



Universidad
Zaragoza

Trabajo Final de Grado

Algunas notas sobre la creación y el
régimen jurídico de los Jurados de
Expropiación Forzosa

Autor/es

Yaiza Lorente Villa

Director/es

Javier Esteban Ríos

Facultad de Derecho

2020/ 2021

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
I. INTRODUCCIÓN	5
1. CUESTIÓN TRATADA	5
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.....	5
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.....	6
II. NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN	6
1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	6
2. NATURALEZA DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN.....	8
3. COMPOSICIÓN DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN	10
3.1 Vicios derivados de una composición irregular de los Jurados de Expropiación: generalidades.....	12
3.2 Incompatibilidad de miembros del Jurado	14
3.3 Designación irregular del vocal técnico	15
3.4 La falta de quórum	17
4. LAS NORMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS JURADOS	17
5. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DE VALORACIÓN	18
6. EXISTENCIA, O NO, DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	19
III. MARGEN COMPETENCIAL DE LAS CCAA Y JURADOS DE EXPROPIACIÓN 21	
1. LOS JURADOS AUTONÓMICOS.....	21
2. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LOS JURADOS AUTONÓMICOS	22
3. EL JURADO DE EXPROPIACIÓN DE CATALUÑA (JEC)	24
4. EL JURADO ARAGONÉS DE EXPROPIACIÓN	27
IV. CONCLUSIONES	29
V. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES	31

ABREVIATURAS

AGE:	Administración General del Estado
Art:	Artículo
CA o CCAA:	Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española
LEF:	Ley de Expropiación Forzosa
LRJSP:	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
Nº:	Número
Rec:	Recurso
S.L.:	Sociedad Limitada
STS/SSTS:	Sentencia o Sentencias del Tribunal Supremo
TSJ:	Sentencia Tribunal Superior de Justicia
TC:	Tribunal Constitucional
TS:	Tribunal Supremo
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia

I. INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA

En el presente trabajo, titulado «*Algunas notas sobre la creación y el régimen jurídico de los Jurados de Expropiación Forzosa*», se va a realizar un análisis detallado de la regulación jurídico-administrativa y relevancia histórica de los Jurados de Expropiación Forzosa españoles, focalizándonos en los aspectos controvertidos que estos suscitaron y que actualmente todavía suscitan, con el objetivo de conocer en profundidad las razones de su implantación, su trayectoria histórica o las peculiaridades derivadas de las últimas reformas a las que se han sometido.

Con este objetivo, y desde un punto de vista tanto doctrinal como jurisprudencial, se va a ofrecer un análisis detallado y a la vez general sobre la importancia de estos Jurados, así como una exposición de las principales controversias jurídicas suscitadas por estos órganos colegiados.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

Desde la redacción de nuestra Constitución Española en 1978, y pese a la exclusividad contenida en ciertos preceptos referidos a las competencias atribuidas al Estado (art 149 CE), muchas fueron las Comunidades Autónomas que, por su arraigo histórico y por una mayor vocación de autogobierno y autoorganización, consiguieron extender sus actuaciones dentro de estas materias aparentemente reservadas al Estado. Una de dichas materias es, sin duda, la que tratada en el presente trabajo: la expropiación forzosa. Como es de sobra conocido, dicha expropiación forzosa lleva acarreada una privación de la propiedad privada con la justificación de un interés público, debiendo acompañarse de la correspondiente indemnización. En particular, la determinación de dicha compensación va a revelarse como esencial, pues la misma se exige tanto en el ámbito constitucional español -artículo 33.1 CE- como en el de la Unión -artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En sede de la fijación de las indemnizaciones procedentes, para tratar de asegurar su corrección, se han constituido unos órganos especializados, conocidos como Jurados de Expropiación.

Por lo expuesto anteriormente considero de gran relevancia el análisis de los Jurados de Expropiación, en sus diferentes modalidades, para poder entender de mejor manera

diversos aspectos de su régimen, como ámbito de actuaciones, origen, importancia, o procedimiento de actuación.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

El análisis de la materia se va a realizar de forma coherente, lógica y abordando de forma separada las cuestiones más importantes en cuanto a estos órganos, a efectos de tener un mayor conocimiento acerca de su naturaleza jurídica, su composición y las diferencias entre los Jurados Provinciales de Expropiación y los Autonómicos que se han creado, en especial el Jurado de Expropiación de Cataluña.

A su vez, como ámbito particular de interés, se analizarán los diferentes vicios que emanan de una composición y funcionamiento irregulares de dicho órgano, para poder comprender las consecuencias derivadas de dichos defectos y para conocer las herramientas defensivas a disposición de los eventuales afectados.

Por otra parte, en cuanto a las fuentes empleadas para el desarrollo del trabajo, además de las diferentes normas jurídicas que resultan de aplicación, se han analizado diversos textos doctrinales que han analizado en detalle la cuestión, así como distintas resoluciones judiciales que se han pronunciado acerca de vicisitudes relacionadas con los Jurados de Expropiación.

II. NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

La Expropiación Forzosa, en lo que al marco normativo respecta, está sujeta por dos artículos de la Constitución Española de 1978, estos son el artículo 33 y el 149.1.18^a, en lo relativo a la base constitucional y al título competencial respectivamente. En cuanto al artículo 33 CE se reconocen los derechos a la herencia y a la propiedad privada, proclamando de igual manera su función social, siendo estos unos pilares fundamentales tanto para poder analizar nuestro modelo económico como el concreto contenido de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y su reglamento de desarrollo contenido en el Decreto de 26 de abril de 1957. Por su parte, el artículo 149.1, en su apartado 18, atribuye la competencia exclusiva al Estado sobre «legislación sobre

expropiación forzosa». Sin embargo, si bien esta exclusividad es cierta, existen títulos competenciales de otra índole que, de forma directa o indirecta, inciden sobre esta materia y que podrían, de alguna manera, modificar o modular esta proclamada exclusividad de la competencia estatal.

En conexión con ello, debemos considerar todavía varios aspectos, ya que, en primer lugar, el título de la competencia viene referido a una potestad administrativa¹, lo que posteriormente tendrá consecuencias entre el reparto de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Además, a diferencia de la atribución que contiene la CE en otras materias, como el régimen jurídico de las administraciones públicas en lo relativo a las «bases» o «legislación básica», en el caso de esta particular materia se asignan al Estado competencias para la «legislación» y, por tanto, estas competencias se habrían de extender a la totalidad del ámbito.

Por otra parte, esta exclusividad viene justificada en la concepción de la legislación sobre expropiación como legislación *in totum*² y, posteriormente, por la reiteración de las sucesivas interpretaciones realizadas por el Tribunal Constitucional quien, en numerosas ocasiones, ha definido el alcance completo de la expresión «legislación», a fin de esclarecer la eventual incidencia de otros títulos competenciales sectoriales.

Sin embargo, y a pesar de la claridad con la que se expone en nuestra Constitución Española la exclusividad de la competencia estatal, es necesario recalcar que diferentes Comunidades Autónomas, en sus correspondientes Estatutos de Autonomía, no dudaron en adquirir una serie de competencias legislativas en dicha materia expropiatoria, intentando que la competencia estatal no trascendiera a la esfera autonómica en términos tan amplios. Ejemplos de ello fueron, inicialmente, Cataluña -artículo 10.1.2 de Estatuto de Cataluña³ o el País Vasco -artículo 11.1.b) del Estatuto Vasco⁴, que en un momento

¹ Así lo expone, SOSA WAGNER, F., *Artículo 31. Procedimiento de determinación del Justiprecio en Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 2ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 140.

² «Legislación in totum» es una expresión latina que hace referencia a una legislación total o completa, lo que, en conexión con la expropiación, conecta con la necesidad de garantizar un marco normativo uniforme para la institución y para el tratamiento de los intereses económicos privados que se le anudan. En este sentido, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 27 de abril de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1677

³ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

original no tuvieron quizás una gran repercusión pero que, con el paso del tiempo y a la vista de la importancia que supone tener la competencia en tal ámbito, han alcanzado gran notoriedad. Galicia⁵ y Andalucía⁶ -artículos 28.1.2 y artículo 15.1.2 de sus respectivos Estatutos de Autonomía- siguieron más adelante el mismo trayecto, extendiéndose posteriormente algunos aspectos vinculados a la legislación sobre expropiación forzosa a otras muchas autonomías.

2. NATURALEZA DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN

En conexión con el fundamento constitucional de la expropiación forzosa y con la protección del derecho de propiedad, aparecen los Jurados de Expropiación que, con naturaleza administrativa, desarrollan labores periciales para la determinación de los justiprecios en los procedimientos expropiatorios. Estos Jurados tienen, además, una función como órgano arbitral⁷ ya que su finalidad es la de fijar compensaciones para los propietarios de los bienes y derechos que las Administraciones Públicas adquieren coactivamente en el marco de procedimientos de expropiación forzosa, a falta de mutuo acuerdo. Así, si no hubiese acuerdo entre la Administración expropiante o el beneficiario de la expropiación y el expropiado, el Jurado debe actuar como el órgano arbitral para dirimir la disputa valorativa surgida.

La aludida naturaleza administrativa tiene como fuente el artículo 33.4 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, ya que en ella se afirma que «Las funciones administrativas y subalternas de los Jurados que se crean por esta Ley estarán a cargo del personal adscrito a los Gobiernos Civiles, en los que se organizarán los servicios necesarios, actuando de Secretario de aquél un funcionario del Cuerpo Técnico-Administrativo designado por el Gobernador», teniendo en cuenta, claro, que con la Ley

⁵ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia

⁶ Estatuto de autonomía del Andalucía de 1981, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁷ En cuanto a esta función de tipo arbitral, por ejemplo, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 19 de febrero de 1980, ECLI:ES:TS:1980:3193, «por la índole específica de la actividad o función, que, sin dejar de ser administrativa, se acerca a lo arbitral y pericial, en cuanto decide una controversia entre el propietario o poseedor y el organismo expropiatorio o el beneficiario de la expropiación sobre el justiprecio», o la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 29 de marzo de 1979, ECLI:ES:TS:1979:2754 «es visto que como tiene declarando la jurisprudencia, la necesidad de motivar las resoluciones de dicho órgano arbitral no ha de ser rígidamente entendida bastando que la argumentación sea racional y suficiente cumpliéndose tal requisito aun cuando la motivación sea general y referida al caso cuestionado».

6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, los Gobernadores Civiles fueron suprimidos y reemplazadas sus competencias por los Delegados del Gobierno. Pese a esta naturaleza administrativa, la independencia con la que cuentan estos Jurados es de gran relevancia ya que, como veremos, los mismos cuentan con una composición plural y se basan en criterios técnicos para adoptar sus decisiones. Así, cuando el legislador, como innovación propia de la LEF, implantó los Jurados de Expropiación para la resolución de controversias en materia de justiprecio, consecuencia del no común acuerdo entre las partes, los caracterizó como órganos que proporcionaban especialización y permanencia, así como dotados de composición colegiada y de la debida preparación en cuanto a los aspectos jurídico-materiales.

Tanto es así que la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, ha apuntado que las Resoluciones de estos Jurados tienen autoridad fundada en su objetividad, imparcialidad e independencia, ya que sus miembros tienen una doble perspectiva para la resolución de los mismos, combinando de esta manera la realidad económica con el ordenamiento jurídico. En este sentido, por ejemplo, puede destacarse por su rotundidad, la sentencia del Tribunal Supremo⁸, donde se afirmada «la presunción de veracidad y acierto de las decisiones en materia de justiprecio que adoptan los Jurados de Expropiación Forzosa, reconociendo la capacidad técnica y jurídica de sus componentes y la independencia que reviste sus juicios al no encontrarse vinculados a los intereses en juego».

Esta presunción de acierto ha llevado, en ocasiones, a considerar que los Jurados, por su composición y autonomía, cuentan con naturaleza cuasi-jurisdiccional. Sin embargo, a falta de una declaración legal en este sentido, y pese a su independencia, debemos afirmar, que la naturaleza de los mismos será administrativa, por su integración en el seno de la Administración, por las reglas que disciplinan su régimen o por ejercer funciones en una materia típicamente administrativa, como es la de la fijación del justiprecio en los procedimientos expropiatorios⁹.

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 20 de noviembre de 1997, ECLI:ES:TS:1997:6969.

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de enero de 2001. ECLI:ES:TS:2001:550

En esta misma línea, y matizando la inserción dentro del «orden jerárquico» de la Administración se ha manifestado la sentencia del Tribunal Supremo¹⁰ al afirmar que: «los Jurados aparecen en cierto modo desvinculados de la ordinaria organización jerárquica de la Administración de manera que a pesar de que su naturaleza es con toda evidencia administrativa, sin embargo los recursos de que conocen se salen del cauce jerárquico normal y frente a sus acuerdos tampoco se sigue la línea de la jerarquía administrativa», y que «dicha posición de los Jurados de Expropiación, (es) en cierto modo externa al conjunto organizativo ordinario de la Administración del Estado».

3. COMPOSICIÓN DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN

A continuación, se aludirá a la composición de estos Jurados de Expropiación, prestando atención tanto a los Jurados Provinciales de Expropiación, contenidos en la legislación estatal y vinculados a la Administración General del Estado, como a las posibilidades de organización autonómica.

Por lo que se refiere a los Jurados Provinciales de Expropiación, los mismos se componen por el Presidente y distintos vocales¹¹ y, al constituirse a nivel provincial, dependen de las Delegaciones del Gobierno o, en su caso, Subdelegaciones del Gobierno en cada provincia

El Presidente del Jurado Provincial de Expropiación será designado por el Presidente de la correspondiente Audiencia Provincial y habrá de ser un Magistrado activo en ese momento, exceptuando las ciudades autónomas en las cuales presiden los Jueces de Primera Instancia de las dos respectivas ciudades elegidos por el Decano. A falta de una mayor regulación específica sobre la condición y funciones del Presidente, habrá de acudirse a las reglas generales que se encuentran en el artículo 19 de la LRJSP (Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). A tenor de ello, es de interés apuntar que parte de la doctrina cuestiona la adecuación de esta figura ya que, en ocasiones no garantizan una correcta aplicación de los criterios que valoran elementos de

¹⁰ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de febrero de 1989, ECLI:ES:TS:1989:904

¹¹ Un Abogado del Estado de la Delegación de Hacienda, dos funcionarios técnicos, si estamos ante propiedad rústica será un representante de la Cámara Agraria Provincial y sino de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Colegio profesional u Organización empresarial, un Notario y por último un Interventor territorial de la provincia. (Art 32.1 LEF)

la legislación administrativa o la del suelo, por lo que según García Campá y Llado Silvestre «tales Magistrados sin duda conocen dicha normativa pero escasamente tienen ocasión de aplicarla en sus funciones jurisdiccionales, máxime cuando se trata de criterios que se sustentan en norma esencialmente técnicas, cuya aplicación al caso concreto es más bien una operación de concreción objetiva y de automatismo aritmético [...]»¹².

Por otro lado, los vocales se dividirán en cuatro grupos diferentes, por un lado, un funcionario licenciado en economía o derecho que acredite experiencia en materia de valoraciones, un funcionario del cuerpo de titulados superiores de la Administración que corresponda con su debida titulación en función del bien que se deba valorar, dos titulados superiores designados por las entidades municipales, una persona en representación de las Cámaras, colegios profesionales, organizaciones empresariales o asociaciones representativas de la propiedad designada por el Presidente y, por último, un notario o registrador designado por el Colegio correspondiente.

De esta singular composición se derivan una serie de aspectos a tener en cuenta, desde su procedencia, que a continuación concretaremos, como la no subordinación a ningún otro órgano de la Administración, pasando por la independencia de los miembros ante la Autoridad que les nombró.

La composición prevista para los Jurados Provinciales de Expropiación se ha visto matizada, en ocasiones, en la adaptación autonómica de estas estructuras. Y es que, gracias al aspecto administrativo de los órganos de valoración colegiados, las CCAA tienen la capacidad de aprobar cierta legislación en materia de expropiación forzosa creando sus órganos de valoración propios, utilizando las potestades de autoorganización como título competencial.

Claro ejemplo de ello es el Jurado de Expropiación de Cataluña en el que, mediante la Ley 31/2002, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas de Cataluña, se modificó esta composición original de los Jurados Provinciales de Expropiación, considerando que no podían formar parte del Jurado de Expropiación de Cataluña ni Jueces ni Magistrados, pues ello podría suponer una vulneración del artículo 149.1.5ª de la CE. A raíz de ello, se produjo la sustitución de la presencia de “magistrados” por la de

¹² GARCÍA CAMPÁ, J. I. y SILVESTRE LLIDÓ, J., «El jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas» en, *REALA*, nº 267, 1995, pp. 15-25.

“juristas de reconocido prestigio”, lo que supone la exclusión de la Administración de Justicia de los Jurados de Expropiación.

Sin perjuicio de estas modulaciones, una de las mayores virtudes que se predicán de estos Jurados de Expropiación radica en que, a diferencia de otros órganos, son órganos colegiados con una composición mixta, es decir, no están únicamente compuestos por funcionarios, sino que también forman parte de los mismos particulares profesionales o sujetos sometidos a un régimen singular como el Registrador o el Notario, lo que aporta una garantía de independencia de la que otros órganos carecen¹³.

Este carácter conjunto o mixto se puede apreciar de forma nítida en la Sentencia del Tribunal Supremo¹⁴, en la que se dispone que la decisión final del Jurado es una suma de voluntades individuales de cada uno de sus miembros, emitiendo en conjunto una única voluntad jurídicamente relevante. Por ello, no es necesario que la decisión global sea la de cada integrante del Jurado de Expropiación pertinente, aun siendo este un técnico cualificado.

A la vista de esa singular composición, y con la garantía de independencia anteriormente nombrada, no debemos confundir el Jurado de Expropiación con una prolongación de la administración, sino que debemos entenderlo como un órgano desconcentrado con un claro fin que justifica su clara función uniformadora de criterios valorativos.

3.1 Vicios derivados de una composición irregular de los Jurados de Expropiación: generalidades.

En relación con lo anterior, en primer lugar, conviene hacer referencia a las consecuencias que pueden derivar de una composición irregular de estos Jurados. Tradicionalmente, como regla general, la jurisprudencia entendía que, los defectos apreciados en los componentes de los Jurados de Expropiación Forzosa eran vicios sustanciales o materiales, llegando incluso a considerarse motivo de nulidad de pleno derecho, tal y como establecía el artículo 62.1 en su apartado e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actualmente

¹³ LÓPEZ PÉREZ, F. «La inconstitucionalidad de la reforma de los jurados provinciales de expropiación operada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2013», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 32/2014. 2014, p. 34.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de febrero de 1997, ECLI:ES:TS:1997:1213.

derogada)¹⁵. Sin embargo, actualmente se considera que estos vicios constituyen un defecto formal, no siendo necesariamente invalidantes.

Un claro ejemplo de ello la Sentencia, de 18 de mayo de 1998, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TC:1998), en la que se afirmaba que: «la composición del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, que fijó el justiprecio, fue defectuosa en lo que se refiere a la titulación del vocal técnico por haberse expropiado un elemento integrante del proceso productivo de la actividad industrial que desarrolla la Sociedad Cooperativa recurrente, por lo que la titulación de aquél debería haber sido la de ingeniero industrial». Aunque el defecto era cierto, la Sala decidió finalmente desestimar el recurso interpuesto ya que, la irregularidad en la composición no provocaba la nulidad de la valoración del Jurado por no desencadenar esta la indefensión del expropiado, ni impedir tampoco el alcance de la finalidad pretendida para emitir la resolución.

En relación a los defectos formales anteriormente nombrados, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de febrero de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:248), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, especifica con claridad que, si esta irregularidad trascendiese al fondo y, por tanto, la decisión final hubiera sido diferente a la que fue, entonces estaremos ante el supuesto de anulabilidad de la actuación del Jurado tal y como lo establece el artículo 48.2 de la Ley 39/2015. Encontramos, además, numerosa jurisprudencia estrechamente conectada con estas consideraciones, como en el caso de la Sentencia de la misma Sala de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo, de 31 de diciembre de 2002, haciendo referencia de nuevo a la no concurrencia de una «causa de nulidad de pleno derecho» por una incorrecta composición del Jurado Provincial de Expropiación, siendo lo correcto entender que existe un «defecto formal determinante de la anulación de los acuerdos del órgano pericial cuando impiden al expropiante o expropiado alcanzar su fin o haya producido indefensión».

Consideraremos por tanto que, actualmente, la jurisprudencia opta con carácter general por considerar como defecto formal la irregular composición del Jurado de Expropiación Forzosa, derivando de ella la anulabilidad de sus actos, en caso de que se produzca la indefensión del afectado. Esta consideración, en particular, afecta a las formas de

¹⁵ Actualmente se ha sustituido por el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

impugnación existentes, pues los procedimientos de declaración de lesividad vendrían a sustituir a las eventuales revisiones de oficio, lo que afecta tanto al procedimiento a seguir como a los eventuales plazos de impugnación.

Con todo ello, hay que aclarar que, en algunos casos, aunque minoritarios, la doctrina sí ha considerado que pueden darse casos de nulidad absoluta, con una serie de argumentos que se desarrollarán en mayor profundidad en el siguiente apartado.

3.2 Incompatibilidad de miembros del Jurado

La aproximación general previamente aludida se completa con supuestos en los que existen irregularidades por incompatibilidad de alguno de los miembros del Jurado, o por estar estos incurso en alguna de las causas de abstención, tal y como establecen el artículo 32 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. En particular, el apartado segundo de dicho precepto se refiere a la eventual compatibilidad con las actividades de defensa y asesoramiento en los expedientes de expropiación con particulares¹⁷ y, añade en su apartado tercero que los integrantes no podrán realizar valoraciones cuando el expediente afecte a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o cuando tengan algún derecho o interés sobre los bienes objeto de la expropiación¹⁸.

El no respeto de las reglas relativas a incompatibilidades y causas de abstención, pese a ser reprochable y conllevar consecuencias jurídicas de diversa naturaleza para los infractores, no tiene por qué suponer, en todo caso, la invalidez de los acuerdos que adopte el órgano colegiado.

En este sentido, se ha planteado si la vinculación con la Administración expropiante de los funcionarios integrados en el Jurado de Expropiación, implicaría la existencia de alguna suerte de conflicto de intereses. Al respecto, en particular, recuérdese que, tal y como establece el artículo 85.2 la LEF, las corporaciones locales deben designar al

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de abril de 1980, ECLI:ES:TS:1980:248, en lo relativo los expedientes expropiatorios y a la defensa o asesoramiento de los particulares.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de febrero de 1992, ECLI:ES:TS:1992:685, en lo relativo a causas de abstención.

funcionario técnico cuando tales expropiaciones las realicen las entidades locales, teniendo la posibilidad de que esta designación recaiga en los arquitectos municipales¹⁹.

En tales situaciones, ha de entenderse que la presencia de estos sujetos vinculados al expropiante no vicia la resolución del Jurado pues se considera que los funcionarios participan en los Jurados en su condición de personal experto, independiente y mejor conocedor de los bienes a valorar. Es decir, que un funcionario, vinculado a la Administración, participe en el Jurado no vicia sus decisiones, siempre y cuando este no tenga, además, un interés directo o indirecto en relación con el derecho o el bien tratado en tal Jurado, así como si este realiza un ejercicio de actividades profesionales privadas relativas a la transacción o el asesoramiento en materia de bienes inmuebles.

En la misma línea se pronunció el Tribunal Constitucional especificando que «el hecho de que “una persona esté vinculada a la Administración pública correspondiente por una relación de servicio y, por tanto, dentro siempre de una línea jerárquica” resulta lógico y natural “pues, no en vano este último principio aparece recogido como inherente a la organización administrativa en el art. 103 de la CE [...]»²⁰. Por ello, no puede establecerse que esta relación se considere, por sí misma, como causa de incompatibilidad, ya que esta persona vinculada a la Administración no tiene, en principio, un interés personal, ni directo ni indirecto hacia el caso a tratar. Con todo lo anterior, si se considera que tal funcionario incurre en una causa de abstención recogida en el artículo 23 de la LRJSP (donde se regula la abstención administrativa) cuando, entre otros motivos, se tiene un interés personal en el asunto, se tiene un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable, amistad íntima o enemistad manifiesta con alguno de los intervinientes o relación de servicio²¹.

3.3 Designación irregular del vocal técnico

Por otra parte, se han analizado las consecuencias derivadas de algunos vicios en la designación de vocales técnicos miembros de los Jurados de Expropiación.

²⁰ Auto nº 195/2004 del Tribunal Constitucional, Sección Tercera, de 26 de mayo de 2004, ECLI:ES:TC:2004:195ª.

²¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de noviembre de 1997, ECLI:ES:TSJ CAT:1997:1241.

En este sentido, debemos apuntar que la Ley de Expropiación Forzosa fue aprobada con anterioridad a nuestra CE (1954), es decir, es preconstitucional. Por ello, cuando en el artículo 32.1 apartado b) de la LEF se refiere la designación del vocal técnico haciendo referencia a una determinada distribución del poder territorial, debemos entender que dicha distribución es anterior a 1978 y que, por tanto, actualmente, la solución puede diferir. Con ello y en relación con el artículo 3.1 CC, que establece que procede la «interpretación de las normas en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas», hoy consideraremos que esta cualidad del vocal técnico derivará de prestar servicios a toda Administración Pública con potestad expropiatoria en lugar de a la Administración General del Estado²².

Una vez aclarado este extremo, la doctrina jurisprudencial ha considerado en numerosas ocasiones que la mera sustitución de un vocal técnico por otro con la misma titulación no es motivo de nulidad de la decisión que tome el Jurado Provincial de Expropiación, fundamentando este argumento en que el vicio no es lo suficientemente grave para evitar la finalidad perseguida por el Jurado²³. Ello supuso una ruptura con la doctrina anterior a esta fecha, como la que reflejan la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de junio de 1991, ECLI:ES:TS:1991:3556, que consideraba que en esos casos concurría un vicio invalidante por incurrirse en la vulneración de las reglas para la formación de la voluntad del Jurado, órgano colegiado por antonomasia, ya que cada opinión de los miembros podría influenciar directamente en la del resto.

Otro de los temas a debatir en este sentido es la necesaria, o no, condición de que estos vocales técnicos deban ser funcionarios públicos en sentido estricto. Sobre este particular, lo cierto es que, como hemos comentado anteriormente, el artículo 32 LEF tiene que ser interpretado y no aplicado con literalidad, por lo que, en este sentido entenderemos que lo realmente importante es la titulación técnica adecuada que posean y no con tanto hincapié en el estatuto jurídico que mantiene la Administración con los servicios. Distinta sería la situación, existiendo una eventual causa de invalidez, si se diese una carencia de la titulación necesaria o si, por lo contrario, constase una titulación superior, pero de una

²² Doctrina recogida en varias sentencias, como, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de diciembre de 2001, ECLI:ES:TS:2001:9783.

²³ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de marzo de 1997, ECLI:ES:TS:1997:2094.

materia diferente a la encomendada. Así pues, si por esta razón la presunción de acierto de las resoluciones del Jurado se viese mermada, ello significaría que, a través de la titulación de uno de los miembros, se podría estar alterando la calidad de la decisión final. Un ejemplo de ello sería el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia²⁴, en la que se anuló una valoración del justiprecio porque este afectaba a una materia urbanística y el vocal técnico tenía la titulación de ingeniería agrónoma y no la de arquitectura.

3.4 La falta de quórum

A su vez, como vicio que puede afectar a las decisiones, aparece la falta del debido quórum, en lo que se refiere a la composición del Jurado, como de la necesaria concurrencia de la mayoría necesaria para adoptar los acuerdos. Estos vicios vinculados a la composición y votación de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa se consignan como unos de los más esenciales, al tratarse de órganos colegiados. Y es que, según establece directamente el artículo 33.1 LEF, para la correcta constitución del Jurado es necesaria en primera convocatoria, la existencia de todos los miembros y, en segunda, la presencia del Presidente y de dos vocales. Igualmente, dicho precepto establece que los acuerdos se aprobarán por la regla de la mayoría de los votos.

En estos casos, la inobservancia de estas reglas esenciales para para la correcta formación de la voluntad de los órganos colegiados sí conllevarán la nulidad de los acuerdos que los miembros hayan tomado, ex artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015.

4. LAS NORMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS JURADOS

El régimen jurídico de funcionamiento de los Jurados Provinciales de Expropiación está directamente relacionado con su composición, anteriormente citada, por lo que su válida constitución se habrá de verificar de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 LEF, aplicándose en lo no específicamente regulado el régimen general propio de los órganos colegiados contenido en la LRJSP. En conexión a ello, el Presidente deberá convocar las sesiones, fijará el orden del día para poder determinar el justiprecio en los expedientes que resulten afectado y moderará los eventuales debates.

Asimismo, como es bien sabido, el Jurado únicamente podrá intervenir en el momento procedimental oportuno, cuando el órgano tramitador de la expropiación le remita tal

²⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso, de 28 de marzo de 2007, ECLI:ES:TSJEXT:2007:659.

expediente. Es decir, cuando las partes no hayan podido llegar a un mutuo acuerdo, es decir, cuando el expropiado rechace la hoja de aprecio notificada.

5. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DE VALORACIÓN

Para poder analizar los efectos de las resoluciones de los Jurados de Expropiación, debemos recalcar una vez más que, en la exposición de motivos de la LEF, se justificó la innovación que suponían estos Jurados para la valoración del justiprecio en defecto de acuerdo entre las partes. En este sentido, el legislador en numerosas ocasiones señaló que estos órganos reunían una serie de ventajas propias de los órganos colegiados y de la dedicación y preparación de los miembros del mismo, quienes intervenían por una condición basada en sus conocimientos materiales y jurídicos. De esta singular condición se ha derivado una «presunción de acierto» de las resoluciones dictadas por este órgano, dotándoles de veracidad, legalidad y autoridad desprendidas de su doble composición jurídica y técnica. Por supuesto en todo caso, debe tenerse en cuenta que se trata de una presunción de naturaleza «iuris tantum», y que, por tanto, puede y debe ser revisada en vía jurisdiccional. Esta presunción, y la posibilidad de aportar prueba en contrario²⁵, se ven claramente reflejadas en la Sentencia de 17 de diciembre de 2012 del Tribunal Supremo.

En adición a ello, hay que apuntar que, aunque esta presunción puede llegar a ser desnaturalizada, la carga de quien lo pretenda es elevada, ya que, tal y como apunta la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de mayo de 2017, ECLI:TS:2007:3297: «es necesario que se haga prueba suficiente de infracción legal, notorio error de hecho o desafortunada apreciación de los elementos de prueba existentes en el expediente, cuya acreditación corresponde a la parte que impugna los acuerdos del Jurado de Expropiación, en la que recae el onus probandi²⁶», que es quien debe ofrecer los elementos de prueba con todas las garantías procesales. En conexión con ello, para permitir la prueba opuesta, será necesario que el Jurado motive debidamente sus valoraciones, tanto aplicando los criterios normativos para la obtención de la valoración, como justificando qué datos y realidades materiales se han tenido en consideración para aplicar tales criterios.

²⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de diciembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:8393.

²⁶ Onus probandi: la carga de la prueba corresponde al que reclama un derecho o alega un hecho.

En relación con este deber de motivación, tal y como establece el artículo 35 LEF, la valoración deberá estar fundada y razonada con base en unos criterios de valoración ciertos. En este sentido, la jurisprudencia ha clarificado que no se exige una exhaustiva expresión de los elementos requeridos para la expropiación, sino que lo imprescindible es dejar constancia de aquellos criterios que se han utilizado para valorar el justiprecio, de modo que el expropiado o interesado sea conocedor del porqué de tal resolución para si así lo dispusiese, permitir su posterior impugnación²⁷. En cuanto a esta argumentación que debe hacer el Jurado para información del interesado, diversas sentencias han establecido que la misma se entendería satisfecha siempre y cuando esta sea racional y suficiente, de modo que permita que la persona interesada pueda conocer los derechos que posee de cara a una posible impugnación, posibilitando así su defensa ante una actuación contraria a sus intereses. Por tanto, vemos que, en sede expropiatoria, no se exigen específicas condiciones para tal motivación, estándose a las reglas generales para la motivación de los actos administrativos que pueden afectar a los derechos o intereses de los particulares.

En definitiva, han de cumplirse las exigencias de motivación propias de los actos administrativos, pues estamos ante procesos administrativos en los que se ven afectados derechos de los particulares y contra los que será posible el posterior ejercicio de acciones administrativas y judiciales.

6. EXISTENCIA, O NO, DE SILENCIO ADMINISTRATIVO

Por otro lado, si el Jurado no llega a pronunciarse y se produce una falta de resolución del mismo, nos encontraríamos ante la posible existencia o no de un silencio administrativo, por tratarse de un expediente administrativo iniciado a solicitud del interesado (artículo 24 Ley 39/2015). En este caso, la inactividad de la Administración no se reconduce a través del silencio, sino que la legislación expropiatoria recoge una solución especial. Así, la falta de resolución por parte del Jurado de Expropiación tendrá como consecuencia el abono de una serie de intereses establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa.²⁸

²⁷ Sentencia de Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de febrero de 2008, ECLI:TS:2008:635

²⁸ Sentencia de Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de enero de 2003, ECLI:ES:TS:2003:104.

En cuanto a quién debe abonar los intereses de demora, hay que apuntar que el artículo 34 LEF establece que «el Jurado de Expropiación, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación» y, en conexión con él, el artículo 72 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa determina que esta responsabilidad deberá ser imputada al causante de la misma, bien sea este el Jurado, el beneficiario o la Administración expropiante. En particular, cuando el retraso sea imputable al propio Jurado, quien deberá responder, abonando los correspondientes intereses de demora, será la Administración General del Estado, cuando actúe un Jurado Provincial de Expropiación, o la respectiva Administración Autónoma, cuando opere un Jurado de creación autonómica.

Por otra parte, ante una inactividad excesivamente prolongada, sí cabría acudir directamente ante la jurisdicción para denunciar dicha parálisis, a través de un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad administrativa.

III. MARGEN COMPETENCIAL DE LAS CCAA Y JURADOS DE EXPROPIACIÓN

1. LOS JURADOS AUTONÓMICOS

Como bien apuntábamos al principio del trabajo, la expropiación forzosa es una garantía y límite del derecho de propiedad recogido en el artículo 33 de nuestra Constitución, cuya regulación se asigna como competencia exclusiva al Estado (art 149.1.18ª CE). Sin embargo, en paralelo, muchas Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Valencia o Andalucía entre otras) con sus Estatutos de Autonomía no dudaron, desde hace tiempo, en atribuirse ciertas competencias legislativas conectadas con la expropiación.

Para conciliar ambos tipos de competencias, estatales y autonómicas, se ha considerado que la expropiación forzosa tiene una doble naturaleza, considerándose tanto una garantía del derecho de propiedad privada, como un instrumento en manos de la Administración para alcanzar el cumplimiento de fines públicos.

Desde el primer punto de vista, el Tribunal Constitucional se pronunció argumentando que era obvio que el constituyente hubiese pretendido una regulación general de la institución expropiatoria para todo el territorio y que por ello reservara la exclusiva competencia sobre dicha materia al Estado, afirmando que «la competencia exclusiva que al Estado reserva el artículo 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio»²⁹. Por ello, en todo lo relativo a garantías, las CCAA ven reducidas sus actuaciones pues ha de existir una “uniformidad normativa” para todo el territorio en materia de garantías expropiatorias.

En cuanto al segundo punto de vista, la expropiación como instrumento, debemos destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de abril de 1987, (ECLI:ES:TC:1987:37) en la que se complementa la posición anteriormente defendida con la directa vinculación de la expropiación con la legislación sectorial o con aspectos autoorganizativos. Es decir, se abre un abanico de posibilidades a las CCAA para poder establecer normativa en materia de potestad expropiatoria, aunque siempre con sujeción al marco general definido por legislación estatal, exponiendo el Tribunal Constitucional

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de febrero de 2002, ECLI:ES:TC:2002:37.

que «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». Es importante añadir que, estas competencias permitidas a las CCAA de las que el Tribunal Constitucional habla son únicamente aquellas que estén en directa relación con las competencias sectoriales asumidas por dichas CCAA.

En el marco de estas posibilidades legislativas, en manos de las distintas Comunidades Autónomas, aparece una vertiente organizativa, habilitándose la creación de los Jurados de Expropiación autonómicos, que se han ido consolidando en distintos puntos de nuestro país, y a los que nos referiremos a continuación.

2. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LOS JURADOS AUTONÓMICOS

La primera Comunidad Autónoma en ejecutar competencias en la materia fue el País Vasco con su Decreto del Gobierno Vasco de 25 de noviembre de 1986, con el que se crearon los Jurados Territoriales de Expropiación de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, atribuyéndoles la competencia para «entender y decidir sobre todos los expedientes de justiprecio que se produzcan en los expedientes expropiatorios acordados en los territorios». Este Decreto creó una Comisión Técnica de Valoración a la que se atribuyó una potestad de tasación de bienes y derechos en lo relativo a la aplicación de las legislaciones que definen las valoraciones de estos. Así, a la iniciativa del País Vasco siguió la de Navarra, con su Ley Foral navarra 10/1994, de 4 de junio, sobre Ordenamiento del Territorio y Urbanismo, estableciendo algunos preceptos en el mismo sentido que la Ley vasca y que, tal y como sucedió con el País Vasco, la Ley pasó todavía desapercibida para el Tribunal Constitucional, ya que respetó el equilibrio de intereses que evitó su impugnación por el Estado. Un año después, Cataluña siguió el mismo patrón y redactó la Ley catalana 6/1995 que, como es de esperar, siguió literalmente el modelo vasco de normativa creando una Comisión Técnica de Valoraciones con unas funciones prácticamente idénticas.

La mayor problemática vino con las posteriores leyes autonómicas, como fue en ese mismo año la Ley madrileña de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, de 28 de marzo de 1995, ya que esta rompió con el modelo que se estaba siguiendo hasta el momento. De este modo, se realizaron cambios tales como implantar siete u ocho representantes de los intereses públicos, en contraposición a los únicamente dos que había

anteriormente, o transformar el Jurado en un órgano de la Comunidad de Madrid en sentido estricto y no únicamente adscrito a ella. A la iniciativa de Madrid siguieron posteriormente Castilla-La Mancha, Castilla y León y Canarias, procurando redactar con urgencia una Ley urbanística para llenar el vacío legal del que disponían.

Siguiendo esta línea, las Comunidades Autónomas fueron aprobando diversa legislación y rellenando algunos vacíos legales, de modo que consolidaron múltiples competencias en materia expropiatoria, algo impensable treinta años atrás. La ansiada autonomía conllevó una ampliación del ámbito de actuación de las propias CCAA, pero quizás, a consecuencia de ello, un mismo ciudadano tiene diferentes garantías frente a las Administraciones Públicas según se encuentren los bienes expropiados en una CA o en otra. Así, en particular, desde el punto de vista orgánico, si la expropiación se ejecuta por la Administración del Estado, la valoración del justiprecio de los bienes será realizada por el órgano administrativo que está adscrito a tal Administración, dotada frente a ella de autonomía funcional y con una estructura plural e imparcial. Por el contrario, si la expropiación la realiza la Administración autonómica, en muchas ocasiones, esta apariencia de imparcialidad se desdibuja pues la valoración pasará a manos de una Comisión compuesta en gran medida por funcionarios.

Estas leyes autonómicas, con una creciente intensidad reformadora, llevarían finalmente al planteamiento de múltiples controversias de índole constitucional, para tratar de encontrar el encaje de las normas autonómicas en el texto constitucional, y así legitimar la efectiva adquisición de competencias autonómicas.

Un claro ejemplo de la problemática que esto ha supuesto, y de un debate que persiste hoy en día, fue el recurso de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno interpuso contra la Ley de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio, sobre su artículo 228 en la que regulaba la Comisión de Valoraciones en cuanto a la asignación de la presidencia a un juez. En este sentido, se entendió que dicha asignación de funciones era contraria a la CE, ya que «debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere qué funciones gubernativas pueden realizar» los miembros de la carrera judicial³⁰. Ello ha llevado a que los órganos autonómicos habilitados prescindan de servidores del poder judicial.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de julio de 1998, ECLI:ES:TC:1998:150.

En cualquier caso, sin perjuicio del cuestionamiento que pudiera existir, lo cierto es que hoy en día 12 Comunidades Autónomas están dotadas de un órgano propio de valoración para fijar el justiprecio en los expedientes expropiatorios tanto de sus Administraciones autonómicas, como de las locales establecidas en sus territorios.

3. EL JURADO DE EXPROPIACIÓN DE CATALUÑA (JEC)

En concreto, por su grado de consolidación, nos referiremos a continuación a la situación de Cataluña, donde se un particular Jurado de Expropiación mediante la Ley 6/1995, de 28 de junio, y un posterior Decreto 202/2000, de 13 de junio. Actualmente, dicho órgano se regula por la Ley 9/2005, de 7 de julio, del Jurado de Expropiación de Cataluña y se desarrolla por el Decreto 120/2009, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Jurado.

Este Jurado es considerado como un órgano colegiado de la Generalitat de Cataluña que actúa con independencia y autonomía propias, adquiriendo de este modo carácter administrativo y careciendo de personalidad jurídica propia. A pesar de lo anteriormente comentado sobre las críticas hacia la utilización de leyes autonómicas para la asunción de competencias en materia de expropiación forzosa, lo cierto es que este órgano tiene notable importancia en Cataluña, ya que es generalmente considerado como una adecuada garantía del procedimiento de expropiación y además actúa como nexo con los diferentes jurados provinciales de expropiación³¹.

La composición de este consiste en un organismo central y varias secciones territoriales (Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y Tierras del Ebro), teniendo cada una de estas un presidente, un secretario y varios vocales. Su composición ha sido un aspecto muy controvertido, tal y como sucedió con las composiciones de los otros Jurados Autonómicos de Expropiación, y es por ello que ha sufrido varios cambios y reformas a lo largo de los años.

³¹ Para aproximarse a esta institución puede acudir a CASADO CASADO, L., «Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectivas», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº. 39, 2015, pp. 63-106, o DOMÍNGUEZ LUIS, J. A., «Jurados de Expropiación Forzosa y competencia jurisdiccional: el artículo 8.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº. 14, 2002, pp. 117-150, o CASADO CASADO, L. (2014): «El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº. 20, pp. 319-365.

Uno de ellos radica en la presidencia, ya que en reiteradas ocasiones, como se ha afirmado, se suscitó la cuestión de si los legisladores autonómicos podían trasladar a la composición de sus órganos propios de valoración la regulación establecida por la Ley de Expropiación Forzosa, que atribuía la presidencia a un magistrado, pues el debate estaba en si una comunidad autónoma podía, o no, integrar jueces en órganos de su administración, ya que esta cuestión se integra en la legislación exclusiva del Estado (art 149.1.5ª CE). Ante ello Cataluña, como veníamos diciendo, ejecutó una serie de reformas en la Ley (Ley 6/1995; Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y actualmente la Ley 9/2005), para adecuarla a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia concreta.

Como resultado de las mismas, finalmente, el artículo 4.1.a) de esta última norma prevé que el Presidente del órgano no sea un magistrado, sino un jurista de prestigio que no ejerza profesionalmente la abogacía ni el asesoramiento en materia de bienes inmuebles o urbanismo, obviando el requisito inicialmente establecido de contar con 7 años de antigüedad en cuanto al ejercicio profesional.

De igual manera, se han venido implantando distintos requisitos para garantizar la independencia de los miembros del órgano e intentar al mismo tiempo combatir las posibles corruptelas. Debemos destacar, en este sentido, la importancia que tiene el estatuto de sus miembros, regulando la propia Ley las causas de incompatibilidad, o en su caso de abstención, que afectan a los miembros del Jurado, impidiendo que estos puedan tener profesiones relacionadas con asesoramiento en cuanto a bienes inmuebles o urbanismo y añadiendo que, si estos pertenecen a la función pública, tendrán además las incompatibilidades que correspondan a los funcionarios. En relación con estas condiciones, se debe entender que el incumplimiento de alguna de las causas de incompatibilidad o abstención llevará consigo la inmediata remoción del miembro infractor, sin que la Administración designante pueda ejercer libre arbitrio³²

Otro aspecto controvertido radica en el abandono del equilibrio de intereses en la composición del órgano, ya que la determinación de los vocales que deben integrar las secciones territoriales ha sido objeto de grandes polémicas, cuyo objeto central ha sido el respetar, o no, el criterio arbitral fijado por la LEF para los Jurados Provinciales de

³² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de abril de 2010, ECLI:ES:TSJ CAT:2009:7598.

Expropiación Forzosa. Lo cierto es que, después de la creación del Jurado Territorial de Expropiación de Madrid por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, las CCAA fueron creando estas instancias como órganos de valoración de composición técnica y muy especializada, con muchos más miembros en ellas y sin una pretensión de equilibrio entre los representantes de intereses privados y públicos.

En lo que a la eficacia de las resoluciones se refiere, tanto si se trata de un acto expreso, de uno presunto generado por el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo, o de un acuerdo proveniente de la sesión de avenencia, estaremos ante un acto que agota la vía administrativa y además es inmediatamente ejecutivo, por lo que la Administración deberá realizar el pago del justiprecio que se haya fijado. El acto administrativo, por tanto, goza de presunción de validez y de eficacia que se mantendrán siempre que el acto no sea anulado. Eso sí, recuérdese que, ante las resoluciones de este órgano se puede interponer un recurso contencioso-administrativo y, además, un recurso potestativo de reposición.

Por lo que se refiere al recurso de reposición, el mismo es considerado como una última oportunidad para que el propio órgano administrativo para volver a considerar su decisión y corregir los defectos que haya podido cometer. Sin embargo, como todo recurso de reposición, se interpone ante el mismo Jurado que dictó el acto que se está impugnando, lo que le resta, de algún modo, eficacia y credibilidad. Habida cuenta de estas limitaciones, conviene recordar que la previa interposición del recurso de reposición no se establece como presupuesto procesal para la impugnación del acto en vía contencioso-administrativa, ya que si el expropiado ya se ha sometido a un procedimiento administrativo ante una instancia especializada, y ha tratado de lograr una avenencia con la Administración, el mismo podrá acudir directamente a la vía judicial.

Sobre la eventual impugnación judicial de los actos de este Jurado se pronunció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en un Auto de 25 de noviembre de 2004, en el cual se esclareció que la competencia para conocer de los actos del Jurado catalán es de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y no de los respectivos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Por lo demás, como una especialidad de la legislación catalana, aparece el trámite de avenencia nombrado anteriormente y, que se revela como un símbolo diferenciador

respecto de la actuación de los demás Jurados de Expropiación³³. Este trámite de avenencia, potestativo, consiste en una sesión en la que el expropiante –o beneficiario- y el expropiado exponen ante el Jurado sus hojas de aprecio, a los efectos de que el Jurado facilite un acuerdo entre dichas partes, de modo que el conflicto se ataje sin tener que acudir a una fijación ejecutiva del justiprecio³⁴. En caso de alcanzarse un acuerdo de forma voluntaria, que deberá consignarse por escrito, el mismo será vinculante para ambas partes, resultando exigible a todo efecto.

4. EL JURADO ARAGONÉS DE EXPROPIACIÓN

Por lo que se refiere a Aragón, las posibilidades organizativas en sede de expropiación también han sido exploradas, al menos parcialmente, por la Comunidad Autónoma aragonesa³⁵. Así, se ha dado carta de naturaleza al Jurado aragonés de Expropiación, como órgano de la Administración autonómica que está especializado en materia de expropiación forzosa y que, en particular, siendo el departamento de economía el encargado de aportar los medios para que este funcione con autonomía funcional. En cuanto a su ámbito subjetivo de actuación, este corresponde al Jurado Aragonés de Expropiación³⁶

Sin embargo, esta amplitud en la parcela subjetiva se ha conectado con el respeto de la regulación procedimental y valorativa estatal en sede de expropiación forzosa. Así, en conexión con el artículo 77.16^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, que asigna a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas, y con la jurisprudencia constitucional sobre el reparto de competencias en materia expropiatoria, la configuración del Jurado se acompaña de una remisión directa a la legislación estatal en materia de los criterios de valoración de los bienes expropiados dependiendo de la naturaleza o función a cumplir por los mismos.

³³ Regulado en el artículo 12 de la Ley 9/2005 de 28 de junio, del Jurado de Expropiación de Cataluña.

³⁴ Para aproximarse a este trámite y su problemática puede consultarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de noviembre de 2020, nº rec. 447/2014.

³⁵ Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

³⁶ Artículo 193.3 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón «aquél dirigirse al Jurado Aragonés de Expropiación, que fijará el justiprecio correspondiente [...]».

Por tanto, el Estatuto de Autonomía y la legislación que establece el Jurado Aragonés de Expropiación no realizan una intromisión a las competencias constitucionales y exclusivas del Estado que la CE atribuye, sino que reconocen la competencia de Estado en esta materia.

En cuanto a su concreta composición³⁷, encontramos que lo formarán 9 integrantes tales como; un jurista con reconocido prestigio, un funcionario con la titulación correspondiente, un Letrado del Servicio Jurídico de la Administración de la CA de Aragón, tres técnicos facultativos superiores, un profesional libre que represente las organizaciones colegiales de arquitectos o ingenieros superiores, un notario y un representante de la entidad local expropiante.

Sin embargo, y pese a las previsiones normativas acerca de la creación del Jurado de Aragonés, lo cierto es que el mismo no se ha implantado de facto, restando todavía el oportuno desarrollo reglamentario de la figura. Así, pese a lo dispuesto en la legislación urbanística, los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa son quienes continúan valorando los bienes expropiados por la Comunidad Autónoma o las entidades locales aragonesas. Esta parálisis, al margen de a circunstancias políticas, tendría obedecer a un criterio de naturaleza económica. Y es que, en caso de demoras en la fijación de los justiprecios por los Jurados Provinciales, la Comunidad Autónoma no asumirá la responsabilidad y los correspondientes intereses, debiendo ser asumidos estos por la Administración General del Estado.

Por otra parte, esta ausencia de implantación permitirá que, a la hora de desarrollar la figura, pudieran analizarse las experiencias existentes en otras Comunidades Autónomas, para tratar de aplicar a la realidad aragonesa algunas de las especialidades que se hayan revelado como especialmente eficaces. En este punto, podría ser de singular interés hacer referencia al anteriormente nombrado «trámite de avenencia catalán», ya que se trata de un trámite previo que facilita llegar a acuerdos entre la administración que expropia y el propietario del bien o derecho expropiado, lo que ayudaría a la simplificación de la tramitación de procedimientos en los que las pretensiones de las partes no se encuentran demasiado alejadas.

³⁷ Artículo 209.3 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón

IV. CONCLUSIONES

Habiendo analizado diversos aspectos del régimen jurídico de los Jurados de Expropiación Forzosa -tales como la naturaleza, composición y régimen jurídico-, así como la trayectoria histórica de los mismos –en la que destaca la creación de Jurados autonómicos de Expropiación- llegamos a la conclusión de que nos encontramos ante una figura de notable relevancia y que, pese a su larga tradición, plantea todavía dudas jurídicas.

Estos Jurados cumplen una función relevantísima en los procesos expropiatorios, pues proceden a la determinación del justiprecio cuando las partes no han llegado a una solución de mutuo acuerdo, actuando como una suerte de órgano con unas funciones de carácter arbitral y pericial. En la determinación de este justiprecio se pretende alcanzar el mayor grado de objetividad posible, para lo que se combinan perfiles tanto económicos como jurídicos, y se cuenta con representación tanto de funcionarios como de particulares representantes de intereses sociales.

A su vez, a modo de refuerzo de esta imparcialidad e independencia, se establecen diversas incompatibilidades y causas de abstención para sus miembros, a fin de evitar que la conexión o relación con las partes presentes en el proceso pueda condicionar la decisión que ha de emitirse. En caso de que se infrinjan estas normas, se generarán las oportunas responsabilidades para los infractores. Sin embargo, la composición irregular del Jurado de Expropiación no siempre desembocará en la invalidez de los acuerdos adoptados, pues de diversa jurisprudencia se deduce que no habrá vicia invalidante si no se genera indefensión del expropiado o se impide el adecuado alcance de la finalidad pretendida por el órgano.

Además de las notas relacionadas con su independencia y composición, otro aspecto destacable acerca de estos Jurados fue la aparición de los Jurados autonómicos de Expropiación Forzosa que vienen a sustituir a los Jurados Provinciales de Expropiación para aquellas expropiaciones llevadas a cabo por las administraciones autonómicas y locales. Esta asunción de competencias en materia de expropiación ha exigido una reinterpretación del título competencial exclusivo que la Constitución reconoce a favor del Estado, y va a someterse, en todo caso, al marco general de garantías definido por el legislador estatal.

Uno de los mejores ejemplos de ello, como se ha visto a lo largo del trabajo, se encuentra en Cataluña, siendo el Jurado de Expropiación de Cataluña un órgano de gran relevancia práctica, que cuenta con una notable trayectoria y que dispone de un régimen de funcionamiento completo. Este Jurado de Expropiación de Cataluña presenta relevantes diferencias respecto de los Jurados Provinciales de Expropiación, siendo algunas de ellas la presidencia a cargo de un jurista de reconocido prestigio –y no de un magistrado– o el establecimiento de un trámite potestativo de avenencia ante el Jurado para promover los acuerdos previos a la fijación arbitral del justiprecio.

Por último, es conveniente apuntar que, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, Aragón, la misma ha regulado de forma sucinta un órgano propio, de composición particular, aunque todavía no se ha procedido al efectivo establecimiento del mismo. En cualquier caso, por lo que a la legislación expropiatoria aragonesa se refiere, no se ha realizado un desarrollo extensivo que pueda suponer una intromisión ilegítima en el marco competencial del Estado.

V. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

DOCTRINA

CASADO CASADO, L. (2014): «El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº. 20, pp. 319-365.

CASADO CASADO, L., «Veinte años del Jurado de Expropiación de Cataluña: balance y perspectivas», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº. 39, 2015, pp. 63-106.

DOMÍNGUEZ LUIS, J. A., «Jurados de Expropiación Forzosa y competencia jurisdiccional: el artículo 8.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº. 14, 2002, pp. 117-150.

GARCÍA CAMPÁ, J. I. y SILVESTRE LLIDÓ, J., «El jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas» en, *REALA*, nº 267, 1995, pp. 15-25.

LÓPEZ PÉREZ, F. «La inconstitucionalidad de la reforma de los jurados provinciales de expropiación operada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2013», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 32/2014. 2014.

SOSA WAGNER, F., *Artículo 31. Procedimiento de determinación del Justiprecio en Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 2ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

LEGISLACIÓN

Autonómica

Ley catalana 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Ley Foral navarra 10/1994, de 4 de junio, sobre Ordenamiento del Territorio y Urbanismo

Ley catalana 6/1995 de 28 de junio, del Jurado de Expropiación de Cataluña.

Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Ley canaria 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio.

Ley catalana 9/2005, de 7 de julio, del Jurado de Expropiación de Cataluña.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Decreto del Gobierno Vasco de 25 de noviembre de 1986.

Estatal

Constitución Española.

Código Civil.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.

Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

JURISPRUDENCIA

Tribunal Supremo

Sentencia de Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de febrero de 2008, ECLI:TS:2008:635. (CENDOJ)

Sentencia de Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de enero de 2003, ECLI:ES:TS:2003:104 (CENDOJ)

Sentencia de Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de mayo de 2007, ECLI:TS:2007:3297 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de diciembre de 2001, ECLI:ES:TS:2001:9783 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 20 de marzo de 1997, ECLI:ES:TS:1997:2094 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de diciembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:8393 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de abril de 1980, ECLI:ES:TS:1980:248 (VLEX)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de enero de 2001, ECLI:ES:TS:2001:550 (VLEX)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso- Administrativo, de 1 de febrero de 1992, ECLI:ES:TS:1992:685 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de febrero de 1989, ECLI:ES:TS:1989:904 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de febrero de 1980, ECLI:ES:TS:1980:3193 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de abril de 2015, ECLI:ES:TS:2015:1677 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de marzo de 1979, ECLI:ES:TS:1979:2754 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de febrero de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:248) (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 20 de noviembre de 1997, ECLI:ES:TS:1997:6969 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 21 de febrero de 1997, ECLI:ES:TS:1997:1213 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de junio de 1991, ECLI:ES:TS:1991:3556 (CENDOJ)

Tribunal Constitucional

Auto nº 195/2004 del Tribunal Constitucional, de 26 de mayo de 2004, ECLI:ES:TC:2004:195A (Buscador Tribunal Constitucional de España)

Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de julio de 1998, ECLI:ES:TC:1998:150 (Buscador Tribunal Constitucional de España)

Sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de abril de 1987, ECLI:ES:TC:1987:37 (Buscador Tribunal Constitucional de España)

Sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de febrero de 2002, ECLI:ES:TC:2002:37 (Buscador Tribunal Constitucional de España)

Tribunales Superior de Justicia

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de abril de 2010, ECLI:ES:TSJ CAT:2009:7598 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de marzo de 2007, ECLI:ES:TSJEXT:2007:659 (CENDOJ)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de noviembre de 1997, ECLI:ES:TSJ CAT:1997:1241 (CENDOJ)

