

LA INVALIDEZ SOBREVENIDA EN LA CAUSA EXPROPIATORIA

(A propósito de la línea Aragón-Cazaril)

JOSÉ MARIA GIMENO FELIU

SUMARIO: I. La causa expropiatoria como vínculo al ejercicio de la potestad expropiatoria: su configuración como carga legal. II. El incumplimiento de la causa expropiatoria: un supuesto de invalidez sobrevenida. III. Un reciente ejemplo de invalidez sobrevenida en la causa expropiatoria: la línea de alta tensión Aragón-Cazaril.

I. LA CAUSA EXPROPIATORIA COMO VINCULO AL EJERCICIO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA: SU CONFIGURACION COMO CARGA LEGAL

Es suficientemente conocido que todo ejercicio de la potestad expropiatoria de los poderes públicos debe estar condicionado a la consecución de un interés público (1), de tal manera que lo realmente trascendente en toda operación ablativa, por el sacrificio que comporta en los derechos de los particulares, es el cumplimiento efectivo de la *causa expropriandi*, caracterizada, como indican los arts. 33.3 de nuestra Constitución y 1 y 9 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) por las notas de la utilidad pública o el interés social (2). El elemento causa-fin a que haya de afectarse el bien expropiado es, en consecuencia, la cobertura esencial para el correcto ejercicio de esta potestad administrativa, que presenta como característica singular el que se inserta en el procedimiento expropiatorio de modo indefinido, no siendo suficiente que concurra en el momento inicial de su apertura: es preciso que la transformación ulterior del bien o derecho expropiado responda a la finalidad

(1) Téngase en cuenta, como recuerda el profesor BERMEJO VERA, que es ésta una de las potestades administrativas más enérgicas lo que aconseja necesariamente que se cumplan de la mejor forma posible los requisitos y condiciones bajo los que debe utilizarse. *Derecho Administrativo. Parte Especial*, (Dir.), Civitas, Madrid, 1994, p. 80.

(2) Utilidad pública e interés social que se constituyen en los presupuestos constitucionales que permiten afectar al contenido esencial del derecho de propiedad. Presupuestos que, claro está, requieren concreción para cada supuesto expropiatorio.

que *ab initio* justificó el ejercicio de la potestad expropiatoria (3). Como bien afirma el profesor garcia de enterría «toda expropiación queda vinculada al destino invocado como causa expropiatoria. El beneficiario queda gravado con la carga de realizar ese destino, y de esta realización pende en definitiva la validez de la expropiación misma, en cuanto su incumplimiento inviste al sujeto expropiado de un derecho de retrocesión» (4). Por ello, en nuestro ordenamiento jurídico, cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que motivó la expropiación, cuando hubiere alguna parte sobrante de los bienes expropiados o cuando desapareciese la afectación de éstos, el primitivo dueño o sus causahabientes pueden recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando al beneficiario de la expropiación de su justo precio, tal y como disponen los arts. 54 LEF y 63 de su Reglamento (REF) (5).

La causa expropiatoria se presenta así como presupuesto esencial de todo procedimiento expropiatorio; presupuesto del que forman un todo único el elemento causa y elemento fin presentes en la estructura de todo acto administrativo. Unicidad de ambos elementos que ha sido cuestionada recientemente por un sector doctrinal (ALEGRE AVILA y GARCÉS SANAGUSTÍN) que defienden la distinción entre causa y fin del negocio jurídico expropiatorio por considerar que esta identificación causa-fin supone una excepción injustificada a la caracterización ordinaria de la estructura de los actos administrativos (6). Se acepta, en suma, la conocida fundamentación defendida ya hace años por el profesor GARRIDO FALLA al considerar que en materia de expropiación forzosa entra en funcionamiento el elemento causa a través de la institución de la reversión al particular de los terrenos que se le

(3) Característica que se presenta como absolutamente consustancial al ejercicio de la potestad expropiatoria. Vid., por todos, BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo...*, ob. cit., p. 82; y LAVILLA RUBIRA, en el libro col dirigido por Santamaría Pastor y Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Ceura, Madrid, 1989, p. 639.

(4) GARCIA DE ENTERRIA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, (reimpresión del original de 1956), Madrid, 1984, pp. 63-64.

(5) En relación a la concreta fundamentación y contenido de este derecho me remito a mi estudio *El derecho de reversión en la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1996.

(6) ALEGRE AVILA, «El derecho de reversión en las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», RAP núm. 132, 1993, pp. 257-261. Es a partir de esta disociación causa-fin a partir de la que ALEGRE construye su planteamiento para justificar dogmáticamente -y aquí aparece la paradoja- la reversión expropiatoria como incumplimiento del fin (y no la causa), siendo paradigmática, a su entender, la formulación del art. 63. a) Reglamento de Expropiación Forzosa. Criterio del que también participa (aunque con reflexiones posteriores diferentes) GARCÉS SANAGUSTÍN, «El derecho de reversión: naturaleza jurídica y límites a su ejercicio», en el número 8 de esta REVISTA, (pp. 11-12 del texto original).

expropiaron y no fueron utilizados en la obra pública proyectada, o ésta no se realizase (art. 54 LEF) (7). La nota principal de esta argumentación parte de entender que la identificación que realizan de ambas tanto la LEF como el REF supone una excepción, a su juicio no suficientemente justificada, a la caracterización ordinaria de la estructura de los actos administrativos, además de no cohonestarse debidamente con la sustantivización que en Derecho Administrativo tiene el fin, entendido como la consecución del interés público en cada caso plasmado en la norma (8).

No obstante, pese a la sugerencia del razonamiento, la premisa de la que se parte -disociación entre causa y fin- no puede ser aceptada, pues en el negocio expropiatorio, como bien ha explicado el profesor GARCIA DE ENTERRIA, hay una clara identidad entre ambos conceptos (9). Así lo ha defendido incluso el profesor GARRIDO FALLA, rectificando sus planteamientos iniciales, diciendo que «tiene razón GARCIA DE ENTERRIA cuando afirma que en relación con la expropiación forzosa fin y causa no son sino dos aspectos de un mismo fenómeno. La distinción por nosotros realizada entre el elemento causa y elemento fin se refiere estrictamente a los actos administrativos y es una consecuencia del análisis jurídico a que hemos sometido la estructura de estos actos. Ahora bien, el problema varía cuando lo que se examina es la justificación de un instituto administrativo globalmente considerado como es la expropiación forzosa» (10). O sea, la causa expropiandi se conforma por la unión indisoluble de la causa y el fin del procedimiento expropiatorio.

(7) Para GARRIDO, en la expropiación, la causa viene dada por la efectiva necesidad que la Administración tiene de un bien de propiedad particular; el fin, en cambio, consiste en la posibilidad de realizar una obra pública, establecer una empresa pública o, genéricamente, satisfacer un interés público o social. Si la Administración declarase el interés público o social sin que éste existiese efectivamente, el acto expropiatorio estaría afectado de desviación de poder (en cuanto supone vicio en el fin); si la Administración ocupase bienes no necesarios al fin de la expropiación, o ésta se hiciese innecesaria por no realización de la obra o porque la realización de ésta demostró que tales bienes no tenían porque ser expropiados, el vicio será de la causa, siendo acusable a través de la reversión. «Los motivos de impugnación del acto administrativo», RAP núm. 117, 1955, pp. 51-52, en la nota 80.

(8) ALEGRE AVILA, «El derecho de reversión...», ob. cit., pp. 261-262.

(9) GARCIA DE ENTERRIA, saliendo al paso del primer planteamiento de GARRIDO, insiste en que en la materia expropiatoria la distinción causa-fin es innecesaria y puede confundir. Así, por relación a una expropiación concreta, se trata claramente de dos aspectos del mismo fenómeno. *Los principios...*, ob. cit., pp. 62-63, en nota 48.

(10) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 215, en nota 50.

Causa expropiatoria que se presenta, por otra parte, como el presupuesto esencial de toda expropiación forzosa, lo que significa que la adquisición de bienes o derechos a través de esta potestad se realiza en todo caso con la obligación de afectarlo al fin que ha actuado como causa-fin de la expropiación (11). Afectación al interés general que debe considerarse como elemento jurídico de sustantividad y relevancia propia, y que -como ya defendiera PEREZ MORENO-, se configura técnicamente como «carga legal» (12). Según esta caracterización la Administración y el beneficiario se encuentran en una situación jurídica subjetiva pasiva de deber, de realizar determinada conducta en interés público (13), de tal manera que su incumplimiento supone la pérdida del derecho a utilizar esos bienes o derechos expropiados para cuya utilización esa afectación es requisito imprescindible, procediendo en caso contrario el reintegro.

Dado el marcado carácter finalista de la expropiación, de no satisfacerse efectivamente el cumplimiento de la *causa expropriandi*, entran en funcionamiento los mecanismos legales previstos como reacción a ese incumplimiento: procederá la devolución de los bienes y derechos expropiados si esa fuera la intención del expropiado. En este caso la exigencia de devolución es correcta, pues una carga se comporta como una condición que, de incumplirse, supone la posibilidad de exigir el reintegro de la misma previa la oportuna «recompensación» de valores (14). Incumplimiento de la carga que no tiene porque ser culpable: basta que objetivamente se dé para que se abra la posibilidad de una resolución *ex nunc* de los efectos del negocio jurídico expropiatorio, invistiendo al expropiado de una potestad de readquirir, o resta-

(11) Vid. PEREZ MORENO, *La reversión en materia de expropiación forzosa*, IGO, Sevilla, 1967, pp. 124-125; y DE LA CUETARA, *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 428.

(12) PEREZ MORENO, *La reversión...*, ob. cit., pp. 133-136. Ello es así porque, opina, que es de esencia a toda expropiación la adquisición de bienes o derechos afectados a un fin de relevancia causal (utilidad pública o interés social), previo, previsto e inmodificable. (Este autor sigue, en cierta manera la doctrina del profesor GARRIDO FALLA en su conocido trabajo «El régimen administrativo de la propiedad privada», RDPPr, 1959, pp. 457 y ss.).

(13) Un ejemplo similar, que puede servirnos de modelo de referencia es la subvención, que esta afectada también al cumplimiento de una carga (por todos, vid. FERNANDEZ FARRERES, *La subvención: naturaleza y régimen jurídico*, IEF, Madrid, 1983, pp. 251 y ss.; y GAYA SICILIA, «Condición», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 1373-1377).

(14) Por ello, no puede hablarse de revocación (no existe ningún vicio que justifique esta figura) sino simplemente de mero cese de validez.

blecer, los bienes o la situación jurídica económica alterada por la expropiación (15).

En cualquier caso, si es el incumplimiento de la causa expropiatoria lo que justifica la institución reversional, una cosa bien distinta es determinar cuando se incumple la misma, en la medida que, desde una perspectiva constitucional que supedita toda la riqueza nacional al interés general (art. 128 CE), resulta insostenible una posición «rígida» que limite o constriña la *causa expropriandi* a la declaración inicial entendiéndose que no puede cambiar el contenido concreto pues entonces se incumpliría la carga. Creo que se trata de una visión excesivamente garantista del instituto expropiatorio pues en nada se afecta al interés general (que incluso puede ser beneficiado) por un cambio de afectación del bien a otro interés público o utilidad pública. En este caso, pese a lo que se viene sosteniendo a partir del tenor literal de la LEF, debe entenderse que en nada se afecta a la carga de esa expropiación (ni, por tanto, al contenido esencial del derecho de propiedad) por lo que, no existiendo incumplimiento de la causa expropiatoria no debe proceder el ejercicio de un derecho de reversión (16).

II. EL INCUMPLIMIENTO DE LA CAUSA EXPROPIATORIA: UN SUPUESTO DE INVALIDEZ SOBREVENIDA

El principal efecto derivado del incumplimiento de la causa expropiatoria es, como se ha visto, que surge la posibilidad tanto de exigir tanto la reversión de los bienes o derechos expropiados como declarar la extinción de servidumbres constituidas al efecto. Efecto que encuentra su fundamentación dogmática en la aparición sobrevenida de un vicio de validez. Esta es la posición defendida ya hace tiempo por el profesor GARCIA DE ENTERRIA (aceptada por la mayoría de la doctrina), según la cual esta «invalidéz sucesiva» sobreviene a la expropiación por desaparición del elemento esencial de la causa (17). Fundamentación aceptada mayoritariamente tanto por nuestros

(15) PEREZ MORENO, *La reversión...*, ob. cit., pp. 144-145.

(16) Así sucede, por lo demás, en el Ordenamiento francés (por todos, J. LEMASAURIER, *Le droit de l'expropriation*, Economica, Paris, 1995, p. 501-503) o en el italiano (D. SORACE, «*Espropriazione per pubblica utilità*», en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Turín, 1991, p. 191) Vid. al respecto, con más detenimiento, mi estudio *El derecho de reversión...*, ob. cit., pp. 27-45.

(17) GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ (*Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1993, p. 323). Esta opinión es también compartida, entre otros, por BERMEJO VERA («Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vi-

Tribunales contencioso-administrativos (18), como por Tribunal Constitucional, como lo demuestra la Sentencia 67/1988, de 18 de abril (en relación otra vez al caso RUMASA):

«Por ello, la reversión se ha caracterizado dogmáticamente como una especie de invalidez sobrevinida de la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la misma, la causa de utilidad pública o interés social de que habla el art. 33.3 C.E. Sería esta cesación sobrevinida de la causa, la que permitiría que la expropiación perdiera sus efectos y la retrocesión del bien a aquel a quien le fue expropiado. El decaimiento o desaparición de la utilidad pública o interés social, la extinción de la propia causa expropiatoria, hacen nacer el derecho de reversión a través de cuyo ejercicio el particular podría recuperar su anterior propiedad. En otras palabras, de acuerdo al art. 54 LEF y al art. 63 Rgto. la reversión aparece y procede con toda su fuerza de retrocesión si se incumple el destino causal de la expropiación, si claudica, se incumple o desaparece la causa. Si no ha habido fracaso en la operación expropiatoria, si se satisface la causa expropiatoria, el derecho de reversión no tiene oportunidad de desplegarse, ni posibilidad de surgir en cuanto que no haya habido incumplimiento de esa causa» (cursiva nuestra).

gente», Documentación Administrativa núm. 222, 1990, p. 196; CARRETERO PEREZ (*Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Santillana, Madrid, 1966, p. 158); LOPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo*, vol. II, PPU, Murcia, 1989, p. 592; R. PARADA, *Derecho Administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 660; PAREJO ALFONSO, en el libro col. *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 348; RODRIGUEZ-ARANA, «La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista Jurídica de Navarra* núm. 7, 1989, p.219.

(18) Vid., por ejemplo, la STS de 5 de octubre de 1993 (Arz. 7186), que afirma: «el derecho de revisión, o también llamado derecho de retrocesión de los bienes expropiados quedó establecido ya en el art. 43 L. 10-1-1879, mantenido en el art. 72 Rgto. 13-6-1879, reiterado en los arts. 59 y 60 Rgto. 10-3-1881, reproducido en los arts. 60 y 61 Rgto. 10-2-1891, regulado por la L. 24-7-1918, y vigente hoy en día por imperativo de los arts. 54 y 55 LEF, de 16-12-1954, así como, por los arts. 63 y sigs. de su Rgto. 26-4-1957, estando configurado por la doctrina científica más autorizada como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una "invalidez sobrevinida" a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciera la afectación, pudiendo en tales casos, el primitivo dueño o sus causahabientes, recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio, según se señala en el art. 54 LEF, por lo que siendo la desaparición, del elemento esencial de la causa, la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión, se hace preciso examinar, la causa expropiandi que motivó la expropiación de la que se hace derivar el derecho de reversión postulado por la parte actora» (cursiva nuestra).

Este mismo parecer es el que mantiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Aragón de 29 de septiembre de 1992, en la que acepta como explicación de la reversión (a la que tiene como última garantía del expropiado) la teoría de la invalidez sucesiva sobrevinida por desaparición del elemento esencial de la causa.

Esta fundamentación se cimenta a partir de la conocida construcción del gran jurista italiano S. ROMANO, según la cual el concepto de invalidez sucesiva comporta lo siguiente (19):

a) un acto que, en un primer momento consta de todos sus elementos necesarios y no tiene ningún vicio que comprometa su existencia;

b) que, en un segundo momento, alcanza un vicio o defecto que sea realmente tal y no se resuelva en un simple obstáculo a su eficacia;

c) que, a consecuencia de ello, el acto devenga nulo o anulable.

Y los supuestos que la originan pueden ser diversos (20). Uno de ellos se refiere a la mutación de la ley o de la norma jurídica. Otro hace referencia a los actos en los que los requisitos de validez no sólo subsisten el momento de la formación sino que perduran indefinidamente (por ejemplo -con poca importancia en nuestra disciplina- la capacidad jurídica del autor del acto). Una tercera hipótesis es que para que perdure la validez del acto es necesario que perduren ciertos requisitos o elementos más o menos implícitos como puede ser el fin. En este caso (en el que podría encajar el incumplimiento de la causa expropiandi) la Administración tiene la obligación de extinguir, sustituir o modificar el acto así invalidado (21).

Como se ve, la distinción entre los conceptos de validez o eficacia juegan en esta figura gran importancia, tal y como en España pusiera de relieve el profesor SANTAMARIA PASTOR (22). La invalidez es una calificación puramente teórica, derivada de la constatación de desajuste entre la estructura real del acto y la estructura del tipo normativo; en tanto la ineficacia, en sentido estricto, es un dato exclusivamente empírico, derivado de la comprobación de que, de hecho, el acto en cuestión no ha producido efectos, con independencia del origen de dicha circunstancia. No existe, pues, una correlación automática entre validez y eficacia, de un lado, y entre invalidez

(19) S. ROMANO, *Scritti Minori*, vol. II, Giuffrè, Milán, 1990, pp. 397 y ss. M.S. GIANINI parece aceptar también esta figura, aunque utilizando como sinónimo el término eficacia, distinguiendo a su vez entre ineficacia sobrevinida originaria (que tendría efectos *ex tunc*) frente a los casos en que es no originaria (con efectos *ex nunc*). *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1988, p. 712. Con más detalle me remito a mi monografía *El derecho de reversión...*, ob. cit., pp. 89-93.

(20) S. ROMANO, *Scritti Minori*, ob. cit., pp. 403-404.

(21) Obsérvese que esta hipótesis es distinta de aquella en la que las circunstancias no invalidan el acto, sino que lo hacen ineficaz, en cuyo caso el acto no sería objeto de anulación porque no se encontraría viciado en modo alguno.

(22) Me refiero a la monografía *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975, pp. 157 y ss.

e ineficacia de otro (23). Las consecuencias jurídicas de la teoría de la invalidez sucesiva en la causa expropiatoria servirían para explicar los efectos ex nunc del derecho de reversión, es decir, que no se condena la validez originaria de la expropiación (24).

A tenor de todo lo expuesto, al margen de la concreta polémica sobre su operatividad (25), puede afirmarse que es, sin duda, la construcción de la invalidez sobrevenida la que mejor responde a la concreta problemática sobre

(23) Vid. SANTAMARIA PASTOR, *La nulidad...*, ob. cit., pp. 159-160; y BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 52-58. El acto inválido, como ponen de relieve estos autores, no es incapaz de producir efectos jurídicos; sino que tiene una eficacia claudicante: el perjudicado por sí mismo puede instar a su eliminación y, viceversa, nadie puede exigir jurídicamente su mantenimiento y consagración explícita. Esta observación puede verse también en S. ROMANO, *Corso di Diritto Amministrativo*, Cedam, Padua, 1932, p. 274.

(24) Vid., GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, ob. cit., p. 323. Puede parecer que este planteamiento tiene elementos de coincidencia con la hipótesis que configura al incumplimiento de la causa expropiandi como una condición resolutoria de Derecho Público (entre otros, PERA VERDAGUER, *Expropiación forzosa*, Bosch, Barcelona, 1992, pp. 432-433; y LOPEZ-NIETO Y MALLO, *Manual de expropiación forzosa*, Bayer Hermanos SA, Barcelona, 1994, p. 127) a partir de ciertas palabras del propio profesor GARCIA DE ENTERRIA al afirmar que en la reversión expropiatoria «no hay, pues, anulación de la expropiación, sino mera cesación de sus efectos, resolución de la misma, la cual habilitaría mediante una retransmisión de signo contrario a la inicial mediante una devolución recíproca de prestaciones -art. 1123 CC-». Se trata, sin embargo, de una coincidencia aparente pues en el fondo, la configuración del profesor GARCIA DE ENTERRIA es radicalmente opuesta a la misma, ya que implica una resolución del negocio jurídico expropiatorio que, en principio, no se somete a condiciones.

(25) De cualquier manera, esta construcción de la invalidez sobrevenida ha sido objeto de una gran polémica en Italia. Así, por ejemplo, para A. SANDULLI (*Manuale di Diritto Amministrativo*, vol. II, Jovene Editore, Nápoles, 1989, pp. 699-691), no hay nunca «invalidez sucesiva» si ésta no tiene efectos ex tunc, lo que, en definitiva, significa rechazar la aportación de S. ROMANO. Opinión ya defendida con anterioridad por G. ZANOBINI (G. ZANOBINI, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1950, pp. 404-405), para quien el que sobrevengan nuevos hechos no puede influir en la validez del acto administrativo, tratándose en estos casos más bien de una derogación del acto administrativo. En esta misma línea A. PIRAS («Invalidità», en Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, vol. XXII, 1972, pp. 608-609) sostiene que el derecho positivo no consiente en aplicar a la teoría de los procedimientos administrativos la categoría -ya dudosa en la Parte general- de la «invalidez sucesiva». En su opinión, la anulabilidad debe ser restituida a su esencia, que reside en el momento de su formación, en el momento que adquiere relevancia jurídica y fuerza imperativa. En consecuencia, la modificación de la Ley o de la calificación jurídica del objeto del acto, la modificación de la disciplina legal o el venir a menos de uno de los presupuestos necesarios del procedimiento, en la medida que no son circunscribibles al momento de la formación del acto, no abre un nuevo término de impugnación. Por ello, según este autor, «no se ve de que sirve hablar de ilegitimidad sobrevenida cuando no sirve para explicar ningún efecto retroactivo, cuando a lo que da lugar es a una caducidad (o ineficiencia)».

consecuencias del incumplimiento de la causa-fin de la expropiación (por no realizarse o realizarse una obra o fin distinto al inicialmente previsto) en la medida en que concurren los tres presupuestos anteriormente mencionados:

a) existe un acto, la declaración de utilidad pública y la consiguiente expropiación, que, en un primer momento consta de todos sus elementos necesarios y no tiene ningún vicio que comprometa su existencia (26). Es decir, la declaración del fin público y el posterior procedimiento expropiatorio ha respetado todo los trámites normativos existentes;

b) que, en un segundo momento, sobreviene un vicio o defecto que es realmente tal y no se resuelve en un simple obstáculo a su eficacia. Este vicio afecta a la validez (y no a la eficacia, insisto) de la declaración de utilidad pública por no realizarse el mismo o realizarse otro distinto, de tal manera que dicha actuación (que puede ser inactividad) en cuanto no satisface interés general, deviene ilegítima por vulneración de la Ley en su elemento teleológico (27);

c) que, a consecuencia de esta falta de legitimidad sobrevenida (pues sí existía en un primer momento), el acto de la declaración de utilidad pública, donde reside el elemento finalista de la decisión expropiatoria, debe ser anulado, al entenderse «caducada» la causa expropiatoria (28).

Esta invalidez sobrevenida supone, en definitiva, la aparición de un vicio de anulabilidad en la causa-fin de la expropiación, que comporta su anulación (y procedencia, en su caso, del derecho de reversión) a partir del momento en que se solicita la misma, pudiendo, hasta ese momento, continuar produciendo efectos jurídicos (29). Facultad que se configura como un derecho, so-

(26) Como recuerda M.S. GIANNINI, en toda expropiación forzosa existen dos subprocedimientos (autónomos y sucesivos): una de declaración de utilidad pública y otro de realización del efecto ablativo. *Diritto Amministrativo*, ob. cit., p. 1149.

(27) Por ello, dicha actuación resulta contraria al interés general -y, por ende al ordenamiento jurídico- por lo que se deberá proceder a su anulación por los órganos jurisdiccionales. Sobre el concreto papel de los tribunales en el control del interés general vid. el reciente trabajo del profesor GARCIA DE ENTERRIA «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», REDA núm. 89, 1996, pp. 69-89.

(28) Así lo entienden J. M. AUBY/ R. DUCOS-ADER/ J.C. GONTHIER, *L'expropriation*, Sirey, Paris, 1968, p. 77, en nota; y F. TIRELLI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milán, 1995, p. 119.

(29) Esta consideración de invalidez sobrevenida supone una reacción sancionadora del ordenamiento contra los efectos potenciales o reales del acto no ajustado a la norma. Vid. SANTAMARIA PASTOR, *La nulidad...*, ob. cit., p. 163.

metido al concreto régimen de Derecho público, que encuentra su fundamento en ser técnica de compensación tanto al inicial sacrificio sufrido por el expropiado, como del interés público que justificó el ejercicio de dicha potestad (30).

III. UN RECIENTE EJEMPLO DE INVALIDEZ SOBREVENIDA EN UN PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: LA LÍNEA DE ALTA TENSION ARAGON-CAZARIL

Un ejemplo de invalidez sobrevenida en la causa expropiatoria lo encontramos recientemente en el discutido procedimiento seguido para la construcción del trazado de la línea de electricidad de alta tensión Aragón-Cazaril. Procedimiento que tiene su origen en el Proyecto aprobado a finales de 1984 que tenía por objeto la realización de una línea en alta tensión (se trataba, concretamente, de una línea de doble velocidad de cuatrocientos mil voltios) que interconectase a España y Francia a través de los Pirineos. Dicha línea, cuyo concreto trazado, debe decirse, no fue nunca meticulosamente es-

Vid. GARCIA DE ENTERRIA, *Curso de Derecho Administrativo*, ob. cit., pp. 322-323. Como señala este autor, cuando desaparece la causa que justificó la privación imperativa por una Administración de un bien, ésta se revela innecesaria, por lo que la Ley habilita al expropiado (para restringir los efectos odiosos de toda expropiación) a recuperar ese bien que permanece sin causa formal alguna en poder del beneficiario. Esta opinión es también defendida por MUÑOZ MACHADO, *Expropiación y Jurisdicción*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, pp. 24-25; y RODRIGUEZ ARANA, «La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», ob. cit., p. 211.

(30) En esta facultad que se otorga al expropiado se encuentra también interesada la comunidad jurídica tanto directa como indirectamente. Directamente porque puede permitir reintegrar en las arcas públicas las cantidades gastadas inicialmente en la expropiación; indirectamente, porque permite garantizar el orden patrimonial de la sociedad frente a la acción administrativa conformadora de los derechos de los ciudadanos. Al respecto, vid. PEREZ MORENO, *La reversión...*, ob. cit., p. 143; BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 86 y 101, y GARCIA-TREVIJANO GARNICA, «Cambio de afectación de los bienes expropiados», RAP núm. 107, 1985, p. 162. En consecuencia, para el caso en que, después de cierto tiempo, se haya cumplido la obra o el fin de utilidad pública previsto (debiendo entenderse que la expropiación ha quedado perfeccionada), el derecho de reversión que otorga la LEF al expropiado no puede encontrar su fundamentación en la teoría de «invalidez sobrevenida», puesto que en ningún momento podrá justificarse la existencia de algún motivo de invalidez (o anulabilidad), dado que se ha cumplido con la afectación que conlleva todo procedimiento de carácter ablativo (de tal manera que en modo alguno puede hablarse de anulación del primer negocio jurídico). En este caso nos encontramos con que, una vez realizada la obra o el fin, el negocio jurídico, o más concretamente la causa expropiatoria, deviene ineficaz (que no inválida). Siguiendo la conceptualización formulada por M. S. GIANNINI (*Diritto Amministrativo*, ob. cit., p. 712) podríamos decir que se trata de una «ineficacia sobrevenida no originaria» (en la que los efectos que produce son ex nunc). Vid. GIMENO FELIU, *El derecho de reversión...*, ob. cit., pp. 102-103.

pecificado, planteo importantes reacciones de las personas, pueblos e instituciones afectados, al considerar que el trazado pretendido, no consensuado, afectaba gravemente al potencial económico del Pirineo aragonés y de la zona de los Monegros en cuanto implicaba una gran degradación del medio ambiente (31). Sin embargo, el Gobierno de la Nación decidió, previa declaración de utilidad pública mediante Real Decreto de 17 de enero de 1989, conceder el permiso de construcción de esta línea el 13 de junio de 1990 (32). Declaración de utilidad pública que fue origen de impugnación, resuelta por una controvertida Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1994 (33). El 20 de octubre de 1995, el Gobierno español aprobaba el proyecto de ejecución del tendido eléctrico, pareciendo ya como inevitable la construcción definitiva de la línea (34).

Sin embargo, y contra todo pronóstico, el 1 de febrero de 1996 (después de la Resolución del 11 de enero de 1996 del Tribunal Administrativo de Burdeos, que confirmaba la legalidad del permiso de construcción de la línea y su compatibilidad medioambiental), el Primer Ministro de Francia anunció su decisión de no autorizar la construcción de la controvertida línea de alta tensión de electricidad entre Francia y España denominada Aragón-Cazaril (35). Decisión que va a tener un importante alcance procedimental en España, dado

(31) En un Informe interdisciplinar (dirigido por A. BIARGE y T. DIAZ) se analizaba el concreto trazado, proponiendo, desde la perspectiva coste-beneficio, una modificación del trazado en función de consideraciones ambientales, sociales, técnicas y de salud pública. *Línea de transporte de energía eléctrica Aragón-Cazaril*, DGA, Zaragoza, 1990.

(32) A su vez, en Francia, su Ministro de Industria aprobaba el Decreto por el que se declaraba la utilidad pública de la línea, y que fue confirmada por el *Conseil d'Etat* en abril de 1994.

(33) Sobre las argumentaciones de los demandantes en el recurso, así como sobre el concreto fallo del Tribunal Supremo pueden consultarse, respectivamente, los trabajos de LOPEZ RAMON «Dictamen sobre la declaración de utilidad pública de la línea eléctrica Aragón-Cazaril», en su libro recopilatorio *Informes Jurídicos sobre Protección de la Naturaleza*, DGA, Zaragoza, 1993, pp. 103-118; y «Consideraciones sobre la incidencia del trazado de las líneas eléctricas en el Derecho español», *Revista de la Asociación de Derecho Ambiental Español*, núm. 0, 1996, pp. 39-55.

(34) A pesar de ello el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón acordó impugnar ante el Tribunal Supremo dicha resolución. Sobre los principales argumentos puestos a disposición del Gobierno aragonés me remito al Dictamen de OLIVAN DEL CACHO, «Mecanismos jurídicos que pueden ser utilizados por la Diputación General de Aragón en relación al trazado de la llamada línea de alta tensión Aragón Cazaril», RArAP núm. 6-7, 1995, pp. 635-653.

(35) Decisión muy alabada por LOPEZ RAMON («Consideraciones...», ob. cit., p. 54) a la que califica de «benemérita, digna de galardón y elogio», en cuanto evita la alteración irreversible de preciados paisajes pirenaicos y de modos de vida tradicionales. Por contra, esta misma

que esta resolución francesa hace que carezca de sentido el procedimiento expropiatorio iniciado en España al efecto, en la medida en que puede hablarse, en conexión con lo expuesto en los apartados anteriores de este trabajo, de una invalidez sobrevenida de la causa expropiatoria, que tiene por principal efecto, una vez declarada además, dejar sin efecto el procedimiento de construcción del trazado de la línea, pudiendo tras la previa solicitud de los interesados (demostrando un interés legítimo) los particulares afectados solicitar el derecho de reversión de los bienes y derechos expropiados así como la extinción de las servidumbres (36). Y ello porque la causa-fin que justificó este procedimiento expropiatorio ha perdido su sentido inicial: permitir la interconexión eléctrica entre Francia y España.

Concurren, por tanto, los tres requisitos necesarios para que pueda hablarse de invalidez sobrevenida del procedimiento expropiatorio: la inicial declaración de utilidad pública (y la consiguiente expropiación), ha convalidado, en un inicio, con todos sus elementos necesarios sin la presencia de ningún vicio que comprometa su existencia. En un segundo momento, por desaparición del elemento teleológico que necesariamente acompaña a este procedimiento ablativo, sobreviene un vicio o defecto de validez (que no se resuelve en un simple obstáculo a su eficacia) por no poderse llevar a cabo el interés público, de tal manera que dicha declaración, en cuanto deja de satisfacer al interés general deviene en ilegítimo (37): habiendo decaído el proyecto francés es evidente que el proyecto español se encuentra *arrastrado* por dicha decisión, debiendo entender que ha dejado de estar presente el interés público que inicialmente pudo justificar dicho proyecto y su consiguiente procedimiento expropiatorio.

Finalmente, como consecuencia de esta falta de legitimidad sobrevenida (que sí existía en un primer momento), el acto de la declaración de utilidad pública, donde reside el elemento finalista de la decisión expropiatoria, debe ser anulado, al entenderse decaída la causa expropiatoria.

decisión, desde una perspectiva exclusivamente económica, es duramente criticada en el Informe «Interconexión eléctrica Aragón-Cazari: consecuencias de la decisión del Gobierno francés de cancelar el proyecto», Cuadernos Jurídicos de la Electricidad, núm. 18, 1996, pp. 11-14.

(36) En relación al problema de plazos y legitimación vid. GIMENO FELIU, *El derecho de reversión*, ob. cit., pp. 132-135.

(37) Recuérdese que el interés general, como principio constitucional justificador de toda intervención administrativa cumple una función ideológica muy clara: la de ser cobertura indispensable en el ejercicio de todo poder público. Sobre esta interesante cuestión me remito, por todos, al estudio del prof. A. NIETO «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en libro *Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2251 y ss.

En resumen, la declaración del Primer Ministro francés Alain Juppé incide de forma directa en nuestro ordenamiento jurídico, hasta el extremo de que el procedimiento expropiatorio iniciado para llevar a efecto esta conexión eléctrica internacional ha devenido en ilegítimo. Procede, así, declarar sin efecto este proyecto eléctrico, pudiendo los interesados -amén de que personas o instituciones con interés legítimo puedan solicitar sin más la anulación de este procedimiento administrativo- hacer efectivo el derecho de reversión del que sean titulares o, en su caso, instar a la extinción de la servidumbre eléctrica (38).

(38) En relación a esta concreta cuestión resulta de especial interés la monografía de próxima publicación de COLOM PIAZUELO *Expropiación en materia de instalaciones eléctricas*.