

PERSPECTIVES DE FUTUR DELS JURATS AUTONÒMICS D'EXPROPIACIÓ

Santiago Farré Tous

Advocat de la Generalitat de Catalunya

SUMARI: 1. Introducció. – 2. L'habilitació competencial. – 3. Els jurats autonòmics i el principi d'igualtat. – 4. L'equilibri en la composició dels jurats autonòmics. – 5. La presidència dels jurats autonòmics d'expropiació. – 6. Conclusió. – Bibliografia citada. – *Resumen-Abstract*.

1. Introducció

Quan ja han transcorregut gairebé vint anys des de la creació del primer dels jurats autonòmics d'expropiació forçosa, i quan la majoria de les comunitats ja s'han dotat d'òrgans propis per tal d'establir les valoracions a efectes d'expropiació forçosa,¹ l'admissió de la seva

1. En l'actualitat compten amb un òrgan d'aquesta naturalesa les comunitats autònomes següents:

País Basc: Llei 8/1987, de 20 de novembre, de creació dels jurats territorials d'expropiació forçosa.

Navarra: Article 126 de la Llei foral 35/2002, de 20 de desembre.

Madrid: Article 240 de la Llei 9/2001, de 17 de juliol, modificat per l'article 18 de la Llei 2/2004, de 31 de maig.

Catalunya: Llei 9/2005, de 7 de juliol i Decret 202/2000, de 13 de juny.

Castella-la Manxa: Article 152 del text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2004, de 28 de desembre.

Castella i Lleó: Article 139 de la Llei 5/1999, de 8 d'abril i Decret 22/2004, de 29 de gener.

Canàries: Article 228 del text refós aprovat pel Decret legislatiu 1/2000, de 8 de maig, modificat per l'article 7 de la Llei 2/2000, de 17 de juliol, i l'article 2 de la Llei 2/2002, de 27 de març.

Extremadura: Article 153 de la Llei 15/2001, de 14 de desembre.

Astúries: Article 12 del text refós aprovat pel Decret legislatiu 1/2004, de 22 d'abril i Decret 22/2004, d'11 de març.

Andalusia: Disposició adicional tercera de la Llei 7/2002, de 17 de desembre, i Decret 85/2004.

Galícia: Article 232 de la Llei 9/2002, de 30 de desembre, modificat per l'article 7.2 de la Llei 15/2004, de 29 de desembre i desplegat pel Decret 223/05 de 16 de juny.

existència segueix essent motiu de controvèrsia tant en l'àmbit doctrinal com judicial.

Malgrat que en un primer moment l'aparició dels nous òrgans autonòmics de valoració a efectes d'expropiació forçosa va passar en certa manera desapercebuda, atès que ni la doctrina hi va parar gaire atenció ni se'n va qüestionar l'existència davant el Tribunal Constitucional, el cert és que, especialment a partir de l'any 1995, han proliferat les crítiques respecte d'aquests òrgans des de diferents sectors.

Tot i que no han faltat les aportacions doctrinals que han admès sense reticències l'existència d'aquests òrgans autonòmics,² el cert és que, encapçalades pel posicionament del prof. T. R. Fernández,³ les crítiques als òrgans autonòmics de valoració, generalment vinculades a la necessària uniformitat en tot l'Estat espanyol i la manca d'imparcialitat d'aquests òrgans autonòmics, han arrelat en bona part de la doctrina.

I és precisament amb aquestes crítiques que apareix la primera motivació d'aquest treball. Sorprèn que, en un moment en què són damunt la taula en l'àmbit de l'Estat espanyol, propostes que es

2. En aquest sentit es manifesten García Gómez de Mercado, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Ed. Comares, 6a ed., Granada (2005); García Campá, José Ignacio i Llidó Silvestre, Joaquín, "El jurado de expropiaciones: aportaciones críticas y alternativas", REA-LA, núm. 267, 1995, pàg. 627 a 649; Enériz Olachea, Francisco Javier, "Una reforma necesaria: el procedimiento de expropiación forzosa. Especial referencia a la expropiación urbanística", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pàg. 565 a 586 i García Álvarez, Gerardo, "Presunción de certeza, discrecionalidad técnica o pericia de los jurados de expropiación", *Revista aragonesa de Administración Pública* núm. 9, 1996, pàg. 85 a 147.

3. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, "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", RAP, núm. 153, setembre-desembre de 2000, pàg. 91 a 106. En el mateix sentit, García de Enterría, E. "La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después"; Pérez Marín, A. "El principio de igualdad: los jurados provinciales de expropiación forzosa y los jurados de expropiación autonómicos", *Revista de Urbanismo y edificación*, núm. 9, 2004; Fernández Torres, José Ramón, "Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas", Ed. Aranzadi, Navarra, 2005, pàg. 188-199 o Bermejo Vera, José, "Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales", *Documentación administrativa*, núm. 222, abril-juny de 1990, pàg. 186.

decanten per la supressió del jurat,⁴ pel retorn a un sistema basat en el tercer perit designat judicialment⁵ o per la instauració d'un sistema d'arbitratge allunyat de l'organització administrativa,⁶ una bona part d'aquelles crítiques als jurats autonòmics s'adrecin no solament a qüestionar la pròpia existència d'aquests òrgans autonòmics, sinó també a reclamar que aquests òrgans autonòmics es limitin a reproduir gairebé mimèticament els jurats provincials establerts a la LEF.

I encara dos elements més justifiquen aquest treball: d'una banda, la recent aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya i la previsió expressa en el seu articulat de la competència de la Generalitat de Catalunya de la creació d'un òrgan propi per a la determinació del preu just (art. 159.4.c); d'altra banda, l'aparició de l'esperada Sentència del Tribunal Constitucional 251/2006, de 25 de juliol, en relació amb l'article 102 de la Llei 9/1995, de 28 de març, de política territorial sòl i urbanisme de la Comunitat de Madrid, pel qual es va crear el jurat territorial d'expropiació de la Comunitat de Madrid, i que suposa, tot i l'existència de dos vots particulars, un reconeixement exprés de la constitucionalitat tant de la composició dels jurats autonòmics com de la seva pròpia existència.

Amb aquests objectius, en aquest treball es farà una anàlisi, amb especial referència a Catalunya, de les crítiques a aquests òrgans autonòmics de valoració, amb la denominació de jurat o amb altres denominacions, que s'han anat produint en els darrers anys des de diferents sectors.

4. És l'opció defensada per la Comissió d'experts sobre urbanisme, dins *RDU*, núm. 143, pàg. 495 i també per Garcés Sanagustín, Mario, "Los jurados provinciales de expropiación: análisis retrospectivo y alternativas para su mejora" dins *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, (AA.VV.), Ministerio de Hacienda, 2003, Madrid, pàg. 182 i 199 i també García Campà, José Ignacio i Llidó Silvestre, Joaquín, *op. cit.* pàg. 641 i seg.

5. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *op. cit.*, pàg. 20-27, i també a l'esborrany de nova Llei d'expropiació forçosa elaborat en el si de la Comissió General de Codificació del Ministeri de Justícia.

6. García de Enterría, Eduardo, "La Ley...", *op. cit.*, pàg. 261, i també Pérez Marín, Antonio, "El principio...", *op. cit.*, pàg. 111-130.

2. L'habilitació competencial

El problema de l'habilitació competencial de les comunitats autònomes per regular òrgans propis de valoració en matèria d'expropiació forçosa ha estat sense cap mena de dubte, juntament amb la composició dels jurats autonòmics, el vessant que ha suscitat més crítiques entre la doctrina administrativista i constitucionalista espanyola. Tot i que no han faltat tampoc alguns autors que han reconegut obertament la possibilitat de les comunitats autònomes d'entrar a regular aquests òrgans, no és ni de bon tros una qüestió pacífica. Ben al contrari, amb apel·lació a l'article 149.1.18 CE i també als articles 149.1.1 (Igualtat de drets constitucionals) i 149.1.8 (Dret de propietat), hem assistit a crítiques obertes per part de sectors significatius de la doctrina espanyola a la mateixa existència dels jurats autonòmics d'expropiació.

El punt de partida per a l'anàlisi del marc competencial ha de ser òbviament l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència sobre "legislación sobre expropiación forzosa".

Una primera lectura d'aquest article permet arribar a la conclusió que, a diferència d'altres matèries com el règim jurídic de les administracions públiques, en què l'Estat té atribuït només l'establiment de les bases, o el procediment administratiu comú, en què tan sols té atribuït l'establiment dels elements comuns, en matèria d'expropiació forçosa s'atribueix a l'Estat la "legislació" *in totum*.

Aquesta anàlisi, al meu entendre precipitada, ha portat diversos autors⁷ a sostenir la manca de competència de les comunitats autònomes per establir i regular els seus propis òrgans de valoració en matèria d'expropiació.

Els que sostenen aquesta posició es fonamenten, normalment, en la Sentència del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de març, dictada amb ocasió del recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei de reforma agrària del Parlament d'Andalusia.

7. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, "Notas sobre el proceso...", *op. cit.*, pàg. 91 a 106. En el mateix sentit, García de Enterría, E. "La Ley...", *op. cit.* pàg. 261-262, Pérez Marín, A., *op. cit.* pàg. 121, o Bermejo Vera, José, "Las técnicas...", *op. cit.* pàg. 186.

Aquesta Sentència, després seguida també per la STC 17/1990, de 7 de febrer, o la 186/1993, de 7 de juny, admet obertament la possibilitat que les comunitats autònomes estableixin les causes *expropiandii* que estiguin vinculades a àmbits materials de competència autonòmica, però reconeix la competència estatal per regular de manera uniforme la institució expropiatòria com a mitjà de garantia de la igualtat dels ciutadans de tots els territoris de l'Estat (FJ 6).

Ara bé, una anàlisi més acurada del fonament jurídic sisè de la Sentència permet veure que el Tribunal Constitucional no situa la garantia del tracte igual en totes les comunitats autònomes en l'existència d'un determinat model de jurat, ni molt menys en l'existència d'una composició determinada, sinó que la situa en l'existència d'uns criteris de valoració establerts per a tot el territori.

Òbviament, la interpretació que els jurats autonòmics de valoració facin d'aquests criteris pot ser diferent en cadascuna de les parts del territori, però això no és una conseqüència predicable només dels jurats autonòmics sinó que és predicable també de les interpretacions realitzades pels diversos jurats provincials establerts per la LEF, amb l'inconvenient afegit que la LEF, a diferència d'algunes de les normatives autonòmiques que regulen aquests òrgans, no preveu cap mecanisme de coordinació entre aquests òrgans provincials.

En qualsevol cas, interessa destacar que aquests autors passen per alt que la mateixa Sentència 37/87 també reconeix l'existència de competències autonòmiques de desenvolupament legislatiu en relació amb l'organització administrativa de l'expropiació forçosa:

"Las consideraciones que preceden permiten afirmar ya sin dificultad que el art. 15.1.2.^a del E. A. A. no sólo 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 (artículo 13.1 E. A. A.)–, sino también la competencia para determinar, mediante Ley o de conformidad con ella, como prescribe el artículo 33.3 de la Constitución, los supuestos legitimadores de la expropiación o causa expropiandi en aquellos casos en que así lo exija la utilidad pública o el interés social vinculado al ejercicio de sus propias competencias.

(...)

... si las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado, a la que expresamente se remiten las normas de la Ley andaluza que ahora examinamos, nada impide a la Comunidad Autónoma legislar sobre otros aspectos, tales como los organizativos, en relación con las expropiaciones que la Ley impugnada considera necesarias para actuar las competencias de reforma y desarrollo agrario en Andalucía.” (FJ 6)

En el mateix sentit, la STC 391/93, de 27 d'octubre, reafirma, sens perjudici de les competències que corresponen a l'Estat, la competència autonòmica per regular els aspectes organitzatius en matèria d'expropiació forçosa:

“... la competencia exclusiva del Estado en orden a la ‘legislación sobre expropiación forzosa’ (art. 149.1.18.ª), competencia que impone, sin duda alguna, que ‘las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado’, pero que no descarta el que las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para ello puedan regular otros aspectos, tales como los organizativos, y definir, también en su ámbito competencial propio, causae expropriandi que den lugar a la concreción y aplicación de la normativa del Estado” (FJ 4)

Competència autonòmica que, per altra banda, s'ha de posar en relació també amb les especialitats derivades de la regulació autonòmica de l'àmbit material sobre el qual es projecti l'expropiació forçosa (STC 61/97, de 21 de març, FJ 17.f, 21, i 29 a 31).

Tot i que algun autor⁸ hagi volgut fer una lectura reduccionista del que es desprèn d'aquests raonaments que acabem de reproduir,

8. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, “Notas sobre el proceso...”, *op. cit.*, pàg. 95-96, limita els aspectes organitzatius a aquells que estiguin en relació amb les competències sectorials de la comunitat autònoma, això és, els òrgans que poden declarar la finca com manifestament millorable i exercir la potestat expropiatòria, i per altra banda els organismes públics beneficiaris de l'expropiació.

sembla clar que aquestes sentències donen suport a la possibilitat que les comunitats autònomes legislin sobre l'organització administrativa de l'expropiació forçosa, això sí, respectant els elements bàsics establerts per l'Estat.

I és aquesta la conclusió a la qual s'ha d'arribar si s'analitza la menció a la "legislación de expropiación forzosa" de l'article 149.1.18 CE no com una menció aïllada, sinó posant-la en relació amb la resta de títols competencials a què fa referència el mateix 149.1.18 CE.

En efecte, l'article 149.1.18 CE no solament fa referència a l'expropiació forçosa, sinó que també es refereix al procediment administratiu. I en aquest punt el mateix 149.1.18 matisa que la competència estatal per regular el procediment administratiu comú ho serà sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes. I és aquí, en la capacitat d'autoorganització entesa com la potestat per crear, modificar i suprimir els òrgans, unitats administratives o entitats que configuren les administracions autonòmiques respectives o que en depenen (SSTC 135/1982, 165/1986, 13/1988, 227/1988 o 50/1999), que s'ha de buscar l'habilitació perquè les comunitats autònomes entrin a regular, respectant això sí els elements bàsics establerts per l'Estat, la mateixa organització en matèria d'expropiació forçosa.

D'entrada, cal aclarir que, malgrat la rotunditat que en principi es podria presumir de l'expressió "legislación" en matèria d'expropiació atribuïda a l'Estat, l'anàlisi de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'abast d'aquest terme relativitza aquesta rotunditat i obre una porta a la intervenció de les comunitats autònomes.

Resulta significativa en aquest sentit la Sentència del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de maig (FJ 5), i que ha estat després seguida per moltes altres sentències (SSTC 35/1982, 39/1982, 7/1985, 249/1988, 180/1991 o 196/97), que estableix el contingut del que cal entendre dins el terme "legislación" en el sentit d'incloure-hi els reglaments de caràcter executiu, però no els de caràcter organitzatiu.

Si els reglaments organitzatius no queden inclosos dins el terme *legislació*, sinó dins els aspectes relatius a l'execució, tampoc no sembla que hagi de plantejar cap problema que aquelles normes de caràcter organitzatiu tinguin rang legal, atès que en el nostre orde-

nament no hi ha una reserva reglamentària (SSTC 5/81, 18/82 o 60/86, entre moltes altres). Sempre, és clar, que aquestes lleis es refereixin només a aspectes organitzatius.

D'altra banda, cal veure com s'ha concretat l'habilitació competencial continguda en l'article 149.1.18 en els diversos estatuts d'autonomia.

Seguint, Bermejo Vera,⁹ i atenent a les previsions que contenen en matèria d'expropiació forçosa els estatuts d'autonomia de les diverses comunitats autònomes, es poden agrupar en fins a cinc grups en funció de la fórmula d'atribució de competències emprada:

A) Un primer grup, format pels estatuts basc, català (EAC de 1979), gallec, andalús, valencià i també la Llei de reintegrament i millorament de Navarra, preveu, amb matisos, la competència d'aquestes comunitats autònomes sobre "el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado (...) en la expropiación forzosa".¹⁰ En el cas de Catalunya, però, la regulació de l'Estatut ha canviat amb l'aprovació del nou Estatut de 2006, tal com veurem mes endavant.

B) Un segon supòsit seria el de les Illes Balears, en què el seu Estatut (art. 12.2) atribueix a la Comunitat Autònoma competència d'execució en matèria "de expropiación forzosa... en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado."

C) Un tercer grup, format per Astúries, Castella-la Manxa, Canàries, Madrid i Cantàbria només els assigna "las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprende... 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

9. Bermejo Vera, José, "La exclusividad de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa", *Documentación administrativa*, núm. 222, abril-juny de 1990, pàg. 153-154.

10. Art. 11.1.b) de l'Estatut basc, 10.1.2 del català (EAC de 1979), 28.1.2 del galleg, 15.1.2 de l'andalús, 32.2 del valencià i 57.b) de la Llei de reintegrament i millorament de Navarra.

Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma".¹¹

D) Un quart grup, on se situen La Rioja, Extremadura i Múrcia, es limita a reconèixer a la Comunitat autònoma "la potestad expropiatoria".¹²

E) Finament, en un cinquè grup se situarien aquelles comunitats autònomes els estatuts de les quals no fan cap mena de menció a l'expropiació forçosa, com és el cas d'Aragó i Castella i Lleó.

Amb tot, la situació descrita ha sofert un canvi significatiu a Catalunya com a conseqüència de l'aprovació i entrada en vigor de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, anomenada de reforma, però que en realitat aprova un nou Estatut d'autonomia de Catalunya.

El nou Estatut d'autonomia dóna cobertura a la creació d'òrgans propis de valoració, però, a diferència de la situació anterior, ara aquesta possibilitat no cal anar a buscar-la en el reconeixement genèric de la capacitat d'autoorganització (art. 150 en relació amb el 112 del nou Estatut), sinó que s'incorpora una referència explícita a la competència de la Generalitat per a l'establiment d'un òrgan propi de valoració a efectes d'expropiació forçosa.

En concret, l'article 159, amb l'encapçalament de "Règim jurídic, procediment, contractació, expropiació i responsabilitat en les administracions públiques catalanes" dedica el seu apartat 4 a l'expropiació forçosa en els termes següents:

"4. Correspon a la Generalitat, en matèria d'expropiació forçosa, la competència executiva, en tot cas, per a:

a) Determinar els supòsits, les causes i les condicions en què les administracions catalanes poden exercir la potestat expropiatòria.

11. Art. 15.1.b) de l'Estatut d'Astúries, 39.2.b) del de Castella-la Manxa, 40.b) del de Canàries, 37.1.b) del de Madrid i 34.1.b) del de Cantàbria.

12. Art. 301.b) de l'Estatut de La Rioja, 50.b) del d'Extremadura i 15.3.b) del de Múrcia.

b) Establir criteris de valoració dels béns expropiats segons la naturalesa i la funció social que hagin de complir aquests béns, d'acord amb la legislació estatal.

c) Crear i regular un òrgan propi per a la determinació del preu just i fixar-ne el procediment.”

Si com hem vist més amunt, el contingut de l'article 10.1.2 de l'EAC de 1979 havia generat certes crítiques entre la doctrina administrativista espanyola, per l'ambigüitat amb què atribuïa competències de desenvolupament legislatiu i execució en matèria d'execució forçosa, el nou Estatut fa desaparèixer aquests dubtes en situar, d'acord amb la doctrina constitucional ja exposada, la competència autonòmica en matèria d'expropiació forçosa en l'àmbit executiu. Tot i això, no podem deixar de dir que l'incís “en tot cas”, d'aquest apartat de l'article 159, ha estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 8675/2006, interposat pel Defensor del Poble contra diversos articles del nou Estatut d'autonomia de Catalunya.

La nova regulació estatutària, que d'altra banda ha estat seguida també per alguna altra proposta de modificació estatutària,¹³ recull en el seu apartat primer la doctrina establerta a la STC 37/1987 sobre la competència autonòmica per establir les causes *expropiandi* en aquells àmbits materials que siguin de competència autonòmica, tot i que en realitat aquesta competència no deriva del títol competencial “expropiació forçosa”, sinó que deriva de l'àmbit competencial sectorial de què es tracti (urbanisme, agricultura, etc.). Però, a més, el nou Estatut incorpora dues novetats; si més no, és una novetat el seu reconeixement explícit, en les lletres b) i c).

D'entrada, l'apartat b) estableix una habilitació per entrar a regular criteris de valoració dels béns expropiats que pot plantejar alguns dubtes en vista de la doctrina establerta a la ja esmentada Sentència 37/1987 i altres concordants del Tribunal Constitucional. Dubtes, és clar, que en qualsevol cas quedarien salvats per la referència continguda en el darrer incís d'aquesta lletra b), que sotmet aquesta possibilitat a què es faci “d'acord amb la legislació estatal”.

13. És el cas, per exemple, de l'art. 73.3 de la Proposta de nou Estatut de Canàries (B.O. de las Cortes Generales (sèrie B) de 22-09-06).

Però el que ens interessa més als efectes d'aquest treball és precisament el contingut de la lletra c), que reconeix expressament la competència de la Generalitat per "crear i regular un òrgan propi per a la determinació del preu just i fixar-ne el procediment."

És a dir, amb el nou Estatut, la possibilitat d'establir un òrgan propi de valoració en matèria d'expropiació forçosa ja no cal deduir-la a partir de les competències d'autoorganització i d'establiment de les particularitats procedimentals derivades dels àmbits materials atribuïts a la Generalitat de Catalunya, sinó que el mateix Estatut reconeix aquesta possibilitat.

I, anant un mica mes enllà, no només es reconeix la possibilitat de crear aquest òrgan i regular-ne el procediment, sinó que el legislador estatutari fa una opció per a un determinat model valoratiu: l'existència d'un òrgan de caràcter administratiu.

Certament l'article 159.4.c) no conté un mandat de creació del jurat, sinó només una habilitació, però sí que sembla que hi ha un clar reconeixement de la importància de poder comptar amb un òrgan administratiu com el jurat d'expropiació.

Però és que, a més, fins i tot la legislació sectorial estatal havia reconegut la possibilitat dels jurats autonòmics d'expropiació, atès que l'article 58.2 de la Llei 8/1990, de 25 de juny, de reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl, quan regulava la possibilitat que en un expedient expropiatori iniciat per ministeri de la Llei, els particulars s'adrecessin al jurat, es referia no solament al "Jurado provincial de expropiación", sinó també al "órgano equivalente", amb clara al·lusió a la possibilitat que les comunitats autònomes estableixin un òrgan substitutori del *jurado provincial* previst a la LEF. I no tan sols això, sinó que l'esborrany de la nova llei d'expropiació forçosa elaborat en el si del Ministeri d'Hisenda reconeixia expressament la possibilitat de crear òrgans autonòmics de valoració, i es limitava a establir, respecte d'aquests òrgans, els principis que havien de complir.

L'anterior exposició podria fer pensar que només aquelles comunitats autònomes que han previst expressament en el seu Estatut respecte la competència per al desenvolupament legislatiu en matèria d'expropiació forçosa estarien habilitades per a la regulació del jurat d'expropiació, però tampoc no sembla que es pugui soste-

nir aquesta afirmació. Tal com hem exposat més amunt, l'habilitació competencial per a la regulació del jurat d'expropiació no s'ha de buscar en la competència per aprovar la legislació de desenvolupament en matèria d'expropiació forçosa entesa com una regulació de la matèria en si mateixa, sinó en la capacitat d'autoorganització directament lligada a les competències executives de la comunitat autònoma.

Resulta molt aclaridor en aquest sentit l'article 112 del nou Estatut d'autonomia de Catalunya que situa expressament la potestat d'organització de la mateixa Administració de la Generalitat dins les competències executives.

D'acord amb aquest plantejament, l'exposició de motius de la Llei catalana 6/1995 apel·lava exclusivament com a fonament competencial a la capacitat d'autoorganització de la Generalitat de Catalunya, i alhora la competència per regular les especialitats procedimentals derivades precisament d'aquesta capacitat d'autoorganització.

Ara bé, un cop admesa la possibilitat que les comunitats autònomes incideixin en els aspectes organitzatius de l'expropiació respectant les bases establertes per l'Estat, queda per determinar el que és més difícil, això és, quin és l'abast dels aspectes bàsics que han de quedar en mans de l'Estat per constituir una garantia de l'expropiat. Una tasca que no resulta fàcil, atès que la legislació estatal, en aquest cas la LEF que és òbviament una norma preconstitucional, no determina en sentit formal quins aspectes de la seva regulació han de ser considerats bàsics als efectes de l'article 149.1.18 CE.

Des del punt de vista d'aquells que neguen qualsevol possibilitat de regulació dels jurats d'expropiació per part de les comunitats autònomes, semblaria que tota la regulació del jurat continguda en la LEF tindria caràcter bàsic. Altres postures intermèdies¹⁴ sembla que consideren que, tot i que les comunitats autònomes puguin establir jurats propis, haurien de respectar alguns aspectes bàsics com ara la composició paritària establerta en la LEF.

14. García Álvarez, Gerardo, *op. cit.*, pàg. 134 o García Gómez de Mercado, F., "El justiprecio..." *op. cit.*, pàg. 64 i també el mateix autor dins "Comentarios sobre el anteproyecto...", *op. cit.*, i també Garcés Sanagustín, Mario, *op. cit.*, pàg. 191.

Des de la postura que es defensa aquí, que coincideix amb la sostinguda per altres autors,¹⁵ no sembla que es pugui presumir sense més el caràcter bàsic de la regulació del jurat establerta en la LEF. Hi ha diversos arguments que ho avalen:

A) En primer lloc, no existeix cap mandat constitucional que imposi l'existència d'un únic model de jurat regulat per l'Estat.

B) En segon lloc, s'ha de tenir en compte que la intervenció del Jurat no és preceptiva en tots els expedients expropiatoris, sinó només en aquells casos en què la part expropiant o beneficiària i la part expropiada no arriben a un acord. Si realment el jurat previst en la LEF fos l'única garantia orgànica possible de l'establiment d'una indemnització justa i, per tant, hagués de ser considerat un òrgan amb caràcter bàsic, no sembla coherent que la mateixa llei estatal permeti prescindir d'aquest òrgan en aquells casos en què l'administració expropiant pot aconseguir el mutu acord dels afectats. Això es pot apreciar encara de forma més clara si es té en compte que moltes vegades els mutus acords resulten més fàcils entre aquells afectats amb menys recursos i menys possibilitats de litigar.

C) En tercer lloc, la mateixa LEF preveu per a determinats àmbits materials, que la divergència entre expropiant i expropiat no sigui resolta pel jurat d'expropiació, sinó per altres sistemes. Així, en les expropiacions de béns de valor artístic, històric o arqueològic (art. 78 LEF), expropiacions en matèria de propietat industrial (art. 99 LEF), requisos militars (art. 106 LEF). També en matèria d'explotacions agràries (art. 245 de la Llei de reforma i el desenvolupament agrari aprovada pel Decret 118/1973, de 12 de gener), la mateixa legislació estatal preveu altres sistemes de fixació del preu just.

D) En quart lloc, des de diversos sectors doctrinals s'han posat en relleu les mancances atribuïbles al funcionament del jurat. Si acceptem aquestes crítiques al model actual del jurat no té gaire sentit que a continuació pretenguem sostenir que la legislació estatal configura el jurat com una garantia bàsica. O dit d'una altra manera, si des dels sectors més crítics amb els jurats autonòmics s'admet que el

15. García Campá, José Ignacio i Llidó Silvestre, Joaquín, *op. cit.*, pàg. 638-640 i també Enériz Olaechea, Francisco Javier, *op. cit.*, pàg. 577-578.

jurat en la seva configuració actual en la LEF no és realment una garantia, no es pot pretendre justificar-ne el caràcter bàsic precisament en aquell suposat vessant garantista.

E) També, i salvant les distàncies, s'ha de tenir en compte que aquesta possibilitat, d'establir un òrgan que substitueixi l'òrgan establert per la legislació estatal, ha tingut el suport del Tribunal Constitucional en altres àmbits materials. Serveixin com a exemples els casos de les SSTC 227/88 (FJ 21) o la 204/1992, de 26 de novembre, on s'analitza (FJ 4) la possibilitat que les comunitats autònomes substitueixin, mitjançant la creació d'òrgans propis, la intervenció del Consell d'Estat en el procediment d'aprovació dels reglaments executius.

F) Finalment, si bé és cert que la jurisprudència constitucional ha admès respecte de les normes preconstitucionals que se'n faci una anàlisi per tal de determinar aquells aspectes que poden ser considerats materialment bàsics (SSTC 32/1981, de 28 de juliol o 1/1982, de 28 de gener), no és menys cert que aquesta operació s'ha d'afrontar amb cautela (STC 251/06, de 25 de juliol).

Tota aquesta discussió ha adquirit, no obstant això, una nova dimensió amb l'aparició de la recent Sentència del Tribunal Constitucional 251/2006, de 25 de juliol, dictada en una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Superior de Justícia de Madrid en relació amb l'article 102 de la Llei de la Comunitat de Madrid 9/1995, de 28 de març, de mesures de política territorial, sòl i urbanisme, que creava el jurat territorial d'expropiació forçosa de la Comunitat de Madrid.¹⁶

La Sentència no s'aparta de la doctrina establerta fins ara, especialment la STC 37/1987, sinó que reproduïx la doctrina establerta allà per delimitar les competències de l'Estat i la Comunitat Autònoma (FJ 5). Ara bé, i aquesta és la novetat, afegeix una anàlisi expressa de la possibilitat que les comunitats autònomes estableixin òrgans pro-

16. Després d'aquesta Sentència del Tribunal Constitucional, les SSTC 313/2006 i 314/2006, ambdues de data 8 de novembre, i la 364/2006, de 20 de desembre, en relació totes elles amb el mateix article de la Llei madrilenya, es pronuncien en termes pràcticament idèntics; en el mateix sentit s'ha pronunciat també la STC 315/2006, de 8 de novembre, en relació amb l'article 152 de la Llei de Castella-la Manxa 2/1998, de 4 de juny.

pis de valoració i acaba concloent la plena constitucionalitat de la creació d'òrgans valoratius autonòmics (FJ 6).

En la línia del que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional confirma que, per a l'establiment d'un òrgan propi per a l'avaluació en els expedients expropiatoris, no és ni tan sols necessari disposar de competències de desenvolupament normatiu en matèria d'expropiació forçosa, sinó que n'hi ha prou de disposar de competències d'execució per poder entrar, en l'ús de la potestat d'autoorganització, a crear i regular aquests òrgans autonòmics de valoració:

"Así se desprende de la doctrina de este Tribunal, toda vez que aunque la Comunidad de Madrid no tenga atribuida expresamente –como ocurría con la Comunidad Autónoma de Andalucía en el caso de la STC 37/1987 antes contemplado– competencias normativas en materia de expropiación forzosa, sino tan sólo 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. Este criterio de nuestra doctrina, reproducido expresamente en el precedente fundamento jurídico 5 c), no es sino reiteración de la jurisprudencia de este Tribunal (por todas, STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 7, con cita de otras muchas) y, en todo caso, también responde a la previsión del art. 34.3 EAM, que determina que 'las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección'".

3. Els jurats autonòmics i el principi d'igualtat

Una de les crítiques que se sol fer als jurats d'expropiació, en alguns casos com a motiu d'oposició frontal a la seva existència,¹⁷

17. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, "Notas sobre el proceso...", *op. cit.*, pàg. 91 a 106. En el mateix sentit, Pérez Marín, A. *op. cit.* o Fernández Torres, José Ramón, "Estudio integral..." *op. cit.* p. 188-199.

en altres casos només com a motiu de l'exigència del compliment d'unes garanties mínimes que hauria d'establir l'Estat,¹⁸ és la incidència de l'existència dels jurats autonòmics en el compliment del principi d'igualtat en els expedients expropiatoris.

Especialment dura en aquest sentit resulta l'apocalíptica visió de T. R. Fernández en la publicació ja esmentada,¹⁹ on considera que es vulnera doblement aquest principi d'igualtat.

D'una banda, considera que es vulnera el principi d'igualtat quan les comunitats autònomes en les seves regulacions pròpies han establert composicions que s'aparten de l'establerta per la LEF i que suposen, a la pràctica, que siguin formades majoritàriament per funcionaris; però la suposada vulneració del principi d'igualtat no es quedaria aquí, sinó que també la predica d'aquelles altres comunitats autònomes que, tot i no apartar-se de l'esquema formalment paritari previst en la LEF, han establert el seu propi òrgan valoratiu, atès que això, al seu entendre, vulnera els articles 149.1.18 i 149.1.1 CE.

Partint del reconeixement necessari de la possibilitat de crear òrgans autonòmics de valoració, qüestió a la qual ja hem fet referència en l'epígraf anterior, no es pot obviar tampoc que correspon a l'Estat establir aquelles bases o elements comuns que han de permetre reconèixer l'expropiació forçosa com una institució garantia del dret de propietat. Ara bé, no sembla que es pugui defensar la prevalença del principi d'igualtat d'una forma absoluta fins al punt que es deixi sense contingut la possibilitat de les comunitats autònomes de crear els seus propis òrgans de valoració.

Certament, l'Estat en exercici de les competències que té atribuïdes pot establir unes regles bàsiques determinades que garanteixin la imparcialitat i l'especialització d'aquests òrgans per tal que l'aplicació dels criteris de valoració sigui la mateixa en tot el territori de l'Estat, però això no pot arribar fins al punt que s'hagi de concloure

18. García Gómez de Mercado, F., *"El justiprecio..." op. cit.*, pàg. 64 o també Garcés Sanagustín, Mario, *op. cit.*, pàg. 191.

19. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, *"Notas sobre el proceso..." op. cit.*, pàg. 91 a 106.

que l'única composició possible que garanteix la imparcialitat és la que s'estableix en la LEF.

Resulta interessant recordar en aquest punt que la sentència recent 251/06, de 25 de juliol, i també les SSTC 313/06, 314/06, 315/06 i 364/06 ja esmentades, s'ha referit expressament a aquesta qüestió, i ha descartat la necessitat d'acudir a l'article 149.1.1 CE per garantir la igualtat dels espanyols en tots els territoris de l'Estat. Les condicions que garanteixin aquest tracte igual poden ser establertes per l'Estat, però no a l'empara de l'article 149.1.1, sinó a l'empara de l'article 149.1.18. I en relació amb aquest article ja veurem en l'epígraf següent que el legislador estatal no ha considerat necessari establir aspectes bàsics que incideixin directament en aquesta qüestió per tal d'assegurar aquest tracte igualitari.

A més, cal no confondre la regulació del jurat amb la regulació dels criteris de valoració, atès que les comunitats autònomes no han qüestionat mai que això darrer sigui una competència estatal.

Els criteris de valoració no estan establerts pel jurat, sinó que estan establerts de forma objectiva i general per la normativa estatal vigent, fonamentalment la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, i la mateixa LEF. Sí que és cert que en altres èpoques l'aplicació de la clàusula continguda en l'article 43 de la LEF, que habilitava el jurat per a l'aplicació dels criteris estimatius que considerés adients en aquells casos que l'aplicació de les regles establertes per la mateixa LEF no permetessin fixar el valor real dels béns, atorgava un ampli marge de discrecionalitat al jurat a l'hora de determinar quin era el criteri que acabava aplicant en cada cas. Actualment, però, la Llei 6/1998 esmentada ha optat per un model bàsicament reglat. Aquí el jurat ha d'aplicar el mètode valoratiu de caràcter objectiu establert de forma principal o de forma subsidiària per la mateixa llei, de manera que, a banda de l'establiment dels paràmetres concrets de valoració, l'únic marge de decisió que li resta al Jurat –quant a la decisió dels criteris valoratius que cal aplicar– és el consistent a decidir si el mètode valoratiu principal previst per la llei (el comparatiu per a sòl no urbanitzable i el valor de repercussió cadastral per al sòl urbà i urbanitzable) és d'aplicació; o en canvi, si no resulta aplicable aquest mètode, cal recórrer al mètode previst de forma subsidiària (mètode analític per al sòl no urbanitzable, el mètode residual dinàmic pel al sòl urbanitzable i el residual estàtic per al sòl urbà).

Però és que, a més, aquelles crítiques semblen partir de la falsa premissa que la composició establerta a la LEF sí que assegura igualtat en totes les parts del territori. I el que és més important, semblen pressuposar que la LEF incorpora mecanismes que permeten assegurar que l'aplicació dels criteris de valoració realitzada per tots els jurats provincials d'expropiació és homogènia en totes les parts del territori de l'Estat.

La mateixa Inspecció General de Serveis²⁰ ha posat en relleu la manca de coordinació entre l'aplicació dels criteris de valoració feta pels diferents jurats provincials. Quin motiu fa pressuposar que la diferència de criteri entre diverses seccions dels jurats provincials és menys rellevant que la diferència entre aquests i els jurats autonòmics respectius?

En qualsevol cas, sí que cal recordar que l'aparició dels jurats autonòmics, si més no en algunes comunitats autònomes, ha comportat la previsió de mecanismes de coordinació entre els òrgans dels diferents territoris de la comunitat, a través de les anomenades comissions tècniques de valoracions, implantades per exemple en el cas del País Basc, Navarra o Catalunya, que, en canvi, brillen per la seva absència en el cas de la legislació estatal.

S'ha de reconèixer, malgrat tot, que la funcionalitat pràctica d'aquests òrgans amb funcions de coordinació no ha estat potser l'esperada, si més no en el cas de Catalunya, i potser per això la nova regulació efectuada per la Llei 9/2005, ha substituït aquesta comissió per la creació del plenari del jurat que és ara qui haurà d'assumir aquestes funcions de coordinació.

En conclusió, segurament la distribució competencial en matèria d'expropiació forçosa derivada de l'article 149.1.18 CE pot portar l'Estat a establir unes garanties mínimes respecte a la configuració dels jurats d'expropiació, però, mentre això no succeeixi, no es pot negar la possibilitat que les comunitats autònomes creïn els seus propis òrgans que, en qualsevol cas, i malgrat que en alguns casos formalment estiguin integrats per més funcionaris, no ofereixen garanties menors que el jurats provincials previstos en la legislació estatal.

20. Guillén Zanón, Ángel, "Informe sobre el proceso de expropiación forzosa", *Documentación Administrativa*, núm. 222, abril-juny 1990, pàg. 281.

4. L'equilibri en la composició dels jurats autonòmics

La manca d'equilibri en la composició dels jurats autonòmics ha estat, juntament amb els aspectes competencials, un dels aspectes més criticats. I no solament per alguns sectors doctrinals, sinó també per algunes resolucions jurisdiccionals mitjançant les quals s'han plantejat al Tribunal Constitucional diverses qüestions d'inconstitucionalitat respecte de les lleis que regulen els jurats autonòmics de Madrid i de Castella-La Manxa.

Des de l'àmbit doctrinal,²¹ s'ha criticat, dels jurats autonòmics, el trencament amb l'equilibri d'interessos present en la LEF, atès que la majoria de les lleis autonòmiques han adoptat models on, a banda d'augmentar el nombre de vocals del jurat, la composició es decantava clarament cap a la banda dels representants de l'Administració, sovint en nombre superior a la resta de vocals i, fins i tot en algun cas, atribuint la presidència a un funcionari de la Comunitat Autònoma (cas d'Andalusia) o un alt càrrec de l'Administració autonòmica (cas de Canàries o Castella i Lleó).

El tractament adequat d'aquesta qüestió obliga a fer una distinció prèvia entre aquelles comunitats autònomes que han optat per mantenir la composició de la LEF amb algunes adaptacions (cas del País Basc, la Llei navarra del 1994, la Llei catalana del 1995 i la regulació madrilenya actual) i la resta de comunitats (inclosa la Llei madrilenya de l'any 1995 i també la regulació actual del Jurat d'Expropiació de Catalunya), on sí que s'ha trencat la composició prevista en la LEF, en favor d'un clar predomini dels representants de l'Administració. Com a model intermedi queda el model previst en el cas de Castella Lleó, en què, malgrat que es mantingui la paritat entre els vocals, s'atribueix la presidència al delegat territorial de la Comunitat. Aquestes crítiques de part de la doctrina es referirien només a aquest segon grup.

Com hem avançat, la qüestió ha arribat fins i tot als tribunals, ja que el tribunal suprem i els tribunals superiors de justícia de Madrid i de Castella-La Manxa van plantejar diverses qüestions d'inconstitu-

21. Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, "Notas sobre el proceso...", *op. cit.*, i en el mateix sentit, García de Enterría, E. "La Ley...", *op. cit.*, pàg. 261-262 i Fernández Torres, José Ramón, *op. cit.*, pàg. 188-199.

cionalitat per la possible vulneració de l'article 149.1.18 CE per part de les lleis reguladores dels respectius jurats autonòmics, en establir una composició desequilibrada. En la Interlocutòria de 26 de novembre de 2003 (JUR 2004/45201) el Tribunal Suprem afirma:

"Esta Sala entiende que no les falta razón a los actores cuando denuncian ese desequilibrio en la composición del Jurado que fluye del precepto legal cuestionado. En efecto, la Ley contemplada establece la siguiente composición: un Magistrado que lo preside, un Letrado de la Comunidad de Madrid, cuatro técnicos superiores de la Comunidad de Madrid, dos técnicos designados por la Federación Madrileña de Municipios, un representante de la Corporación Local en caso de expropiaciones municipales, un técnico superior de la Comunidad de Madrid como secretario y finalmente dos profesionales libres en representación de los Colegios profesionales de Arquitectos e Ingenieros. De esta enumeración resulta que los intereses privados están claramente infrarrepresentados por contraposición dialéctica con los públicos, pues de tan elevada composición solo dos vocales (los representantes de las corporaciones profesionales) se presentan libres de cualquier vinculación o dependencia con la Administración. Seis puestos de vocales se nutren directamente de personal funcionario de la Comunidad de Madrid y en el supuesto (muy frecuente en la práctica) de actuación conjunta de la Comunidad y de un municipio, el número de vocales que defenderán los intereses de ambas Administraciones asciende a nueve. En suma, de los doce miembros que componen el Jurado, una mayoría muy cualificada son funcionarios o personal dependiente de las Administraciones expropiantes, nombrados y removidos de sus puestos por ellas. Frente a ellos, los vocales que podemos calificar descriptivamente como profesionales libres se encuentran en abierta minoría; por cierto que con notorio apartamiento no solo del equilibrio establecido formalmente en el artículo 32 de la Ley de 1954, sino también en abierta contradicción con los principios inspiradores básicos de la institución del Jurado, a que anteriormente se ha hecho referencia.

(...)

Conclusión esta que no se desvirtúa por el hecho de que el Jurado goce de autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones o

que los funcionarios que lo componen tengan el deber de servir a los intereses generales con objetividad. También la legislación estatal procura esa autonomía funcional, pero añade una composición notablemente más garantizadora para el ciudadano. Sentado esto, pertenece a la esencia de la Institución del Jurado una composición o forma de constitución que, por sí misma, objetivamente considerada, proporcione a los ciudadanos una apariencia o imagen consistente y reconocible de objetividad, que no se logra con tan nutrida presencia de funcionarios frente a tan escasa aportación de los profesionales libres, más aún habida cuenta de que esos funcionarios continúan integrados corporativamente en la Administración de la que dependen a efectos de su promoción o carrera profesional y no gozan de un estatuto que garantice su inamovilidad en el ejercicio del cargo de vocales del Jurado, lo que relativiza el valor que haya de darse al genérico deber de objetividad que se predica del estatuto funcionarial, pues ese deber de objetividad por sí solo no puede sustentar con el necesario vigor la independencia funcional que se afirma del Jurado.” (FJ 4)

En un sentit similar es pronuncia la posterior Interlocutòria de 2 d'abril de 2004 de la Secció 2a de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de Castella la-Manxa, en relació amb l'article 152 de la Llei 2/1998, de 4 de juny, d'ordenació del territori i de l'activitat urbanística (actualment art. 152 del text refós aprovat pel Reial decret 1/2004, de 28 de desembre), que d'alguna manera va recollir la mateixa composició que la Llei madrilenya de l'any 1995.

En qualsevol cas, els plantejaments que acullen aquestes crítiques sembla que parteixen de la premissa que, en la mesura que correspon a l'Estat l'establiment de les garanties per al tracte uniforme de tots els ciutadans de l'Estat espanyol que es puguin veure afectats per una actuació expropiatòria, amb independència de quina sigui l'Administració pública que la promogui, i que l'Estat ja va establir l'any 1954 un model de jurat, l'únic model que garanteix el tracte uniforme és aquell que reproduceix l'estructura prevista en la llei estatal. La veritat és, però, que no puc compartir aquests posicionaments.

D'entrada, cal recordar que, més enllà de les dades estrictament formals i dels anuncis grandiloqüents de l'exposició de motius

de la mateixa LEF, es pot posar en qüestió la suposada paritat del jurat previst en la LEF. Això és així, no tan sols pel clar predomini dels representants de l'Administració –i en especial del vocal tècnic–, en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, sinó també perquè en realitat es pot qüestionar que hi hagi realment algun representant dels interessos privats.

En segon lloc, i també referint-nos al jurat estatal, tampoc no hi ha realment el suposat equilibri entre els vocals tècnics i els juristes. De fet, aquest equilibri no existeix ni tant sols formalment, perquè respecte del vocal designat per les corporacions públiques, la llei no exigeix una determinada titulació i, a més, tant per les possibilitats de dedicació, com per l'especialització del vocal tècnic designat per l'administració, aquest se situa en una clara posició d'avantatge sobre el suposat vocal tècnic representant dels interessos privats, fins al punt que en la majoria dels casos és l'informe del vocal tècnic designat per l'Administració el que serveix de base per a l'adopció de l'acord del jurat. Es poden fer consideracions semblants respecte de l'advocat de l'Estat que, per possibilitats de dedicació i per especialització, se situa en clar avantatge respecte del notari.

Tenint en compte que la imparcialitat és un dels elements que sovint esmenta la jurisprudència del Tribunal Suprem a l'hora de justificar la tan reiterada presumpció d'encert dels acords del jurat, algunes d'aquestes opinions crítiques amb aquestes modificacions en la composició dels jurats autonòmics sembla que vulguin vincular l'àmbit d'aplicació d'aquella presumpció exclusivament a aquells òrgans que reproduïxien mimèticament tota la composició estatal.

Tampoc no podem estar d'acord en això, no solament per les crítiques que es poden formular a la composició del jurat estatal, sinó especialment perquè no hi ha cap base objectiva en què es pugui recolzar aquesta associació d'exclusivitat entre la composició del jurat en la LEF i la presumpció d'encert.

En primer lloc s'ha de tenir en compte que la presumpció d'encert que es predica dels acords del jurat no té origen legal, sinó jurisprudencial. És a dir, no es tracta d'un efecte que la mateixa LEF hagi lligat als acords del jurat d'expropiació que es preveu allà, sinó que han estat els mateixos tribunals els que han creat aquesta presumpció.

En segon lloc, s'ha de fer notar que la jurisprudència, quan justifica la presumpció esmentada no ho fa referint-se exclusivament a una determinada composició, sinó als valors que hi ha darrere d'aquesta composició. Així la jurisprudència es refereix a "*las condiciones de independencia y de preparación que concurren en sus componentes*" (STS 25 d'abril de 1996 [RJ 3597]) o admet la presumpció "sobre la base del crédito y autoridad que se desprende de la composición técnica y jurídica de sus miembros, así como de su permanencia y especialización" (STS de 8 d'octubre de 1998 [RJ 8832]). No es refereix però a una determinada composició, com a fórmula excloent d'altres possibilitats que compleixin igualment, o fins i tot en major mesura, aquells valors d'independència, especialització i permanència.

De fet, com posa de relleu García Álvarez²² els orígens d'aquesta presumpció no s'han de buscar en les resolucions del jurat, sinó precisament en les resolucions del tercer pèrit en el sistema vigent amb anterioritat a la Llei de 1954. Així, les primeres sentències dictades amb la nova LEF (SSTS 22 d'abril de 1960 [RJ 1808], 9 de juny de 1960 [RJ 2854], 3 de desembre de 1960 [RJ 4195] i 10 de desembre de 1960 [RJ 4307]) invoquen expressament aquella jurisprudència anterior per aplicar-la a la nova situació.

No sembla doncs que la composició prevista en la LEF hagi de ser l'única respecte de la qual hagi de ser aplicable aquesta presumpció que, per altra banda, entronca directament amb la presumpció de validesa dels actes administratius prevista en l'article 57 de la LRJPAC (STS 25 d'abril de 1994).

Hom podria pensar que el desplaçament de la càrrega de la prova que aquesta presumpció comporta pot ser incompatible amb l'existència d'un òrgan taxador, en què la major part dels seus membres siguin representants de l'Administració, però el cert és que la sola circumstància de la presència majoritària de funcionaris entre els membres del jurat no ha de comportar necessàriament aquesta conseqüència. Cal pensar, per exemple, en aquest sentit, en el valor que s'atorga a les actes d'inspecció aixecades per funcionaris, precisament en virtut de la seva especialització i imparcialitat (art. 137.3 LRJPAC) o en l'ampli marge de discrecionalitat que s'atorga als òr-

22. García Álvarez, Gerardo, "Presunción...", *op. cit.*, pàg. 121-127.

gans de selecció de personal, integrats majoritàriament per funcionaris, i on els jutjats i tribunals normalment eviten entrar llevat que es demostrï l'existència d'arbitrarietat en la seva actuació, o sense anar més lluny, es pot pensar en la presumpció de validesa predicable de tots els actes administratius (art. 57 LRJPAC).

Davant d'aquest panorama en relació amb el suposat equilibri del jurat estatal, es pot sostenir que els jurats autonòmics han trencat aquell equilibri? Potser, i això sembla innegable, hi ha determinats jurats autonòmics que han trencat l'equilibri formal, però l'equilibri real sembla que ja estava trencat molt abans que apareguessin els primers jurats autonòmics.

¿És realment sostenible que la composició establerta en la LEF garanteix millor la imparcialitat, per exemple, que la composició establerta l'any 2004 per la Comunitat Foral de Navarra, formada per cinc membres designats pel Govern de Navarra entre persones amb experiència professional en valoracions immobiliàries, un dels quals seria el president?

La idoneïtat de la composició del jurat no pot deslligar-se dels criteris de valoració que regeixen en cada moment i de l'evolució de l'activitat de la mateixa Administració. El model establert per la LEF podria aparèixer com adequat en un moment en què l'activitat expropiatòria de l'Administració era molt menor i en què, en definitiva, els vocals podien aportar per la via de l'article 43 de la LEF la seva percepció directa del mercat, però es revela com clarament inadequat en el moment actual, amb un volum d'expedients expropiatoris molt elevat –en nombre d'expedients i en el valor dels béns afectats–, i amb uns criteris de valoració que tendeixen, i haurien de tendir encara més, a l'objectivació dels mètodes i els paràmetres valoratius que s'han d'emprar.

Amb això, no pretenc sostenir que les regulacions autonòmiques que han augmentat el nombre de representants de l'Administració s'hagin de considerar més imparcials que el jurat provincial previst en la LEF. No és aquesta la meua intenció, perquè no sembla que es puguin formular afirmacions apriorístiques d'aquesta naturalesa ni en l'un ni en l'altre sentit. Simplement posar de relleu que no es tractaria d'un defecte intrínsec dels jurats autonòmics, sinó que seria una crítica predicable, encara que potser en menor mesura, del mateix jurat previst en la LEF.

Si es vol sostenir l'existència d'una imparcialitat real cal atendre a l'origen dels representants que formin part d'aquest òrgan col·legiat, però també, i potser d'una manera més intensa, a les condicions d'exercici de les seves funcions, els mitjans amb què compta el mateix jurat i, en definitiva, la mateixa configuració del jurat.

Des del meu punt de vista, la dotació al jurat de més marge d'autonomia funcional i pressupostària, vinculant-lo fins i tot al Parlament, en el cas que es vulgui extremer la separació respecte de l'Administració, amb un règim de dedicació adequat a les necessitats reals de cada jurat o secció, amb garanties d'estabilitat en l'exercici de les seves funcions i, sobretot, amb un aparell administratiu i tècnic propi i suficient, garantirien sense cap mena de dubte en major mesura la imparcialitat del jurat. En aquest sentit, diversos autors s'han manifestat partidaris que el jurat compti amb vocals tècnics adscrits de forma permanent al jurat.²³

Òbviament, l'opció per un model com el que s'acaba d'exposar comportaria, a banda d'una inequívoca voluntat de reduir la participació de l'òrgan expropiant en la fase de fixació del preu just davant el jurat, un notable augment dels recursos destinats al funcionament ordinari del jurat. Però això, tot i que no dispo de d'un estudi exhaustiu dels costos econòmics que aquests canvis organitzatius podrien comportar, no ha de ser necessàriament, ni molt menys, una càrrega econòmica addicional per a l'Administració, tenint en compte els sobre costos que l'actual sistema comporta per a l'Administració.

Els sobre costos als quals ens referim són, a banda dels derivats de l'actual sistema retributiu dels vocals tècnics, els derivats dels interessos de demora per retard en el pagament, i els interessos de demora per retard en la fixació del preu just.

Tenint en compte que la majoria de les decisions adoptades pels jurats acaben resolent-se de forma definitiva en via contenciosa, i tenint en compte també que la durada del procés davant el Tribunal Superior de Justícia es pot situar per damunt dels 4 anys, els in-

23. López Nieto y Mallo, F., *Manual de Expropiación Forzosa*, Ed. Bayer Hnos S.A., 1994, Barcelona. En el mateix sentit, Guillén Zanón, *op. cit.*, pàg. 281 i també Huelín Martínez de Velasco, J., *op. cit.*, pàg. 108.

teressos que ha de satisfer l'Administració expropiant en el cas que s'acabi elevant el preu just establert pel jurat són considerables. La qüestió encara és més greu en el cas de retard en la fixació del preu just, perquè en aquest cas l'abonament dels interessos pot correspondre a l'Administració en la qual es troba adscrit el jurat, amb independència que l'Administració expropiant o la beneficiària sigui una altra.

D'altra banda, i també des de la perspectiva dels costos, aquests canvis potser podrien comportar un augment de les indemnitzacions establertes pel jurat en concepte de preu just, però això és una altra qüestió diferent que tampoc no hauria d'estranyar gaire si tenim en compte que actualment una bona part de les decisions del jurat ja són revisades a l'alça per part dels tribunals de justícia i que, en definitiva, la major o menor indemnització que es pugui establir estarà determinada en major mesura pels criteris de valoració que la legislació adopti en cada moment.

Però, en qualsevol cas, la discussió que es planteja aquí ha estat resolta en bona mesura per la recent Sentència del Tribunal Constitucional 251/2006, de 25 de juliol en relació amb la composició del Jurat Territorial d'Expropiació de la Comunitat de Madrid, creat per l'article 102 de la Llei 9/1995, de 28 de març, de política territorial sòl i urbanisme, que ha adoptat una postura després seguida també en les SSTC 313/06, 314/06, 315/06 i 364/06 ja esmentades.

Aquesta Sentència aborda per primera vegada a escala constitucional la qüestió de la composició dels òrgans autonòmics de valoració i el suposat caràcter bàsic de la regulació continguda en l'article 32 de la LEF i, en conclusió, li nega aquest caràcter bàsic i deixa oberta, per tant, la possibilitat que les comunitats autònomes –la de Madrid, que era la directament afectada, però també la resta, a les quals es poden fer extensibles els raonaments de la sentència– estableixin una composició diferent per als seus propis òrgans de valoració. No obstant això, no podem deixar de dir que la Sentència conté dos vots particulars dels magistrats Delgado Barrio i Rodríguez Arribas, que discrepen precisament dels fonaments jurídics de la Sentència que no consideren bàsica la regulació continguda en l'article 32.

El Tribunal Constitucional parteix de dues dades fonamentals per tal de determinar el caràcter bàsic o no de la normativa continguda

en la LEF: d'una banda, el caràcter preconstitucional de la LEF; d'altra banda, la capacitat d'autoorganització de les comunitats autònomes que, si bé pot estar condicionada per principis i aspectes bàsics aplicables a totes les administracions públiques a l'empara de l'article 149.1.18 (SSTC 227/88 o 50/99), comporta la possibilitat a les comunitats autònomes de conformar lliurement l'estructura orgànica del seu aparell administratiu (STTC 165/86).

El caràcter preconstitucional de la LEF obliga el Tribunal a deduir si materialment es tracta d'una regulació que es pugui considerar bàsica, amb el benentès que aquesta recerca de les bases des d'un punt de vista material i no formal obliga a adoptar criteris evidentment restrictius d'aquell caràcter bàsic.

Per això, el Tribunal analitza la composició del jurat establerta en la LEF i arriba a la conclusió, en la línia del que hem apuntat més amunt, que realment no hi ha en la LEF el suposat equilibri d'interessos públics i privats que tan solemnement anuncia l'exposició de motius de la Llei. Ni el representant de les corporacions de dret públic, col·legis professionals o organitzacions empresarials són representants dels interessos de l'expropiat, ni ho és tampoc el notari, les funcions del qual van lligades a la fe pública i a vetllar pel compliment de la legalitat.

Així doncs, no sembla que es pugui titllar d'inconstitucionals les composicions dels jurats autonòmics perquè s'aparten de l'equilibri d'interessos de la composició de la LEF, perquè, senzillament, aquest equilibri no existeix en la mateixa LEF.

I tot i que el Tribunal no ho analitza, encara es pot trobar en la mateixa LEF més arguments per descartar aquest caràcter bàsic, atès que la mateixa LEF admet la possibilitat que s'estableixi el preu just sense la necessària intervenció del jurat. Tal com hem apuntat més amunt, al marge de la possibilitat d'establir el preu just per mutu acord, la mateixa LEF preveu, per a determinats tipus d'expropiacions, altres sistemes de fixació del preu just que no preveuen la intervenció del jurat. És el cas, per exemple de les expropiacions de béns de valor artístic, històric o arqueològic (art. 78), expropiacions en matèria de propietat industrial (art. 99) o també en la legislació agrària (art. 245 de la Llei de reforma i desenvolupament agrari aprovada pel Decret 118/1973, de 12 de gener).

Descartat el caràcter bàsic de l'article 32 LEF pels motius que s'han exposat, el Tribunal analitza també si hi ha alguna altra norma que estableixi algun aspecte bàsic que pugui limitar la capacitat d'auto-organització de la comunitat autònoma en aquest àmbit. El tribunal analitza per això la LRJPAC i, en especial, els articles 22 a 27, reguladors dels òrgans col·legiats, i conclou que tampoc aquí no hi ha aspectes que puguin entrar en col·lisió amb la composició d'aquests jurats. Més aviat al contrari, el Tribunal reconeix un amplíssim marge de desenvolupament que la LRJPAC deixa a les comunitats autònomes respecte de la configuració dels seus òrgans col·legiats.

En conclusió, el Tribunal constata que les garanties del particular sotmès a un procediment expropiatori es materialitzen en el doble eix del procediment expropiatori i de les regles de valoració establertes pel legislador i, encara, en un altre tercer element afegit com és la possibilitat de revisió dels acords del jurat en via jurisdiccional.²⁴ En canvi, la concreta composició del jurat no formaria part d'aquestes garanties.

5. La presidència dels jurats autonòmics d'expropiació

Com hem vist, la majoria de les crítiques formulades contra els òrgans autonòmics de valoració reflecteixen d'alguna manera un corrent segons el qual les comunitats autònomes no es poden apartar de la composició establerta per la LEF, atès que això comportaria trencar una suposada garantia dels ciutadans de veure resoltes les seves peces separades de preu just per un òrgan amb una composició idèntica a la prevista en la LEF.

Doncs bé, el que ha passat respecte de la figura del president dels òrgans autonòmics de valoració ha estat precisament el contrari. En aquest cas, la crítica que s'ha formulat contra els òrgans autonòmics de valoració ha estat precisament que els legisladors autonòmics havien traslladat a les regulacions autonòmiques respectives l'atribució de la presidència a un magistrat, tal com feia la LEF.

24. En aquest sentit es manifestava també García de Enterría, Eduardo, l'any 1956 a "Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa", Civitas, 1984, Madrid (reedició de l'edició 1956), pàg. 134.

Tal com posa de manifest Celsa Picó,²⁵ l'atribució de la presidència d'òrgans de composició mixta a un membre de la carrera judicial o fiscal no és un fet exclusiu de la LEF, sinó que es dona també en altres àmbits com ara la Comissió d'Assistència Jurídica Gratuïta.

Pel que fa al Jurat d'Expropiació, la LEF, seguint el model de jurat francès establert en la Llei de 21 d'abril de 1914,²⁶ va atribuir des d'un bon principi la presidència a un magistrat.

Amb tot, el problema es va plantejar amb l'aparició dels primers jurats autonòmics d'expropiació forçosa. Les primeres lleis autonòmiques que van establir òrgans propis de valoració en alguns casos establien composicions que reproduïen la composició del Jurat previst en la LEF i en d'altres l'alteraven substancialment. Però totes presentaven, com a tret comú, l'atribució de la presidència a un magistrat. És el cas de les lleis que creen els òrgans autonòmics de valoració del País Basc, Navarra, Catalunya i Castella-la Manxa, i també la Comunitat de Madrid en la regulació de la Llei 20/97, de 15 de juliol.

Ara bé, a partir de l'any 1998, i més concretament, a partir de la Llei de la Comunitat de Madrid 20/97 esmentada, s'observa un canvi en les noves lleis autonòmiques reguladores d'aquests òrgans de valoració, atès que, pel que fa a les lleis posteriors, només en el cas de la Llei canària de l'any 1999 es va preveure la presidència per part d'un magistrat.

La resta de les comunitats autònomes que van anar creant òrgans propis de valoració va atribuir la presidència a juristes de prestigi reconegut o, fins i tot, funcionaris de l'Administració autonòmica. I no solament això, sinó que, amb excepció del País Basc, aquelles comunitats autònomes que inicialment havien atribuït la presidència a un magistrat van anar modificant les regulacions respectives eliminant la presència d'un magistrat a la presidència.

25. Pico Lorenzo, Celsa, "Una aproximación a los jurados de valoración autonómicos desde la perspectiva del derecho procesal y orgánico", *RAP*, núm. 155, maig-agost de 2001, pàg. 157-162.

26. García Gómez de Mercado, Francisco, "Comentarios sobre el Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 14, setembre-desembre de 2002.

El motiu d'aquests canvis sembla que està relacionat amb l'aparició de les sentències del Tribunal Constitucional 150/98, de 2 de juliol i 127/99, d'1 de juliol, recaigudes en relació amb dues lleis autonòmiques que, tot i no referir-se a la matèria expropiatòria, estableixen, en ús de la seva potestat d'autoorganització, la participació de jutges i magistrats en òrgans autonòmics de composició mixta.

La primera d'aquestes sentències es referia a la previsió continguda en la Llei 14/90, de 28 de novembre, de la Comunitat de Castella i Lleó, per la qual s'atribuïa al jutge de primera instància de la demarcació corresponent la presidència de la Comissió Local de Concentració Parcel·lària; la segona es refereix al conflicte suscitat per la Llei del Parlament de Galícia 13/1989, de 10 d'octubre, sobre forests veïnals en mà comuna, que preveia la participació d'un magistrat de l'Audiència Provincial corresponent.

En definitiva, la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en aquestes sentències reservava a l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.5 CE, la possibilitat de regular les funcions que correspon exercir a jutges i magistrats.

La problemàtica, però, no era nova, sinó que tal com recull Celsa Picó,²⁷ el mateix Consell General del Poder Judicial havia elaborat ja des de l'any 1989 diversos documents que exposaven els problemes derivats de la presència de magistrats en aquest tipus d'òrgans i que va culminar en l'informe de 19 de juny de 1998 que, amb el títol revelador de "Problemas que se suscitan a propósito del ejercicio por los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las competencias previstas en los artículos 112 y ss. del Reglamento Hipotecario y de la participación de los Magistrados en los Jurados de Expropiación, analizando la conveniencia de mantener las referidas competencias o de sugerir las modificaciones legales pertinentes para su desaparición",²⁸ tractava aquesta qüestió.

Els problemes posats de manifest en aquest informe obeïen fonamentalment a un triple ordre de consideracions: en primer lloc, la

27. Pico Lorenzo, Celsa, "Una aproximación...", *op. cit.*, pàg. 158-159.

28. "Estudios, Informes y dictámenes", Consejo General del Poder Judicial, 1998, Tomo II, Madrid, pàg. 887-908.

presència de magistrats al jurat, o en altres òrgans similars, podia afectar el funcionament dels jutjats i tribunals; en segon lloc, aquestes regulacions afectaven l'estatut jurídic dels magistrats, per la qual cosa calia tenir en compte la reserva constitucional de Llei orgànica (art. 122.1 CE); en tercer lloc, la presència en aquests òrgans podia incidir en assumptes que han de ser coneguts per òrgans jurisdiccionals del seu propi àmbit territorial.

Sobre aquesta darrera qüestió, cal tenir en compte que, si bé en la regulació establerta a la LEF i també en la regulació que, en un primer moment, van aprovar el País Basc, Navarra o Catalunya, el magistrat que presideix el jurat pot pertànyer a qualsevol ordre jurisdiccional, en algunes comunitats autònomes el president havia de pertànyer necessàriament a la sala contenciosa del Tribunal Superior de Justícia respectiu (cas de Madrid o Castella-la Manxa) o, en general, a qualsevol òrgan de l'ordre contenciós de l'àmbit respectiu (cas de Canàries).

D'altra banda, aquesta qüestió havia arribat també al Tribunal Constitucional com a conseqüència del recurs d'inconstitucionalitat 3958/98, interposat pel Govern de l'Estat contra l'article 152 i altres de la Llei 2/1998 de Castella-la Manxa, amb l'argument que la previsió de la participació de membres de la carrera judicial en aquest tipus d'òrgans només pot fer-la l'Estat. Malgrat tot, la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 158/05, de 19 d'abril de 2005, va declarar desistit l'advocat de l'Estat, per pèrdua sobrevinguda de l'objecte del recurs en haver estat substituïts els articles impugnats per la Llei 1/2003, sense que aquesta Llei hagués estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat.

El problema també va arribar al Tribunal Constitucional per la via de la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Secció 2a del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació amb l'article 2.2.a) de la Llei 6/1995, però, com en el cas de Castella-la Manxa, encara que, de fet, la finalització del procediment davant el Tribunal Constitucional va ser prèvia a aquella altra a què ens hem referit, no es va arribar a analitzar el fons de l'assumpte atès que la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 283/01, de 30 d'octubre, va declarar la inadmissió de la qüestió d'inconstitucionalitat per manca de la rellevància per a la resolució del plet que exigeix l'article 35 LOTC.

En qualsevol cas, el que cal fer notar és que aquesta crítica que se sol fer als jurats autonòmics d'expropiació seria en tot cas extensible

també a la regulació estatal d'aquesta matèria. Els problemes de funcionament que la participació en aquests òrgans poden provocar en el desenvolupament normal de les funcions jurisdiccionals que tenen atribuïdes jutges i magistrats no són certament predicables solament de la participació en jurats autonòmics. I el possible conflicte d'interessos que es pot generar quan el magistrat que hagi participat en el jurat hagi de conèixer després en seu jurisdiccional la impugnació de l'acord del jurat, també és extensible al jurat estatal, atès que, com hem vist, i com succeeix a la pràctica en alguns jurats provincials, el magistrat que hi participa pot ser un magistrat de la sala contenciosa del Tribunal Superior de Justícia. Igualment, si amb l'atribució de la presidència a jutges i magistrats s'està incidint en l'Estatut jurídic de jutges i magistrats, la reserva de llei orgànica afectaria no solament els parlaments autonòmics, sinó també el mateix legislador estatal que, en el cas de voler mantenir la presidència del jurat en un magistrat en una nova llei que regulés el jurat hauria de tenir present la reserva de llei orgànica.

Per tant, és una crítica que no s'ha de referir exclusivament als jurats autonòmics pels motius que acabem d'exposar i que, a més, actualment ha perdut una bona part del sentit, perquè, a excepció del País Basc, totes les comunitats autònomes que comptaven amb aquesta figura han anat substituint la figura del magistrat com a president del jurat per altres fórmules.

Ara bé, l'eliminació de la figura del magistrat com a president del jurat, afecta d'alguna manera la imparcialitat del Jurat?

Segons la Sentència del Tribunal Suprem, de 15 d'octubre de 1991 (RJ 7627), que reproduïx alhora les paraules del prof. García de Enterría,²⁹ la presència del jutge en el jurat en garanteix l'objectivitat. Es pot concloure, doncs, que la desaparició del magistrat de la composició del jurat li ha de fer perdre l'objectivitat?

No sembla que aquesta hagi de ser la conclusió. Sense negar en cap moment que la presència d'un magistrat sigui una garantia de neutralitat, no sembla que aquesta hagi de ser necessàriament l'única solució que garanteix la neutralitat dels òrgans valoratius.

D'entrada, hem de tenir present que el nostre ordenament juridicoadministratiu es basa en la imparcialitat de tots els funcionaris, no solament dels jutges i magistrats, fins al punt que la legislació de procediment administratiu (art. 137.3 LRJPAC) reconeix presumpció de certesa als fets que constaten directament en l'exercici de les seves funcions. Per altra banda, sovint els funcionaris tenen atribuïdes funcions de fe pública, que només poden ser concebudes des de la presumpció de la seva neutralitat.

Una qüestió diferent és que aquesta imparcialitat es pugui qüestionar quan el funcionari cridat a intervenir en el jurat està jeràrquicament sotmès a un dels òrgans directament implicats en el conflicte, però això seria un problema atribuïble no tant a les característiques concretes de la persona que ocupa el càrrec com a la necessitat de revisar la vinculació que ha de tenir el jurat amb l'Administració.

No sembla que ningú hagi de posar en dubte que qualsevol òrgan arbitral hagi de deixar de ser neutral pel sol fet que l'arbitratge es dugui a terme per una persona que no tingui la condició de jutge o magistrat.

Potser, i aquest crec que és l'element clau, la solució a aquest problema no rau només en la condició que hagin de tenir les persones que ocupin aquest càrrec, sinó també en les garanties que s'estableixin per tal que el càrrec pugui ser exercit amb independència. En aquest sentit, caldria analitzar la possibilitat d'adopció de fórmules organitzatives que permetin al jurat gaudir de més independència, com també aprofundir en la línia iniciada per la Llei madrilenya de l'any 2001 que, a banda d'atribuir la presidència a un jurista de competència reconeguda amb més de 10 anys d'exercici professional, va introduir algunes garanties de la seva independència en establir que no podia tenir vincles amb les administracions expropiants, com també l'establiment d'un període de mandat de 6 anys, renovable un sol cop, i durant el qual només podia ser cessat per causes objectives i taxades, fixades reglamentàriament.

6. Conclusió

La competència estatal per aprovar la legislació sobre expropiació forçosa (art. 149.1.18 CE) no impedeix a la Generalitat de Catalunya

la creació d'un jurat autonòmic d'expropiació en ús de les seves competències executives en aquesta matèria i com a manifestació de la seva potestat d'autoorganització.

L'existència d'un determinat model de jurat, com el previst en la LEF, no forma part de les garanties expropiatòries del particular, ni es pot considerar una regulació amb caràcter bàsic als efectes de l'art. 149.1.18 CE. Si els jurats autonòmics d'expropiació presenten algunes deficiències que poden afectar l'exercici adequat de la funció que tenen encomanada, aquestes deficiències serien predicables també en bona mesura respecte del jurat provincial previst en la LEF. I si cal ser crític amb algunes de les regulacions autonòmiques dels jurats, el motiu no s'hauria de buscar tant en el fet d'haver-se apartat del model previst en la LEF, sinó més aviat, precisament, per no haver contribuït a millorar, de forma substancial, la independència i l'especialització del model que la legislació estatal ja preveia.

Ara bé, cal ser conscients que la solució de les disfuncions que apareixen en la fase de determinació del preu just és un objectiu complex que, de ben segur, no es pot assolir només des de la perspectiva de l'organització administrativa, sinó que requereix una actuació des dels diferents vessants que intervenen en el procés de fixació del preu just.

Afrontar una renovació de la figura del jurat o intentar cercar fórmules alternatives a l'existència d'aquests òrgans especialitzats pot contribuir a millorar el sistema però, si no va acompanyat d'altres mesures, no sembla que s'hagi de produir un canvi significatiu de la situació actual.

El reforçament del caràcter objectiu i adequat a la realitat del mercat dels criteris de valoració, de manera que el preu just actuï com un mecanisme de compensació real i que no constitueixi alhora un mecanisme per patrimonialitzar meres expectatives, com també la introducció de més garanties en la intervenció dels perits judicials, contribuirien en igual o més mesura a la millora del sistema, perquè de poc serveix que es millori el sistema administratiu de fixació del preu just si després en via judicial la valoració del jurat pot ser substituïda per una valoració d'un perit judicial basada en apreciacions subjectives i en interpretacions jurídiques arriscades que no li corresponen.

Bibliografia citada

BERMEJO VERA, José, "La exclusividad de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa", *Documentación administrativa*, núm. 222, abril-juny de 1990, pàg. 149 a 168.

———. "Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales", *Documentación administrativa*, núm. 222, abril-juny de 1990, pàg. 169 a 198.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, "Una reforma necesaria: el procedimiento de expropiación forzosa. Especial referencia a la expropiación urbanística", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pàg. 565 a 586.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, "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", *RAP*, núm. 153, setembre-desembre de 2000, pàg. 91 a 106.

———. "Por una nueva ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio", *RAP*, núm. 166, gener-abril de 2005, pàg. 7 a 27.

FERNÁNDEZ TORRES, José Ramón, *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, Ed. Aranzadi, 1a ed. Navarra 2005, pàg. 188-199.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario, "Los jurados provinciales de expropiación: análisis retrospectivo y alternativas para su mejora" dins *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, (AA.VV.), Ministerio de Hacienda, 2003, Madrid.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, "Presunción de certeza, discrecionalidad técnica o pericia de los jurados de expropiación", *Revista aragonesa de Administración Pública* núm. 9, 1996, pàg. 85 a 147.

GARCÍA CAMPÁ, José Ignacio I LLIDÓ SILVESTRE, Joaquín, "El jurado de expropiaciones: aportaciones críticas y alternativas", *REALA*, núm. 267, 1995, pàg. 627 a 649.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, 1984, Madrid (reedició de l'edició de 1956).

———. "La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después", *RAP*, núm. 156, setembre-desembre de 2001, pàg. 251-268.

———. *"Curso de derecho administrativo"* tom II, Civitas, 2a edició, 1981, Madrid, pàg. 191-319.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Ed. Comares, 6a ed., 2005, Granada.

———. "Comentarios sobre el Anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 14, setembre-desembre de 2002.

GUILLÉN ZANÓN, Ángel, "Informe sobre el proceso de expropiación forzosa" *Documentación Administrativa*, núm. 222, abril-juny de 1990.

HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín, "El procedimiento expropiatorio general", dins *Cuaderno de Derecho Judicial*, núm. XIX, CGPJ, 1993, pàg. 83 a 150.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., *Manual de Expropiación Forzosa*, Ed. Bayer Hnos S.A., Barcelona, 1994.

PÉREZ MARÍN, Antonio, "El principio de igualdad: los jurados provinciales de expropiación forzosa y los jurados de expropiación autonómicos", *Revista de Urbanismo y edificación*, núm. 9, 2004, pàg. 111-130.

PICO LORENZO, Celsa, "Una aproximación a los jurados de valoración autonómicos desde la perspectiva del derecho procesal y orgánico", *RAP*, núm. 155, maig-agost de 2001, pàg. 149-163.

RESUMEN

Este trabajo realiza un análisis de los presupuestos constitucionales y estatutarios que permiten a las comunidades autónomas la creación de órganos propios de valoración a efectos de la fijación del precio justo en el procedimiento de expropiación forzosa, con especial atención a las previsiones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y al pronunciamiento del Tribunal Constitucional contenido en la Sentencia 251/06, de 25 de julio, y otros concordantes. Igualmente, se analizan las principales críticas que desde diferentes sectores se han realizado a los jurados autonómicos, tanto desde el punto de vista de su composición y su presidencia, como respecto a la supuesta ruptura de la igualdad de los ciudadanos de los diversos territorios del Estado como consecuencia de la aparición de estos órganos, para concluir que ni estas críticas serían aplicables exclusivamente a los jurados autonómicos ni afectan a ninguna de las garantías que la Constitución establece para los que se ven afectados por un procedimiento de expropiación forzosa.

ABSTRACT

This article analyses the constitutional and statutory proposals that allow autonomous communities to create their own assessment organisations in order to set a fair price in the process of forced expropriation. It focuses on the provisions of the new Catalan statute of autonomy established in 2006, the statement made by the constitutional court in ruling 251/06, of 25th July, and other agreements. It further analyses the main criticisms from different sectors of autonomous jurisdiction both from the point of view of their composition and presidency and in light of the supposed equality gap between the citizens of the various state territories as a consequence of the foundation of these organisations. In conclusion, the author proposes that these criticisms would be neither exclusively applicable to the autonomous jurisdiction nor affect the guarantees that the constitution establishes for those affected by a process of forced expropriation.