

EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA

Lucía Casado Casado

Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

SUMARIO: 1. Las previsiones de la Constitución española. – 1.1. El artículo 149.1.18 y la reserva al Estado de la legislación sobre expropiación forzosa. – 1.2. Otros títulos competenciales con incidencia en la materia. – 2. Las previsiones de los estatutos de autonomía. – 2.1. Las previsiones iniciales. A. Los estatutos de autonomía de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco: el reconocimiento de competencias sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de expropiación forzosa. B. El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: el reconocimiento de la función ejecutiva en materia de expropiación forzosa. C. Los estatutos de autonomía de Extremadura, La Rioja y Murcia: el reconocimiento de la potestad a las comunidades autónomas. D. Los estatutos de autonomía de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cantabria y Madrid: el reconocimiento de la potestad expropiatoria autonómica y de la competencia autonómica para realizar la declaración de urgente ocupación del bien expropiado y otras actuaciones en materia expropiatoria. – 2.2. Las previsiones recogidas en los nuevos estatutos de autonomía. Análisis general de las previsiones de los estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y

Artículo recibido el 12/06/2014; aceptado el 26/06/2014.

Este artículo constituye una versión actualizada y adaptada para su publicación del capítulo I del trabajo "Expropiació forçosa i comunitats autònomes. Abast de les competències autonòmiques amb especial referència a les comissions o jurats autonòmics d'expropiació: realitat i perspectives", fruto de una beca de investigación sobre las autonomías políticas territoriales (en la modalidad de becas para la realización de trabajos individuales en Cataluña o en el resto del Estado) que me fue otorgada en 2009 por el Institut d'Estudis Autonòmics de Catalunya. Quiero manifestar mi agradecimiento al Institut d'Estudis Autonòmics tanto por el otorgamiento de esta beca como por todo el apoyo recibido durante la elaboración de dicho trabajo de investigación.

Navarra. – 3. El alcance de las competencias estatales y autonómicas sobre expropiación forzosa a la luz de la jurisprudencia constitucional. – 3.1. La doble vertiente del instituto expropiatorio: la expropiación como garantía y como instrumento. – 3.2. El alcance de las competencias estatales sobre expropiación forzosa. A. El alcance del concepto de “legislación” en la jurisprudencia constitucional. B. El alcance de la competencia estatal de “legislación sobre expropiación forzosa”: las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental como elemento central. C. El alcance de la competencia estatal sobre el derecho de reversión. 3.3. Las competencias autonómicas. A. La definición de la *causa expropriandi* y la ejecución de las medidas expropiatorias. B. La posibilidad de regular determinados aspectos procedimentales en sectores de competencia autonómica. C. La posibilidad de modular o matizar el derecho de reversión en sectores de competencia autonómica. D. La posibilidad de establecer jurados autonómicos de expropiación u otros órganos propios de valoración a efectos de la expropiación forzosa. 4. Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de expropiación forzosa. 4.1. Las previsiones iniciales: el artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía de 1979. 4.2. El alcance de las previsiones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. A. Una aproximación general al artículo 159.4 del nuevo Estatuto: análisis de los principales cambios. B. La concreción de las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de expropiación forzosa en el artículo 159.4. C. La competencia compartida de la Generalitat en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas en el marco de la legislación estatal: el artículo 149.6. D. Consideraciones finales: la desactivación de las nuevas perspectivas ofrecidas por el artículo 159.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. – *Resumen – Resum – Abstract.*

La delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa ha suscitado algunas controversias importantes que han requerido de la intervención del Tribunal Constitucional. Aunque el artículo 149.1.18 de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “legislación sobre expropiación forzosa”, las comunidades autónomas también ostentan, amparándose en otros títulos competenciales, un cierto protagonismo en este ámbito, más allá de una actuación meramente ejecutiva. Esta actuación autonómica, que se ha ido materializando en actuaciones diversas, como la definición de la *causa expropriandi* en ámbitos sectoriales de su competencia, la creación de jurados o comisiones autonómicas de valoración a efectos de la fijación del precio justo en expropiaciones autonómicas y locales, y la aprobación de normas –tanto legales como

reglamentarias– de carácter organizativo, no ha estado exenta de polémica. Por este motivo, ha sido necesaria la intervención del Tribunal Constitucional en varias ocasiones. En estos momentos, existe ya una consolidada jurisprudencia constitucional en la materia que, a pesar de haber suscitado importantes críticas doctrinales y algunos votos particulares contrarios, permite definir más claramente la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de expropiación forzosa.

1. Las previsiones de la Constitución española

La CE únicamente se refiere a las competencias en materia de expropiación forzosa en el artículo 149.1.18. De conformidad con este precepto, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre “legislación sobre expropiación forzosa”. Sin embargo, existen otros títulos competenciales con incidencia en esta materia y que pueden modular las competencias atribuidas al Estado por este precepto.

1.1. El artículo 149.1.18 y la reserva al Estado de la legislación sobre expropiación forzosa

Como se ha adelantado, de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la CE corresponde al Estado, con carácter exclusivo, la legislación sobre expropiación forzosa. De esta previsión constitucional se pueden destacar diferentes aspectos. En primer lugar, el título competencial no viene referido a un sector material de actividad, sino a una potestad administrativa,¹ y esto, como veremos, tendrá repercusiones fundamentales en la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas. A pesar de la atribución de la competencia exclusiva al Estado, “se trata de una competencia que tiene un carácter instrumental o funcional, ya que alude al ejercicio de una potestad administrativa, y

1. Así lo destacan, por ejemplo, M^a del Carmen Núñez Lozano, “Las Comisiones Provinciales de Valoraciones de Andalucía”, *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 56, 2004, p. 39, y Francisco Sosa Wagner, “Artículo 31. Procedimiento de determinación del justiprecio”, en el libro colectivo por él dirigido *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 2^a edición, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2003 [1999], p. 139.

en relación con la cual se ha admitido la introducción de especificaciones en su ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas".²

En segundo lugar, cabe destacar la atribución al Estado de la competencia sobre la "legislación" y no solo sobre las "bases" o la "legislación básica", como ocurre con otras materias enumeradas en el propio artículo 149.1.18 de la CE (por ejemplo, el régimen jurídico de las administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios o contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas). La competencia reservada al Estado se extiende a la totalidad de la legislación. Este hecho tiene consecuencias muy importantes y supone, utilizando palabras de Fernández Rodríguez, "toda la legislación, por lo tanto, sin matices, condicionamientos ni excepciones de ningún tipo".³ Así, si atendemos al tenor literal de este precepto, la competencia para regular la potestad expropiatoria está atribuida de forma total al legislador estatal, sin ningún matiz ni modulación que tenga en cuenta los intereses de las comunidades autónomas respecto de esta potestad administrativa.⁴

Esta atribución, en exclusiva, al Estado de la legislación sobre expropiación *in totum* se justifica por la consideración de la expropiación como institución de garantía de los intereses económicos privados y por la necesidad de garantizar una regulación uniforme de esta institución –especialmente de las garantías– en todo el territorio español. La determinación del alcance concreto de la competencia estatal derivada del artículo 149.1.18 de la CE requiere, por un lado, ver cómo se ha interpretado este precepto en este ámbito por el Tribunal Constitucional, así como definir el alcance concreto de la expresión

2. Sosa Wagner, "Artículo 31...", 2003, p. 139.

3. Tomás-Ramón Fernández Rodríguez, "Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los jurados autonómicos de expropiación", *Revista de Administración Pública*, 153, 2000, p. 92.

4. Advierte M^a del Carmen Núñez Lozano ("Los órganos autonómicos de fijación de justiprecios. Propuestas y sugerencias sobre el correcto ejercicio de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa", *Revista Vasca de Administración Pública*, 72, 2006, p. 188) que "se ha olvidado que la competencia se predica de una potestad administrativa, caracterizada además como 'medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines' (STC 37/1987, FJ 6), de modo que resulta muy difícil, si no imposible, justificar la racionalidad de la opción constitucional, pues es más que evidente el interés de las Comunidades Autónomas en este 'instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social' (STC 166 /1986, FJ 13)".

“legislación”, y por otro, determinar la incidencia en este ámbito de otros títulos competenciales sectoriales.

1.2. Otros títulos competenciales con incidencia en la materia

Las previsiones del artículo 149.1.18 de la CE deben completarse con el examen de otros títulos competenciales que han incidido en la materia. Con relación a las competencias estatales, debe tenerse en cuenta especialmente el artículo 149.1.1 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. En la medida en que la expropiación afecta al ejercicio de un derecho constitucional reconocido en el artículo 33 –el derecho a la propiedad privada– e incide en el patrimonio del ciudadano, este título competencial también opera en este ámbito, dada la necesidad de garantizar la igualdad de todos en el ejercicio de este derecho en todo el territorio español.

Por otra parte, debe tenerse presente la proyección de otros títulos competenciales, como el “régimen jurídico de las administraciones públicas” y el “procedimiento administrativo”. La competencia que el artículo 149.1.18 reserva al Estado para establecer las bases del régimen jurídico de la Administración tiene una clara función de garantía, dado que reserva al Estado la fijación de los principios y criterios esenciales referentes a su estructura y funcionamiento y pretende que el *status* jurídico de los ciudadanos sea idéntico ante cualquiera de las administraciones públicas del Estado. A través de este título se han canalizado determinados aspectos de la expropiación, como los organizativos y, más concretamente, la creación de jurados o comisiones autonómicas de valoración. El encaje de estos aspectos dentro de este título y no en el de legislación sobre expropiación lleva a que corresponda al Estado fijar las bases sobre la materia. El Estado debería limitarse a establecer el mínimo común denominador normativo necesario para cumplir con la función de garantía que tiene asignada este título competencial. En el resto, la competencia sobre la materia correspondería a las comunidades autónomas que la hayan asumido.

El artículo 149.1.18 de la CE también reserva al Estado el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas. De este precepto se deriva el reconocimiento al Estado de una competen-

cia normativa plena y exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, que actualmente está regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Sin embargo, esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos *ratione materiae*, si bien deberán respetarse, en todo caso, las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa fijadas por la Ley 30/1992. En efecto, la propia CE reconoce la competencia de las comunidades autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia. Además, la jurisprudencia constitucional ha considerado reiteradamente que no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento. Esta circunstancia posibilita que las comunidades autónomas puedan dictar las normas procedimentales necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo.⁵ En consecuencia, podrán establecer los procedimientos aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa como competencia conexa a las que, respectivamente, ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. En materia expropiatoria, esta competencia autonómica sobre procedimiento administrativo permitirá a las comunidades autónomas poder modular determinados trámites procedimentales del procedimiento expropiatorio –respetando las garantías esenciales del expropiado establecidas por la normativa general–, a pesar de la atribución en exclusiva al Estado de la competencia sobre legislación en materia de expropiación forzosa.

Estos títulos competenciales han servido para mitigar el amplio alcance de las competencias estatales que *prima facie* se derivaba de la literalidad del artículo 149.1.18 de la CE en materia expropiatoria y para reconocer parcelas de intervención autonómica en este ámbito. Asimismo, no puede olvidarse la incidencia de las competencias sectoriales autonómicas en esta materia, dado que la atribución de la competencia material o sustantiva sobre un determinado sector también llevará unido, como aspecto instrumental, el ejercicio de la potestad expropiatoria en este ámbito. La entrada en juego de todos estos títulos competenciales, unida al carácter instrumental del instituto expropiatorio, ha permitido a las comunidades autónomas recuperar una cierta intervención sobre expropiación forzosa, a pesar

5. *Vid.*, por ejemplo, las Sentencias del TC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 32 *in fine*); 23/1993, de 21 de enero (FJ 3), y 98/2001, de 5 de abril (FJ 8).

de tratarse de un ámbito en principio vedado para ellas y reservado en exclusiva al Estado.

2. Las previsiones de los estatutos de autonomía

La mayor parte de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas han recogido alguna competencia en relación con la expropiación forzosa, utilizando formulaciones diversas. En algunos casos, solo hacen referencia a competencias ejecutivas. En cambio, en otros llegan a incluir potestades normativas que, en principio, estarían vedadas, si tenemos en cuenta la redacción literal del artículo 149.1.18 de la CE, que atribuye al Estado toda la legislación sobre expropiación y no solo la básica. A continuación, se examinan las previsiones estatutarias en esta materia, teniendo en cuenta también las novedades incorporadas a raíz de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, nacidos como consecuencia de los procesos de reforma estatutaria de estos últimos años.

2.1. Las previsiones iniciales

Inicialmente, todos los estatutos de autonomía, con la excepción de los de Aragón y Castilla y León, incluyeron referencias específicas a las competencias autonómicas en materia expropiatoria.

A. *Los estatutos de autonomía de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco: el reconocimiento de competencias sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de expropiación forzosa*

A pesar de la reserva a la competencia exclusiva estatal de la legislación *in totum* sobre expropiación forzosa, algunos estatutos de autonomía previeron inicialmente competencias autonómicas de desarrollo legislativo –y también de ejecución– sobre esta materia. Es el caso de los de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco,⁶ que atribuyen a estas comunidades autónomas competen-

6. Vid. los artículos 15.1.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre; 10.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre; 32.2 del Estatuto de Auto-

cias sobre el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado. Se separan así de la redacción literal del artículo 149.1.18 de la CE y confieren a las comunidades autónomas una competencia compartida sobre expropiación, siguiendo el esquema legislación general del Estado *versus* desarrollo legislativo y ejecución por la comunidad autónoma.⁷

La atribución de competencias de desarrollo legislativo suscitó, en su momento, dudas sobre su adecuación a la Constitución, teniendo en cuenta que el artículo 149.1.18, en principio, atribuía la competencia legislativa completamente al Estado y vedaba toda posibilidad de aprobación de legislación autonómica de desarrollo sobre la materia. Especialmente críticos con estas atribuciones estatutarias han sido los profesores Fernández Rodríguez⁸ y García de Enterría,⁹ que han negado la existencia de competencias normativas autonómicas en este ámbito, a pesar de las previsiones estatutarias.

Sin embargo, no han faltado intentos doctrinales en el sentido de buscar una interpretación de estos preceptos estatutarios conforme con la Constitución. En este sentido, Jiménez Blanco,¹⁰ aunque señala que, a primera vista, el artículo 15.1.2 del Estatuto andaluz podría ser inconstitucional a la vista del contundente artículo 149.1.18 de la CE, interpreta que cuando el Estatuto de Andalucía se refiere al “desarrollo legislativo” no lo hace a la regulación general de la institución, sino a la declaración de utilidad pública o interés social de la finalidad a que se deba afectar el objeto expropiado que, de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, LEF), con carácter general

nomía de la Comunidad Valenciana, aprobado mediante la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio; 28.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado mediante Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril; 57.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre reintegración y mejora del Régimen Foral de Navarra, y 11.1.b) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

7. Vid. José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, “Competencia sobre régimen de las Administraciones Públicas”, en Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2008, p. 415.

8. Fernández Rodríguez, “Notas...”, 2000, p. 92. Este autor habla, incluso, de “La inicial manipulación unilateral del título competencial del Estado por el Estatuto vasco” (p. 99).

9. Eduardo García de Enterría, “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, 156, 2001, p. 262.

10. Antonio Jiménez Blanco, “Comentario al artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en Santiago Muñoz Machado (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1987, p. 401-402.

y a pesar de las excepciones previstas por el propio artículo 10, debe hacerse por ley. En su opinión, “de no existir la referencia al ‘desarrollo legislativo’, la Comunidad Autónoma de Andalucía se vería privada de tipificar utilidades públicas o interés social que puedan servir a la acción de su Administración”.¹¹

Para Real Ferrer, aunque las comunidades autónomas no pueden dictar leyes que, con contenido normativo, reformen el ordenamiento sustantivo y las garantías en materia de expropiación forzosa, pueden ser sujetos de la expropiación (expropiante, beneficiario y expropiado) y también “pueden cumplir con la exigencia que, como garantía para los administrados, establece la LEF de que sea una ley la que determine cuándo estamos frente a un supuesto de utilidad pública o interés social que legitime el proceso expropiador”. Incluso considera que, si se entiende que la potestad expropiatoria está implícitamente contenida en el ejercicio de competencias propias autonómicas –como el urbanismo–, podría quedar abierta la posibilidad de que las comunidades autónomas, mediante ley, estableciesen genéricamente los casos en que las diferentes administraciones territoriales podrían hacer uso de su potestad expropiatoria.¹²

Respecto de la competencia sobre ejecución, también atribuida a las comunidades autónomas por estos estatutos, no puede realizarse ninguna objeción. Siendo estatal la competencia sobre la legislación, la ejecución y, por tanto, el ejercicio de la potestad expropiatoria,¹³ puede ser autonómica.

B. *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: el reconocimiento de la función ejecutiva en materia de expropiación forzosa*

La Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, mediante la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, atribuyó a esta comunidad autónoma la función ejecutiva en materia de expropiación forzosa “en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias

11. Jiménez Blanco, “Comentario al artículo 15...”, 1987, p. 402.

12. Gabriel Real Ferrer, “Comentario al artículo 32”, en Ramón Martín Mateo (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 323-324.

13. *Vid.* Jiménez Blanco, “Comentario al artículo 15...”, 1987, p. 401.

que en desarrollo de su legislación dicte el Estado".¹⁴ A diferencia de los estatutos analizados en el epígrafe anterior, este no se refiere al ejercicio de competencias normativas autonómicas sobre expropiación y limita la competencia de la comunidad autónoma a la función ejecutiva, de acuerdo con lo que establezca la normativa estatal –tanto legal como reglamentaria–. Con esta redacción, se respetaba el tenor literal del artículo 149.1.18 de la CE, que atribuía al Estado la competencia exclusiva sobre toda la legislación en materia de expropiación forzosa. Se separa así la competencia para elaborar la legislación, que corresponde al Estado, de la aplicación de las técnicas e instrumentos en ella previstos, atribuida a la comunidad autónoma.

C. Los estatutos de autonomía de Extremadura, La Rioja y Murcia: el reconocimiento de la potestad expropiatoria a las comunidades autónomas

Los estatutos de autonomía de Extremadura, La Rioja y Murcia no incluyen ninguna referencia a las competencias sobre expropiación forzosa en los artículos que enumeran las competencias autonómicas. La única referencia a esta materia se encuentra en las partes relativas a la administración y régimen jurídico, para reconocer a estas comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, la potestad expropiatoria.¹⁵ Por tanto, las comunidades autónomas son titulares de la potestad expropiatoria y, en el ejercicio de sus competencias, podrán ejercer esta potestad y expropiar bienes o derechos, si concurre causa de utilidad pública o interés social.

Se trata, sin embargo, de previsiones totalmente innecesarias, ya que, aunque no estuviesen expresamente previstas en sus estatutos, todas las comunidades autónomas disponen de la potestad expropiatoria por su cualidad de administraciones públicas territoriales. La LEF, por su carácter de norma preconstitucional, únicamente atribuye la titularidad de esta potestad al Estado, la provincia o el municipio

14. Artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.

15. *Vid.* los artículos 50.b) de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura –actualmente, después de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, este precepto es el 47.b)–; 30.1.b) de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja –actualmente, después de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, este precepto es el 31.1.b)–, y 15.3.b) de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de Murcia.

(art. 2), pero después de la CE debe hacerse extensiva también a las comunidades autónomas como entes de carácter territorial. De este modo, todas las administraciones públicas territoriales y, por tanto, también las comunidades autónomas, son titulares de la potestad expropiatoria.¹⁶ Por este motivo, sería conveniente una modificación de la LEF en este punto para incorporar las comunidades autónomas como titulares de la potestad expropiatoria, a pesar de que la jurisprudencia es unánime en el sentido de considerarlas titulares de esta potestad en el ámbito de sus competencias.¹⁷

D. Los estatutos de autonomía de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cantabria y Madrid: el reconocimiento de la potestad expropiatoria autonómica y de la competencia autonómica para realizar la declaración de urgente ocupación del bien expropiado y otras actuaciones en materia expropiatoria

Los estatutos de autonomía de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cantabria y Madrid,¹⁸ con diferentes formulaciones, también atribuyen a estas comunidades autónomas la potestad expropiatoria. La novedad en relación con las anteriores radica en que, además, también reconocen la competencia autonómica para la realización de la declaración

16. Vid. Vicente Escuin Palop, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 3ª edición, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2008 [1999], p. 67-70, y Leopoldo Tolivar Alas, "Artículo 2. Administración expropiante y beneficiario", en Sosa Wagner, *Comentarios...*, 2003, p. 44.

17. Sobre la jurisprudencia contencioso-administrativa en este ámbito, vid. Agustín Puente Escobar, "La expropiación forzosa", en Pascual Sala Sánchez, Juan Antonio Xiol Ríos y Rafael Fernández Montalvo (dirs.) y Pascual Sala Atienza (coord.), *Las instituciones del Derecho Administrativo en la jurisprudencia*, tomo III, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. La expropiación forzosa*, Barcelona, Bosch, 2011, p. 2059 y ss.

18. Vid. los artículos 15.2.b) de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Asturias (modificado por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero); 41.b) de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias; 39.2.b) de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, mediante el cual se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (modificado por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio); 35.1.b) de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria (redactado de acuerdo con la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre), y 36.1.b) de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (reestructurado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio –anteriormente, el artículo 37.1)–, mediante el cual se aprueba el Estatuto de Autonomía de Madrid.

de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio del resto de competencias atribuidas por la legislación expropiatoria a la Administración del Estado cuando se trate de materias de competencia autonómica. Tampoco esta previsión estatutaria resulta imprescindible para que las comunidades autónomas puedan ejercer estas competencias. El propio Tribunal Supremo ha reconocido en varias sentencias no solo la titularidad de la potestad expropiatoria a las comunidades autónomas, sino también su competencia para realizar la declaración de urgente ocupación del bien expropiado, la declaración de utilidad pública o interés social o el acuerdo de necesidad de ocupación de un bien o derecho concreto.¹⁹

2.2. Las previsiones recogidas en los nuevos estatutos de autonomía. Análisis general de las previsiones de los estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y Navarra

Los nuevos estatutos de autonomía que se han ido aprobando desde 2006 han incorporado algunas novedades en relación con las competencias autonómicas sobre expropiación forzosa. En primer lugar, los dos estatutos que antes no incluían ninguna referencia en la materia ahora contemplan expresamente competencias autonómicas en este ámbito. El de Aragón, aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a esta comunidad autónoma, en su artículo 77.16, la competencia ejecutiva, que incluye la potestad reglamentaria (para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello), sobre expropiación forzosa, que incluye, en todo caso, "la determinación de los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones aragonesas pueden ejercer la potestad expropiatoria; el establecimiento de criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal; y la creación y regulación de un órgano propio para la determinación del justiprecio, así como la fijación de su procedimiento".

19. Vid. Agustín Puente Escobar, "La expropiación forzosa", 2011, p. 2059-2061. En este mismo sentido, Joan Manuel Trayter Jiménez, "Jurados autonómicos de expropiación y derechos de los ciudadanos", en el libro colectivo por él dirigido *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley del Suelo*, Barcelona, Atelier, 2011, p. 30.

El Estatuto de Castilla y León, aprobado mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se suma a aquellos estatutos de autonomía que reconocen la potestad expropiatoria autonómica, así como el ejercicio de las restantes competencias atribuidas a la Administración del Estado por la legislación estatal, cuando se trate de materias de competencia autonómica. El artículo 32.2.b) establece que la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León goza de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los cuales se encuentra "la potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma".

En segundo lugar, se introducen cambios considerables en los estatutos de autonomía de Andalucía y Cataluña, que contienen una redacción prácticamente idéntica en este punto. El artículo 47.3 del Estatuto de Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, atribuye a esta comunidad autónoma, en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva, que incluye, en todo caso, determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria; establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal, y crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento.²⁰

Asimismo, el artículo 56.4 atribuye a Andalucía "la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal".²¹ Y el artículo 123 prevé que "El Consejo de Gobierno podrá ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia".

Las novedades más destacables del Estatuto andaluz –y también del catalán– son, por un lado, la eliminación de toda referencia en materia expropiatoria a competencias autonómicas de desarrollo legislativo y la correspondiente incardinación de las competencias autonómicas en el ámbito de las competencias ejecutivas. Por otro, dentro

20. En los mismos términos, el artículo 159.4 del nuevo EAC, que se analiza detalladamente en el apartado 4.2 de este trabajo.

21. Idéntica previsión se recoge en el artículo 149.6 del nuevo EAC.

de estas competencias ejecutivas se incluye la potestad reglamentaria. Así, el artículo 42.2.3º del Estatuto de Andalucía prevé que las competencias ejecutivas comprenden “la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado”. En términos similares, el artículo 112 del Estatuto catalán incluye en el ejercicio de las competencias ejecutivas, además de la función ejecutiva, “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”.²²

Cabe destacar, asimismo, la materialización, tanto en el artículo 47.3 del Estatuto andaluz como en el artículo 159.4 del catalán, de la jurisprudencia constitucional recaída sobre expropiación forzosa. Estos preceptos se hacen eco de la doctrina jurisprudencial en materia expropiatoria.

También hay algunas novedades interesantes en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. Este Estatuto continúa sin incluir la expropiación forzosa dentro del listado de competencias ejecutivas del artículo 11. La única referencia a la expropiación, como sucedía en la versión anterior, se encuentra en la sección relativa a la Administración de la Comunidad Autónoma (sección 2ª, dentro del capítulo III –“De la Junta de Extremadura y de la Administración”–, del título II –“De las instituciones de Extremadura”–), con motivo de la atribución de la potestad expropiatoria a la Administración autonómica. La novedad radica ahora en la previsión expresa, en el artículo 38.b), de la posibilidad de crear un órgano propio para la determinación del precio justo.

Finalmente, los estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares y la Ley Orgánica de reintegración y mejora del régimen foral de Navarra no han introducido ninguna novedad destacable en relación con las competencias autonómicas sobre expropiación forzosa.²³

22. Sobre esta cuestión, *vid.* ampliamente el apartado 4.2 de este trabajo.

23. *Vid.* los artículos 50.2 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 32.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; y 57.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y mejora del régimen foral de Navarra, que no ha experimentado ninguna modificación con la aprobación de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, que modifica diferentes artículos de la Ley Orgánica 13/1982.

3. El alcance de las competencias estatales y autonómicas sobre expropiación forzosa a la luz de la jurisprudencia constitucional

En materia de expropiación forzosa existe una amplia jurisprudencia constitucional que ha ido delimitando el alcance de las competencias estatales y autonómicas en este ámbito y fijando los respectivos ámbitos de actuación del Estado y de las comunidades autónomas, partiendo de la doble dimensión de la expropiación (como garantía y como instrumento).

3.1. La doble vertiente del instituto expropiatorio: la expropiación como garantía y como instrumento

El Tribunal Constitucional considera como punto de partida para el análisis de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa que el instituto expropiatorio presenta una doble vertiente. Por un lado, constituye una garantía constitucional del derecho de propiedad en la medida en que con este instrumento se asegura una justa compensación económica a aquellas personas que, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privadas de sus bienes o derechos de contenido patrimonial. Por otro, constituye un "instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social".²⁴

Esta doble dimensión de la expropiación tiene una gran importancia desde una perspectiva competencial. En tanto que garantía de los intereses económicos privados, corresponde al Estado, a través de su competencia legislativa exclusiva sobre la materia –fijada por el artículo 149.1.18 de la CE–, establecer una regulación general de la expropiación, con la finalidad de impedir que puedan existir diferencias entre las diferentes partes del territorio nacional en relación con los criterios de valoración y las garantías del procedimiento. Por este motivo, se ha reservado al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica. En este ámbito

24. Sentencia del TC 166/1986, de 19 de diciembre (ponente: D. Eugenio Díaz Eimil), FJ 13. También las sentencias 37/1987, de 26 de marzo (ponente: D. Jesús Leguina Villa), FJ 6, y 251/2006, de 25 de julio (ponente: D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), FJ 5.

de la expropiación-garantía no existen competencias autonómicas y se impone la uniformidad normativa.²⁵

En cambio, como instrumento al servicio de fines públicos, las comunidades autónomas pueden, en el ámbito de sus propias competencias, ejercer determinadas actuaciones en materia expropiatoria que constituyen un instrumento o medio al servicio de la competencia materialmente ejercida, para el efectivo desarrollo por los poderes públicos de las diferentes políticas sectoriales. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, también afirma que

[...] la expropiación es también [...] un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no solo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropiandi* son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales (FJ 6).

De este modo, si bien las comunidades autónomas no pueden entrar a regular la institución propiamente dicha, sí que pueden intervenir en otros aspectos relacionados con la aplicación de la potestad expropiatoria como instrumento al servicio de los poderes públicos territoriales.

3.2. El alcance de las competencias estatales sobre expropiación forzosa

Con relación a las competencias del Estado en materia de expropiación, es preciso determinar qué alcance debe darse a la expresión "legislación sobre expropiación forzosa".

A. El alcance del concepto de "legislación" en la jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia constitucional se ha referido en múltiples ocasiones al concepto de "legislación", utilizado en varias ocasiones en el

artículo 149 de la CE para atribuir competencias al Estado. En este punto, el Tribunal Constitucional mantiene una línea interpretativa con arreglo a la cual entra dentro del concepto de “legislación”, cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva, por lo que se incluyen las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado.

Y por lo que hace referencia a la competencia ejecutiva de las comunidades autónomas, como se afirma en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, únicamente

[...] puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) (FJ 61).

B. El alcance de la competencia estatal de “legislación sobre expropiación forzosa”: las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental como elemento central

Si se extrapola la jurisprudencia constitucional analizada sobre el concepto de “legislación” en el ámbito de la expropiación forzosa, resulta que al Estado corresponde la ordenación general y uniforme de esta materia, teniendo en cuenta que la legislación estatal incluye no solo las leyes, sino también los reglamentos ejecutivos, que desarrollan la ley y son complementarios. Ello impide la existencia de normas reglamentarias sustantivas de las comunidades autónomas en este ámbito, confiado a la legislación estatal.²⁶ Sin embargo, no quedarían incluidos los reglamentos organizativos dentro del término “legislación”, sino dentro de los aspectos relativos a la ejecución. Además, como

26. Existen, sin embargo, autores que han defendido la posibilidad de que las comunidades autónomas dicten reglamentos ejecutivos. En este sentido, por ejemplo, Enoch Albertí Rovira, “Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 25, 1989, p. 19, y Rafael Jiménez Asensio, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, 1993, p. 171. Xavier Bernadí Gil, “Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 6, 2008, p. 348, va más allá y considera que “las competencias ejecutivas autonómicas permiten ejercer una potestad reglamentaria sustantiva y general, en ausencia de reglamentos estatales, así como aprobar normas reglamentarias como complemento o desarrollo de los que hubieran podido dictarse”.

ha puesto de relieve Farré Tous,²⁷ tampoco parece que deba plantear ningún problema que aquellas normas de carácter organizativo tengan rango legal, dado que en nuestro ordenamiento no hay una reserva reglamentaria (SSTC 5/81, 18/82 o 60/86, entre muchas otras), siempre que estas leyes se refieran solo a aspectos organizativos.

Entrando ya en la interpretación que ha hecho la jurisprudencia constitucional de la competencia estatal en materia de “legislación sobre expropiación forzosa”, el Tribunal Constitucional ha considerado que en esta materia el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria en todo el territorio del Estado. En la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, considera que

[...] la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el artículo 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio (FJ 6).²⁸

Corresponde, en consecuencia, al Estado establecer, mediante su legislación, las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental, que son indisponibles por el legislador autonómico. Estas garantías cubren, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la fijación de los criterios y el sistema de valoración del precio justo y el procedimiento expropiatorio. La jurisprudencia no incluye, en cambio, la garantía orgánica dentro de este ámbito de actuación reservado al Estado,²⁹ circunstancia que permitirá la coexistencia de

27. Santiago Farré Tous, “Perspectives de futur dels jurats autonòmics d’expropiació”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 4, 2007, p. 253-254. *Vid.* también, en este mismo sentido, la Sentencia 251/2006, de 25 de julio (FJ 6), en la que el TC no ve inconveniente en que la Comunidad de Madrid cree y regule por Ley el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa.

28. Otros pronunciamientos similares se pueden ver, entre otras, en las sentencias 17/1990, de 7 de febrero (ponente: D. Carlos de la Vega Benayas); 61/1997, de 20 de marzo (ponentes: D. Don Enrique Ruiz Vadillo y D. Pablo García Manzano); 180/2000, de 29 de junio (ponente: D. Tomás S. Vives Antón), FJ 11; y 251/2006, de 25 de julio (D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), FJ 5.

29. En contra de este criterio jurisprudencial, el magistrado Javier Delgado Barrio, en el voto particular que formula a la Sentencia 251/2006 (apartado 3). *Vid.* también, en una línea similar, Francisco García Gómez de Mercado, “Comentarios sobre el Anteproyecto

órganos autonómicos de valoración con los jurados provinciales de expropiación forzosa.

Fijado de esta manera el ámbito sobre el cual se proyecta la competencia del Estado para legislar sobre expropiación forzosa, el paso siguiente para fijar con mayor concreción el alcance de la competencia estatal es determinar cómo se articula la competencia exclusiva estatal de legislación sobre expropiación en ámbitos de competencia material autonómica. Sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, con motivo del análisis de constitucionalidad de los artículos 220.1 y 221 del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Estos preceptos establecían algunas especialidades en el procedimiento expropiatorio, en un ámbito sectorial de competencia autonómica como es el urbanismo. El Tribunal Constitucional limita el alcance de la competencia estatal para legislar sobre el procedimiento expropiatorio cuando el ámbito material corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas. En efecto, considera que

Más allá de su competencia para regular la expropiación con carácter general, el legislador estatal ha de considerar los títulos competenciales sectoriales en juego, con los que deberá articularse. Por ello, cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica, las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales solo podrán ser establecidas, en su caso, con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales. En otros términos, a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales (FJ 31).

Sobre la base de esta doctrina, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales los artículos 220.1 y 221 por excederse notablemente del "carácter principal o mínimo" exigido. Sin embargo, como destaca

de Ley de Expropiación Forzosa", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 14, 2002, y Fernández Rodríguez, "Notas...", 2000, p. 94-95.

Gallego Córcoles,³⁰ “es preciso destacar que la óptica aquí adoptada es la del procedimiento de expropiación y que no se niega al Estado la posibilidad de dictar normas para sectores materiales que no son de su competencia, siempre que lo haga con los requisitos que enuncia la Sentencia”.

C. El alcance de la competencia estatal sobre el derecho de reversión

Como se acaba de analizar, el Estado, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es competente para establecer, mediante su legislación, las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental, que cubren la fijación de los criterios y el sistema de valoración del precio justo y el procedimiento expropiatorio. Sin embargo, debe plantearse si la competencia estatal de “legislación sobre expropiación forzosa” comprende también otra garantía expropiatoria no incluida en el artículo 33.3 de la CE, como es el derecho de reversión, consistente en el retorno del bien expropiado a su titular originario, en determinados casos de incumplimiento de la *causa expropriandi* contemplados en la Ley, previo pago de la indemnización procedente.

El derecho de reversión es un derecho de configuración legal, no incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación.³¹ A pesar de su configuración legal y del papel que el legislador juega en su regulación –podrá determinar en qué supuestos se entiende completa o no la causa legitimadora de la expropiación y establecer en qué circunstancias y con qué condiciones se reconoce el derecho de reversión–, no puede negarse la estrecha relación que existe entre el derecho de reversión y la *causa expropriandi* y su carácter de garantía vinculada a la justificación del ejercicio de la potestad expropiatoria.³²

Dada la inescindible relación entre reversión y causa de la expropiación y las competencias autonómicas para la determinación de esta causa, se ha planteado si el Estado también tiene la competencia

30. Isabel Gallego Córcoles, *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2006, p. 406.

31. En este sentido, por ejemplo, las sentencias del TC 67/1988, de 18 de abril (ponente: D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer), FJ 6; y 164/2001, de 11 de julio (ponente: D. Fernando Garrido Falla), FJ 39.

32. Así lo pone de manifiesto el TC en la Sentencia 67/1988, de 18 de abril (ponente: D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer), FJ 6.

legislativa para regular la reversión expropiatoria, incluso en ámbitos de competencia autonómica, teniendo en cuenta que no es una garantía recogida en el artículo 33 de la CE. El Tribunal Constitucional ha considerado en la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, que el derecho de reversión, como posible garantía de la expropiación, constituye una materia de competencia estatal. La competencia exclusiva del Estado para regular el derecho de reversión se expresa de dos formas elementales.³³ Por un lado, el Estado puede establecer los criterios generales de la regulación de esta garantía (supuestos, requisitos para que se dé el derecho de reversión, casos de exclusión...). En esta vertiente de su competencia, el Estado no tiene ningún límite en razón del grado de detalle que puede alcanzar su regulación. Por otro, puede dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de competencia exclusiva de las comunidades autónomas –por ejemplo, el urbanismo–, “siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general³⁴ de la garantía reversional”. En cualquier caso, de esta jurisprudencia se deriva un abanico de competencias amplísimo para el Estado en materia expropiatoria, excesivamente amplio, según nuestro parecer. Si bien consideramos que es totalmente razonable que el legislador estatal tenga la competencia exclusiva para fijar y regular con carácter general las garantías expropiatorias –también la reversión, a pesar de su configuración legal–, siguiendo a Gallego Córcoles³⁵ creemos que “carece de justificación que el legislador estatal pueda además regular la reversión en sectores de competencia material de las CCAA con el grado de detalle con el que lo ha hecho, y sin que se haya demostrado que esta intervención especial era necesaria. Salvaguardado un contenido mínimo del derecho de reversión aplicable a todo supuesto de frustración de la *causa expropiandi*, no encuentra fundamento el hecho de que el legislador estatal regule la reversión de una manera completa en un sector cuyo ámbito material

33. *Vid.* Sentencia del TC 164/2001, de 11 de julio (ponente: D. Fernando Garrido Falla), FJ 39. En base a esta doctrina, el TC, en esta Sentencia, declara la constitucionalidad de los diferentes apartados del artículo 40 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que regulaba los supuestos de reversión, e incluso admite la constitucionalidad de un supuesto de reversión específico para un tipo concreto de expropiación urbanística (art. 40.3). *Vid.* también la Sentencia 148/2012, de 5 de julio, FJ 8.

34. Sobre la interpretación de la expresión “carácter mínimo o principal”, y “expresión o modulación de la regulación general”, *vid.* Gallego Córcoles, *El derecho de reversión...*, 2006, p. 412-417.

35. Gallego Córcoles, *El derecho de reversión...*, 2006, p. 425.

no le pertenece, pues, como declaró la STC 67/1988, 'ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, ni este podría surgir cuando a los bienes expropiados pueda darse algún destino consecuente con la *causa expropriandi*'".

Por otra parte, el Tribunal Constitucional también ha declarado que el derecho de reversión no es un derecho constitucional susceptible de regulación estatal ex artículo 149.1.1 de la CE, habida cuenta que este precepto solo se refiere a derechos constitucionales en sentido estricto y que la facultad reversional no está contenida en el derecho de propiedad sobre el bien expropiado que garantiza el artículo 33 de la CE.³⁶

3.3. Las competencias autonómicas

La consideración de la legislación sobre expropiación forzosa como competencia exclusiva estatal no impide que existan competencias autonómicas en este ámbito, tanto por lo que hace referencia a la definición de la *causa expropriandi* y la ejecución de las medidas expropiatorias como a la creación y regulación de jurados o comisiones autonómicas de valoración o, incluso, con matices, en materia de procedimiento expropiatorio y derecho de reversión.

A. La definición de la causa expropriandi y la ejecución de las medidas expropiatorias

La expropiación forzosa también debe verse como un instrumento puesto a disposición de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines, que deben ser de su competencia. Por este motivo, tanto la ejecución de las medidas expropiatorias como la definición de la concreta *causa expropriandi* son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales.³⁷

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, justifica la competencia autonómica para determinar

36. Sentencia 164/2001, de 11 de julio (ponente: D. Fernando Garrido Falla), FJ 39, *in fine*. Vid. el comentario crítico sobre este pronunciamiento del TC realizado por Gallego Córcoles, *El derecho de reversión...*, 2006, p. 397-401.

37. Vid. Sentencia del TC 37/1987, de 26 de marzo (ponente: D. Jesús Leguina Villa), FJ 6.

la *causa expropiandi* en el ámbito de sus competencias propias.³⁸ De acuerdo con esta jurisprudencia, las comunidades autónomas pueden, dentro de su ámbito competencial, definir legalmente los supuestos en que procede utilizar el instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropiandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio del necesario respeto de la legislación general del Estado dictada en esta materia como garantía de los derechos patrimoniales. De no realizarse esta interpretación, como afirma el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 186/1993, de 7 de junio,

[...] se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquellas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que este ha dejado de tener competencia (FJ 2).

En consecuencia, de acuerdo con esta jurisprudencia, las comunidades autónomas pueden, en los sectores de actividad en que tienen competencia, determinar la *causa expropiandi* y, por tanto, realizar la declaración de utilidad pública de los bienes y derechos afectados por la expropiación, aunque queda en la esfera de la competencia estatal la legislación que garantice los derechos patrimoniales de los afectados por el procedimiento expropiatorio.³⁹

38. Sentencia del TC 37/1987, de 26 de marzo (ponente: D. Jesús Leguina Villa), FJ 6. Este criterio ha sido reiterado posteriormente, por ejemplo, en las Sentencias 17/1990, de 7 de febrero (ponente: D. Carlos de la Vega Benayas); 186/1993, de 7 de junio (ponente: D. Fernando García-Mon y González Regueral), FJ 2; 319/1993, de 27 de octubre (ponente: D. Álvaro Rodríguez Bereijo), FJ 4; y 180/2000, de 29 de junio (ponente: D. Tomás S. Vives Antón), FFJJ 11 y 12.

39. En aplicación de esta doctrina, el TC, por ejemplo, ha considerado constitucional, en la Sentencia 180/2000, de 29 de junio, la disposición adicional 5ª de la Ley de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos. De acuerdo con el apartado primero de este precepto: "En los proyectos de obras de infraestructura, de instalaciones deportivas, socioculturales y telecomunicaciones, aprobados o que se aprueben, financiados con cargo a los créditos de inversión, se entenderá implícita la declaración de utilidad pública de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición de servidumbres".

B. La posibilidad de regular determinados aspectos procedimentales en sectores de competencia autonómica

En la medida en que al Estado le corresponde la competencia exclusiva para regular las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental, entre las que se encuentra el procedimiento expropiatorio, se plantea si la regulación procedimental a cargo del Estado excluye o no cualquier regulación autonómica procedimental en este ámbito en materias de competencia autonómica. La cuestión es si también en materia de expropiación puede aplicarse la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional, con arreglo a la cual la fijación de normas especiales de procedimiento respecto a las del procedimiento administrativo común corresponde a quien tiene la competencia sectorial sustantiva. Con relación a esta cuestión, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 61/1997, afirma que

[...] a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropiatorio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales (FJ 31).

A la luz de esta jurisprudencia, quedaría un cierto margen para la regulación procedimental autonómica y las comunidades autónomas podrían introducir especialidades procedimentales en la regulación de las expropiaciones, que serían admisibles constitucionalmente siempre que se respeten los principios generales del procedimiento expropiatorio, cuya regulación corresponde al Estado como parte de las garantías expropiatorias básicas.⁴⁰ Barnes Vázquez, con motivo del análisis de la Sentencia citada, considera que "dentro del procedimiento expropiatorio cabría distinguir, a efectos competenciales y desde la perspectiva del art. 149.1.18 CE, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional, aquellas normas de procedimiento con un claro y directo carácter de garantía en favor del expropiado (a las que se referiría el

40. Ángel Menéndez Rexach, "Garantías expropiatorias básicas y procedimientos especiales", en el libro colectivo *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2003, p. 156.

grueso de la doctrina jurisprudencial) de aquellas otras que no guardan tan estrecha e inmediata relación con las garantías del expropiado, sino que se mueven en otros planos (el mejor acierto de la decisión administrativa; organización y competencia; etc.), cuyo reparto estaría regido por los criterios generales en materia de procedimiento, y en cuya virtud su regulación corresponde a quien ostente la competencia sectorial".⁴¹

Desde esta perspectiva, entendemos que las comunidades autónomas podrían tener un cierto margen de actuación sobre la regulación del procedimiento expropiatorio, cuando se trate de normas procedimentales que no tengan como objeto la garantía del expropiado y siempre respetando las garantías esenciales del expropiado establecidas en la normativa general,⁴² habida cuenta que la competencia legislativa plena para la regulación de las garantías expropiatorias es estatal.

C. La posibilidad de modular o matizar el derecho de reversión en sectores de competencia autonómica

Las comunidades autónomas, dentro de su ámbito competencial, pueden proceder a la definición de la *causa expropriandi* que justificará el ejercicio de la potestad expropiatoria. Desde esta perspectiva, la *causa expropriandi* constituye un instrumento al servicio del interés público autonómico. Sin embargo, también tiene una vertiente de garantía del derecho de propiedad. Se trata de una garantía desarrollada en dos momentos: el de su determinación –donde es simultáneamente una garantía para el expropiado y un medio para la administración actuante– y el de la reversión –donde solo se manifiesta como garantía–.⁴³ Del análisis precedente se desprende claramente la competencia autonó-

41. Javier Barnes Vázquez, *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, Barcelona, Bosch, 2002, p. 72.

42. En este sentido, Sosa Wagner, "Artículo 31...", 2003, p. 139. En contra de la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan regular aspectos procedimentales se pronuncia Antonio Ezquerro Huerva, "Acerca del plazo para resolver el expediente expropiatorio y las consecuencias de su incumplimiento", en Josep Ramon Fuentes i Gasó, Judith Gifreu i Font, Lucía Casado Casado (coords.), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, p. 380, en cuya opinión "las Comunidades Autónomas carecen de competencias para regular de manera legítima aspectos del procedimiento de expropiación forzosa".

43. Vid. Gallego Córcoles, *El derecho de reversión...*, 2006, p. 404.

mica en relación con la determinación de la *causa expropiandi*. Cabe plantear ahora las posibilidades de actuación autonómica en relación con el derecho de reversión, que opera en un segundo momento, en caso de no cumplirse o frustrarse la *causa expropiandi* y no afectarse el bien expropiado al cumplimiento de la causa de utilidad pública o interés social que justifica la expropiación.

Como se ha analizado previamente, la competencia legislativa del Estado se extiende a una de sus garantías legales, como es el derecho de reversión. Es más, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el legislador estatal puede establecer el régimen del derecho de reversión en ámbitos sectoriales de competencia autonómica, aunque esta regulación deberá tener un carácter mínimo o principal y ser expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional.

Cabe preguntarse si en este contexto queda algún espacio a las comunidades autónomas para regular la reversión en ámbitos materiales de su competencia exclusiva (por ejemplo, urbanismo o agricultura). La respuesta debe ser afirmativa, ya que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la legislación estatal no puede agotar en estos casos toda la regulación de la materia y debe quedar margen a las comunidades autónomas para regular el régimen de la reversión y establecer sus singularidades en materias de competencia autonómica. Se trataría de una competencia adjetiva a la competencia sustantiva de que disponen. El límite de la competencia autonómica vendrá determinado por el régimen general de garantías establecido por el legislador estatal, toda vez que es al Estado a quien corresponde diseñar las garantías expropiatorias comunes y aplicables a todas las administraciones públicas.⁴⁴ Con relación al ámbito urbanístico, Gallego Córcoles pone de manifiesto que las previsiones de la legislación estatal “no agotan la regulación de los distintos supuestos de reversión que en relación con las expropiaciones urbanísticas pudieran establecerse” y “el legislador autonómico, para atender a las singularidades expropiatorias de su legislación urbanística, igualmente podrá prever otros supuestos de reversión y las singularidades de su régimen jurídico”.⁴⁵

44. En este sentido, Gallego Córcoles, *El derecho de reversión...*, 2006, p. 423.

45. Gallego Córcoles, *El derecho de reversión...*, 2006, p. 423.

D. La posibilidad de establecer jurados autonómicos de expropiación u otros órganos propios de valoración a efectos de la expropiación forzosa

La competencia exclusiva del Estado sobre la legislación en materia expropiatoria tampoco descarta que las comunidades autónomas puedan regular otros aspectos de esta institución, como los organizativos, y establecer órganos propios de fijación del precio justo en las expropiaciones correspondientes a las áreas materiales que sean de su competencia. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias 37/1987, de 26 de marzo (FFJJ 6 y 10), 186/1993, de 7 de junio (FJ 2), 319/1993, de 27 de octubre (FJ 4), y 251/2006, de 25 de julio [FJ 5.c)], donde ha considerado que esta competencia está incluida en la competencia autonómica de autoorganización, razón por la cual las comunidades autónomas pueden ejercerla aunque no tengan atribuidas expresamente competencias normativas en materia expropiatoria.

En base a esta jurisprudencia, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 251/2006, ha considerado conforme con la Constitución la regulación de un jurado territorial de expropiación forzosa por la Comunidad de Madrid, con la función de asignar en vía administrativa los precios justos que en cada caso correspondan a las expropiaciones realizadas por aquella comunidad autónoma, en las diversas áreas materiales de su competencia, o por los entes locales ubicados en su territorio.⁴⁶ Tampoco encuentra obstáculos el Tribunal Constitucional en el hecho de que la competencia del Jurado Territorial de Expropiación forzosa de Madrid se extienda a las expropiaciones que realicen los entes locales ubicados en su territorio, dadas las competencias normativas y de ejecución de que dispone esta comunidad autónoma en materia de régimen local (FJ 6). Con idénticos argumentos, también se ha considerado conforme con la Constitución, en la Sentencia 315/2006, de 8 de noviembre, la regulación del Jurado Regional de Valoraciones de Castilla-La Mancha.

Con arreglo a esta jurisprudencia, queda claro que las comunidades autónomas pueden crear, en base a su función normativa de autoorganización, órganos propios de valoración a efectos de la fijación del precio justo en las expropiaciones de su competencia –también

46. Sentencia 251/2006, de 25 de julio (ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), FJ 6. Esta doctrina se reitera en las sentencias 313/2006, de 8 de noviembre (ponente: D. Pascual Sala Sánchez), FJ 3; y 314/2006, de 8 de noviembre (ponente: D. Ramón Rodríguez Arribas), FJ 3.

en las expropiaciones realizadas por los entes locales de su territorio—. No se justifica, por tanto, esta posibilidad en el ámbito de las competencias sobre expropiación forzosa recogidas en el artículo 149.1.18 de la CE, sino en el ámbito propio del “régimen jurídico de las administraciones públicas”. Por este motivo, corresponde a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las bases estatales en la materia, de acuerdo con el artículo 149.1.18.⁴⁷

En la Sentencia 251/2006, de 25 de julio, el Tribunal Constitucional admite que las comunidades autónomas pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo y establecer los órganos e instituciones que configuran sus respectivas administraciones (FJ 9). Respecto a la competencia del Estado, puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas. Por ello, la competencia autonómica para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado.⁴⁸

Sin embargo, a pesar de esta jurisprudencia, un sector de la doctrina administrativista ha sido muy crítico con la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan crear y regular órganos propios de valoración (entre otros, Bermejo Vera, Corral García, Fernández Rodríguez, Fernández Torres, García de Enterría y Pérez Marín).⁴⁹ Estos autores sostienen la falta de competencia de las comunidades autó-

47. En este sentido, *vid.* las sentencias 251/2006, de 25 de julio, FJ 8; 313/2006, de 8 de noviembre, FJ 4; 314/2006, de 8 de noviembre, FJ 4; 315/2006, de 8 de noviembre (ponente: D^a Elisa Pérez Vera), FJ 5, y 364/2006, de 20 de diciembre (ponente: D. Ramón Rodríguez Arribas), FJ 2.

48. *Vid.* la Sentencia del TC 251/2006, de 25 de julio, FJ 9.

49. *Vid.* José Bermejo Vera, “Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales”, *Documentación Administrativa*, 222, 1990, p. 186; Esteban Corral García, *Expropiación municipal con especial atención a los supuestos expropiatorios en la legislación urbanística de las Autonomías*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2000, p. 119 y ss.; Fernández Rodríguez, “Notas...”, 2000, p. 91-106; Juan Ramón Fernández Torres, “¿Alguien cree de verdad que es conforme a la Constitución la regulación de los jurados autonómicos de Expropiación Forzosa? (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 251/2006, de 25 de julio, 313/2006, 314/2006 y 315/2006, de 8 de noviembre)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, 14, 2006, p. 97-108, y también *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2005, p. 188 y ss.; García de Enterría, “La Ley de Expropiación...”, 2001, p. 251 y ss., y Antonio Pérez Marín, “El principio de igualdad: los jurados provinciales de

nomas para establecer y regular sus propios órganos de valoración en materia expropiatoria. La crítica se basa fundamentalmente en que el Estado goza de la competencia exclusiva sobre la legislación en materia de expropiación forzosa, que incluye la regulación general y uniforme de las garantías constitucionales de la institución expropiatoria. En este sentido, correspondería al Estado el establecimiento de los criterios de valoración de los bienes y los trámites esenciales del procedimiento expropiatorio, entre los que se encuentra la fijación del precio justo por los jurados provinciales de expropiación de carácter estatal regulados en la LEF. La existencia de órganos propios autonómicos de valoración a efectos de la expropiación, con diferente regulación, composición y funcionamiento, afectaría a los derechos de los ciudadanos y estaría en juego la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales en todas las partes del territorio nacional. También han mantenido una postura contraria a la creación de estos órganos autonómicos algunos magistrados del Tribunal Constitucional. Así, D. Ramón Rodríguez Arribas y Javier Delgado Barrio, en los votos particulares que realizan a la Sentencia 251/2006.

Tampoco han faltado administrativistas que defiendan la tesis mantenida por el Tribunal Constitucional, reconociendo claramente las competencias autonómicas para la creación y regulación de estos órganos propios de valoración. En esta línea se sitúan, entre otros, Boix Palop, Núñez Lozano, Pons Cànovas y Sosa Wagner.⁵⁰

Ahora bien, la competencia autonómica para la creación y regulación de sus órganos de valoración no es absoluta o plena, sino que el Estado podría dictar los aspectos comunes y básicos de la normativa en cuestión, si bien todavía no lo ha hecho.⁵¹ Como destaca Núñez

expropiación forzosa y los jurados de expropiación autonómicos", *Revista de Urbanismo y Edificación*, 9, 2004, p. 111-130.

50. Andrés Boix Palop, "Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis", en Fuentes i Gasó, Gifreu i Font, Casado Casado (coords.), *Estructuras administrativas...*, 2012, p. 205; Núñez Lozano, "Las Comisiones Provinciales...", 2004, p. 37-68, y también "Los órganos autonómicos...", 2006, p. 157-193; Ferran Pons Cànovas, *La incidencia de las intervenciones administrativas en el Derecho de propiedad. Perspectivas actuales*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2004, p. 175; y Sosa Wagner, "Artículo 31...", 2003, p. 139-140. Sin embargo, este último autor también admite los riesgos que se derivan de algunos órganos autonómicos de valoración (p. 140).

51. No puede considerarse básica en este sentido la regulación de los jurados provinciales de expropiación forzosa recogida en la LEF. Así lo ha considerado el TC en las sentencias 251/2006, de 25 de julio, FJ 10.a); 313/2006, de 8 de noviembre, FJ 4; 314/2006, de 8 de noviembre, FJ 4; 315/2006, de 8 de noviembre, FJ 5; y 364/2006, de 20 de diciembre, FJ 2.

Lozano,⁵² la normación sobre los órganos de valoración del precio justo “solo correspondería al Estado plenamente respecto de los propios y parcialmente respecto de los autonómicos, esto es, en lo que pudiera calificarse como común (si entendemos que se trata de la regulación del procedimiento administrativo) o básico (si entendemos que se trata del régimen jurídico de las administraciones públicas), de modo que solo fije los principios y garantías de resultado que el órgano autonómico haya de incorporar y asegurar. Los demás extremos de su regulación estarían a disposición de las comunidades autónomas, que podrían optar por consiguiente por diferentes soluciones siempre que estas respetaran, como es natural, el mínimo estatal”.

En conclusión, debe admitirse la competencia autonómica para crear y regular estos órganos propios de valoración, sin perjuicio del necesario respeto de los aspectos comunes y básicos que pueda fijar en un futuro el Estado en una hipotética regulación –aún inexistente– aprobada a estos efectos. Sin embargo, las comunidades autónomas perderían esta capacidad si el Estado optase por un sistema de determinación del precio justo en sede judicial, opción que entra dentro de la competencia estatal y que escapa a la competencia autonómica.⁵³

4. Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de expropiación forzosa

Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia expropiatoria se concretan actualmente en el artículo 159.4 del EAC, aunque también resulta de interés el artículo 149.6 del EAC.

4.1. Las previsiones iniciales: el artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía de 1979

El artículo 10.1.2 del EAC aprobado mediante la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, atribuyó a la Generalitat, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que aquella legislación estableciese, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia

52. Núñez Lozano, “Las Comisiones Provinciales...”, 2004, p. 39.

53. Boix Palop, “Reformas...”, 2012, p. 205.

de expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de las competencias de la Generalitat. Este precepto debía ponerse en relación con el artículo 149.1.18 de la CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva de legislación sobre expropiación forzosa. De la interpretación conjunta de ambos preceptos se derivaba que las competencias de la Generalitat en este ámbito se limitaban a la ejecución de la legislación estatal, a pesar de que la redacción literal del artículo incluía competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución.

Por otra parte, en la medida en que las competencias de ejecución en materia de expropiación forzosa se ejercían "en el ámbito de las competencias de la Generalitat", esta competencia tenía carácter instrumental y únicamente podía ejercerse sobre aquellas materias en relación con las cuales la Generalitat tenía competencias atribuidas estatutariamente.

4.2. El alcance de las previsiones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

El nuevo EAC, aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, prevé, en su artículo 159.4,⁵⁴ que corresponde a la Generalitat, en materia de expropiación forzosa, la competencia ejecutiva, en todo caso, para determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria; establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal; y crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento. Esta competencia debe ejercerse respetando el principio de autonomía local (art. 159.6).

Por otra parte, el artículo 149.6 del Estatuto catalán atribuye a la Generalitat "la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas en el marco de la legislación estatal".

54. Este precepto fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo. Concretamente, se impugnaba el inciso "en todo caso" del apartado 4 del artículo 159 y las letras subsiguientes para determinar el alcance del artículo 149.1.18 de la CE. El recurso de inconstitucionalidad fue desestimado en este punto en la Sentencia 137/2010, de 16 de diciembre (ponente: D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez).

A. Una aproximación general al artículo 159.4 del nuevo Estatuto: análisis de los principales cambios

De la redacción del artículo 159.4 del EAC destaca la incardinación de las competencias autonómicas sobre expropiación forzosa dentro de la competencia ejecutiva. Se mejora así la redacción del anterior artículo 10.1.2 que, a pesar de las previsiones del artículo 149.1.18 de la CE había aplicado aquí, de forma equívoca y yendo más allá de lo permitido por la Constitución, el binomio legislación básica estatal – desarrollo legislativo y ejecución autonómica. En el marco del artículo 149.1.18 de la CE, que reserva al Estado toda la legislación en esta materia y no únicamente las bases, la Generalitat únicamente puede ostentar competencias ejecutivas. Así se había interpretado ya, tanto desde el punto de vista doctrinal como jurisprudencial, a pesar de la redacción literal de dicho precepto. Ahora queda claro que las competencias autonómicas sobre expropiación se sitúan entre las de ejecución, de acuerdo con la tipología de competencias recogida por el propio Estatuto (exclusivas –art. 110–, compartidas –art. 111– y ejecutivas –art. 112–).

En el ámbito de sus competencias ejecutivas, corresponde a la Generalitat, de acuerdo con el artículo 112, “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública”. De conformidad con el alcance que el propio artículo 112 confiere a las competencias ejecutivas, cabía interpretar que en materia de expropiación forzosa la Generalitat podría, en el marco del nuevo Estatuto, realizar dos tipos de actividades materiales: la potestad reglamentaria, que permitiría aprobar disposiciones para la ejecución de la normativa estatal,⁵⁵ y el ejercicio de la función ejecutiva en sentido estricto (potestad organizativa y funciones y actividades atribuidas a la administración). El cambio era significativo en relación con la situación precedente, ya que, de acuerdo con esta interpretación, se incluía dentro de las competencias ejecutivas el ejercicio de la potestad reglamentaria

55. Vid. los argumentos que Bernadí Gil, “Competencias ejecutivas...”, 2008, p. 357-358, expone a favor de este reconocimiento de la potestad reglamentaria sustantiva.

con efectos *ad extra* y no meramente internos como había sucedido anteriormente.⁵⁶

La novedad que implicaba la redacción del artículo 112 por lo que hace referencia a la inclusión de la potestad reglamentaria externa dentro de las competencias ejecutivas podía plantear dudas de constitucionalidad (de hecho, fue uno de los preceptos impugnados en los recursos de inconstitucionalidad presentados contra el EAC), dada la jurisprudencia constitucional existente hasta ese momento. El Tribunal Constitucional había considerado, de forma reiterada y uniforme, con motivo de la interpretación sobre el alcance de las competencias legislativas estatales y su complemento mediante la competencia de ejecución de la ley estatal por parte de las comunidades autónomas, que las competencias ejecutivas autonómicas únicamente incluían la potestad de emanar actos administrativos y reglamentos organizativos, es decir, los necesarios para crear y organizar la administración que ha de llevar a cabo la función ejecutiva.

El Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, en su Dictamen sobre la Propuesta de nuevo Estatuto,⁵⁷ consideró que el contenido del artículo 107 (actual art. 112) no vulneraba ningún precepto constitucional. En su opinión, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el alcance de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas en las materias en que al Estado le corresponde toda la legislación –como sucede en la expropiación forzosa– podría ser objeto de modificación, por cuanto esta doctrina no se fundamentaba en la interpretación de la Constitución, sino en la de los estatutos de autonomía, y fue elaborada sobre la base de un contenido estatutario que ahora se modifica.

56. Mercè Corretja i Torrens, "El nou disseny competencial en matèria de funció pública i règim jurídic de les administracions públiques catalanes", *La distribució de competències en el nou Estatut*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, Col·lecció IEA, 52, 2007, p. 131, ponía de manifiesto que este cambio "permite ejercer potestad normativa en una serie de ámbitos reservados a la Generalitat con carácter de mínimos, como son: determinar supuestos, causas y condiciones para ejercer esta potestad; establecer criterios de valoración de los bienes expropiados, y crear y regular un órgano propio para la determinación del precio justo y fijar el procedimiento". La traducción de la cita al castellano es nuestra.

57. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 269, de 1 de septiembre de 2005 (*Boletín Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 213, de 1 de agosto de 2005), FJ 6, apartado 3.

Sin embargo, no ha sido este el criterio seguido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio.⁵⁸ A la vista de la redacción del artículo 112 del EAC, se planteaban dos interpretaciones posibles: bien entender que la única potestad reglamentaria asumida en el artículo 112 es la organizativa, de manera que la comunidad autónoma únicamente podría dictar reglamentos de carácter interno, circunscritos a las determinaciones de carácter estrictamente organizativo; o bien considerar que la referencia expresa a la potestad reglamentaria incluye la aprobación de normas reglamentarias no simplemente organizativas, sino necesarias para la aplicación de la normativa estatal.⁵⁹ En nuestra opinión, las nuevas previsiones estatutarias apuntaban a un incremento del poder reglamentario autonómico en el ámbito de las competencias ejecutivas,⁶⁰ con la inclusión de la potestad reglamentaria sustantiva, que supondría la posibilidad de poder aprobar normas reglamentarias *ad extra* para la ejecución de la normativa estatal –más allá de las meramente organizativas– en materia expropiatoria. Esta potestad reglamentaria podría ejercerse en ausencia de reglamentos aprobados por el Estado o como complemento o desarrollo de los que se hubieran dictado.⁶¹

Con relación al Estatuto de Autonomía de Andalucía, también Balaguer Callejón ha admitido que esta comunidad autónoma puede ejercer la potestad reglamentaria en el marco de las competencias ejecutivas, si bien se trataría de una potestad reglamentaria subordinada a la del Estado. En su opinión, ello “no puede considerarse incompatible con la doctrina del Tribunal Constitucional siempre que permita una regulación unitaria de la materia por parte del Estado, que será

58. Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del EAC.

59. *Vid.* los argumentos a favor de una y otra posición que apunta Bernadí Gil, “Competencias ejecutivas...”, 2008, p. 355-357.

60. También Francisco López Menudo, “Clasificación, principios y consideraciones generales sobre las competencias”, en Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig (dirs.), *Comentarios...*, 2008, p. 353, destaca que la *ratio* del artículo 112 del EAC descansa en “un movimiento expansivo de la potestad reglamentaria autonómica, cuya razón inspiradora no puede ser otra que la de darle a la función ejecutiva descentralizada un sentido pleno dentro de un sistema cuasi federalizado”.

61. Bernadí Gil, “Competencias ejecutivas...”, 2008, *in totum*, había defendido que las competencias autonómicas ejecutivas llevan implícita la potestad reglamentaria sustantiva o *ad extra*, sin perjuicio de la potestad del Estado de dictar reglamentos de desarrollo de su legislación, tanto en la etapa de los primeros estatutos de autonomía como después de la reforma del Estatuto catalán.

completada por la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, complementaria de la estatal". Cuestión bastante diferente sería "si se hubiera pretendido ocupar todo el espacio normativo del desarrollo reglamentario de las leyes, impidiendo que el Estado pudiera ejercer sus competencias de desarrollo por medio de reglamentos ejecutivos y contradiciendo la concepción material de la competencia de legislación establecida por la jurisprudencia constitucional".⁶²

Más concretamente, en el ámbito de la expropiación, afirma Bernadí Gil que "algunas materias calificadas de competencia ejecutiva son definidas por el nuevo Estatuto catalán de una forma que apunta innegablemente hacia la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria sustantiva, como ocurre, probablemente, en el caso del artículo 159.4.a (relativo a la potestad expropiatoria) y, más claramente, en el supuesto del artículo 168.1.a (competencia ejecutiva de la legislación del Estado en materia penitenciaria, que incluye en todo caso '... la capacidad para dictar disposiciones que adapten la normativa penitenciaria a la realidad social de Cataluña')".⁶³

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha seguido esta línea interpretativa y, en la Sentencia 31/2010, ha reiterado su doctrina

62. Francisco Balaguer Callejón (coord.), *Estatuto de Andalucía. Novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del Derecho Autonómico de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 54. Sin embargo, López Menudo, "Clasificación...", 2008, p. 353, considera que, aunque se haga esta interpretación, "la figura no deja de plantear graves dudas: primera, la de cuál sea la fuente legitimadora capaz de atribuir a la Comunidad Autónoma una competencia que ya la tiene el Estado; y en segundo lugar, si puede ser compatible la función uniformadora que le es dable hacer al Estado mediante el uso de su competencia sobre 'legislación' en una determinada materia, con la creación de regímenes autonómicos diversos mediante esos reglamentos autonómicos 'complementarios'".

63. Bernadí Gil, "Competencias ejecutivas...", 2008, p. 357-358. A favor de esta posición, este autor expone diferentes argumentos. En primer lugar, la propia redacción literal del artículo 112 del Estatuto catalán, que reconoce la titularidad autonómica de la potestad reglamentaria en el ámbito de las competencias ejecutivas, y que incluye la expresión "disposiciones para la ejecución", que no debe limitarse necesariamente a los reglamentos organizativos, sino que puede admitir la aprobación de normas –organizativas o no–necesarias para la mejor aplicación de la normativa estatal. En segundo lugar, destaca que, en ausencia de reglamentos estatales, es plenamente legítima, e incluso necesaria en algunos casos, la posibilidad de las comunidades autónomas de dictar disposiciones reglamentarias sustantivas para asegurar la buena ejecución de la legislación estatal. En tercer lugar, apunta la distinción en el propio artículo 112 entre la potestad reglamentaria y la potestad organizativa, lo cual solo puede significar que "el artículo 112 reserva a la Generalitat dos poderes diferenciados: el de aprobar normas para la ejecución de la normativa del Estado y el de organizar su propia Administración mediante normas internas o decisiones singulares" (p. 357).

jurisprudencial previa en relación con las competencias ejecutivas. En primer lugar, recuerda que el artículo 112 del EAC, impugnado en el inciso “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”,

[...] no contraria, en el inciso recurrido, la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto “legislación”, cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva (STC 196/1997, de 13 de noviembre), pues en la referencia a “la normativa del Estado” se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado (FJ 61).

En segundo lugar, entra a analizar si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de la normativa (legal y reglamentaria) del Estado, no solo como función ejecutiva *stricto sensu*, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. El Tribunal niega el reconocimiento de una cierta capacidad normativa externa y entiende que solo puede considerarse constitucional el artículo 112 si se interpreta que la potestad reglamentaria a que se refiere está limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica (FJ 61).⁶⁴

El Tribunal opta, en consecuencia, acogiendo las alegaciones formuladas en este sentido por el abogado del Estado, por un contenido interpretativo en este punto. La interpretación que realiza de este precepto para considerarlo constitucional excluye de las competencias ejecutivas la posibilidad de que la Generalitat pueda dictar reglamentos ejecutivos de las leyes estatales, con efectos externos. Se frustra así el principal objetivo del artículo 112, que era incorporar a las competencias ejecutivas autonómicas la potestad reglamentaria, no solo para dictar reglamentos internos de organización –ya existente y no discutida–, sino también reglamentos con efectos *ad extra* para desarrollar o completar la normativa (leyes y reglamentos) del Estado.⁶⁵ En consecuencia, la Generalitat ya no podrá ejercer esta potestad reglamentaria de segundo nivel o de carácter complementario en materia de expropiación forzosa. De acuerdo con la Sentencia 31/2010, en el

64. Vid. también la Sentencia 137/2010, de 16 de diciembre.

65. Xavier Bernadí Gil, “La doctrina de la Sentència 31/2010 sobre les competències executives (sostenella e no enmendalla)”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, coordinado por Mercè Barceló, Xavier Bernadí y Joan Vintró, diciembre de 2010, p. 262.

ámbito ejecutivo únicamente sería posible una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución –lo que no supone una novedad, en la medida en que la jurisprudencia constitucional ya reconocía que los reglamentos estrictamente organizativos forman parte de la competencia ejecutiva–, y la regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal. Tampoco supone esta posibilidad un elemento nuevo.⁶⁶ En definitiva, el Tribunal Constitucional ignora el argumento en defensa del artículo 112 basado en la modificación del bloque de la constitucionalidad, esto es, en el hecho de que la anterior doctrina jurisprudencial no había podido tener en cuenta la nueva definición de competencia ejecutiva introducida por el Estatuto, lo que le hubiera permitido hacer una nueva lectura del bloque constitucional y modificar su jurisprudencia; mantiene su jurisprudencia tradicional;⁶⁷ y no admite la ampliación de las facultades asociadas a la competencia ejecutiva autonómica.⁶⁸ De esta forma, se niega que el Estatuto de Autonomía pueda definir los conceptos constitucionales relativos a los elementos funcionales de las competencias⁶⁹ y se rechaza cualquier posibilidad de ejercicio por parte de Cataluña de una potestad reglamentaria sustantiva que complemente la legislación estatal y que tenga efectos *ad extra*.

66. Vid. Bernadí Gil, "La doctrina...", 2010, p. 265.

67. Joaquín Tornos Mas, "Tipología de les competències. El seu abast funcional: els articles 110 a 112", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010...*, 2010, p. 293.

68. Vid. las críticas a la Sentencia 31/2010 en este punto, formuladas, entre otros, por los siguientes autores: Mercè Barceló i Serramalera, "La doctrina de la Sentència 31/2010 sobre la definició estatutària de les categories competencials", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010...*, 2010, p. 257; Bernadí Gil, "La doctrina...", 2010, p. 265-269, y del mismo autor "Competències desactivades? Consideracions sobre la denominada Sentència oculta", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010...*, 2010, p. 369-381; Marc Carrillo López, "La doctrina del Tribunal sobre la definició de les competències. Les competències exclusives, les compartides i les executives", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010...*, 2010, p. 275-276; Mercè Corretja Torrens, "Els efectes de la Sentència sobre la definició estatutària de les competències: la 'devaluació jurídica' dels Estatuts d'Autonomia", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010...*, 2010, p. 281; y Hèctor López-Bofill, "Estatutos y competencias después de la STC 31/2010, de 28 de junio", *Revista Vasca de Administración Pública*, 90, 2011, p. 161-162.

69. Carrillo López, "La doctrina...", 2010, p. 275.

B. La concreción de las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de expropiación forzosa en el artículo 159.4

El artículo 159.4 del nuevo EAC, después de atribuir a la Generalitat la competencia ejecutiva –entendida en los términos vistos– en materia de expropiación forzosa, desglosa –con carácter abierto– las facultades comprendidas en este título competencial, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional en esta materia.

a) La determinación de los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria

El apartado a) del artículo 159.4 atribuye a la Generalitat la competencia para la determinación de los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria. Con esta previsión se pone de manifiesto, por un lado, el carácter instrumental de la expropiación forzosa, que es un medio al alcance de las administraciones públicas catalanas para alcanzar sus finalidades. Por otro, se incorpora al Estatuto la jurisprudencia constitucional, que reiteradamente ha reconocido la competencia autonómica para la definición de la *causa expropiandi* como competencia que no puede disociarse de las competencias que cada poder público con potestad expropiatoria ostenta para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. Queda clara con esta previsión la competencia autonómica para establecer la *causa expropiandi* en ámbitos materiales de su competencia. Como ha puesto de manifiesto Farré Tous,⁷⁰ “en realidad esta competencia no deriva del título competencial ‘expropiación forzosa’, sino que deriva del ámbito competencial sectorial de que se trate (urbanismo, agricultura, etc.)”. Efectivamente, la competencia para determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria conecta directamente con los ámbitos sectoriales correspondientes donde la Admi-

70. Farré Tous, “Perspectives...”, 2007, p. 256. La traducción al castellano de la cita es nuestra. En el mismo sentido, Josep-Enric Rebés i Solé, “El paper del Jurat d’Expropiació de Catalunya”, en Josep-Enric Rebés i Solé y Judith Gifreu Font (dirs.), *Jornades sobre l’expropiació forçosa a Catalunya: mètodes valoratius i qüestions procedimentals*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escola d’Administració Pública, 2008, p. 14.

nistración autonómica dispone de competencias, tal como se deriva de la jurisprudencia constitucional.

Por otra parte, se advierte en la actual redacción del apartado a) del artículo 159.4 un defecto de técnica legislativa, ya que la redacción de este apartado se incluye dentro del artículo 159.4, que, como ya se ha dicho de forma reiterada, atribuye a la comunidad autónoma en materia expropiatoria la competencia ejecutiva. Dentro de esta competencia ejecutiva debe entenderse incluida la competencia para determinar la *causa expropiandi*. De la estricta literalidad del precepto derivaría que únicamente se refiere a la competencia ejecutiva y no a la legislativa, situación que conduciría a un resultado contrario al que se perseguía y que desembocaría en una disminución de las competencias autonómicas. En efecto, esta redacción excluiría la posibilidad de declarar por ley la *causa expropiandi*. Sin embargo, no puede realizarse una interpretación literal del precepto y debería seguirse la interpretación propuesta, derivada de la propia jurisprudencia constitucional, con arreglo a la cual la competencia autonómica sectorial justificaría la competencia para determinar la *causa expropiandi*, también por ley.⁷¹

b) El establecimiento de criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que deban cumplir

El apartado b) del artículo 159.4 atribuye a la Generalitat la competencia para el establecimiento de criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que deban cumplir estos bienes, de acuerdo con la legislación estatal. Esta previsión, a diferencia de la anterior, no tiene un fundamento claro en la jurisprudencia constitucional.⁷² Es más, a primera vista provoca una cierta sorpresa y ya desde el principio planteó dudas de constitucionalidad, dado que el Tribunal Constitucional ha interpretado que solo el Estado puede fijar los criterios y el sistema de valoración del precio justo a efectos expropiatorios. En puridad, la Generalitat no podría fijar criterios de valoración, por tratarse de una competencia estatal. Además, no puede olvidarse que el artículo 159.4 del EAC

71. En este sentido, también Trayter Jiménez, "Jurados...", 2011, p. 29.

72. Así lo indica Rafael Naranjo de la Cruz, en el comentario que realiza al artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el apartado 2.7 ("Expropiación forzosa") del capítulo II ("Competencias (I). Competencias en los ámbitos del Gobierno y de la Administración"), del Título II ("Competencias de la Comunidad Autónoma"), en Manuel José Terol Becerra, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, p. 185-186.

sitúa las competencias autonómicas en materia expropiatoria en el ámbito ejecutivo, lo que implica la imposibilidad de poder aprobar leyes en esta materia, dada la naturaleza de la atribución, que es de ejecución.⁷³

Trayter Jiménez ha propuesto tres interpretaciones del precepto. La primera mantendría que el precepto es inconstitucional por contravenir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, que atribuye al Estado la determinación de los criterios de valoración de los bienes expropiados. La segunda sería entender que es un precepto vacío de contenido, habida cuenta que el establecimiento de los criterios de valoración debe realizarse de acuerdo con la legislación estatal. La tercera permitiría interpretar que “se trata de una regulación que aporta poco contenido a la competencia autonómica sobre expropiación” y que las previsiones estatutarias, “en todo caso, deben ser interpretadas en los márgenes estrictos que proporciona la Ley del Suelo con la finalidad de reducir la discrecionalidad de la ley, teniendo en cuenta las posibles peculiaridades de cada Comunidad Autónoma”.⁷⁴

Otros autores fueron más allá y defendieron que el apartado b) del artículo 159.4, cuando atribuye a la Generalitat esta competencia, solo podía estar refiriéndose a la aprobación de normas para la ejecución de la normativa del Estado en este ámbito. Además, teniendo en cuenta que esta atribución debe ejercerse de acuerdo con la legislación estatal –como indica el propio precepto–, se salvarían posibles dudas de constitucionalidad.⁷⁵ Partiendo del encuadramiento de esta competencia dentro de las competencias ejecutivas, se podía interpretar que este artículo estaba atribuyendo a la Generalitat la potestad reglamentaria sustantiva o *ad extra* respecto de los criterios de valoración que pudiera establecer el Estado, con la finalidad de desarrollarlos, pormenorizarlos y ejecutarlos.⁷⁶ Sin embargo, después de la Sentencia 31/2010, que niega esta interpretación de las competencias ejecutivas e impone un contenido interpretativo del artículo 112 del EAC para considerarlo constitucional, debe entenderse que esta

73. Así lo afirma también Morillo-Velarde Pérez, “Competencia...”, 2008, p. 416-417, refiriéndose al Estatuto de Autonomía de Andalucía, que contiene idéntica previsión.

74. Trayter Jiménez, “Jurados...”, 2011, p. 33-34.

75. En el mismo sentido, Rebés i Solé, “El paper...”, 2008, p. 14.

76. Así lo ha interpretado también Morillo-Velarde Pérez, “Competencia...”, 2008, p. 417, con relación al artículo homólogo del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

previsión estatutaria no aporta ningún valor añadido a la competencia autonómica en materia de expropiación forzosa, en la medida en que está supeditada a una normativa estatal que la deja sin efectos ni espacio propio.

c) La creación y regulación de un órgano propio para la determinación del precio justo y la fijación del procedimiento

En este nuevo contexto normativo, también cabe destacar la previsión expresa que se hace sobre la creación y regulación de un órgano propio para la determinación del precio justo. Esta competencia había sido reconocida previamente en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, siendo ahora el apartado c) del artículo 159.4 un reflejo de esta jurisprudencia, que ha legitimado la coexistencia de órganos autonómicos de valoración del precio justo con los jurados provinciales de expropiación forzosa.

A diferencia de la situación anterior, esta posibilidad no debe justificarse ahora en el reconocimiento genérico de la capacidad de autoorganización, sino en la referencia explícita a esta competencia de la Generalitat. El título competencial que ampara esta competencia autonómica, como ha establecido reiteradamente el Tribunal Constitucional, no es el de expropiación, sino el de régimen jurídico de las administraciones públicas. Sin embargo, es comprensible que el Estatuto mencione esta competencia dentro del artículo dedicado a la expropiación, para dejar claras las posibilidades de la comunidad autónoma de crear un órgano propio de valoración.

Como señala Farré Tous,⁷⁷ en el EAC “no solo se reconoce la posibilidad de crear este órgano y regular el procedimiento, sino que el legislador estatutario hace una opción por un determinado modelo valorativo: la existencia de un órgano de carácter administrativo. Ciertamente, el artículo 159.4.c) no contiene un mandato de creación del jurado, sino únicamente una habilitación, pero sí que parece que hay un claro reconocimiento de la importancia de poder contar un órgano administrativo como el jurado de expropiación”.

Por otra parte, el apartado c) del artículo 159.4, además de la competencia autonómica para crear y regular un órgano propio para la determinación del precio justo, también se refiere a la de fijar el procedimiento. Esta previsión ampara la actuación autonómica para

77. *Vid.* Farré Tous, “Perspectives...”, 2007, p. 257. La traducción al castellano de la cita es nuestra. En una línea similar, Rebés i Solé, “El paper...”, 2008, p. 14.

establecer en este ámbito especialidades derivadas de la organización de la comunidad autónoma, siempre dentro del marco de las exigencias del procedimiento administrativo común y con respeto pleno a las garantías expropiatorias.

C. *La competencia compartida de la Generalitat en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas en el marco de la legislación estatal: el artículo 149.6*

Dentro de las competencias en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo, el artículo 149, en su apartado 6, atribuye a la Generalitat “la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas en el marco de la legislación estatal”. También en este precepto se advierte el reflejo de la jurisprudencia constitucional. En efecto, en relación con el derecho de reversión, la jurisprudencia, tal y como hemos analizado con anterioridad, ha reconocido margen de actuación a las comunidades autónomas. Aunque el Tribunal Constitucional ha interpretado que la competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa también se extiende al derecho de reversión –reconociendo incluso que el Estado puede establecer el régimen del derecho de reversión en ámbitos sectoriales de competencia autonómica siempre que esta regulación tenga un carácter mínimo o principal y sea expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional–, ha considerado que las comunidades autónomas pueden regular el régimen de la reversión y establecer sus singularidades en materias de competencia autonómica. En este contexto, el artículo 149.6 del EAC se hace eco de la competencia de que dispone la Generalitat en materia de derecho de reversión en el ámbito urbanístico. Teniendo en cuenta que el urbanismo es una competencia exclusiva autonómica (art. 149.5 del EAC), se atribuye en esta materia a la Generalitat la competencia en materia de derecho de reversión. Sin embargo, no se trata en este caso de una competencia exclusiva de la comunidad autónoma, sino compartida, en la medida en que la jurisprudencia constitucional ha reconocido al Estado competencias normativas sobre el derecho de reversión, y que debe ejercerse “en el marco de la legislación estatal”, teniendo en cuenta la regulación mínima o principal que haya establecido el Estado. Ahora bien, ello no impide que la Generalitat de Catalunya tenga un cierto margen de actuación en relación con el derecho de reversión en las expropiaciones

urbanísticas y, por ejemplo, pueda prever supuestos específicos de reversión no establecidos en la legislación estatal o determinadas singularidades de su régimen jurídico, con el fin de atender a las singularidades de su normativa urbanística.

D. Consideraciones finales: la desactivación de las nuevas perspectivas ofrecidas por el artículo 159.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

El artículo 159.4 del nuevo EAC introduce algunos cambios importantes y supone una mejora significativa en la configuración de las competencias de la Generalitat en materia de expropiación forzosa respecto al Estatuto de 1979. En primer lugar, hay una mejora evidente de técnica legislativa –aunque persista aún alguna deficiencia a la que ya nos hemos referido–, ya que las competencias autonómicas sobre expropiación se sitúan en sus justos términos: el ámbito de las competencias ejecutivas.

En segundo lugar, este precepto también contribuye a clarificar el ámbito competencial autonómico en materia expropiatoria, mediante la incorporación, de forma expresa, de determinadas atribuciones a la Generalitat, recogidas en sus apartados *a)*, *b)* y *c)*. Aunque se trata de una enumeración de carácter abierto, clarifica el ámbito competencial autonómico y traslada al articulado del Estatuto la jurisprudencia constitucional consolidada en esta materia. Los apartados *a)* y *c)* recogen la doctrina jurisprudencial en relación con las competencias autonómicas en materia expropiatoria (fijación de la *causa expropriandi* y creación y regulación de órganos propios de fijación del precio justo). Por lo que hace referencia a la creación y regulación de órganos propios de valoración en el ámbito de la expropiación forzosa, reconoce expresamente esta posibilidad, que ya no es necesario deducir a partir de las competencias de autoorganización y de establecimiento de las particularidades procedimentales derivadas de los ámbitos materiales atribuidos a la Generalitat. Únicamente ha planteado algunas dudas la competencia recogida en el apartado *b)* para establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que deban cumplir estos bienes, aunque, en la medida en que se hace de acuerdo con la legislación estatal, poca cosa añade a las competencias autonómicas en este ámbito.

Finalmente, si se compara el artículo 159.4 del nuevo EAC con el correlativo del Estatuto de 1979 y con el alcance competencial que hasta aquel momento había tenido reconocido la Generalitat en materia

expropiatoria, puede afirmarse que la pretensión inicial de ampliar, desde una perspectiva funcional, las competencias de la Generalitat, como consecuencia de la cláusula general definitoria de las competencias ejecutivas, ha quedado frustrada. La aplicación del artículo 112 del EAC y la definición de competencia ejecutiva que incorporaba pretendía –con carácter general y concretamente en materia expropiatoria– un margen normativo más amplio de la Generalitat. En materia de expropiación, el nuevo EAC permitía defender el ejercicio por parte de la Generalitat de una potestad reglamentaria sustantiva *ad extra*. De acuerdo con esta interpretación, la capacidad normativa de la comunidad autónoma en este ámbito no quedaría limitada a los aspectos organizativos y a la posibilidad de creación y de regulación de un órgano propio de valoración, sino que iría más allá y alcanzaría también la potestad reglamentaria sustantiva. Ello implicaría la posibilidad de aprobación de normas reglamentarias *ad extra* para la ejecución de la normativa estatal en materia expropiatoria, sin perjuicio de la potestad del Estado de dictar reglamentos de desarrollo de su legislación. Esta era, sin duda, la novedad más significativa de la nueva configuración de las competencias de la Generalitat sobre expropiación forzosa. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 ha desarticulado totalmente esta interpretación, en principio viable y defendida por un amplio sector doctrinal. Después de esta Sentencia, en el ámbito de las competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria de la Generalitat se circunscribe a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica. Queda así limitada a los ámbitos estrictamente organizativos o vinculados directamente a la prestación de servicios o a aspectos meramente funcionales de las tareas administrativas de ejecución.⁷⁸ Y se frustra la pretensión de encontrar un espacio para el desarrollo de la potestad reglamentaria autonómica en un ámbito, como el de la expropiación, donde la legislación está en manos del Estado.

Con relación a las vías posibles para reconducir esta situación, Bernadí Gil⁷⁹ apunta que, además de la reforma constitucional o de una eventual evolución de la doctrina constitucional, las voluntades políticas que pudiesen conformarse contarían con vías jurídicas su-

78. Antoni Bayona Rocamora, "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definició de competències. Les competències exclusives, les compartides i les executives", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010...*, 2010, p. 260.

79. Bernadí Gil, "La doctrina...", 2010, p. 269.

ficientes para recuperar la potestad reglamentaria sustantiva de las comunidades autónomas dentro las competencias ejecutivas. Singularmente, apunta las posibilidades abiertas por los artículos 150.1 y 150.2 CE y, de manera aislada o combinada con estas, las que podrían abrirse con un uso decidido de la técnica de la remisión normativa.

RESUMEN

Este trabajo examina el alcance de las competencias estatales y autonómicas –con especial referencia a Cataluña– en materia de expropiación forzosa, a partir del análisis de las previsiones constitucionales y estatutarias y de la jurisprudencia constitucional. A pesar de que la CE atribuye al Estado la competencia de “legislación sobre expropiación forzosa”, la jurisprudencia constitucional, más allá de la función estrictamente ejecutiva, ha reconocido algunas competencias autonómicas en la materia. Estas competencias versan fundamentalmente sobre dos aspectos: la definición legal de los supuestos en que procede utilizar la expropiación mediante la declaración de la *causa expropriandi*, en ámbitos sectoriales de competencia autonómica; y la posibilidad de creación y regulación de órganos propios de valoración a efectos de la fijación del precio justo. En el caso específico de Cataluña, las posibilidades abiertas por el artículo 159.4 del nuevo EAC –dedicado a las competencias sobre expropiación forzosa– y, en particular, la pretensión inicial de ampliar desde una perspectiva funcional las competencias de la Generalitat en este ámbito, incorporando el desarrollo de la potestad reglamentaria autonómica *ad extra*, como consecuencia de la cláusula general que define las competencias ejecutivas (art.112), ha quedado frustrada con la Sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio.

Palabras clave: expropiación forzosa; derecho de reversión; bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; procedimiento administrativo común; legislación; competencias ejecutivas.

RESUM

Aquest treball analitza l'abast de les competències estatals i autonòmiques –amb especial referència a Catalunya– en matèria d'expropiació forçosa a partir de l'anàlisi de les previsions constitucionals i estatutàries i de la jurisprudència constitucional. Malgrat que la CE atribueix a l'Estat la competència de “legislació sobre expropiació forçosa”, la jurisprudència constitucional, més enllà de la funció estrictament executiva, ha reconegut algunes competències autonòmiques en la matèria. Aquestes competències recauen fonamentalment sobre dos aspectes: la definició legal dels supòsits en què és procedent utilitzar l'expropiació mitjançant la declaració de la *causa expropriandi*, en àmbits sectorials de competència autonòmica; i la possibilitat de creació i regulació d'òrgans propis de valoració a efectes de la fixació del preu just. En el cas específic de Catalunya, les possibilitats obertes per l'article

159.4 del nou EAC –dedicat a les competències sobre expropiació forçosa– i, en particular, la pretensió inicial d'ampliar des d'una perspectiva funcional les competències de la Generalitat en aquest àmbit, amb la incorporació de la potestat reglamentària *ad extra* como a conseqüència de la clàusula general que defineix les competències executives (art. 112), ha quedat frustrada amb la Sentència del TC 31/2010, de 28 de juny.

Paraules clau: expropiació forçosa; dret de reversió; bases del règim jurídic de les administracions públiques; procediment administratiu comú; legislació; competències executives.

ABSTRACT

This study analyses constitutional and statutory provisions and constitutional jurisprudence to determine the scope of state and regional competencies (with particular reference to Catalonia) regarding forced expropriation. Although the Spanish constitution gives the State the power to "legislate on forced expropriation", constitutional jurisprudence has gone beyond its strictly executive function and has recognized regional competencies in this matter. These competencies essentially deal with two aspects: the legal definition of the circumstances in which it is appropriate to use expropriation by means of the declaration of the *causa expropriandi*, in sectorial ambits of regional competence; and the possibility of creating and regulating evaluation agencies in order to ensure fair prices. In the particular case of Catalonia, the Constitutional Court's Ruling TC 31/2010, of 28 June, has thwarted the possibilities opened up by article 159.4 of the new Catalan Statute of Autonomy –concerning competencies regarding forced expropriation– and, in particular, the initial intention of broadening the functional competencies of the Generalitat (Catalan government) in this ambit by incorporating the development of the regional regulatory power *ad extra* as a consequence of the general clause that defines the executive competencies (art.112).

Keywords: forced expropriation; right of recovery; basis of the legal regime of the Public Administrations; common administrative procedure; legislation; executive competencies.