuevos fines de utilidad social legitimadores del empleo de la potestad expropiatoria, a solicitar al Estado la elaboración de normas legislativas que los recojan. O bien desembocaría en la imposibilidad de establecer tales supuestos expropiatorios fuera de los determinados por Leyes estatales anteriores al Estado de las Autonomías en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia, conclusión que el Tribunal rechaza por la excesiva rigidez que imprimiría al ordenamiento<sup>6</sup>.

En aplicación de esa doctrina, entiende el T.C. que la previsión en la L.R.A.And. y la L.D. de supuestos específicos de expropiación de fincas por infraexplotación no entraña invasión de las competencias legislativas reservadas al Estado por el art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E. Lo único que se está haciendo es establecer, no un supuesto de expropiación diverso de los regulados en la legislación estatal agraria (en especial en la L.F.M.M.), sino la modulación y adaptación de la *causa expropriandi* a la materia de agricultura y ganadería, que pertenece al ámbito competencial de ambas Comunidades<sup>7</sup>.

A todo ello se une que la ausencia de mención en la L.R.A.And. y en la L.D. a las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental contempladas por la legislación estatal equivale al respeto íntegro de esta última. No existiría, por tanto, vulneración del régimen de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad en este ámbito.

#### IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

Para decidir si los supuestos expropiatorios contemplados por la L.R.A.And. y por la L.D. invaden la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E., es preciso determinar el alcance material del aludido título competencial estatal, y

<sup>5</sup> S.T.C. 37/1987, de 26 de marzo, F.J. 6.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Arts. 18.1.4.<sup>a</sup> E.A.And. y 7.1.6 E.A.Ex.

sobre todo, si éste habilita a las CC.AA. para dictar normas en esta materia. Esto es, se debe esclarecer, primero, si las CC.AA. disponen de la potestad expropiatoria, y segundo, si además pueden, y con qué extensión, dictar normas que incidan sobre la expropiación, además del mero ejercicio de la misma como potestad administrativa en los términos previstos por las Leyes del Estado.

De entrada, debe puntualizarse que el precepto constitucional elude el empleo de la técnica de distribución competencial basada en el binomio legislación básica estatal-legislación autonómica de desarrollo<sup>8</sup>. Por tanto, la clave para precisar el alcance que cabe atribuir al título competencial estatal y si éste abre camino a las normas de las CC.AA. en esta materia no debe fundarse en el criterio funcional aludido (dualidad legislación básica-legislación de desarrollo), cuanto en un criterio material, atento a la delimitación de los contornos que deben atribuirse a la expresión constitucional «expropiación forzosa».

En esta operación deberán conjugarse diversos criterios, entre los que se hallan la consideración de los perfiles que tradicionalmente han caracterizado la institución expropiatoria en nuestro ordenamiento jurídico<sup>9</sup>, la estrecha vinculación que mantienen las reservas competenciales estatales en términos de exclusividad con el objetivo de mantener una mínima uniformidad de tratamiento normativo de una cierta institución o materia para todo el Estado<sup>10</sup>, así como el equilibrio que ha de mantenerse entre los principios constitucionales de unidad y autonomía<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Acerca de la técnica de distribución competencial basada en la diferenciación entre legislación básica estatal y legislación de desarrollo autonómica, cfr. entre otros, E. Albertí Rovira, «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las «bases normativas» en la jurisprudencia constitucional», *R.E.D.C.*, n.º 18 (1986); F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*, vol. II, Madrid, 1992, págs. 196-215; E. García de Enterría, «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, 1984, págs. 79-153; A. Gutiérrez Llamas, *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Barcelona, 1994; J. Jiménez Campos, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *R.E.D.C.*, n.º 27 (1989); I. de Otto y Pardo, «El problema del concepto de bases a partir de la Ley de Bases del Régimen Local», en la recopilación del mismo autor *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986, págs. 103-140; J. Salas Hernández, J. «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización» *Organización territorial del Estado...*, cit., vol. I, Madrid, 1984, págs. 55-77; F. Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, págs. 108-114.

<sup>9</sup> A este respecto, cfr., por todos, E. García de Enterría, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, reimpr. 1989, págs. 21-38.

<sup>10</sup> En este sentido, E. García de Enterría, «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *R.E.D.C.*, n.º 5 (1986), pág. 72, sostiene que la reserva de determinadas competencias al Estado en régimen de exclusividad «hay que entenderla en el sentido del aseguramiento de los elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado conjunto».

<sup>11</sup> Acerca del significado de los principios de unidad y autonomía como fundamentos del modelo de organización territorial del Estado surgido de la Constitución y desarrollado por los Estatutos de Autonomía, cfr., entre otros, S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1984, págs. 167-217; del mismo autor, «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas», en *Organización territorial...*, cit., vol. I, págs. 17-53; J. J. Solozábal Echevarría, «Sobre el Estado autonómico español», *R.E.P.*, n.º 78 (1992), págs. 105-129.



A) PERFILES CONCEPTUALES DE LA INSTITUCIÓN EXPROPIATORIA: DUALIDAD POTESTAD ADMINISTRATIVA-GARANTÍA DEL DERECHO DE PROPIEDAD

En una breve reflexión acerca de las notas definitorias de la institución expropiatoria a lo largo de la evolución de nuestro ordenamiento, cabe señalar que se presenta con una doble naturaleza: por una parte, es una de las potestades más enérgicas con que las Administraciones cuentan para el logro de los fines que tienen legal y constitucionalmente encomendados; por otra parte, y simultáneamente, representa una garantía para los intereses de los sujetos afectados por el ejercicio de tal potestad<sup>12</sup>.

En su dimensión de potestad administrativa, la expropiatoria se configura como un poder jurídico que, previa atribución legal, legitima a las Administraciones para proceder coactivamente a la privación singular de determinados derechos e intereses patrimoniales legítimos (significativamente, del derecho de propiedad) pertenecientes a sujetos aislados, en aquellos casos en que se den los presupuestos habilitantes definidos por la legalidad<sup>13</sup>.

Desde este punto de vista, la potestad expropiatoria se presenta como un poder instrumental del que las Administraciones se ven investidas por el ordenamiento para la mejor consecución de los fines públicos que les son propios, de modo que el interés particular del concreto propietario que ve sacrificado su derecho cede ante la existencia de un interés general prevalente, todo ello en consonancia con la función social que a la vez define y limita la propiedad, y que la convierte en un derecho claudicante en caso de que colisione con intereses públicos superiores.

Sin embargo, y junto a esta dimensión de potestad administrativa limitadora de concretas titularidades dominicales, la institución expropiatoria también representa una garantía del derecho de propiedad: la existencia de una previa y necesaria definición mediante Ley de un fin de utilidad pública o interés social a cuyo destino se destine la expropiación de un bien (*causa expropriandi*), la exigencia de una indemnización que provea a los sujetos afectados de un equivalente económico con el fin de mantener su equilibrio patrimonial y compensar el sacrificio

---

<sup>12</sup> En este sentido, E. García de Enterría, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, cit., pág. 37: «Todo régimen de expropiación forzosa [...] puede ordenarse alrededor de dos principios esenciales: por una parte, habilita de un modo formal una potestad expropiatoria de la Administración; por otro lado, al definir esta potestad uno de los límites finales de la propiedad, garantiza consecutivamente los contenidos positivos que reconoce a la misma en relación con la actividad del Estado». Igualmente, E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1993, págs. 211 y 212, y A. López y López, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, 1988, págs. 157 y 158.

<sup>13</sup> Artículo 1.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954: «Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

a que se ven sometidos para que éste no sea exorbitante y desproporcionado, así como el sometimiento del ejercicio de esa potestad a un riguroso procedimiento, confluyen en erigir la faceta garantista de la expropiación forzosa<sup>14</sup>.

La Constitución no deja de hacerse eco de esta dimensión de garantía del derecho de propiedad, y precisamente se refiere a las principales notas que caracterizan el contenido y las consecuencias del ejercicio del poder expropiatorio en el mismo artículo, el 33, donde se regula el derecho de propiedad, lo que responde no sólo al hecho de que la expropiación como potestad administrativa constituye reverso y limitación externa a dicho derecho, sino también y principalmente porque constituye una de las garantías esenciales de la propiedad privada.

#### B) EXPROPIACIÓN FORZOSA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

##### LA INFLUENCIA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE UNIDAD Y AUTONOMÍA

La doble dimensión que, como se ha señalado, ha caracterizado tradicionalmente a la institución expropiatoria en el ordenamiento jurídico español, si bien se mantiene sustancialmente en la regulación que la Constitución efectúa de la misma en su art. 33.3, ha sufrido los embates de los principios que animan el actual modelo de organización territorial del Estado. Como se verá a continuación, el principio de autonomía ha supuesto un punto de inflexión para la expropiación en su dimensión de potestad administrativa, mientras que el principio de unidad ha dejado sentir sus efectos sobre la faceta garantista de la institución.

Así, la aparición de las Administraciones de las CC.AA. como consecuencia del principio de autonomía, combinada con el carácter medial de la expropiación en tanto que potestad al servicio de los fines públicos que guían la actividad administrativa, abonan la conclusión de que el reconocimiento de tal potestad debe extenderse también a los complejos administrativos autonómicos<sup>15</sup>.

En efecto, el principio de autonomía conlleva el reconocimiento de unos poderes territoriales, las CC.AA., con capacidad para definir su propia orientación política y los fines públicos en que ésta debe traducirse dentro del ámbito de sus respectivas competencias, y para cuya consecución deben contar con los mecanismos de poder necesarios y apropiados, entre los cuales adquiere singular relevancia la potestad expropiatoria. La verificación de esta realidad por el legislador estatuyente le ha llevado a contemplar la expropiación, bien como competencia

<sup>14</sup> En este sentido, S.T.C. 166/1986, de 16 de diciembre, F.J. 13: «Son, por tanto, tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o *causa expropriandi*; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las Leyes (...), es decir, la llamada garantía del procedimiento expropiatorio».

<sup>15</sup> En este sentido, J. González Pérez, «El régimen jurídico de la Administración de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado*, cit., págs. 1457-1474; igualmente, E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. II, pág. 222.

autonómica de desarrollo legislativo y ejecución<sup>16</sup>, bien como potestad atribuida a la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma<sup>17</sup>.

La vertiente garantista de la expropiación se ha visto influida, por su parte, por las exigencias del principio de unidad, ya que la garantía que dicha institución representa lo es de un derecho, el de propiedad, de los reconocidos en el Título I de la C.E. y precisamente en conexión con éstos, el art. 149.1.1.<sup>ª</sup> de la Norma Fundamental atribuye en exclusiva al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su ejercicio.

De este modo, si bien el principio de autonomía legitima la atribución de la potestad expropiatoria a las Administraciones de las CC.AA. para que puedan ejercerla dentro de su esfera de competencias, el principio de unidad excluye, en primer lugar, un ejercicio autonómico de tal potestad absolutamente inmune a la normativa estatal, e impide, en segundo lugar, el reconocimiento a las CC.AA. de una libertad absoluta para dictar normas que incidan sobre la expropiación. Los límites a la potestad normativa de las CC.AA. sobre expropiación resultan, pues, de la incidencia del principio de unidad sobre la faceta garantista de dicha institución, ya que si ésta afecta y limita el derecho de propiedad de quienes soportan su ejercicio por parte de las Administraciones, ello justifica la competencia estatal resultante del art. 149.1.18.<sup>ª</sup> C.E. se alce en límite de las atribuciones autonómicas.

Parecería entonces que la competencia estatal exclusiva para legislar en materia expropiatoria (art. 149.1.18.<sup>ª</sup> C.E.), que no es sino una especificación de la más genérica del art. 149.1.1.<sup>ª</sup> C.E. para salvaguardar la unidad en la garantía del derecho de propiedad, elimina cualquier hipótesis de normación autonómica sobre expropiación. Se torna preciso, pues, concretar el alcance de la citada competencia estatal *ex* art. 149.1.18.<sup>ª</sup> C.E. para poder esclarecer cuál es el espacio, si es que existe, reservado a la potestad normativa autonómica en esta materia, además del legítimo ejercicio autonómico de la potestad expropiatoria en los supuestos previstos por la legislación estatal.

C) DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS SOBRE LOS DISTINTOS ELEMENTOS DE LA INSTITUCIÓN EXPROPIATORIA ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS TRAS LAS S.S.T.C. 37/1987 Y 186/1993

Como se acaba de señalar, los principios de unidad y autonomía en tanto que fundamentos del modelo constitucional de organización territorial del Estado,

<sup>16</sup> Arts. 12.2 del Estatuto de Autonomía de Baleares; 10.1.2 del catalán; 28.2 del gallego; 11.1 b) del vasco; 32.1.2 del valenciano, y 57 b) del Fuero navarro.

<sup>17</sup> Arts. 42.2 del Estatuto de autonomía andaluz; 15.2 b) del asturiano; 40 b) del canario; 34 b) del cántabro.; 31.2 del castellano-leonés.; 39 b) del castellano-manchego; 50 b) del extremeño 37.1 b) del madrileño; 15.3 b) del murciano; 30.1 b) del riojano, y 32.1.2 del valenciano.

han afectado en distinta medida a las dos vertientes de la institución expropiatoria, y han traído como consecuencia la alteración del esquema tradicional de distribución competencial en este ámbito entre los distintos niveles administrativos y de descentralización de poder.

La entrada en escena de nuevos centros territoriales de poder dotados de autonomía política, las CC.AA. abre la cuestión de cómo se distribuyen las competencias normativas sobre expropiación entre éstas y el Estado. En concreto, ya se ha visto que las Administraciones Públicas de las CC.AA. disponen de la potestad expropiatoria; mas la dificultad se refiere ahora a averiguar si esta potestad expropiatoria autonómica ha de estar íntegra y únicamente sometida a la legislación estatal (art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.), o si es admisible la existencia de regulaciones autonómicas más allá de los aspectos puramente organizativos. La distribución de competencias normativas entre Estado y CC.AA. sobre expropiación forzosa deberá, pues, respetar, de una parte, las exigencias constitucionales que permiten extender a las CC.AA. el ejercicio de la potestad expropiatoria, y de otra, la reserva competencial estatal del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E. en garantía del principio de unidad en la regulación de la expropiación.

Tal es lo que ha hecho el T.C., quien ha rechazado expresamente el criterio de distribución funcional cifrado en el binomio legislación básica frente a legislación de desarrollo<sup>18</sup>, y se ha fundamentado en la faceta de garantía de los derechos de los titulares de los bienes expropiados<sup>19</sup> y en el principio de igualdad de los ciudadanos en todas las zonas del territorio nacional (corolario lógico del principio de unidad) como criterios determinantes de la extensión que ha de alcanzar la reserva estatal sobre expropiación forzosa, para determinar si la L.R.And. y la L.D. incurren o no en vicio de inconstitucionalidad por extralimitación competencial.

Para precisar el reparto de competencias en materia de expropiación forzosa, el Tribunal ha procedido a analizar los elementos estructurales de la institución expropiatoria. Así, en lo que concierne al ámbito de sujetos habilitados para el ejercicio de la potestad de expropiar, el T.C. admite entre éstos a las Administraciones Públicas autonómicas, ya que la expropiación representa un medio de gran eficacia para el logro de los fines públicos que las CC.AA. pueden establecer dentro de su ámbito de competencia en ejercicio de su autonomía política. Igualmente acoge el Tribunal la competencia de las CC.AA. para configurar los supuestos de utilidad pública o causas de expropiar necesarias para la realización de sus propios intereses generales, siempre que lo hagan, también, dentro de su ámbito

<sup>18</sup> S.T.C. 37/1987, F.J. 6: «... es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria [...] y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.) y *no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica*» (la cursiva es nuestra).

<sup>19</sup> S.T.C. 37/1987, F.J. 6: «... ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución *como garantía de los particulares afectados* (la cursiva es nuestra).

de competencia<sup>20</sup>. Tal regulación debe llevarse a cabo mediante Ley territorial<sup>21</sup>, tanto por la exigencia del concurso de la legalidad para la reglamentación de los elementos de la expropiación según resulta del art. 33.3 C.E., como por imperativo de los arts. 11 y 72 L.E.F.

La reserva competencial estatal se extiende, por su parte, a la definición del objeto y contenido de la potestad de expropiar, esto es, a su conceptualización como potestad administrativa consistente en la privación singular y coactiva de la propiedad o de otros derechos o intereses patrimoniales; también a la reglamentación del procedimiento y garantías a que debe acomodarse su ejercicio, y de los módulos que han de presidir la determinación de la correspondiente indemnización<sup>22</sup>.

En el primero de tales aspectos, esto es, la regulación del objeto y contenido de la potestad expropiatoria, el fundamento principal de la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.18.ª C.E. puede verse en la garantía de la igualdad. Si fuera constitucionalmente admisible que los Estatutos habilitasen a las CC.AA. para dictar normas que incidan sobre el objeto y contenido de la expropiación, se estaría respaldando la posibilidad de que éstas puedan introducir con sus normas elementos extraños que desnaturalicen el concepto de expropiación forzosa. Cuando tal cosa ocurriera, ya no se trataría de una institución única para todos los ciudadanos, sino de tantas instituciones distintas como Leyes autonómicas reguladoras de la expropiación existiesen, situación ésta en la que también se resentiría el principio de seguridad jurídica.

Igualmente, la competencia estatal exclusiva para la regulación de los aspectos procedimentales y garantistas, así como de los criterios de fijación de la indemnización derivan del principio general de igualdad, y específicamente de la garantía del derecho de propiedad, constitucionalmente reconocido en el art. 33. Todo ello exige, como el propio Tribunal ha puesto de relieve, una regulación uniforme de estos aspectos de la expropiación (procedimiento, garantías expropiatorias y criterios para determinación de la indemnización) para la totalidad del territorio del Estado.

---

<sup>20</sup> S.S.T.C. 37/1987, F.J. 6, 17/1990, F.J. 10 y 186/1993. F.J. 2: «la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir».

<sup>21</sup> Sin perjuicio de que la concreción de la *causa expropriandi* requiera de concretos actos administrativos de calificación o similares, siempre que éstos sean exigidos por la propia Ley que define los casos genéricos en que concurra un supuesto de utilidad pública o interés social.

<sup>22</sup> S.T.C. 37/1987, F.J. 6: «Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado, y por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación».

En efecto, si, como es bien sabido, el procedimiento es garantía de la libertad, esta afirmación también es de aplicación cuando se trata del procedimiento expropiatorio. Mediante éste se garantiza que el ataque directo por parte de la Administración Pública sobre el patrimonio del afectado (en definitiva, ataque sobre el derecho de propiedad, constitucionalmente reconocido y amparado) en que el ejercicio de la potestad expropiatoria se resuelve, se ajuste escrupulosamente a los requisitos y límites señalados en la legislación aplicable, concediendo así al afectado la posibilidad de poner de manifiesto posibles vicios en la actuación de la Administración antes de la efectiva desposesión material del bien o derecho.

Tal motivación adicional, entrecruzada con las exigencias del principio de igualdad, conlleva la necesaria uniformidad para todo el territorio en la regulación de los aspectos procedimentales de la potestad expropiatoria y su consiguiente atribución en exclusiva al Estado, tal y como hace el art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.<sup>23</sup>. Sin embargo, podrán las CC.AA regular los aspectos organizativos de cada una de las fases procedimentales del ejercicio de la potestad de expropiar cuando éste se produzca en ámbitos reservados a su competencia, todo ello en virtud de la potestad de autoorganización (art. 148.1.1.<sup>a</sup> C.E. y Estatutos de Autonomía). El mismo criterio de reserva al Estado debe seguirse en la regulación de otras garantías que han de rodear el ejercicio de la potestad expropiatoria, en concreto, el

<sup>23</sup> Poco después de la Sentencia 186/1993, de 7 de junio, el T.C., en su Sentencia 319/1993, de 25 de octubre, tuvo la oportunidad (aunque desaprovechada, como se verá a continuación) de pronunciarse sobre una cuestión relacionada con la distribución de competencias entre Estado y CC.AA. en materia de expropiación aún no resuelta en las Sentencias 37/1987 y 186/1993, a saber, si la necesidad o no de intimación previa al titular de una finca infraexplotada cuando ésta vaya a ser objeto de expropiación, para otorgarle la oportunidad de remediar antes la situación y poder eludir la medida, forma parte de las garantías del procedimiento expropiatorio, y, con ello, si la competencia para su regulación corresponde al Estado y no a las CC.AA.

En 1988, la entonces Audiencia Territorial de Sevilla planteó ante el T.C. la posible inconstitucionalidad del art. 19.1.2.a) L.R.A.And., que prevé la expropiación inmediata y sin previa intimación al titular de aquellas fincas que se declaren como manifiestamente mejorables por no alcanzar el 50% de los índices productivos medios de la comarca fijados por la Junta de Andalucía mediante el correspondiente Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria. En síntesis, y junto a otros motivos de impugnación cuyo relato ahora no interesa, consideraba el órgano *a quo* que el citado precepto andaluz vulnera el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y CC.AA. sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.) en un aspecto distinto de los ya resueltos en la S.T.C. 37/1987: la falta de intimación previa al titular formaría parte, no de la *causa expropriandi* (para cuya definición y regulación sí es competente el legislador autonómico, según se dijo en la S.T.C. 37/87), sino del procedimiento y las garantías expropiatorias, aspecto reservado a la legislación del Estado *ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.* Ésta (L.E.F. y L.F.M.M.) ha previsto obligatoriamente la intimación previa como requisito del procedimiento ordinario a seguir en la expropiación, lo que impediría al legislador autonómico prescindir de este requisito, como hace el art. 19.1.2.a) L.R.A.And., que resultaría así inconstitucional por extralimitación competencial.

El T.C. eludió entrar en el fondo de esta cuestión por razones procesales (lo que motivó sendos votos particulares críticos de los Magistrados don Luis López Guerra y don Rafael de Mendizábal Allende, respectivamente, llegando este último, además, a la conclusión de que el precepto andaluz vulnera el art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.). Parece desprenderse de la fundamentación jurídica de la Sentencia que cuando una cuestión de inconstitucionalidad surge en el marco del recurso preferente y sumario de la Ley 62/78, el parámetro de control a seguir por el T.C. no puede ser otro que sólo y exclusivamente

derecho de reversión de los bienes expropiados a su antiguo propietario cuando no se haya verificado dentro de un determinado plazo el cumplimiento del fin que fundamentó la desposesión.

Igualmente, la reserva al Estado de la regulación de los criterios para fijar la cuantía de la indemnización responde a las exigencias del principio de igualdad y aun del principio de unidad económica. Es posible y hasta legítima la eventualidad de que los bienes y derechos de los ciudadanos admitan una diversa valoración en función de las circunstancias propias de la zona del territorio nacional en que se hallen enclavados. Puede asimismo ocurrir que los casos en los que proceda el ejercicio de la potestad expropiatoria (*causa expropriandi*) y con ello el abono de la necesaria indemnización sean diferentes según la Comunidad Autónoma en que se halle el bien o derecho afectado, e incluso la indemnización puede no alcanzar la misma cuantía en función de las circunstancias del lugar de que se trate, precisamente por esa variación en el valor real de los bienes según su localización territorial. Pero los principios de igualdad y de unidad económica no admiten que los criterios objetivos para valorar el bien expropiado y cuantificar la indemnización varíen según la Comunidad Autónoma en que se lleve a cabo la expropiación<sup>24</sup>. Todo ello da sentido a la exclusión de las CC.AA. y la reserva al Estado de la competencia para reglamentar los criterios de fijación de la indemnización resultante del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.

Aparece, pues, claro que el criterio de distribución de competencias entre Estado y CC.AA. no puede fundarse en la división entre normación básica y normación de desarrollo, en primer lugar porque el art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E. es terminante al establecer una competencia estatal exclusiva para dictar normas sobre expropiación, y, en segundo lugar, porque de acogerse tal distinción, se abriría camino a una hipotética intervención normativa autonómica en la materia que eventualmente podría llegar a desdibujar la unidad de la institución para todo el

---

los preceptos constitucionales reconocedores de derechos fundamentales; por ende, el que la cuestión de inconstitucionalidad fuese planteada en el marco de un recurso preferente y sumario impedía al Tribunal entrar a conocer de una hipotética vulneración del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E.:

«así es preciso reconocerlo... por respetar el propio ámbito de los procesos jurisdiccionales (amparo ordinario *ex* art. 53.2 y amparo constitucional) que tienen su razón de ser en la defensa de determinados derechos fundamentales, defensa procesal que se pondría en riesgo si pudiera impetrarse con éxito para depurar, de modo directo, supuestas inconstitucionalidades ajenas a tal ámbito de protección. Cuanto queda dicho impide, como bien se comprende, entrar ahora a examinar si el art. 19.1.2.a) de la Ley 8/1984 [andaluza de Reforma Agraria] ha vulnerado o no el orden constitucional de competencias que condiciona y limita, dentro del Título VIII de la Norma Fundamental, la legislación sobre expropiación forzosa dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ni tal hipotética contradicción sería, en sí misma, relevante para la resolución del proceso *a quo* (dirigido sólo al amparo de derechos fundamentales) ni tampoco cabría reconocer, en semejante hipótesis, una vulneración "derivada" o "consiguiente" del derecho a la igualdad» (S.T.C. 319/1993, de 25 de octubre, F.J. 5).

<sup>24</sup> S.T.C. 37/1987, F.J. 6: «... la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.<sup>a</sup> impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional...».

Estado, lo que vulneraría diversos principios constitucionales como el de unidad, igualdad o de seguridad jurídica.

Mantiene así el Tribunal el sentido propio que debe atribuirse a la reserva competencial estatal en materia de expropiación, pero a la vez admite que tal institución no constituye un conjunto monolítico cuya normación deba ser retenida en su integridad por el Estado a la vista del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E., ya que ciertos aspectos de la institución pueden ser regulados por las CC.AA. en virtud del principio de autonomía política.

Por tanto, el ámbito de atribuciones de Estado y CC.AA. en materia de expropiación viene definido por vía negativa y mutuamente excluyente: las CC.AA. podrán definir legislativamente nuevos supuestos de utilidad pública o causas de expropiar en materias de su competencia al servicio de sus objetivos y fines públicos, mientras que el Estado retiene la regulación del objeto y contenido de la expropiación forzosa, el procedimiento a que debe someterse su ejercicio como potestad administrativa y los criterios que han de presidir la cuantificación de la indemnización, así como también la definición de nuevas causas de expropiar dentro de su ámbito de competencia.

#### D) EL PROBLEMA DE LA REVERSIÓN DE LAS FINCAS EXPROPIADAS. SUPLETORIEDAD DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE EXPROPIACIÓN

Como es suficientemente conocido, la reversión<sup>25</sup> de los bienes previamente expropiados es el derecho que su antiguo titular adquiere para recuperarlos cuando la medida no ha satisfecho los fines de interés público o utilidad social que pretendía. Esta figura se justifica en que la expropiación es, al igual que las demás potestades administrativas, una acción pública causalizada para la consecución de unas finalidades concretas y legalmente definidas<sup>26</sup>, cuya relevancia para la colectividad legitima el sacrificio del derecho individual de propiedad del sujeto afectado por la misma.

La doctrina ha venido insistiendo en la esencialidad de la reversión como elemento natural e insuprimible de la institución expropiatoria. Como consecuencia de que ésta se configure como una actuación pública causalizada<sup>27</sup>, la no realización de las finalidades que se pretendía alcanzar con ella, o lo que es igual, la ausencia sobrevenida de la causa que legitimaba su ejercicio, la despoja de eficacia (*ex tunc*) a partir de un plazo legalmente definido, e inviste al antiguo titular de los bienes del derecho a solicitar la recuperación de éstos.

<sup>25</sup> Acerca de la naturaleza jurídica y significado del derecho de reversión dentro de la institución expropiatoria, cfr. A. Pérez Moreno, *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967.

<sup>26</sup> A este respecto, cfr. E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, *cit.*, pág. 322.

<sup>27</sup> *Ibidem*.



Trasladando estas consideraciones generales a la L.D. y la L.R.A.And., la primera idea de la que hay que partir es la ausencia de toda mención en ellas a la reversión de las fincas expropiadas cuando no se hayan logrado los fines públicos (esencialmente productivos) que justifican la desposesión de las mismas a sus titulares. Ambas normas sólo hacen referencia a la expropiación como potestad disponible para el respectivo Ejecutivo autónomo en caso de incumplimiento de la función social por infraexplotación, pero no contienen desarrollo sustantivo u orgánico alguno de tal potestad, de modo que no se hace alusión alguna a la eventual reversión de las fincas.

Sin perjuicio de que más adelante se precisen qué normas estatales rigen la reversión, resulta oportuno detenerse a examinar el régimen competencial para la regulación de este derecho, con el fin de averiguar si ésta queda en manos del Estado *ex art.* 149.1.18.<sup>3</sup> C.E. y, siendo así, si todos sus elementos han de ser exhaustiva y exclusivamente objeto de regulación estatal, o si es también admisible algún tipo de intervención normativa autonómica.

Como señalan García de Enterría y Fernández-Rodríguez<sup>28</sup>, la reversión es una más, la última, de las garantías con las que el ordenamiento compensa el sacrificio del derecho de propiedad de los afectados por la expropiación, al encauzar el ejercicio de esta potestad para que no constituya vía de hecho por falta de realización de los fines que perseguía. Si a esta afirmación del carácter garantista del derecho de reversión se le aplican las conclusiones acerca de la distribución de competencias Estado-CC.AA. para dictar normas sobre expropiación que resultan de las S.S.T.C. 37/1987 y 186/1993 (la competencia estatal *ex art.* 149.1.18.<sup>3</sup> C.E. se extiende a la regulación de los elementos procedimentales y garantistas de aquélla), resultará que el Estado es competente para la definición de la reversión y para establecer las principales pautas de su regulación en lo que se refiere a sus modalidades de ejercicio y sus consecuencias jurídicas.

Esta afirmación conduce inevitablemente a cuestionarse si las atribuciones estatales niegan cualquier posibilidad de que las CC.AA. regulen aspectos concernientes a la reversión en aquellas Leyes propias en que creen supuestos expropiatorios específicos, o si por el contrario les es admisible cierto espacio de actuación en la materia. Indudablemente, la competencia estatal comporta el monopolio en la definición de los elementos estructurales de la reversión que la hacen reconocible como tal, de las fases procedimentales que debe seguir su tramitación, de los requisitos para su ejercicio (la no realización de los fines públicos que persiguió la expropiación) y de sus consecuencias jurídicas (la recuperación de la titularidad sobre el bien por parte de su antiguo dueño).

No obstante, no sería rechazable una cierta competencia normativa de las CC.AA. cuando éstas definan en sus Leyes causas de expropiar diversas de las estatales para bienes radicados en su territorio, con el fin de adaptar a las mismas

---

<sup>28</sup> *Op. loc. cit.*

el derecho de reversión de los bienes expropiados. A las CC.AA. les estaría vedado, sin embargo, desnaturalizar la configuración que de dicho derecho haga la legislación estatal hasta el punto de convertirla en una institución no identificable como tal. Sí les estaría permitido adaptarlo a la legislación propia en aquellos aspectos cuya regulación diversa de la estatal no desnaturalice la figura.

Tales aspectos podrían referirse, por ejemplo, a los plazos de ejercicio del derecho, ya que la función social de los bienes, definida por una Ley territorial, puede determinar legítimamente que los fines a satisfacer por el beneficiario de la expropiación puedan ser culminados en un plazo distinto, mayor o menor, que el previsto en la legislación estatal. También podrían las CC.AA. establecer criterios propios para medir el incumplimiento del fin social que justifica la expropiación y, con ello, el nacimiento del derecho a recuperar los bienes. No podrían, sin embargo, alterar el procedimiento establecido en la legislación estatal más allá de las necesarias adaptaciones orgánicas, o señalar consecuencias jurídicas de dicho derecho distintas, pues todo ello vulneraría el art. 149.1.18.<sup>3</sup> C.E.

Así pues, la falta de previsiones específicas en estas Leyes autonómicas acerca de la reversión hace necesaria la búsqueda de las normas aplicables a la misma, para lo cual deberá recurrirse a la legislación estatal por la vía de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 C.E. En este sentido, todos los datos que se desprenden de los recursos de inconstitucionalidad y Sentencias del T.C. analizados en este trabajo parecen indicar que las normas estatales supletoriamente aplicables serán la L.R.D.A. y la L.F.M.M.<sup>29</sup>, dado que éstas también tienen por objeto la definición de la función social de la tierra y las reacciones frente a su incumplimiento, incluyendo supuestos de expropiación por infraexplotación.

El precepto estatal regulador de la reversión de fincas rústicas por incumplimiento de los fines públicos legitimadores de su expropiación es el art. 253 L.R.D.A., que simplifica los requisitos exigidos para el nacimiento del derecho, al reducir de cinco años (art. 64.2 R.E.F.) a uno el plazo para su ejercicio con respecto a las normas generales que lo regulan, los arts. 54 y 55 L.E.F. y los arts. 63 a 70 del Reglamento de ejecución. La correcta inserción del precepto estatal citado en el régimen jurídico de la reversión de fincas expropiadas en virtud de Leyes de las CC.AA. obliga a efectuar las necesarias adaptaciones orgánicas y sustantivas de lo establecido en el art. 253 L.R.D.A.

Desde el punto de vista orgánico, la referencia al I.R.Y.D.A. como incumplidor de los fines de la expropiación debe entenderse hecha para las dehesas a los correspondientes órganos de la Comunidad extremeña (servicios competentes de

---

<sup>29</sup> En la S.T.C. 186/1993, de 7 de junio, F.J. 2, se afirma acerca de la potestad expropiatoria establecida en la L.D. que «el mecanismo expropiatorio previsto en su configuración general coincide, ciertamente con el establecido por la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria (art. 19 y ss.) y a su vez, con el dispuesto por la Ley estatal 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables».

la Consejería de Agricultura) y al Instituto Andaluz de Reforma Agraria (I.A.R.A.) para las fincas andaluzas, o a beneficiarios particulares, cuando los haya. Desde el punto de vista sustantivo, la valoración del incumplimiento de los fines de la expropiación debe tomar como criterio, no el conjunto de acciones previstas en la Ley estatal (concentración parcelaria, adjudicaciones de tierras previamente expropiadas mediante concesión o en propiedad), sino la efectiva falta de realización del programa de obligaciones inherentes a la función social de la propiedad que las Leyes andaluza, extremeña o cualesquiera otras de las CC.AA. establezcan (cuotas de productividad, Planes de Mejora, etc.).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

De las S.S.T.C. 37/87, de 26 de marzo y 186/1993, de 7 de junio, se deriva una línea jurisprudencial clarificadora en cuanto a la distribución de competencias normativas sobre expropiación forzosa entre el Estado y las CC.AA. Su virtualidad radica en delimitar los ámbitos de actuación recíproca entre aquél y éstas cuando de lo que se trata es, no de hacer uso de la expropiación como potestad administrativa en casos concretos (lo que es posible para todas las Administraciones superiores, entre ellas, las de las CC.AA.), sino de dictar normas generales que de un modo u otro incidan sobre la institución expropiatoria.

Como se acaba de ver, el T.C. ha permitido que las CC.AA. puedan definir en sus Leyes supuestos específicos de expropiar, distintos y adicionales a los previstos en la legislación del Estado. Hay que subrayar, sin embargo, que el T.C. no otorga con ello carta de naturaleza a un título competencial específico sobre expropiación forzosa para las CC.AA.; tal cosa supondría contrariar expresamente la literalidad del art. 149.1.18.<sup>ª</sup> C.E. que, como se ha visto, enuncia una competencia exclusiva en favor del Estado.

Para el Tribunal, la definición de causas de expropiar en Leyes de las CC.AA. es constitucionalmente admisible siempre que ello resulte ser consecuencia –o presupuesto– del ejercicio de competencias sobre otros ámbitos materiales diversos de la expropiación, previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía (Agricultura y Ganadería, Reforma Agraria, etc.). De acuerdo con este planteamiento, las CC.AA. no estarían ejercitando en tales casos una hipotética competencia sobre expropiación forzosa, sino competencias sobre otras materias, cuyo desenvolvimiento puede requerir la definición de nuevas y específicas causas de expropiar.

El T.C. huye así de interpretaciones agotadoras y puramente literales del art. 149.1.18.<sup>ª</sup> C.E. Por el contrario, las Sentencias 37/1987 y 186/1993 tienen como telón de fondo la lógica propia del Estado de las Autonomías, y en especial la posibilidad de que una misma actuación pública, como la configuración legislativa de supuestos expropiatorios, pueda llevarse a cabo desde el ejercicio de títulos competenciales diversos, tanto del Estado como también –lo que es importante subrayar– de las CC.AA.

En otras palabras, por «expropiación forzosa» en el sentido del art. 149.1.18.<sup>a</sup> C.E. el Tribunal parece entender «procedimiento expropiatorio» y «criterios para la fijación de la indemnización», excluyendo de la reserva competencial estatal a las causas de expropiar, lo que permite por tanto que las CC.AA. puedan configurar supuestos expropiatorios especiales en sus Leyes, aunque con la matización de que ello debe ampararse en algún título competencial autonómico

Sin embargo, la solución apuntada adolece del casuismo que es propio de toda decisión jurisprudencial. Pese a que en este trabajo se haya propuesto un intento de generalización de lo que es no es sino la solución dada a dos casos concretos de contenido similar (los de la L.R.A.And. y la L.D.), la resolución de los conflictos que en este terreno pueden plantearse sólo puede venir por vía casuística; por esta razón, el esquema de distribución de competencias trazado en páginas anteriores es en buena medida genérico y abstracto.

El legislador puede contribuir a clarificar el terreno, delimitando expresamente las facultades que corresponden a Estado y CC.AA. en relación con la expropiación (por ejemplo mediante una cláusula que formalice lo que el Tribunal ha dicho en estas dos Sentencias, esto es, que las CC.AA. pueden definir, en el ejercicio de sus competencias, supuestos expropiatorios específicos). No obstante, la última palabra queda siempre en manos del T.C., con ocasión de los concretos conflictos de competencia que puedan plantearse sobre este tema, en su condición de garante último del orden de distribución de competencias entre Estado y CC.AA., dada su calidad de supremo intérprete y defensor de la Constitución.

## **I.3 DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO**

### **LA LEGITIMACIÓN EN EL NUEVO REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO EN LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS**

Por el Dr. CLEMENTE CHECA GONZÁLEZ  
*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.*  
*Universidad de Extremadura*