

**COMENTARIO JURISPRUDENCIAL DE INTERÉS AUTONÓMICO:
ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL
JURADO REGIONAL DE VALORACIONES
DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE
CASTILLA-LA MANCHA: LA STC 315/2006**

Tomás Vidal Martín

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha*

En la sentencia del Tribunal Constitucional objeto de este comentario, la STC 315/2006, el alto Tribunal se enfrenta al espinoso problema de la constitucionalidad del Jurado Regional de Valoraciones creado por la Ley de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística. Ciertamente, en este pronunciamiento el Tribunal no hace sino reiterar, como veremos, la doctrina contenida en un pronunciamiento anterior, en concreto en la STC 251/2006, en la que el máximo interprete de la Constitución aborda la conformidad o no a aquella del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid creado por la Ley autonómica 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo; doctrina jurisprudencial ésta que también aparece reproducida en las STC 313/2006 y 314/2006¹. En estas sentencias, pues, el Tribunal aborda directamente la discutida cuestión acerca de la contradicción o no con la Constitución de los llamados Jurados Autonómicos de Expropiación.

A través de la STC 315/2006, que es la que ahora nos interesa, el más alto de nuestros Tribunales resuelve la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha contra el artículo 152 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y actividad urbanística así como contra el artículo 2, apartado 44, de la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la precitada Ley, por la posible contradicción de dichos preceptos legales con el artículo 149.1.18 de la CE.

Los preceptos cuestionados tenían por objeto la regulación del carácter, función y composición del Jurado Regional de Valoraciones, esto es, el órgano administrativo colegiado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que tiene encomendada la tarea de fijar el justiprecio de aquellos bienes expropiados por la Administración autonómica o local². Por su parte, el artículo 149.1 18 CE establece la competencia exclusiva del Estado en materia de "legislación sobre expropiación forzosa".

1. En estas sentencias el Tribunal Constitucional también resuelve acerca de la constitucionalidad del Jurado Territorial de Expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid.

2. Disponía el artículo 152 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, conforme a la redacción dada por el artículo 2 de la Ley 1/2003, de 17 de enero:

2.1. El Jurado Regional de Valoraciones es el órgano de la Administración de la Junta de Comunidades especializado en materia de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial, cuando esta última proceda por razón de la ordenación territorial y urbanística. Estará adscrito a la Consejería competente en materia de economía y hacienda, que le facilitará toda la infraestructura administrativa para su adecuado funcionamiento, y actuará en el cumplimiento de sus funciones con plena autonomía funcional.

2.2. El Jurado Regional de Valoraciones actuará con competencia resolutoria definitiva, poniendo

En el origen de esta cuestión de inconstitucionalidad se encuentra el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por numerosos afectados por las expropiaciones llevadas a cabo por la Junta de Comunidades para la construcción de una Autovía ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, contra el Decreto 41/2003, de 8 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del jurado Regional de Valoraciones, por considerar que tanto el Reglamento como la Ley que aquel desarrolla no serían conformes con la competencia exclusiva que en materia de expropiación forzosa reserva al Estado el artículo 149.1.18 CE.

En el Auto por el cual el órgano judicial eleva la cuestión ante el Tribunal Constitucional se ponen claramente de manifiesto cuales son los motivos por los que aquél duda sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados. Tales motivos se reducen a dos:

sus actos fin a la vía administrativa, para la fijación del justo precio en las expropiaciones, cuando la Administración expropiante sea la de la Junta de Comunidades o cualquiera de las Diputaciones o los Municipios. En materia de responsabilidad patrimonial por razón de la ordenación territorial y urbanística operará como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, así como, si así lo solicitan, de las Diputaciones y los Municipios.

2.3. El Jurado Regional de Valoraciones se compondrá de los siguientes miembros, designados por el Consejo de Gobierno:

a) Presidente: un jurista de reconocido prestigio y más de diez años de experiencia, propuesto por el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

b) Vocales:

- Dos letrados de la Comunidad Autónoma.

- Dos técnicos facultativos superiores, de cualquier especialidad, así como uno de la especialidad correspondiente a la naturaleza del bien objeto de expropiación, al servicio, en todos los casos, de la Comunidad Autónoma.

- Tres técnicos facultativos elegidos por la Federación de Municipios y Provincias.

- Un profesional libre colegiado en representación de los Colegios Oficiales de Arquitectos o Ingenieros Superiores, dependiendo de la naturaleza de los bienes o derechos a expropiar.

- Cuando se trate de expropiaciones provinciales o municipales, un representante de la Corporación local interesada, con voz pero sin voto.

c) Secretario: actuará como Secretario del Jurado un funcionario de la Comunidad Autónoma de cuerpo para cuyo ingreso se requiera titulación superior, con voz pero sin voto.

2.4. Podrán actuar de ponentes a los efectos de la preparación de las propuestas de acuerdo o dictamen e interviniendo en las deliberaciones del Jurado con voz, pero sin voto, cualesquiera funcionarios técnicos facultativos al servicio de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones provinciales y los Municipios.

2.5. El jurado podrá reunirse en pleno o secciones.

2.6. Reglamentariamente se determinará la organización y funcionamiento del Jurado".

Esta Ley estuvo vigente hasta el 8 de febrero de 2005, fecha en que entró en vigor el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística; Decreto Legislativo en cuyo artículo 152 se contiene idéntica regulación a la contenida en el artículo 152 de la precitada Ley y que acabamos de reproducir.

1. En primer lugar, los citados preceptos atribuyen al Jurado Regional de Valoraciones la función de fijar el justiprecio de todas aquellas expropiaciones llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma o por los municipios enclavados en su territorio, por lo que estarían estableciendo una regulación de carácter general de la garantías expropiatorias que no sería conforme con el artículo 149.1.18 CE.

2. En segundo lugar, los preceptos cuestionados al regular la composición del Jurado Autonómico de Expropiación otorgan una clara primacía a los intereses de la Administración frente a los intereses de los particulares, en contraposición a la Ley estatal de Expropiación Forzosa que a la hora de regular la composición de los Jurados provinciales de expropiación trata de buscar un equilibrio entre ambos tipos de intereses. Y siendo la composición del Jurado uno de los aspectos esenciales del sistema de garantías patrimoniales del ciudadano frente a la actuación expropiatoria de la Administración, tal forma de proceder del legislador autonómico afecta a dicho sistema y por tanto lesiona la competencia que el artículo 149.1.18 de la CE reserva en exclusiva al Estado.

Delimitado el objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, el alto Tribunal entrará a conocer del fondo de la misma.

Así, y en lo que respecta al primer motivo de inconstitucionalidad reseñado, el alto Tribunal considera que "la creación de un órgano administrativo con las características del Jurado Regional de Valoraciones resulta insertable sin dificultad en la potestad de autoorganización de los propios servicios expropiatorios de la Comunidad Autónoma" habida cuenta de la "competencia ejecutiva que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha derivada de lo dispuesto en el artículo 39.2 b) de su Estatuto de Autonomía"¹³.

De esta forma el Tribunal Constitucional reitera su doctrina sentada en la STC 251/2006 en relación con el Jurado Autonómico de Expropiación de la Comunidad de Madrid, a la que se remite de manera expresa. Y para llegar a la antedicha conclusión, el Tribunal se remite a su vez a la jurisprudencia sentada en la STC 37/1987. En efecto, en este último pronunciamiento, por lo que ahora nos interesa, el Tribunal comienza abordando el instituto de la expropiación for-

3. El artículo 39.2 b) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha estipula: "2. En el ejercicio de sus competencias, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden: b) 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".

zosa desde una doble perspectiva: en tanto que instrumento del poder público y en tanto que garantía del derecho de propiedad privada⁴. Y en su condición de garantía, afirma el alto Tribunal que "es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (art. 149.1.18 CE) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica". A lo que añade: "En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legítimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquel y al pago de éste. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 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".

Así pues, para el máximo interprete de la Constitución, en lo que concierne a las garantías expropiatorias ningún margen de maniobra para las Comunidades Autónomas habida cuenta de la imposición por nuestra norma fundamental de una regulación general de la expropiación-garantía en todo el territorio del Estado español.

Ahora bien, la cuestión es distinta cuando se aborda el instituto de la expropiación en su condición de medio o instrumento al servicio de los poderes públi-

4. Señala el Tribunal textualmente: "(...) la expropiación forzosa, además de ser 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, constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 CE)"

cos. En este caso, dirá el Tribunal "es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, 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".

A partir de estas afirmaciones, el Tribunal considerará en la STC 37/1987 que "el artículo 15.1.2 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad autónoma de Andalucía competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria (atribución innecesaria, por lo demás, pues está ya incluida en la competencia autonómica de autoorganización (art. 13.1 Estatuto de Autonomía), sino también la competencia para determinar, mediante ley o de conformidad con ella, como prescribe el art. 33.3 CE, los supuestos legitimadores de la expropiación o *causae expropriandi* en aquellos casos en que así lo exija la utilidad pública o el interés social vinculado al ejercicio de sus propias competencias".

Pues bien, aplicando esta doctrina ahora expuesta al caso del Jurado de Expropiación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, considera el Tribunal Constitucional que ningún reproche cabe hacer desde una perspectiva constitucional a la creación de dichos órganos administrativos autonómicos, pues, aunque el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no atribuya a esta Comunidad expresamente competencias normativas en materia de expropiación forzosa, sino únicamente las de ejecución "puede igualmente realizar la regulación que se cuestiona como consecuencia de la función normativa de autoorganización de sus propios servicios expropiatorios, que es inherente a su competencia ejecutiva en las expropiaciones de su competencia". En consecuencia, pues, el alto Tribunal considera constitucionalmente admisible la creación por parte de los entes autonómicos de aquellos órganos encargados de fijar el justo precio en las expropiaciones propias de su ámbito competencial.

Ciertamente, estamos en presencia de una cuestión delicada. A nuestro juicio, la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en lo atinente a este tema no nos parece desacertada. Consideramos que el Tribunal trata de buscar un adecuado y prudente equilibrio entre las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa, esto es, el Tribunal tiene en cuenta la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa pero al mismo tiempo no pasa por alto la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas en las expropiaciones correspondientes a las áreas

materiales propias de sus ámbitos competenciales y la consiguiente potestad autoorganizativa de sus servicios expropiatorios.

Sin embargo, a pesar de nuestra opinión y buena prueba de lo delicado de esta cuestión, lo constituye uno de los votos particulares formulados tanto contra la STC 251/2006 como contra la STC 315/2006. En efecto, se trata del voto particular formulado por el magistrado D. Ramón Rodríguez Arribas. En él, el citado Magistrado discrepa de la opinión mayoritaria del más alto de nuestros Tribunales, puesto que considera que el artículo 149.1.18 CE establece de forma que no admite discusión la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa y consecuentemente también la creación de los Jurados Autonómicos de Expropiación que son los encargados de la función principal en dicha materia: la fijación del justiprecio expropiatorio. En su opinión, el Tribunal mantiene la opinión contraria basándose en pronunciamientos anteriores como la STC 37/1987; sin embargo, en esta sentencia se aborda "la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer la causa expropiandi cuando ostenten competencias sectoriales en materia de expropiación", por lo que en aquellas sentencias se "da un paso más extendiendo competencias autonómicas más allá de lo que permite el art. 149.1.18 CE".

Por otra parte, y en lo que respecta al segundo motivo de inconstitucionalidad aducido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, esto es, la composición del Jurado Regional de valoraciones no tiene en cuenta el equilibrio de intereses presente en el Jurado Provincial de Expropiación creado por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, formando parte dicha composición paritaria del sistema de garantías expropiatorias que correspondería establecer al Estado ex art. 149.1.18 CE, el Tribunal también rechazará este segundo motivo de inconstitucionalidad en base a las siguientes razones⁵:

1. La creación de órganos administrativos como el Jurado Regional de Valoraciones no se encuadra en la competencia que corresponde al Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa, sino que se encuadra en "el ámbito propio del régimen jurídico de las Administraciones Públicas"⁶. Y pues-

5. Razones que ya expone en la STC 251/2006 (FFJJ 7 a 10), y a los que también se remite de manera expresa en la sentencia que ahora comentamos.

6. En relación con este tema, afirma el Tribunal en la STC 251/2006: "(...) es obvio que, aún con su peculiaridad, estos Jurados participan de la condición de órganos administrativos, por lo que estamos en presencia de una regulación que afecta a la libre organización de la propia Administración autonómica ya que ésta se refiere a la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas".

to que la Constitución atribuye al Estado ex art. 149.1.18 CE la competencia para establecer las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", le corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en esta materia, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las bases estatales.

2. El art. 32.1 de la Ley de Expropiación forzosa⁷ que establece una composición paritaria de los Jurados Provinciales de Expropiación según el órgano judicial que plantea la cuestión, puesto que el Abogado del Estado y el funcionario técnico representarían los intereses públicos mientras que el representante de la Cámara Agraria Provincial u otros entes corporativos y el Notario representarían los intereses particulares del expropiado, carece de carácter básico. Basa esta afirmación el alto Tribunal en dos ordenes de consideraciones:

a) En primer lugar, en que la presencia de los representantes de la Administración corporativa y del notario no puede identificarse con una representación de los intereses del expropiado y, por tanto, no hay un equilibrio entre los intereses públicos y privados en el órgano encargado de la fijación del justiprecio. En este sentido, y en relación con el vocal representante de la llamada Administración corporativa, afirmará el Tribunal que el mismo "no representa interés particular alguno" habida cuenta que los entes que integran dicha Administración "representan intereses económicos o profesionales que en modo alguno se corresponden con la defensa de los intereses particulares y concretos de los expropiados, sino que, por el contrario, aparecen vinculados a determina-

7. Dispone el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa: "El Jurado Provincial de Expropiación, que se constituirá en cada capital de provincia, estará formado por un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el presidente de la Audiencia correspondiente, y los siguientes cuatro vocales:

- a) Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda.
- b) Un funcionario técnico designado por la Jefatura Provincial o Distrito correspondiente y que variará según la naturaleza del bien objeto de la expropiación. Este funcionario será un Ingeniero Agrónomo, si se trata de fincas rústicas; un Ingeniero de caminos, cuando se trate de aprovechamientos hidráulicos u otros bienes propios de su especialidad; un Ingeniero de Montes cuando el principal aprovechamiento de la finca expropiada sea el forestal; un Ingeniero de Minas, en los casos de expropiación de concesiones mineras, un Arquitecto al servicio de la Hacienda, cuando la expropiación afecte a fincas urbanas, y un Profesor Mercantil al servicio de la Hacienda, cuando la expropiación recaiga sobre valores mobiliarios. Análogo criterio de especialidad se seguirá cuando se trate de bienes distintos a los enunciados.
- c) Un representante de la Cámara Agraria Provincial cuando la expropiación se refiera a la propiedad rústica; en los demás casos un representante de la Cámara de la Propiedad Urbana, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Colegio Profesional u Organización empresarial, según la índole de los bienes o derechos objeto de la expropiación.
- d) Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente".

dos intereses públicos, aún con la expresada dimensión corporativa"⁸. Y en lo que al notario se refiere, el Tribunal considerara que el mismo tampoco representa los intereses del expropiado puesto que "la función pública notarial incorpora (...) un juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público" y en consecuencia "el deber del notario de velar por la legalidad forma parte de su función como fedatario público". En definitiva, para el más alto de nuestros Tribunales, "una cosa es que la Ley de Expropiación forzosa haya pretendido incorporar al jurado la perspectiva de la Administración corporativa, más próxima a la consideración del interés particular" y otra cosa, bastante diferente, es que aquella haya regulado un Jurado cuya composición responde a un equilibrio paritario de intereses públicos y privados.

b) En segundo lugar, en el carácter preconstitucional de la Ley de Expropiación forzosa, junto a la actividad del legislador estatal postconstitucional que ha establecido, en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las bases a las que debe sujetarse la regulación de la organización de las Administraciones Públicas; normativa básica esta que no establece ningún tipo de criterio, ni cuantitativo ni cualitativo, en lo que a la composición de los órganos colegiados se refiere, dotando, por tanto, a las Comunidades Autónomas de un amplio margen para llevar a cabo el desarrollo normativo de los órganos colegiados de su propia Administración.

A partir de estas consideraciones, esto es, "teniendo presente por un lado el carácter preconstitucional de la Ley de expropiación forzosa de 1954 y la restricción de lo básico que en el ámbito de la composición de los órganos colegiados contiene la Ley 30/1992 y, de otro lado, que este Tribunal ya ha insistido con reiteración en que el régimen de garantías del particular sujeto a un procedimiento expropiatorio se materializa en el doble eje de la garantía del procedimiento mismo y de las reglas de valoración del justiprecio fijadas por el legislador, extremos ambos que dotan de carácter objetivo a la función de los Jurados de expropiación y que corresponde establecer al Estado", el más alto de nuestros Tribunales afirmará que el precepto legal (art. 152 de la Ley de Castilla-La

8. Vid. la STC 251/2006. A mayor abundamiento señala el Tribunal en esta misma sentencia: "En definitiva, aunque el cumplimiento de los fines públicos relevantes que estas corporaciones representan se realice a partir de la defensa de intereses profesionales o económicos de carácter particular, y a ello quiere aludir, sin duda, la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación forzosa, dicha defensa no se identifica con la de los intereses del expropiado ni, por ello, supone o exige un equilibrio de representación de dichos intereses con los de la Administración expropiante en el seno del órgano colegiado que examinamos".

Mancha de ordenación del territorio y de la actividad urbanística) por el que se regula la composición del Jurado Regional de Valoraciones no vulnera la competencia básica estatal en materia de organización administrativa (art. 149.1.18 CE), al carecer del carácter de básico el art. 32.1 de la Ley franquista de Expropiación Forzosa.

A la vista de la doctrina establecida por el alto Tribunal para desestimar el segundo motivo de inconstitucionalidad aducido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, no podemos sino afirmar lo adecuado de la misma. El Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta la organización territorial del Estado español prevista en la CE y la consiguiente distribución constitucional de competencias, sitúa, a nuestro juicio con acierto, la creación y regulación de los órganos administrativos autonómicos dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la competencia del Estado central para determinar la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. A este respecto, y con la debida cautela que exige la deducción de lo básico de una norma preconstitucional como es la Ley de expropiación forzosa de 1954, considera que el artículo 32.1 de dicha Ley carece de tal carácter puesto que en la composición de los jurados de expropiación regulados por la misma no existe esa representación paritaria de intereses deducida por el órgano judicial. Asimismo, considera que lo básico en lo que se refiere a la regulación de los órganos de las Administraciones Públicas ya se prevé en una norma postconstitucional como es la Ley 30/1992, la cual deja un amplio margen de discrecionalidad en este punto a las Comunidades Autónomas.

No obstante lo anterior, esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha gozado ni del apoyo unánime de todos sus miembros ni de cierto sector de nuestra doctrina.

En cuanto a los Magistrados del Tribunal Constitucional, son de destacar los dos votos particulares formulados a esta sentencia 315/2006 por D. Javier Delgado Barrio y por D. Ramón Rodríguez Arribas⁹. Para el primero de estos Magistrados, Delgado Barrio, la composición del órgano que fija el justiprecio de los bienes expropiados es una de las garantías esenciales de los derechos patrimoniales del expropiado, puesto que el derecho del artículo 33.3 CE impli-

9. Estos votos particulares fueron elaborados por estos dos Magistrados en relación con la STC 251/2006 en la que, como ya hemos manifestado, el Tribunal se pronuncia sobre el Jurado de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid. En la STC 315/2006, ambos Magistrados no hacen sino remitirse a los votos particulares formulados en aquella.

ca que exista una equivalencia entre la indemnización y el valor económico del bien o derecho expropiado y la referida composición es un elemento esencial para garantizar esta equivalencia. Asimismo, y del análisis de la Exposición de Motivos y del articulado de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, deduce que para el legislador preconstitucional la composición del Jurado era una de las garantías básicas expropiatorias, otorgando una evidente relevancia a la equilibrada composición del mismo. En consecuencia, para este Magistrado discrepante la norma preconstitucional es materialmente básica.

Por su parte, D. Ramón Rodríguez Arribas también considera, a resultas de lo afirmado en la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa, que las garantías para el expropiado no serían sólo el procedimiento expropiatorio y los criterios de valoración, sino también la composición del Jurado de Expropiaciones, por lo que sus criterios a este respecto han de considerarse norma básica y, por tanto, de obligado cumplimiento por parte de los legisladores autonómicos. Composición legal del Jurado que trata de establecer una paridad entre los técnicos de la Administración y expertos en asuntos relacionados con la propiedad y las transacciones sobre bienes en la vida social, y no entre intereses públicos y privados.

Y en lo que se refiere a la doctrina, el Prof. Tomás Ramón Fernández se mostró hace algunos años sumamente crítico con la creación por la Comunidad de Madrid del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, sin acomodarlo en su composición a lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa¹⁰. A su juicio, el referido Jurado Autonómico otorga una amplísima mayoría en su seno a los representantes del interés público, frente al esquema paritario ideado por la Ley estatal. Ello produce como consecuencia que un mismo ciudadano goce de diferentes garantías expropiatorias según la Comunidad Autónoma en la que radiquen sus bienes e incluso dentro de una misma Comunidad, dependiendo de cual sea la Administración que los expropie. Si es la Administración del Estado la que expropia, la fijación del justiprecio se realizará por un órgano estructuralmente imparcial; si, por el contrario, quien expropia es la Administración Autonómica o una Corporación local, la fijación del justiprecio la llevara a cabo un órgano parcial, formado mayoritariamente por funcionarios públicos y donde el expropiado no tendrá posibilidad de que sus puntos de vista sean tomados en consideración. En opinión, de T.R. Fernández todo ello es contrario a la igualdad de

10. Vid. "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", en *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, págs. 91 y ss.

todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales en todo el Estado español y consecuentemente inadmisibles, además de suponer la crisis definitiva de la expropiación-garantía como institución jurídica¹¹.

De la misma opinión es Juan Ramón Fernández¹², quien considera que en estos supuestos lo verdaderamente importante no es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino el logro de la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales en todo el territorio nacional, cuestión esta olvidada por los legisladores autonómicos a la hora de regular los Jurados de Expropiación. En su opinión, el Tribunal Constitucional no ha sabido o no ha podido acertar a poner coto a tan abusiva extralimitación de esos legisladores, constituyendo su indiferencia ante la quiebra de las garantías expropiatorias una clara muestra de que los ciudadanos ya no son lo primero.

Resulta difícil compartir la toma de postura sostenidas por estos autores, aún con todo el respeto que la misma merece. Bien es cierto que la CE atribuye al Estado la función de garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales; pero en supuestos como el presente, el nuevo modelo territorial de Estado diseñado en la CE de 1978 y la consiguiente distribución de competencias entre el Estado y los distintos entes territoriales que lo conforman no puede ni pasarse por alto ni relegarse, desde luego, a un segundo plano. Por ello, consideramos que no se trata de postergar determinados preceptos constitucionales en beneficio de otros, sino de realizar una adecuada interpretación sistemática, tratando de buscar un equilibrio entre las estipulaciones contenidas en los mismos.

Y buena prueba de ello es la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en esta STC 315/2006, en la cual aborda la constitucionalidad del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La

11. De manera similar se pronuncia García de Enterría quien ha señalado a este respecto que "no tiene sentido, por supuesto, que el justiprecio sea distinto según quien sea la Administración expropiante, menos aún que se rompa abusivamente el criterio paritario buscando el despojo económico de los expropiados, lo que desnaturaliza el instituto expropiatorio y, por supuesto, la garantía constitucional del derecho de propiedad, que es un principio esencial del sistema político y social". Vid., "La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después", en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, págs. 261 y ss.

12. Vid. ¿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), *Urbanismo y Edificación*, núm. 14, 2006, págs. 97 y ss.

Mancha. En este sentido, parece difícilmente cuestionable, habida cuenta de la competencia ejecutiva que en materia expropiatoria y ex Estatuto tiene atribuida la Comunidad de Castilla-La Mancha, que la creación de un órgano colegiado administrativo como el Jurado Regional de Valoraciones corresponda a la Comunidad Autónoma en virtud de la potestad autoorganizatoria que a la misma corresponde de sus propios servicios expropiatorios, lo cual es, por lo demás, sumamente coherente y congruente con la autonomía con que nuestra norma fundamental ha configurado a tales entes territoriales.

A partir de aquí, lo lógico es colegir, tal y como hace el más alto de nuestros Tribunales, que la creación de un órgano administrativo como el que se cuestiona debe incluirse el ámbito propio del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, reservando el artículo 149.1.18 CE al Estado el establecimiento de las bases en esta materia. ¿Y estas bases se encuentran en el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 que regula la composición de los Jurados Provinciales de Expropiación?. Creemos que también en este punto es sumamente acertada la interpretación que realiza el Tribunal considerando que ello no es así. Y ello porque es difícil sostener que el legislador preconstitucional a la hora de establecer la composición de esos Jurados Provinciales asegurara en el seno de los mismos una representación equilibrada y paritaria de intereses públicos (de la Administración) y particulares (del expropiado). Ciertamente, la Exposición de Motivos de aquella Ley considera que la previsión de los miembros de la llamada Administración corporativa permite introducir en los Jurados intereses contrapuestos¹³, pero no es menos cierto que una verdadera representación equilibrada de intereses se producía con el sistema de peritos previsto en nuestra legislación decimonónica sobre expropiación forzosa; legislación esta que la nueva Ley critica abiertamente y que viene a sustituir¹⁴. Además, y como bien afirma el Tribunal Constitucional, los vocales procedentes de la Administración corporativa así como el Notario, no representan realmente los intereses del expropiado. Una voz tan autorizada como la del Prof. García de

13. Dispone a este respecto textualmente la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa: "Así se justifica una de las innovaciones más importantes de la Ley: la constitución de los Jurados Provinciales de Expropiación, que vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen, además, las ventajas que proporciona la permanencia y especialización en la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo, en los aspectos material y jurídico, de la cuestión a decidir".

14. Afirma el legislador estatal en la Exposición de Motivos: "Como es natural, en el procedimiento actual los peritajes de las partes están inspirados en el propio interés de éstas, al que se sobrepone la mediación arbitral del tercer perito; teóricamente cabría pensar que el tercer peritaje decidiera de derecho la cuestión, cuanto que ya, las más de las veces, lo hace de hecho. Pero esta solución es insatisfactoria..."

Enterria parece convenir en esta consideración. A juicio de este autor, en la actualidad el expropiado está "ayuno de representación", puesto que tanto el Notario como el vocal representante de la Administración corporativa suelen eludir compromisos, amén de que este último difícilmente puede pretender representar a los expropiados que en la mayoría de las ocasiones no son miembros de su "corporación". Además, ni uno ni otros suelen tener fuerza argumental para combatir la opinión de los especialistas de la Administración¹⁵.

A results de lo expuesto ahora, bien podemos afirmar que a lo sumo en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 puede estar presente una apariencia de representación equilibrada de intereses; apariencia que creemos que no se puede invocar como hace el sector doctrinal del que discrepamos, en pro de la pretendida igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales. ¿Con apariencias se puede garantizar la referida igualdad?

Junto a lo anterior, la ausencia de carácter básico del artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa viene motivado porque la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es la que establece las bases en relación con la regulación de los órganos colegiados administrativos como el que ahora se trata, concediendo tal norma un amplio margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para que lleven a cabo el desarrollo normativo de los mismos.

Esta manera de proceder del Tribunal Constitucional no significa, en ningún caso, como ya hemos apuntado, que el mismo haya obviado o pasado por alto esa igualdad del ciudadano en el ejercicio de sus derechos constitucionales en todo el territorio del Estado español. Y ello porque dicha igualdad queda suficientemente garantizada a través de la competencia exclusiva del Estado en relación con el procedimiento expropiatorio y en relación con el establecimiento de los criterios de determinación del justiprecio¹⁶; procedimiento expropiatorio y criterios de valoración del justo precio que constituyen las auténticas garantías nucleares de los derechos patrimoniales del expropiado y que, por tanto, encuentran cobertura bajo la competencia exclusiva del Estado en materia de "legislación sobre expropiación forzosa". Lo que no se puede pretender, tal y como creemos que se pone de manifiesto en la posición doctrinal de la que discrepamos, es que el Estado deba garan-

15. Vid. "La Ley de Expropiación...", op. cit., pág. 260.

16. Estos criterios aparecen ahora establecidos en la nueva Ley del Suelo, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, derogando la misma al respecto los criterios establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

tizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), sin tener en cuenta o postergándose lo demás, en este caso la distribución de competencias operada por el bloque de la constitucionalidad. Como muy gráficamente afirma el alto Tribunal, la persecución de esa igualdad se "ha de materializar *a través de*, no *a pesar de* los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE".