

Expropiación forzosa, previsiones constitucionales y Comunidades autónomas

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Letrado Mayor del Parlamento de Galicia

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

La configuración constitucional de la expropiación forzosa por su laconismo en el texto de 1978 ha dado lugar a numerosos problemas interpretativos que nuestro Tribunal Constitucional ha ido resolviendo a lo largo de estos años. Las decisiones referidas a la participación legislativa y gubernamental de las Comunidades autónomas han sido en general mejor valoradas por la doctrina que aquellas otras atinentes al núcleo de la institución y al alcance de las expropiaciones legislativas.

Resum

La configuració constitucional de l'expropiació forçosa, pel seu laconisme en el text de 1978, ha donat lloc a nombrosos problemes interpretatius que el nostre Tribunal Constitucional ha anat resolent al llarg d'aquests anys. Les decisions referides a la participació legislativa i governamental de les comunitats autònomes han estat en general millor valorades per la doctrina que aquelles altres referents al nucli de la institució i a l'abast de les expropiacions legislatives.

Sumario

- I. La dimensión constitucional de la expropiación forzosa
 - 1. Introducción: la expropiación forzosa en el Convenio europeo de derechos humanos
 - 2. Concepto constitucional de expropiación forzosa y su desarrollo por el Tribunal Constitucional
 - 3. Objeto de la expropiación forzosa
 - 4. La causa *expropriandi* y las demás garantías constitucionales
- II. Competencias autonómicas en relación con la expropiación forzosa: el diseño de los jurados expropriatorios

I. La dimensión constitucional de la expropiación forzosa

1. Introducción: la expropiación forzosa en el Convenio europeo de derechos humanos

Desde muy tempranas fechas (14 de febrero de 1991) nuestro Tribunal Constitucional se ha preocupado de remarcar que el artículo 10.2 de la Constitución obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de los Tratados o Convenios, de forma que en la práctica este contenido se convierte también en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del Título I de nuestra Constitución. Como recuerda Barcelona Llop,¹ la garantía del derecho de propiedad y la previsión de su privación permanecen de la mano en los textos fundamentales del derecho internacional, singularmente del europeo y ello condiciona obviamente la regulación interna en nuestro país.

El texto internacional de referencia en esta cuestión es el Convenio Europeo de Derechos Humanos y las libertades fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950, cuyo Instrumento de ratificación data de 26 de noviembre de 1979. Con posterioridad es de interés el artículo 17.1 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea que acoge en su desarrollo jurisprudencial una doctrina semejante a la del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de 20 de marzo de 1952.

La causa *expropriandi*, como elemento clave del instituto de la expropiación forzosa, tiene un alcance muy determinado según el Convenio Europeo de Derechos Humanos, puesto que la norma segunda del artículo primero del protocolo adicional reclama que la privación se justifique en una causa de utilidad pública. Tal declaración no aparece delimitada en el texto normativo pero sí ha sido configurada en la sentencia de 21 de febrero de 1986, *James y otros contra Reino Unido*,² en el sentido de que no es imprescindible que la privación beneficie a la comunidad en general existiendo además, la posibilidad de un margen nacional de apreciación que introduce en el régimen europeo de privación de la propiedad. Estas ideas precisan de una explicación para comprender su correcto alcance.

En efecto, el conocimiento directo del propio país y de sus propias necesidades hace que las autoridades de los distintos Estados se encuentren *ab initio* en mejores condiciones que un tribunal internacional para determinar lo que es de utilidad pública, y para ello tienen un margen de discrecionalidad, que la doctrina científica española se ha encargado de ponderar críticamente.³ Este desarrollo jurisprudencial cuenta con el límite señalado por el propio Tribunal de que el legislador nacional conciba las exigencias de utilidad pública con una carencia manifiesta de fundamento razonable. En este caso, la configuración llevada a cabo dentro del Estado sería contraria al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

1 En su trabajo, «Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del convenio europeo de derechos humanos». *Revista de Administración Pública* núm. 185, Madrid, mayo-agosto (2011), pp. 49 a 87.

2 Demanda número 8793/79.

3 Así Javier García Roca, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Editorial Civitas, 2010.

Como puede comprobarse, el control que lleva a cabo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no es estricto sino que concede un amplio margen a los operadores nacionales en función de la aplicación de sus medidas políticas de carácter general; puesto que lo que en cada caso se valore como «carencia manifiesta de fundamento razonable» da lugar a un margen bastante difuso.

En todo caso, existen situaciones en las que el Tribunal Europeo valora el principio de proporcionalidad de una forma más precisa y ello se traslada incluso a la jurisprudencia española, tal es el caso de la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2005,⁴ de modo que sí existen criterios para valorar su existencia o no en la actuación de los Estados.

La sentencia *James* especificó que la expropiación está justificada aunque existan soluciones alternativas siempre que la medida sea razonable y adecuada para alcanzar la finalidad legítima perseguida. Esta doctrina no obliga al Tribunal a valorar si existen injerencias menos gravosas que la privación de la propiedad y que hubieran sido igualmente válidas para el logro del fin pretendido.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos valora la proporcionalidad en relación con la razonabilidad de la indemnización de tal modo que, sin entrar en un análisis detallado de las decisiones estatales, trata de tomar en cuenta, ante todo, las consecuencias económicas que se derivan de la fijación de la indemnización (así, entre otros, el caso *Scordino* de 2006).

Otro tópico que se preocupa de delimitar el Tribunal Europeo y que tiene evidentes consecuencias para nuestro Derecho interno es el del alcance del necesario «respeto a la legalidad» que debe guardar toda actuación expropiatoria. La jurisprudencia europea entiende este respeto como la conformidad al ordenamiento interno de cada Estado,⁵ esto es, el respecto a su propio sistema de fuentes entendido en sentido amplio, dando así entrada y validez incluso a las normas consuetudinarias (así el caso *Vergu* del 11 de enero de 2011).

Además, el respeto a la legalidad se comprende no solo en el sentido de que la ley nacional ha de prever la injerencia que la expropiación supone en el derecho de propiedad de los ciudadanos sino también el análisis de la calidad de la ley.⁶ La calidad de la ley se entiende en la sentencia *James* como un concepto comprensivo de tres facetas:

- la existencia de la ley,
- que ésta pueda conocerse; y,
- que la ley sea precisa.

Estas tres valoraciones son reiteradas habitualmente por el Tribunal cuando ha de pronunciarse acerca de esta materia. De este modo, el Tribunal demanda que las normas internas deban ser en todo caso accesibles, precisas y previsibles y ha dado lugar a una interesante jurisprudencia en la que se detallan casos de imprevisibilidad como el caso *Sotira* de 2009, en el que se dio un supuesto de ausencia de expropiación formal

⁴ La proporcionalidad en cuanto principio de carácter finalista en la expropiación es también destacada en el derecho interno, incluso en el autonómico por la doctrina. Así Almudena Fernández Carballal: *Derecho Urbanístico de Galicia*. Madrid. 2003. Eds. Thomson-Civitas y otros, p. 239.

⁵ Lo que resulta de gran interés para Estados como el nuestro donde las competencias sobre los aspectos patrimoniales y el instituto expropiatorio están repartidos entre el poder central y los territoriales como deja constancia Donaire Villa en «Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa (A propósito de las s.s.t.c. 37/1987, de 26 de marzo y 186/1993, de 7 de junio)». *Anuario de la Facultad de Derecho*. núm. 12-13. 1994-1995. pp. 71 a 90.

⁶ Para una aproximación al concepto de la calidad de la ley en nuestro Derecho puede consultarse mi trabajo: «Técnica legislativa y control judicial». *Revista Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*. Año VII, núm. 16, abril 2009. pp. 21 a 41.

o regular ante una ocupación para una obra pública en la que un particular fue desposeído de un bien del que no fue expresamente expropiado y frente al que tampoco pudo reclamar hasta que los tribunales decretasen que la obra pública ejecutada imposibilitaba la restitución de la finca. El Tribunal entiende que una situación como la descrita es contraria a los criterios de certeza y seguridad que declara propias de la noción de calidad de la ley ya que el tiempo transcurrido entre la ocupación del bien y la resolución judicial ha generado una incertidumbre contraria a las exigencias esenciales de la institución expropiatoria en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2. Concepto constitucional de expropiación forzosa y su desarrollo por el Tribunal constitucional

El punto de partida constitucional de esta cuestión en España es el artículo 33.3 que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad a lo dispuesto a las leyes.⁷ Este precepto de la Constitución resulta referencial a la hora de analizar el contenido de la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954,⁸ su reglamento de desarrollo contenido en el decreto de 26 de abril de 1957 e incluso la legislación post-constitucional que afecta a la cuestión integrada, entre otras, por la Ley 54/1979 de 16 de noviembre sobre fincas manifiestamente mejorables, el RD Ley 2/1983, de 23 de febrero, la Ley 7/1983, de 29 de julio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los bancos y otras sociedades que componen el «grupo RUMASA, SA» y la ley 38/1999, de 5 de diciembre, de ordenación de la edificación.

Superada la concepción civilística recogida en el artículo 348 y propia del Estado liberal que perfila la propiedad privada como un último límite de derecho natural, sagrado e inviolable, resulta propio de la fase actual del Estado actual introducir en el derecho de propiedad privada una función social que delimita su contenido y que además da un alcance nuevo al instituto de la expropiación forzosa.⁹

De este modo, es posible entender la expropiación forzosa como un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad atendiendo a imperativos crecientes de jus-

7 El derecho de propiedad, como recuerda Balaguer Callejón, no pertenece a los derechos de especial protección, prevista en el artículo 53.2 de la Constitución. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Volumen II. 2009. p. 291. Para una delimitación del alcance de la reserva de ley es de interés mi libro, *Manual de Derecho Constitucional. Prácticas para un estudio comprensivo de la materia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo. 2010, pp 236 a 266.

8 Ley que por su fecha de aprobación Santaolalla López califica de «en vías de sustitución», aunque tal valoración se hacía ya en 2004. *Derecho Constitucional*. Madrid. 2004. Editorial Dykinson. S.L. p. 527.

9 Señala Ruíz Navarro que el derecho de propiedad ha dejado de entenderse como el derecho individual y personal por antonomasia a articularse como una institución jurídica objetiva, cargada de limitaciones impuestas por la función social a la que se encuentra sujeta. Sinopsis del artículo 33 de la Constitución española, en el Portal de la Constitución de la web del Congreso de los diputados

ticia social.¹⁰ En coherencia, el derecho de propiedad privada pasa a garantizar tan solo a su titular frente al interés general el contenido económico de su propiedad, de modo que se posibilita de forma simultánea la extensión de la expropiación forzosa a un objeto más amplio: toda clase de derechos e intereses patrimoniales y toda categoría de fines públicos y sociales.¹¹

Requejo Pagés¹² ha recordado en este sentido el doble alcance que nuestro Tribunal Constitucional ha atribuido a la expropiación forzosa en tanto que técnica destinada por un lado, a la consecución de los intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados.

En este orden de cosas y tratando de perfilar el sentido actual de la expropiación forzosa, es necesario recalcar su carácter de privación singular de la propiedad privada o de derechos o de intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. Esta definición distingue claramente otras figuras afines como son las medidas legales de delimitación de derechos o la regulación general del contenido de un derecho.¹³ En estos casos, no puede desconocerse el contenido esencial del derecho de propiedad pues de producirse no podríamos hablar de regulación general de derechos sino de una privación o supresión prohibida por la Constitución, salvo que se lleve a cabo por el instituto expropiatorio y mediante la correspondiente indemnización.¹⁴

En todo caso, la expropiación forzosa ha sufrido conceptualmente una ampliación de su delimitación jurídica¹⁵ que pocos casos ejemplifican tan claramente como el conocido caso Rumasa en el que desde un punto de vista formal, se ha reconocido la posibilidad de que la vía expropiatoria se ponga en marcha mediante un decreto ley¹⁶ alegando la preservación de ciertos intereses económicos y muy singularmente el riesgo de la estabilidad del sistema financiero. Este abandono de la ley formal como

10 En este sentido García de Enterría ha presentado la institución como un cauce para la más amplia intervención pública en la sociedad. *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. Ed. Facsímil de Ed. Civitas, Madrid, 1984, pp. 21 y 22.

11 Con este alcance, El Tribunal Constitucional español justifica en sentencias como la núm. 6 de 1991, de 15 de enero, la superación de la potestad expropiatoria como función administrativa para entenderse posible que el legislador ejercite singularmente esta potestad cuando lo justifique una situación excepcional. Esto es, las expropiaciones legislativas son leyes singulares constitucionalmente legítimas pero requieren por su carácter expropiador el respeto de todas las garantías del artículo 33.3 de la Constitución.

12 En su trabajo: «La propiedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español». *Seminario de Estudios de los Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España*. Lisboa, octubre de 2009. (Versión mecanografiada).

13 Ejemplos de los cuales serían los aportados por L. Sermet: leyes que garantizan el pago de impuestos, contribuciones o multas. *La Conven-*

tion européenne des Droits de l'Homme et le droit de propriété, Consejo de Europa, 1999, p. 11.

14 Doctrina contenida en el Fundamento Jurídico 5.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre.

15 Para una crítica de la ampliación de la figura que en ocasiones supera lo admisible en el ámbito de la esfera privada de los ciudadanos puede consultarse, Parada Vázquez, Ramón, «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», *Documentación Administrativa*, núm. 222/1990, Monográfico sobre «La expropiación forzosa», pp. 41 a 78.

16 Piqueras Bautista ha entendido que, a la vista de los fundamentos de la jurisprudencia constitucional, no puede afirmarse con rotundidad que el Tribunal Constitucional haya consagrado la posibilidad de que la expropiación forzosa pueda regularse por decreto-ley en todos los casos, sino que parece restringirse al RDL 2/83 dados los excepcionales presupuestos de hecho que dieron lugar al mismo. XV Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio jurídico del Estado. *El sistema económico en la Constitución española*. 1994. Volumen I. Ministerio de Justicia. p. 1059.

instrumento de intervención en una situación de anormalidad se ha acompañado mediante la posibilidad de que la privación patrimonial se haya instrumentado sin previo pago y sin depósito previo tal y como establece con carácter general la Ley de Expropiación Forzosa.

Así las cosas, la categoría de las expropiaciones legislativas ha dado lugar a numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional español de entre los que merece destacarse la sentencia 48/2005, de 3 de marzo, por su claridad expositiva, cuando el máximo intérprete constitucional matiza la naturaleza jurídica de las expropiaciones legislativas estableciendo que en todo caso deben respetar las garantías establecidas en el artículo 33.3 de la Constitución, esto es:

- a) deben responder a una finalidad de utilidad pública o interés social (causa *expropriandi*)
- b) deben garantizar la correspondiente indemnización; y
- c) deben de respetar lo dispuesto en las leyes (garantía del procedimiento expropiatorio).

El Tribunal remarca pues que para que una ley expropiatoria sea válida es preciso que exista una causa *expropriandi*, una indemnización a favor de los expropiados y que se siga un procedimiento expropiatorio. Respecto de este último se admite, sin embargo, que puede contener especialidades procedimentales con respecto al procedimiento general que sean necesarias para hacer frente a la situación excepcional en virtud de la cual se aprueba la ley expropiatoria singular.

3. Objeto de la expropiación forzosa

Después de varios decenios de experiencia constitucional resulta más fácil delimitar el objeto del ejercicio de la potestad expropiatoria puesto que desde una perspectiva negativa resulta claro que su contenido es diferente del constituido por la sanción ante la comisión de actos ilícitos sean civiles o penales. Así, a título de ejemplo, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 21 de octubre de 1993, ha especificado que el artículo 19 de la Ley de Propiedad Horizontal no es contrario a las previsiones constitucionales en materia expropiatoria puesto que lo que regula es una sanción sobre el patrimonio de las personas, es decir, el precepto constitucional no impide regulaciones legales específicas de la propiedad y éstas no están protegidas por las garantías específicas de la expropiación forzosa¹⁷ (causa justificada de utilidad pública o interés social, la correspondiente indemnización y la conformidad con lo dispuesto por las leyes).

Tampoco es objeto de la potestad expropiatoria el supuesto de privación de derechos individuales mediante la introducción de una nueva regulación de una normativa general. El caso analizado por el Tribunal Constitucional fue la vigente Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de las adminis-

17 Caso claro de las mismas sería el respeto de la regulación del contenido de la propiedad privada en la ley de Costas. *Cfr.* Mi trabajo: «Deslinde del demanio público estatal y competencia autonómica en urbanismo: Problemas conflictuales y posibles soluciones». *Aranzadi Tribunal Constitucional*, núm. 19, febrero, 2007.

traciones públicas. Como es bien sabido, el funcionario público que ingresa en la Administración se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable a través de los oportunos instrumentos normativos. En caso de cambio de su situación jurídica no se produce una privación de derechos sino sólo una modificación de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible.¹⁸

Las ideas citadas ayudan a comprender lo que no es expropiación forzosa y por lo tanto lo que no cuenta con las garantías constitucionales del instituto según nuestro Tribunal Constitucional, pero además de estos perfiles delimitadores de carácter negativo el Tribunal ha entendido que el concepto objetivo de la expropiación puede abarcar tanto a las medidas ablatorias del derecho de propiedad privada en el sentido clásico como a la privación de cualquier derecho subjetivo o incluso interés legítimo de contenido patrimonial.¹⁹

4. La causa *expropriandi* y las demás garantías constitucionales

Podemos definir la causa *expropriandi* como aquel fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Esta delimitación es lo suficientemente omnicomprensiva como para acoger en su seno el gran elenco de fines públicos que pueden ser tenidos en cuenta como causa justificativa de la expropiación. De modo complementario, el destino de los bienes y derechos expropiados también puede ser plural ya que estará en función del modo en como se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que ampara la expropiación forzosa.

De este modo, podemos decir que la concepción que el artículo 33.3 tiene de la causa *expropriandi* incluye:

- a) las expropiaciones forzosas en las que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos; y,
- b) las expropiaciones forzosas en las que el fin admite varios posibles destinos.

En lo tocante a la causa *expropriandi* de las expropiaciones legislativas el Tribunal Constitucional se muestra igualmente exigente en la necesidad de una específica finalidad de utilidad pública o interés social pero va un poco más allá cuando demanda que esa finalidad venga apoyada en un supuesto de hecho singular y excepcional que guarde adecuación con la naturaleza, igualmente singular y excepcional que tienen las expropiaciones legislativas.

El Tribunal entiende de este modo, que la causa *expropriandi* de la expropiación legislativa funciona como criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida legislativa expropiatoria.

La indemnización se configura como una garantía en el artículo 33.3 de la Constitución que ha suscitado ciertos problemas en relación con su naturaleza dentro del complejo expropiatorio y su contenido.

¹⁸ Rodríguez de Santiago, José María, en su trabajo «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la CE» ha puesto de manifiesto que sobrepasar los límites esenciales que puedan imponer las leyes implica indemnizar, en aplicación entre otras de la sentencia del tribunal constitucional 204/2004. RAP núm. 177, septiembre/diciembre 2008, p. 153. Sobre la cuestión he escrito: «La ordenación farmacéutica a la luz de la STC 152/2003 de 17 de julio». *Revista Aranzadi Tribunal Constitucional*. núm. 20, 2004, pp. 29 a 41.

¹⁹ La sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre incluye entre ellos los derechos de aprovechamiento privado o especial de bienes de dominio público.

En relación a su naturaleza, la indemnización es un requisito previo a la expropiación y supone un derecho a contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados. En este sentido, hay que señalar que el contenido o nivel de la indemnización debe corresponderse con el valor económico del bien o derecho expropiado de tal modo que exista un proporcional equilibrio entre el daño expropiatorio y la reparación ofrecida.

Nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 115/2009 ha tenido ocasión de conocer un supuesto interesante en el que se planteó si la tributación del justiprecio por el impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana debilita la garantía del justiprecio prevista en el artículo 33.3 de la Constitución. Aunque el máximo intérprete de la Carta Magna no se pronunció sobre el fondo del asunto por razones procesales²⁰ los argumentos exhibidos en ese proceso por parte de la Abogacía del Estado, en contra de la posición del Fiscal, me parecen muy sólidos, en el sentido de mantener que la tributación mediante plusvalía del justiprecio no es inconstitucional pues en nada supone un detrimento de la garantía que el justiprecio supone.

Lo que no exige el artículo 33.3 es el pago previo de la indemnización y por ello no es inconstitucional relegar el pago de la misma a la última fase del procedimiento expropiatorio (caso de las expropiaciones urgentes).

El procedimiento expropiatorio integra otra garantía fundamental prevista en la Constitución. Una vez más, hay que distinguir el análisis de sus avatares según se analice en las expropiaciones administrativas o en las de carácter legislativo.

En las primeras, la garantía del procedimiento se crea en beneficio de los ciudadanos y trata de proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica puesto que, de este modo, se impiden expropiaciones discriminatorias o arbitrarias.²¹

En el caso de las expropiaciones legislativas, que se instrumentan a través de leyes singulares, es perfectamente posible que éstas introduzcan modificaciones que sean especialidades razonables siempre y cuando no dispensen de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general.

Las expropiaciones legislativas plantean ciertos problemas en relación con el respeto de la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 24 de la Constitución Española. Puede afirmarse que no existe indefensión ante la causa *expropriandi* declarada en una ley singular por el hecho de que no quepan recursos directos frente a la ley. En este sentido, el Tribunal Constitucional entiende que la garantía del principio de igualdad aparece correctamente garantizada mediante la vía de alegar ante jueces y tribunales y solicitar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Incluso el propio Tribunal recuerda la legitimación para interponer el correspondiente recurso de amparo a través del cual tendrá ocasión de enjuiciar la inconstitucionalidad de la expropiación si a ello hubiere lugar.

20 Se produjo una inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad pues para el Tribunal resultó notorio que no existe nexo causal entre la validez de la norma legal cuestionada y la decisión a adoptar en el proceso a quo, y por lo tanto no se supera el juicio de relevancia previsto en el artículo 35.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

21 La sentencia 176/2011, de 8 de noviembre ha puesto de nuevo de manifiesto la sensibilidad del tribunal en relación al respeto por parte de las leyes al principio de seguridad jurídica cuando no se justifican las motivaciones de interés general alegadas por el legislador.

La misma sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, establece que no se limitan en las expropiaciones legislativas los procedimientos de valoración y los mecanismos de defensa jurisdiccional a que haya lugar. Esto es así puesto que se permite por un lado la actuación colectiva en los procedimientos expropiatorios o judiciales que puedan tener lugar y además se deja abierta tanto la vía del Jurado Provincial de Expropiación como el posterior recurso contencioso-administrativo donde los expropiados podrán discutir con toda amplitud la indemnización²² que les es debida.

Resulta perfectamente admisible la interposición de acciones judiciales contra infracciones formales que se cometan en el procedimiento expropiatorio ya que no existe en las leyes expropiatorias ninguna regla que impida el ejercicio de acciones judiciales que puedan corresponder en relación con las infracciones formales que se cometan en el procedimiento expropiatorio.

Ahora bien, la prohibición de control mediante la ley singular que afecta al alcance de la causa *expropiandi* y a la declaración de necesidad de ocupación sería causa de inconstitucionalidad de la Ley Expropiatoria, tal y como el Tribunal Constitucional ha afirmado en su sentencia núm. 48 de 2005, en relación al caso de la expropiación del edificio con destino al Parlamento de Canarias.

La aplicación del principio de igualdad y las «exorbitancias» que se producen en el caso de las expropiaciones legislativas suscitan problemas de interés desde la perspectiva constitucional. Las principales diferencias que se producen tienen que ver con la declaración de utilidad pública y el acuerdo de necesidad de ocupación. En el caso paradigmático de medidas expropiatorias adoptadas legislativamente como consecuencia de situaciones de desequilibrio financiero y peligro de estabilidad del sistema económico, las fases procedimentales propias del régimen común expropiatorio resultan manifiestamente inadecuadas. Por ello, resulta admisible la existencia de una relación razonable de proporcionalidad entre la finalidad expropiatoria y la diferencia de trato establecida.

Además, en tanto y en cuanto quede justificada la utilidad pública y el interés social de la expropiación el control de la causa *expropiandi* requiere y supone el examen de la necesidad de ocupación o adquisición e implícitamente el de la proporcionalidad de la ocupación y adquisición de los derechos expropiados. Estos aspectos son particularmente relevantes en casos en los que se expropian no ya bienes de una sociedad sino títulos de participación social en diversas sociedades que no son bienes de la sociedad expropiada sino de sus accionistas.

Finalmente, la existencia de una ley de «caso único» en la que se concentran en un único poder (legislativo) decisiones que en el régimen general se prevé que corresponda a diversos poderes públicos, es conforme a la Constitución puesto que existe una justificación objetiva y razonable en la diferencia de trato (sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 1991).

²² Es de recordar que el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de marzo de 1993 (Ar. 1612) califica la correcta tasación de los bienes a expropiar como un presupuesto para que «se cumplan las finalidades legales y éticas inherentes a la institución de la expropiación forzosa».

Un aspecto de interés que no ha pasado desapercibido al máximo intérprete de la Constitución ha sido el del alcance del principio de la presunción de inocencia con motivo de la tramitación de las conocidas como expropiaciones-sanción.²³

En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 1989, en relación con las previsiones del artículo 5.4 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, afirma que del incumplimiento por los propietarios de los compromisos contraídos con la Administración respecto de la explotación y mejora de una finca constituye un supuesto integrable entre las medidas denominadas por la doctrina «expropiación-sanción» pero de esta denominación doctrinal no se sigue que se trate de una decisión con finalidad punitiva imputable a la «culpabilidad» del infractor sino de consecuencias objetivas derivadas del estado de explotación insuficiente o nula de una finca. Por ello, no es posible alegar el principio de presunción de inocencia en un procedimiento de este tipo.

La actuación de los Jurados de Expropiación Forzosa y, más en concreto, el control de su inactividad plantea también ciertos aspectos conflictivos desde una perspectiva de su correcto respeto de la Constitución. De este modo, el Tribunal Constitucional ha afirmado en su sentencia de 25 de septiembre de 1995, que los actos de los Jurados de Expropiación ultiman la vía administrativa, integrando lo que se conoce como «actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo» a los efectos del artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Por todo ello, contra este tipo de actos procede el recurso contencioso-administrativo y resulta rechazable la jurisprudencia del Tribunal Supremo que impide llegar a la vía judicial en los casos de inacción de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa. Lo contrario desfavorecería la efectividad del acceso a la jurisdicción y cercenaría de modo inadmisiblemente el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva puesto que les impide reaccionar jurisdiccionalmente ante un comportamiento pasivo de la Administración en defensa de sus derechos o intereses legítimos.

En relación con el régimen jurídico de la causa *expropiandi* resulta de interés traer a colación una categoría con evidentes consecuencias constitucionales cual es la de la convalidación sobrevenida de la causa *expropiandi* en la ejecución de sentencias.²⁴ Se trata de pronunciamientos judiciales en los que se reconoce el derecho de los recurrentes a la devolución de fincas expropiadas o subsidiariamente en el caso de que ello no sea posible el derecho a ser indemnizados con cargo a la Administración que aprobó el instrumento planificador, que había dado lugar a la expropiación.

En el supuesto de producirse una sentencia anulatoria del planeamiento urbanístico que contiene la obligación de devolver las fincas indebidamente expropiadas, puede ocurrir que con posterioridad la administración apruebe un nuevo planeamiento que trata de legitimar una nueva expropiación de los mismos bienes pero que, en puridad, no convalida la causa *expropiandi*. Esta situación tiene gran interés desde

23 Definidas por José Luis Avila Orive para el ámbito urbanístico como instrumentos jurídicos puestos a disposición de las Administraciones públicas actuantes, al servicio del cumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo. *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto. 1998, p. 264.

24 Entre otras, estas situaciones pueden documentarse en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2010 sobre la que resulta de interés el trabajo de Consuelo de los Reyes Marzal Raga: «La convalidación sobrevenida de la causa expropiando en la ejecución de sentencias. A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2010». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. núm. 267. Madrid, 2011, pp. 159 a 180.

la perspectiva del artículo 24 de la Constitución y su garantía de la tutela judicial efectiva y así ha sido entendida por nuestro Tribunal Supremo.

El Tribunal ha entendido que el nuevo planeamiento que sustituye el plan especial anulado legitima la causa *expropiandi* de la actuación municipal pero no legitima que se entienda cumplida la obligación de ejecutar la resolución judicial anulatoria del plan originario.

Para ello, el Tribunal Supremo recuerda sentencias del máximo intérprete de la Constitución como la número 22 de 2009 en las que se afirma claramente que la mera expectativa de un futuro cambio normativo no supone la imposibilidad legal o material en relación con el cumplimiento de una resolución judicial.

El Tribunal Supremo, a la hora de analizar la posible convalidación de la causa *expropiandi*, lleva a cabo una aplicación analógica de la técnica de la retasación expropiatoria con la finalidad de garantizar por un lado, el principio de indemnidad y, por otro, el de proporcionalidad de modo que resuelve en términos de justicia un supuesto dificultoso que afecta a la ejecución de sentencias urbanísticas anulatorias de instrumentos de planeamiento.

II. Competencias autonómicas en relación con la expropiación forzosa: el diseño de los jurados expropiatorios

Más allá aspectos organizativos que, como en su día apuntó Giménez Abad²⁵ corresponden a las Comunidades autónomas y que suponen la adaptación de la normativa al diseño organizativo autonómico, el Tribunal Constitucional ha fijado ciertos principios básicos en relación con la normativa autonómica sobre expropiación forzosa.²⁶

El primero de ellos afirma claramente que las Comunidades Autónomas pueden establecer los supuestos o casos en los que la expropiación procede en su aplicación. En concreto, les compete determinar tanto las causas de expropiar como los fines de interés público a los cuales la expropiación forzosa debe servir.²⁷ Realmente, además de un entendimiento amplio de la autonomía política, resulta conforme con el principio de economía proclamado en el artículo 103 de la Constitución la idea de que sean las Comunidades quienes regulen formalmente estas cuestiones pues, de lo contra-

25 «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón». *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*. Zaragoza. 2001. P. 326.

26 Las ideas que aquí se recogen se relacionan con la doctrina general del instituto pues para el caso concreto de las expropiaciones urbanísticas, como señala Abel Fabre, el Tribunal Constitucional ha precisado que es competencia exclusiva del legislador autonómico la definición de la causa *expropiandi* y de la ocupación directa, habilitándola como una modalidad expropiatoria. «Urbanismo, propiedad y competencias autonómicas». *Revista Jurídica de Catalunya*. núm. 4, 1997, p. 111.

27 Este reparto normativo entre Estado y Comunidades autónomas, en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas, es visto críticamente por Fonseca Ferrandis que califica la regulación legal autonómica de fraccionada y comprensiva de aspectos concretos que «no llega a integrar la funcionalidad del sistema por sí sola». «Ejecución de los planes de ordenación». *Derecho urbanístico de Galicia*. Luciano Parejo Alfonso (dir.). Eds. Marcial Pons y otros. Madrid. 2001. p. 413.

rio, una vez constatadas nuevas causas de utilidad pública e interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus propias competencias tuvieran que solicitar del Estado aquella regulación.²⁸

La segunda cuestión que merece la pena destacar tiene que ver con los límites de la normativa autonómica sobre expropiación forzosa. Fanlo Loras y Santamaría Arinas²⁹ recuerdan que la eficacia en la satisfacción de los intereses generales que deben lograr las Comunidades autónomas debe respetar ciertas garantías económicas de los ciudadanos entre la que se encuentra la citada en el artículo 33.3 de la Constitución. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 186/1993 afirma claramente que el legislador autonómico debe respetar las previsiones estatales sobre la garantía expropiatoria de carácter patrimonial y también aquellas otras de carácter procedimental. Fuera de estos límites que ponen de manifiesto en palabras de González-Varas³⁰ como el territorio y la actuación de las administraciones sobre el son el lugar de encuentro de los distintos legisladores existentes en el Estado, la potestad de instrumentación en la legislación sectorial del instrumento expropiatorio por parte de las Comunidades autónomas es muy amplia.

En palabras de Chinchilla Peinado³¹ el Tribunal Constitucional ha afirmado precisamente:

- La competencia estatal, con independencia del ámbito material sobre el que se proyecte la expropiación, sobre la determinación de los criterios de indemnización.
- La competencia autonómica sobre la definición de los supuestos de utilidad pública o interés social y la fijación del concreto procedimiento expropiatorio.

Una cuestión concreta que ha sido resuelta también por el máximo intérprete de la Constitución tiene que ver con las competencias autonómicas en los procedimientos urbanísticos de tasación conjunta³² (sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio).

La declaración implícita de urgente ocupación mediante la aprobación de la técnica de la tasación conjunta no es competencia del Estado puesto que no cabe incluirla en la competencia sobre expropiación forzosa. Esta doctrina lleva al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 38 de la Ley del Régimen

28 Un ejemplo temprano de uso de esta potestad en el ordenamiento autonómico es la constituida por la ley de Galicia 10/1992, de 30 de julio, por la que se declaran de interés social las obras precisas para la construcción-ampliación del recinto ferial e instalaciones complementarias que promueva o ejecute la Fundación Semana Verde de Galicia. La Defensora del Pueblo de La Rioja ha criticado la inclusión de la declaración de urgencia en leyes autonómicas alegando motivos de incompetencia. Así <www.la-rioja.com> de 15 de enero de 2011.

29 «La Administración riojana». *Derecho Público de la Comunidad autónoma de La Rioja*. Parlamento de La Rioja y Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2007, p. 106.

30 *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. 5.ª edición. Aranzadi, 2009, p. 53.

31 «El sistema de actuación por expropiación. Su regulación en la legislación autonómica: un análisis comparado». <www.idluam.org/files/master/modulo/expropiacion.pdf>

32 Procedimiento que Arnaiz Eguren estima como más perfecto desde el punto de vista técnico y mucho más eficaz en la defensa de los intereses colectivos. «La expropiación forzosa y el Registro de la Propiedad». *Expropiación Forzosa*, Dossier Práctico, Francis Lefevre, 2000.

del Suelo y Valoraciones reguladora de la cuestión, puesto que se trata de una previsión que excede de las competencias estatales previstas en el artículo 149.1.18 de la Constitución y, simultáneamente, vulnera las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

Mayor problemática ha generado esta institución de los Jurados de Expropiación Forzosa en lo referido a su regulación por parte de las Comunidades Autónomas.

La sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de julio de 2006 admite que les corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de los supuestos de uso del instituto expropiatorio cuando la legislación sectorial les corresponde de acuerdo al marco competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Esta afirmación no le permite al Tribunal dejar de recordarnos su criterio de que, en todo caso, haya de respetarse la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados.³³

Así admitida la posibilidad de la regulación de los Jurados de Expropiación Forzosa en sede autonómica, el Tribunal ha determinado, y en referencia concreta al caso de la comunidad Autónoma de Madrid, que es conforme a la Constitución la creación de órganos de fijación de justiprecio siempre que su ámbito de actuación respete dos escenarios:

1. Se trate de áreas materiales de competencia autonómica, que por ello estarían íntimamente unidas a la competencia territorial acerca de la potestad de autoorganización; y,
2. Nos encontremos ante la actuación de entes locales en el territorio de la propia Comunidad Autónoma por lo cual existiría un título de actuación claro a partir de la competencia autonómica sobre «régimen local».

Estos pronunciamientos frontales de admisión en relación a los Jurados de Expropiación Forzosa no dejaron de ser un frontispicio que hubo de completarse con una jurisprudencia flexible en relación a un aspecto muy polémico: la composición de los Jurados de Expropiación Forzosa de las Comunidades Autónomas.

Hay que coincidir con el Tribunal Constitucional a la hora de afirmar que el marco estatal del artículo 149.1.18 de la Constitución no otorga carácter básico al contenido del artículo 32.1 de la preconstitucional Ley de Expropiación Forzosa. Expresado de otra manera, resulta evidente que el articulado de la citada Ley en este aspecto no integra el contenido básico de las garantías expropiatorias y por tanto no tiene la dimensión básica de integración y equilibrio de intereses que le sería propio de alcanzar aquel carácter.³⁴ Estas ideas que asientan la competencia autonómica en la materia son fácil-

33 Autores como Dionisio Fernández de Gatta Sánchez se encargan de recordar que la previsión constitucional del artículo 149.1.18.º es desarrollada posteriormente por la ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso autonómico en su artículo 12. «Expropiación forzosa y obras públicas de carre-

teras: legislación histórica y régimen vigente». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, diciembre 2010. p. 47.

34 Aurelia María Romero Coloma ha estudiado con detalle las implicaciones que tiene el funcionamiento de los Jurados de expropiación en

mente identificables en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 50 de 1999, de 6 de abril que ha sido duramente criticada por Juan Ramón Fernández Torres³⁵ al concluir que se ha producido una extralimitación de los legisladores autonómicos que quiebra, a su juicio, las garantías expropiatorias de los ciudadanos.

relación con los principios constitucionales, singularmente los recogidos en el artículo 24.1 de la Carta Magna. Entiendo que el análisis de esos rasgos apoya aún más la constitucionalidad de la regulación autonómica de los Jurados. «Expropiación forzosa, función social de la propiedad y artículo 24.1 de la Constitución española de 1978». *Actualidad Administrativa*. núm. 29, 1998, p. 621 y siguientes.

35 El autor explica los votos particulares de los magistrados Delgado Barrio y Rodríguez Arribas en su trabajo «¿Alguien cree de verdad que es conforme a la Constitución la regulación de los jurados autonómicos de expropiación forzosa?» *Revista de urbanismo y edificación*. núm. 14, 2006, pp. 97 a 108.