

**14897** *Pleno. Sentencia 251/2006, de 25 de julio de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 2527-2003. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con los artículos 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, modificados por la Ley 20/1997.*

*Competencias sobre igualdad básica de los españoles en el derecho de propiedad y legislación sobre expropiación forzosa: regulación y composición de los jurados territoriales de expropiación forzosa; legislación básica preconstitucional. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2527-2003, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con los arts. 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. Han sido parte el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta por ministerio de la Ley, y los Letrados de la Comunidad de Madrid y de la Asamblea de Madrid, en representación, respectivamente, del Gobierno y de la Asamblea de la Comunidad de Madrid. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 30 de abril de 2003 fue registrado en este Tribunal un escrito fechado el 24 de abril de 2003, remitido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al que se adjuntaba, entre otros testimonios, el del Auto del mismo órgano jurisdiccional de 7 de abril de 2003, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad contra los arts. 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo (en la redacción que dio a dichos preceptos la Ley madrileña 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo), por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE.

2. Los hechos de los que deriva el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Los propietarios de la finca núm. 256 del proyecto de expropiación denominado «Acondiciona-

miento de la Carretera M-272 (actual 231); tramo: Villarejo de Salvanés, M-214 (actual M-204); clave: L-A-079», en el término municipal de Villarejo de Salvanés, interpusieron recurso contencioso-administrativo (registrado en el órgano *a quo* con el núm. 681/99) contra el Acuerdo del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de 28 de abril de 1999, por el que se determinó el justiprecio de la mencionada finca.

Los recurrentes terminaban su demanda con el suplico de que se declarara la inconstitucionalidad del Decreto 71/1997, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid; se anulara el Acuerdo por el que este órgano había fijado el justiprecio, se retrotrajeran las actuaciones y se diera traslado del expediente administrativo al Jurado Provincial de Expropiación; y, subsidiariamente, si se desestimaran las dos pretensiones anteriores, se fijara por el órgano judicial un justiprecio superior al decidido en vía administrativa. En síntesis, la argumentación de la demanda que fundaba las dos primeras pretensiones descansaba en la alegación de que la regulación del órgano que fija los justiprecios en el procedimiento de expropiación forzosa y esa misma actividad ejecutiva debe corresponder al Estado, conforme a lo dispuesto en el orden constitucional de reparto de competencias en esta materia.

b) Concluida la tramitación del recurso contencioso-administrativo, y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó providencia el 23 de enero de 2003 en la que, conforme a lo previsto en el art. 35.2 LOTC, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo (en la redacción de la Ley madrileña 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo) por posible vulneración de los arts. 14, 149.1.1 y 149.1.18 CE.

c) La Letrada de la Comunidad de Madrid presentó escrito de alegaciones en el que sostuvo la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados y solicitaba que se dictara Auto por el que se acordara no plantear la cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal alegó que concurrían los requisitos procesales de aplicabilidad y de relevancia para el planteamiento de la cuestión, y manifestó no oponerse a la misma. La parte actora en el recurso contencioso-administrativo no formuló alegaciones en este trámite.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tras la exposición de los hechos, delimita el objeto de la duda de constitucionalidad que suscita. Deja expresamente fuera de la misma la atribución a un Magistrado de la presidencia del Jurado territorial de expropiación forzosa. Dos regulaciones semejantes ya han sido declaradas inconstitucionales por las SSTC 150/1998, de 2 de julio (integración de Jueces en las comisiones locales de concentración parcelaria de Castilla y León –órganos administrativos autonómicos; vid., en especial, FJ 2), y 127/1999, de 1 de julio (integración de Magistrados en los Jurados provinciales de clasificación de los montes vecinales de Galicia –órganos administrativos de esta Comunidad Autónoma; vid., en especial, FJ 2). En estas dos resoluciones del Tribunal Constitucional encontraría su explicación que el art. 102.3 a) de la Ley madrileña 9/1995 hubiera sido modificado por la Ley autonómica 24/1999, de 27 de diciem-

bre, de medidas fiscales y administrativas, para sustituir la previsión del Magistrado por la de un jurista de reconocida competencia. El Auto de planteamiento afirma, así, que «la presidencia por parte de un Magistrado ... no es objeto de la presente cuestión», aunque planteará la constitucionalidad de la composición del Jurado territorial de expropiación por su composición, pero no por su presidencia.

El órgano judicial *a quo* continúa con la justificación de que los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona son aplicables al caso y con el juicio de relevancia, señalando que de su validez dependería el fallo, porque «si la propia creación, constitución, funcionamiento e incluso composición de dicho Jurado no fuese conforme a Derecho, por ser contrarias a la Constitución las normas que regularon dichos extremos, la consecuencia práctica sería que el fallo que se dictase en este recurso tendría que declarar la nulidad del Acuerdo impugnado».

El Auto precisa que el caso es distinto al resuelto por el ATC 283/2001, de 30 de octubre, en el que se declaró la inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En este sentido, se indica que este último Tribunal Superior de Justicia cuestionaba la constitucionalidad del precepto legal catalán, que atribuía la presidencia del Jurado de Expropiación de Cataluña a un Magistrado. Pero la pretensión sobre la que tenía que resolver, conforme a lo suscitado por la parte recurrente, era la supuesta falta de justificación de los criterios aplicados para fijar el justiprecio, cuestión con respecto a la cual carecía de relevancia la consideración relativa a la constitucionalidad de la composición del Jurado (ATC 283/2001, FJ 3).

El Auto de planteamiento de la cuestión argumenta que las dudas de constitucionalidad de los preceptos cuestionados se manifiestan en los dos aspectos siguientes:

a) El art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia sobre la «legislación sobre expropiación forzosa». La ley reguladora del órgano que determina el justiprecio de todas las expropiaciones debería ser estatal y, mientras no se reforme la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, la competencia de fijación de los justiprecios expropiatorios ha de corresponder a los actuales Jurados Provinciales de Expropiación.

A juicio del órgano *a quo*, la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 CE establece a favor del Estado supone la necesidad de uniformidad en los criterios para la evaluación de los bienes expropiados en todo el territorio nacional e impide que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio y, aunque no se mencione expresamente, no cabe duda de que en esa evaluación de los bienes juega un papel esencial el Jurado provincial regulado en la Ley de expropiación forzosa, único órgano que hasta la fecha ostenta a nivel estatal las facultades de evaluación de los bienes expropiados a efectos de determinar el justiprecio, sin perjuicio de que en el futuro, por parte del Estado, se pudiese, dentro de sus competencias exclusivas en la materia, crear un órgano de evaluación diferente.

Que la regulación del Jurado de expropiación supone el ejercicio de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa y que la uniformidad en la regulación de este órgano constituye una garantía esencial del procedimiento expropiatorio lo justifica el Auto con argumentos de diverso tipo: la jurisprudencia de este Tribunal relativa al reparto com-

petencial en materia de expropiación forzosa [en concreto, expuesta, fundamentalmente, en las SSTC 37/1987, de 26 de marzo –sobre la Ley andaluza de reforma agraria–, FJ 6; 17/1990, de 7 de febrero –sobre la Ley de aguas canaria–, FJ 10; 319/1993, de 27 de octubre –también sobre la Ley andaluza de reforma agraria–, FJ 4; y 61/1997, de 20 de marzo –sobre la Ley del suelo estatal de 1992–, FFJJ 19 y 31]; la relevancia que el Reglamento de la Ley de expropiación forzosa (de 1957) otorgó en su exposición de motivos a la función y la composición del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa (órgano en el que se compondrían «las dos funciones, pericial y judicial»); y el art. 12 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico en el que se regula la necesaria sujeción por parte de las Comunidades Autónomas a la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común y a la legislación sobre expropiación forzosa. Subraya que aunque un importante número de Comunidades Autónomas han recaído para sí competencias no sólo de ejecución de la legislación estatal sino también de desarrollo legislativo en materia de expropiación forzosa, como es el caso, la misma no puede ir más lejos de la competencia residual que establece el art. 149.3 CE o la sectorial o de auto-organización que está también prevista en el art. 148 CE en su favor.

b) Aunque se estimara que las Comunidades Autónomas pueden regular sus propios órganos competentes para la fijación del justiprecio, debe considerarse como un imperativo que limita la competencia legislativa autonómica el respeto al principio de composición paritaria que preside la regulación estatal del Jurado Provincial de Expropiación y que podría deducirse del vigente art. 32 LEF.

En palabras del Auto de planteamiento, la Comunidad Autónoma no podrá ignorar la configuración que del órgano encargado de la determinación del justiprecio expropiatorio ha hecho el Estado a través de la Ley de expropiación forzosa como órgano colegiado de composición paritaria, especializado y con una doble función pericial y judicial, como indica su exposición de motivos, constituyendo los aspectos determinantes de su composición y funcionamiento parte de las garantías mínimas reservadas al Estado a través de su competencia exclusiva en la legislación sobre expropiación forzosa, y reflejadas en el procedimiento general expropiatorio, de necesario respeto para las Comunidades Autónomas. Razona que el Jurado provincial de expropiación en el art. 32 LEF, presidido por un Magistrado, está caracterizado por el equilibrio entre dos representantes de la Administración (un Abogado del Estado y un funcionario técnico) y de dos representantes del sector privado (un Notario y un representante de la entidad representativa de los intereses a que se refiera el bien o derecho objeto de expropiación), habiendo provocado dicha composición equilibrada que el Tribunal Supremo atribuya a sus decisiones un valor especial de credibilidad y confianza, por estimar que la misma, así como la preparación, experiencia e independencia de sus componentes las dota de una presunción de veracidad y acierto. Por el contrario en el Jurado madrileño, presidido por un jurista de reconocida competencia, coexisten siete u ocho representantes de los intereses públicos frente a sólo dos de los intereses privados. Concluye el Auto de planteamiento que la regulación autonómica del Jurado territorial de expropiación pone de manifiesto la quiebra, en el seno de este órgano, de la composición paritaria que el Estado atribuye al órgano de determinación del justiprecio creado por la Ley de expropiación forzosa, como parte integrante de las

garantías mínimas del procedimiento expropiatorio. Otras regulaciones autonómicas como la del País Vasco (Decreto del Gobierno Vasco de 25 de noviembre de 1986 y Ley del Parlamento Vasco de 20 de noviembre de 1987), Navarra (Ley Foral 10/1994, de 4 de junio) y Cataluña (Ley 6/1995, de 18 de junio) han ejercido legítimamente sus poderes legislativos al crear Jurados de signo paritario, asegurando la imparcialidad en la fijación del justiprecio que el Auto de planteamiento vincula al art. 149.1.1 CE invocando la doctrina de nuestras SSTC 164/2001, de 11 de julio (FJ 10), y 54/2002, de 27 de febrero.

Termina el Auto acordando el planteamiento de la cuestión con respecto a los preceptos denunciados por posible vulneración de los arts. 149.1.1 CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes) y 149.1.18 CE (legislación sobre expropiación forzosa) al entender que debe diferenciarse lo que son las competencias de las Comunidades Autónomas respecto a su auto-organización y a la definición de las causas de expropiación y los fines de utilidad pública que persigue, en su vertiente de instrumento al servicio de sus políticas sectoriales, y otra diferente la regulación de las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental en todo tipo de expropiaciones forzosas de bienes y derechos, entendiéndose que el órgano que determina el justiprecio de las mismas integra dichas garantías.

4. Por providencia de la Sección Segunda de 20 de octubre de 2004, se acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que entendiera conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión, por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de audiencia concedido mediante escrito registrado el día 5 de noviembre de 2004.

En dicho escrito señala que el Auto de promoción de la presente cuestión es idéntico (salvo en los datos relativos al procedimiento concreto) a los dictados en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 3254-2003 y 3255-2003, por lo que da por reproducidas las alegaciones correspondientes a dichas cuestiones, las cuales se registraron en el Tribunal el día 25 de mayo de 2004 y en las que se interesaba su admisión.

6. Mediante providencia de 18 de enero de 2005, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno de la Nación y a la Asamblea y al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín de la Comunidad de Madrid».

7. El día 8 de febrero de 2005 se registró en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

8. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 10 de febrero de 2005, comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración.

9. El día 16 de febrero de 2005, el Abogado del Estado se personó en el proceso y formuló las siguientes alegaciones:

a) Hace referencia, en primer lugar, al *ius superveniens* respecto del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid.

La cuestión de inconstitucionalidad se plantea frente a los arts. 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo. Sin embargo, la disposición adicional segunda de la Ley 20/1997, de 15 de julio, dio nueva redacción a estos preceptos. También lo hizo la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, respecto del art. 102.3 a) de dicha Ley, con el fin de ajustarse a la doctrina de la STC 150/1998, de 2 de julio. Posteriormente, la Ley 9/2001 recoge una nueva regulación del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa. Y, finalmente, la Ley 2/2004, de 21 de mayo introduce una nueva composición del Jurado Territorial, alterando significativamente su composición. Su exposición de motivos lo justifica de la siguiente forma:

«Por otro lado el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid constituye una de las piezas básicas del sistema de garantías del procedimiento expropiatorio, pues su única finalidad consiste en establecer un justiprecio que responda al valor real del bien expropiado. Para ello es necesario dotar a su actuación de la necesaria objetividad y neutralidad insistiendo en la especialización técnica de sus miembros y en la representación equilibrada en el mismo tanto del interés público, al que sirve la Administración, como del interés particular de los expropiados. Con esta finalidad, así como con la de mejorar su eficacia, se realiza una modificación de la composición de dicho Jurado que reduce el número de sus miembros equiparando la presencia en el mismo de los intereses públicos y privados, modificación que se incardina, por otra parte, con las últimas tendencias jurisprudenciales».

El Auto de planteamiento, prosigue el Abogado del Estado, no precisa con claridad en qué redacción de las que sucesivamente recibieron los arts. 102 y 103 de la Ley 9/1995 se cuestionan estos preceptos. Pero, dada la fecha del acuerdo de justiprecio recurrido y la de la interposición del recurso contencioso-administrativo *a quo*, debe entenderse que las normas legales cuestionadas lo son en la redacción dada por la Ley 20/1997.

También precisa que la cuestión no tiene por objeto el problema constitucional derivado de la condición de Magistrado que ostentaba el Presidente del Jurado Territorial (SSTC 150/1998, FJ 2, y 127/1999, FJ 2), según se expresa en el fundamento tercero del Auto de promoción de la cuestión.

b) Seguidamente, el Abogado del Estado examina los dos motivos de inconstitucionalidad aducidos (infracción de dos reglas atributivas de competencias exclusivas al Estado): la del art. 149.1 materia 18 CE, en el particular «legislación sobre expropiación forzosa» y la de la materia 1.<sup>a</sup> del citado art. 149.1 CE, en relación con el art. 33 CE, apartados 1 y 3. Siendo más específica la regla del art. 149.1.18 CE, por ella empieza su examen el Abogado del Estado.

Manifiesta que la doctrina constitucional ha delimitado el alcance de la competencia estatal relativa a la «legislación sobre expropiación forzosa» (art. 149.1.18 CE), indicando que al Estado le corresponde la legislación expropiatoria general, centrada en la preservación de las



garantías del expropiado, la regulación del procedimiento expropiatorio general y la fijación de algunas reglas especiales que modulen las normas procedimentales generales. Complementariamente, dicha doctrina reconoce a las Comunidades Autónomas competencias para, de un lado, definir causas de expropiar en la legislación sectorial (SSTC 37/1987, FJ 6; 17/1990, FJ 10; 186/1993, FJ 2; 319/1993, FJ 4; 61/1997, FJ 31; y 180/2000, FJ 11) y, de otro, para dictar normas expropiatorias procedimentales en las materias sustantivas, pues el procedimiento expropiatorio, es, como el procedimiento administrativo en general, una competencia adjetiva que sigue a la competencia sustantiva (STC 61/1997, FJ 31). Es decir, la competencia del Estado es una competencia general que no se limita a lo básico (SSTC 61/1997, FJ 31, y 37/1987, FJ 6), aunque cada vez se le asemeja más.

Entre las garantías expropiatorias esenciales están –nadie lo discute– las relativas a la determinación de la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE), es decir, el justo precio o justiprecio en su denominación tradicional y más extendida. La garantía de la correspondiente indemnización (justiprecio) «concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» [STC 166/1986, FJ 13 b)]. La STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 7, precisa que la indemnización expropiatoria ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración fijados en la Ley y a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la expropiación, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Y a continuación, prosigue el Abogado del Estado, esta misma STC 37/1987 señala:

«Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (STC 37/1987, FJ 6).»

Parece, pues, incontrovertible que al Estado le corresponde asegurar la igual aplicación en todo el territorio español de las garantías expropiatorias y que en ellas ha de incluirse la igual aplicación de los criterios legales para la determinación del justiprecio en los distintos tipos o modalidades de expropiación. Son, pues, las Cortes Generales quienes han de elegir el sistema de determinación del justiprecio (judicial, por jurado mediante tasación pericial contradictoria con tercer perito dirimente, etc.), habiendo escogido la vigente Ley de expropiación de 1954 el sistema del jurado (art. 31 y siguientes de la Ley de expropiación forzosa).

La exposición de motivos de la Ley de expropiación forzosa destaca la creación de los Jurados Provinciales de Expropiación como «una de las innovaciones más importantes» y afirma que en estos órganos «se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema

actual» y en dichos órganos se manifiestan también las ventajas de la permanencia, la especialización, la colegiación y la preparación material y jurídica de la decisión. Pero sobre todo la exposición de motivos de la Ley considera esencial el punto de la composición de los Jurados:

«Ciertamente, estas ventajas están supeditadas en todo al acierto que presida en la composición de estos órganos y condicionadas, por otra parte, a la carga burocrática que lleven consigo. Se han estudiado minuciosamente los dos aspectos, para evitar que se malograra la solución, y se cree haberlo conseguido en las normas propuestas. El artículo 32 fija la composición del Jurado, atribuyendo su presidencia a un Magistrado, con lo que garantiza la objetividad de visión y el rigor judicial del procedimiento y asegura la representación de los intereses financieros y fiscales de la Administración y patrimoniales de la propiedad privada, así como de los de índole técnica, incluyendo finalmente a un Notario, en atención a su conocimiento de las transacciones y a la independencia de su función pública».

El actual art. 36.1 b) [anterior art. 37.1 b)] del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid confiere a ésta «la potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid». En este precepto también puede estimarse contenida una asunción de competencias que presupone el esquema legislación (estatal) y ejecución (autonómica).

La competencia autonómica de ejecución se extiende generalmente a todos los aspectos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar, que comporta, junto a las facultades de mera gestión, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes (SSTC 18/1982, FJ 5; 35/1982, FJ 2; 100/1991, FJ 2; 196/1997, FJ 7, etc.).

La idea, continúa razonando el Abogado del Estado, es que la competencia de ejecución de una determinada materia habilita a las Comunidades Autónomas para ejercitar su potestad normativa autoorganizatoria y ordenar los servicios que hayan de aplicar la legislación estatal, respetando ésta, sea cual sea su rango, legal o reglamentario (STC 18/1982, FJ 3 y siguientes). Este criterio se manifiesta aunque la norma autonómica tenga rango legal, por lo que nada cabe rechazar en las normas cuestionadas desde esta perspectiva.

Por todo ello, el Abogado del Estado no comparte el criterio del órgano judicial que plantea la cuestión de que los Jurados provinciales de expropiación, creados por la Ley de expropiación forzosa y encuadrados en la Administración General del Estado, deban monopolizar la fijación del justiprecio cualquiera que sea la Administración expropiante y con independencia de la competencia sectorial en que se encuadre la causa de expropiar. El art. 36.1 b) EAM [anterior art. 37.1 b)] habilita al legislador madrileño para crear un Jurado autonómico de expropiación en las materias de competencia autonómica y también para las expropiaciones llevadas a cabo por las Administraciones Locales madrileñas, de acuerdo con el art. 27.1 EAM (tanto en su redacción anterior como en la actual).

Sostiene, sin embargo, que el apartado 3 del art. 102 de la Ley 9/1995, sin entrar a considerar lo relativo a la presidencia del Jurado (modificado conforme a la doctrina de las SSTC 150/1998 y 127/1999) muestra un evi-

dente desequilibrio a favor del interés público expropiatorio que afecta a la garantía igual en la determinación del justiprecio [SSTC 166/1986, FJ 13 b), y 37/1987, FJ 6]. Un jurado territorial, como el de la Comunidad de Madrid hasta la Ley del 2004, abrumadoramente dominado por personal dependiente de la Comunidad Autónoma o de los Ayuntamientos (nueve de los doce miembros del Jurado), no satisface la garantía de objetividad e imparcialidad del Jurado configurada por los arts. 32.1 y siguientes de la Ley de expropiación forzosa, sustentada en la composición equilibrada del interés público y del particular, sin que ello pueda ser obviado por la competencia autonómica de autoorganización.

En suma, el art. 102.3 vulnera el art. 149.1.18 CE y, si se quiere, la condición básica de igualdad anudada al art. 149.1.1 CE en relación con el art. 33.1 y 3 CE. Así lo viene a reconocer el propio legislador madrileño, ya que la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2004, cuya exposición de motivos ha transcrito el Abogado del Estado en sus alegaciones, ha vuelto a esa regla de equilibrio.

c) A continuación, el Abogado del Estado pone de relieve el enorme trastorno que la declaración de nulidad del art. 102.3 de la Ley 9/1995 podría acarrear no sólo a la buena administración sino a los propios expropiados, por lo que, en la línea apuntada por la STC 254/2004, FJ 8, se está en el caso de modular la eficacia de la declaración de inconstitucionalidad del art. 102.3 de la Ley cuestionada.

Para preservar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) la declaración de inconstitucionalidad no debe alcanzar a los acuerdos firmes del justiprecio tomados por el Jurado territorial de expropiación de la Comunidad Autónoma de Madrid con una composición inconstitucional, ni a las Sentencias firmes que fijen un justiprecio, pero tampoco beneficiar a los expropiados que no hayan planteado expresamente el problema de la composición constitucional del Jurado territorial (en la línea del ATC 283/2001). Por ello, solicita la declaración de inconstitucionalidad del art. 102.3 de la Ley 9/1995, pero su consecuencia ha de ser su inaplicabilidad a los procedimientos en que se haya planteado la cuestión de inconstitucionalidad por infracción del art. 149.1.18 CE u otra regla constitucional de competencia.

10. El 16 de febrero de 2005 el Fiscal General del Estado formula las alegaciones que se sintetizan seguidamente:

a) Tras referirse al procedimiento contencioso-administrativo que ha determinado la cuestión de inconstitucionalidad y al contenido del propio Auto de planteamiento de la misma, el escrito del Fiscal General del Estado, centra el núcleo de la cuestión a debatir, al señalar que dicho Auto excluye de su planteamiento la atribución de la Presidencia del Jurado territorial de expropiación forzosa a un Magistrado, pues se trata de un extremo resuelto por las SSTC 150/1998 y 127/1999, a las que atendió la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, que realizó la correspondiente modificación del art. 102.3 de la Ley cuestionada 9/1995.

También deja constancia de que los artículos cuestionados han sido derogados por la disposición derogatoria única de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2001, de 17 de julio, del suelo, que no es aplicable al caso en que se ha planteado la cuestión.

Tras ello, recuerda las dos razones por las que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad. Por un lado, considera que la creación de un Jurado territorial de expropiación forzosa de Madrid mediante una Ley autonómica podría vulnerar la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garantizan la igual-

dad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en razón a su función de órgano resolutorio en materia de justiprecio. Por otro lado, la composición de dicho Jurado, al ser sustancialmente diferente de la del Jurado provincial de expropiación de la Ley del Estado, podría ser inconstitucional por alterar las garantías del procedimiento expropiatorio en la determinación del justiprecio.

b) A continuación, el Fiscal General del Estado insiste en el criterio que ya expuso en el trámite de admisión sobre la falta de formulación del necesario juicio de relevancia respecto del art. 103 de la Ley 9/1995 y, a la vez, sobre la carencia de relevancia de este precepto para la resolución de la causa judicial en la que se planteó la cuestión. En efecto, precisa el Fiscal General del Estado, el art. 103 no es ni siquiera aplicable para la resolución de lo que se debate en el proceso *a quo*, pues nada se discute en éste sobre la motivación o no del Acuerdo del Jurado recurrido o sobre la justificación de los criterios empleados para la valoración del inmueble. Tampoco se debate nada en la causa acerca de la notificación efectuada ni sobre el agotamiento o no de la vía administrativa por aquel Acuerdo.

En definitiva, ninguno de los argumentos que sustentan las dudas de constitucionalidad en el Auto de planteamiento es aplicable al art. 103, de modo que la Sala, al cuestionarse la legitimidad del Jurado territorial de expropiación forzosa puede considerar que es necesario cuestionar su regulación completa, pero ello es incorrecto desde la perspectiva del tipo de control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 163 CE y 35 LOTC). Por tanto, la relevancia de la cuestión se limita al art. 102 de la Ley 9/1995.

c) En cuanto a la competencia del Estado en materia de expropiación forzosa, el Fiscal General del Estado señala que el art. 149.1.18 CE le atribuye la legislación, no la legislación básica como ocurre en otras materias, invocando a la STC 37/1987, FJ 6, en apoyo de esta necesaria precisión.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) reconoce a la Comunidad, entre sus competencias ejecutivas, la relativa a «la potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid» (art. 36 EAM).

Sobre esta competencia se desarrolla la capacidad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, esto es, la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección (art. 34.3 EAM).

También hay que tener en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la competencia de las Comunidades Autónomas para la fijación de concretas causas de expropiación en el ámbito de sus competencias exclusivas [SSTC 37/1987, FJ 6; 17/1990, FJ 10; 61/1997, FJ 17 f), y 164/2001, FJ 36].

La Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, según su preámbulo, señala seguidamente el Fiscal General del Estado, regula la organización administrativa necesaria para ejercer la potestad expropiatoria, que comprende todos los órganos administrativos que intervienen en la misma, incluido el órgano que concluye en la vía administrativa la determinación del justiprecio. Las garantías que corresponden a la legislación estatal se consideran respetadas con la indicación de que hay que atenerse a los criterios de valoración de las leyes generales.

La doctrina del Tribunal Constitucional, precisamente, ha mantenido de forma constante que la competencia

exclusiva del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa se materializa en el ámbito de las garantías de la expropiación (SSTC 37/1987, FJ 6; 61/1997, FJ 31; y 164/2001, FJ 38). Uno de los aspectos en que se refuerza la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las garantías expropiatorias es cuando esa garantía tiene, además, relación con el trato igual de todos los ciudadanos del Estado en relación con esa garantía (SSTC 61/1997, FJ 19; y 164/2001, FJ 38).

La propia doctrina constitucional ha insistido en la importante relación existente entre el instituto expropiatorio y sus garantías y el art. 33.3 de la Constitución, poniendo de relieve la importancia que dichas garantías tienen en relación con dos aspectos que se regulan en dicho art. 33.3: el derecho a percibir la «correspondiente indemnización» en caso de expropiación y la garantía del procedimiento expropiatorio, es decir, la garantía de que aquélla se realice conforme a lo dispuesto en las leyes.

El Fiscal General del Estado indica la conexión existente entre el Jurado territorial de expropiación forzosa y la doble garantía señalada, pues aquél es el órgano que decide, poniendo fin a la vía administrativa, sobre el justiprecio del bien expropiado. En cuanto a la primera garantía, la de la correspondiente indemnización, es necesario el establecimiento de unos criterios objetivos para la valoración de lo expropiado y también el establecimiento de un órgano independiente que adopte la decisión final. En cuanto a la garantía del procedimiento expropiatorio, que comprende los trámites necesarios para la determinación de la indemnización, dicho órgano es también necesario que se configure con independencia y objetividad y que ello se materialice en su composición.

A ello se dirige la Ley estatal de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, como se deriva de la lectura de su exposición de motivos, que también transcribe en parte. La concreta regulación en ella de la institución de los Jurados Provinciales de Expropiación configura un órgano independiente de la Administración expropiante, único para cada territorio, colegiado, permanente e integrado por personas con conocimientos apropiados para la función que se les confiere.

Todas estas consideraciones llevan a concluir que el órgano que resuelve definitivamente en la vía administrativa el importe de la indemnización forma parte del sistema de garantías de la expropiación forzosa. La cuestión planteada impone resolver si el órgano autonómico creado por la Ley 9/1995 responde a las exigencias que han de satisfacer estos órganos según la legislación estatal, pues es el Estado quien dispone de la competencia para establecer las garantías que se han expuesto (art. 149.1.18 CE). En este sentido, señala el Fiscal General del Estado que la creación de órganos autonómicos para desempeñar esta función respecto de las expropiaciones efectuadas por la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos de su territorio, hace que los mismos concurren con los jurados provinciales de expropiación para los bienes y derechos expropiados por la Administración del Estado.

El Fiscal concluye su razonamiento señalando que, si bien pudiera derivarse de lo dicho que la regulación legal del órgano que decide en vía administrativa sobre la indemnización expropiatoria corresponde en exclusiva al Estado, sin embargo, puesto que la decisión expropiatoria corresponde a la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia, la creación de un Jurado Territorial para estos fines no lesiona la competencia estatal.

d) Sin embargo, sí resulta necesario abordar la composición de dicho Jurado territorial, como se hace en el Auto de planteamiento de la cuestión.

En dicho Auto se evidencia que la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa difiere cualitativamente en forma notable de la propia de los Jurados Provinciales de Expropiación, regulada en la Ley de 16 de diciembre de 1954. Señala el Ministerio Fiscal que, sobre su composición no resulta necesario añadir más comentarios a lo que ya resulta de la transcripción de su exposición de motivos, que hizo anteriormente. Pero sí le interesa poner de relieve que el art. 33.1 LEF dispone que:

«Para que los Jurados de Expropiación puedan válidamente constituirse y adoptar acuerdos será precisa, en primera convocatoria, la asistencia de todos sus miembros, y en segunda, la del Presidente y dos Vocales, uno de los cuales será el mencionado en el apartado a) o en el b) del artículo anterior, y el otro el del apartado c) o el d) de dicho artículo».

Extrae el Ministerio Fiscal de este precepto que se trata de un número impar de miembros, que el Presidente es, por profesión, una figura esencialmente independiente y buscadora de la justicia y que los vocales mantienen un equilibrio al estar seleccionados de forma que dos de ellos tenderán a satisfacer los intereses de la Administración y otros dos el del expropiado, y además uno de cada grupo es letrado y el otro técnico.

No se observa este equilibrio en la composición del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa cuya constitucionalidad se cuestiona. El Presidente es un jurista independiente, pero los vocales son nueve, lo que determina un número par de miembros. De los nueve vocales, cinco pertenecen a la Comunidad de Madrid (un letrado y cuatro técnicos facultativos), dos técnicos facultativos que elige la Federación Madrileña de Municipios y dos profesionales libres. Se prevé la incorporación de un representante del municipio expropiante en caso de que se trate de este supuesto. En consecuencia, hay siete vocales (de diez) que, por su profesión, tienden a velar por los intereses de la Administración y sólo dos que se inclinan por los intereses del expropiado, desatendiendo así el equilibrio buscado por la Ley estatal.

A continuación, se señala que la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid ha modificado la composición del Jurado territorial con una composición mucho más similar a la Ley de expropiación forzosa.

El Fiscal General del Estado termina su alegato pidiendo que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 102.3 de la Ley 9/1995 pero únicamente respecto de los apartados a) y b) de dicho apartado 3, por no respetar su composición el equilibrio impuesto en la Ley de expropiación forzosa. El resto del artículo no se cuestiona.

11. El día 17 de febrero de 2005 se registra en el Tribunal un escrito del Letrado de la Comunidad de Madrid que, en la representación que ostenta, comparece en el proceso y formula alegaciones:

a) En primer lugar, el Letrado de la Comunidad de Madrid sostiene que la Ley cuestionada no incurre en inconstitucionalidad alguna en lo relativo al establecimiento de un Jurado Territorial de Expropiación, pese a la competencia que el Estado tiene atribuida en materia de «expropiación forzosa». Según aquél, no se produce la vulneración de los arts. 149.1.1 y 18 CE que se plantea en el Auto de formalización de la cuestión de inconstitucionalidad.



En cuanto a la primera de estas posibles infracciones constitucionales, debe ser rechazada, pues la doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado que la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales no exige un tratamiento jurídico uniforme de los mismos para todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado (STC 150/1990). La igualdad de las posiciones jurídicas de los ciudadanos se quebraría si se les aplicase la legislación de expropiación forzosa de forma desigual pero ello no se produce cuando los criterios de valoración que aplica el órgano de expropiación están reglados por la normativa estatal.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que las garantías expropiatorias son tres: la necesidad de la existencia de una causa pública o interés social; una contraprestación económica; y una realización procedimental conforme a las Leyes (SSTC 37/1987, 67/1988, 6/1991, 149/1991 y 164/2001).

El Jurado territorial ha sido creado por una norma con rango legal y su atención está sometida a la Ley, singularmente a los criterios valorativos dictados por el Estado en ejercicio de su competencia y, como no podía ser menos, al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La competencia de autoorganización de las Comunidades Autónomas debe ser reconocida en la regulación de este órgano, como ya hizo el Tribunal Constitucional en lo relativo a los órganos colegiados en su STC 50/1999, de modo que la regulación que compete establecer al Estado al regular la composición y funcionamiento de aquéllas no puede producir un vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas.

En concreto, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan crear órganos propios de fijación del justiprecio aparece en la doctrina constitucional, permitiendo a aquéllas regular los aspectos organizativos y también los aspectos legitimadores de la expropiación o *causa expropiandi* cuando lo exija la utilidad pública o el interés social vinculado al ejercicio de su propias competencias (SSTC 37/1987, 17/1990 y 61/1997). Conviene tener en cuenta, según el Letrado de la Comunidad de Madrid, esta última Sentencia 61/1997, pues establece la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de expropiación, correspondiendo a éstas la determinación de los supuestos en que procede la aplicación del instituto expropiatorio y su adaptación a sus especificidades autoorganizativas y al Estado las garantías procedimentales generales, garantías procedimentales que deben interpretarse según lo que, respecto del procedimiento administrativo común, dejó dicha la STC 227/1988 y que conlleva reservar al Estado el establecimiento de la estructura general del iter procedimental, los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos y, señaladamente, las garantías de los particulares en el seno del procedimiento.

A continuación señala el Letrado de la Comunidad Autónoma que las Comunidades de Andalucía, Asturias, Cataluña, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Galicia, han establecido sus propios órganos de expropiación, sin que el Gobierno de la Nación haya impugnado las correspondientes normas (salvo en el caso de Castilla y León, pero por causa distinta). También alude a que el Consejo de Estado (dictamen núm. 2238, de 8 de mayo de 1997) consideró plenamente constitucional el proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Jurado territorial, admitiendo el establecimiento de esta modalidad organizativa.

b) En lo relativo a la composición del Jurado territorial, que analiza a continuación, el Letrado de la Comunidad de Madrid tampoco encuentra inconstitucionalidad alguna.

El Auto de planteamiento de la cuestión sustenta la inconstitucionalidad de la regulación del Jurado Territorial de Expropiación en el hecho de que su composición se aparta de la prevista en el art. 32 de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, pues el legislador estatal considera a los Jurados Provinciales como una garantía esencial del procedimiento expropiatorio.

El Letrado de la Comunidad de Madrid se opone a este criterio, pues, de un lado, ello excedería de los límites del procedimiento, entrando de lleno en el ámbito de la autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Y, de otro, por la propia imposibilidad de que el legislador de 1954 tuviera presente la existencia de Comunidades Autónomas. La propia composición de estos Jurados Provinciales (que contaban con un vocal de la Organización sindical, que pasó a ser un vocal de las Cámaras Agrarias o de las Cámaras de la Propiedad, instituciones éstas que no pueden mantener tampoco hoy las funciones asignadas), resulta obsoleta y es imposible aplicar su composición a las Comunidades Autónomas.

Frente a ello, el Jurado territorial destaca por la incorporación de técnicos, avalando así la mayor objetividad de sus valoraciones. Desde esta perspectiva, la crítica que el Auto de promoción realiza a estos vocales técnicos no está avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Tampoco se comparte la crítica que realiza el Auto de planteamiento al Jurado territorial por no conciliar en su composición los intereses de la Administración expropiante y de los propietarios expropiados, puesto que los que asumirán estos últimos intereses (el Notario y el vocal representante de la Cámara de la Propiedad) no realizan adecuadamente esa representación. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 2 de febrero de 1990) no ha considerado que los defectos en la constitución de los Jurados provinciales constituyan un vicio sustancial.

En definitiva, lo realmente importante para que no se produzca la inconstitucionalidad por los motivos expuestos en el Auto es la objetivización de las valoraciones y ello ya se encuentra recogido en la vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, convirtiendo en totalmente inoperativo el órgano de valoración diseñado por la Ley de 1954, siendo más adecuada la composición del Jurado territorial, por la acentuación del nivel técnico de sus componentes y porque la proporción existente en su seno de los vocales dependientes de la Administración (45,45 por ciento en la Ley autonómica frente al 40 por ciento en la Ley estatal) no conlleva un desequilibrio sustancial, según reconoció la propia Sala cuestionante, Sección Cuarta (Sentencia 725, de 6 de julio de 1998).

Por todo ello, el Letrado de la Comunidad de Madrid suplica al Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados. Mediante otrosí, solicita la acumulación de las demás cuestiones planteadas por el órgano judicial cuestionante con la planteada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (núm. de registro 571-2004).

12. El 22 de febrero de 2005 comparece en el proceso el Letrado de la Asamblea de Madrid, en la representación que ostenta, y formula las siguientes alegaciones:

La cuestión de inconstitucionalidad se plantea por la posible vulneración competencial de los arts. 149.1,

números 1 y 18 CE por parte de la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid. Lo que con ello se está afirmando es que, admitida la competencia autonómica para la determinación de la composición del Jurado territorial de expropiación, dicha competencia sólo se posee si se ejercita en un determinado sentido y se pierde si se utiliza en otro. Y el parámetro de constitucionalidad que se esgrime no es ningún precepto constitucional sino una simple disposición legal preconstitucional contenida en la Ley de expropiación forzosa de 1954; e incluso más, se esgrimen como elemento de enjuiciamiento definitivo los principios considerados inspiradores de la precitada Ley estatal.

Este planteamiento no es admisible en sede constitucional. No puede sustentar una invasión competencial lo que no es más que un prejuicio sobre la imparcialidad de un órgano integrado mayoritariamente por funcionarios, ofreciendo como elemento de contraste una regulación preconstitucional de otro órgano del que se dice ser más imparcial por ofrecer una composición paritaria entre funcionarios y particulares.

La imparcialidad y objetividad de un órgano administrativo se consigue con la formación profesionalidad de los funcionarios y con la debida observancia de las normas procesales y sustantivas, bajo el control de los Tribunales.

Por ello, se considera que la cuestión carece de relevancia constitucional y no vulnera las competencias del Estado, adhiriéndose a los argumentos del Gobierno de la Comunidad en caso de no estimarse el alegato realizado.

Pide, en consecuencia, que se declare la constitucionalidad de la Ley 9/1995. Mediante otrosí, solicita la acumulación de esta cuestión a las planteadas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (núm. 571-2004), por la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (núms. 3554-2003 y 3255-2003).

13. Por providencia de la Sección Segunda de 25 de febrero de 2005 se acuerda conceder un plazo de diez días a las representaciones procesales del Estado, del Gobierno y de la Asamblea de Madrid y al Fiscal General del Estado para que aleguen sobre la pertinencia de acumulación a la presente cuestión de las registradas con los núms. 3254-2003, 3255-2003 y 571-2004.

14. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 3 de marzo de 2005, se muestra favorable a la acumulación solicitada.

15. Lo propio manifiesta, con fecha 10 de marzo de 2005, el Letrado de la Asamblea de Madrid.

16. En iguales términos se pronuncia el Letrado del Gobierno de la Comunidad el día 16 de marzo de 2005, si bien precisa que en la cuestión 571/2004 sólo se objeta la composición del Jurado Territorial de expropiación, sin que ello impida la acumulación.

17. El Fiscal General del Estado, con fecha 17 de marzo de 2005, también se muestra partidario de la acumulación.

18. El Pleno no se pronunció sobre la petición de acumulación planteada, y, por providencia de 25 de julio de 2006, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de

Madrid cuestiona la constitucionalidad de los arts. 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, en la redacción dada por la Ley 20/1997, de 15 de julio, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 18 de la Constitución.

Los preceptos legales cuestionados regulan determinados aspectos del Jurado territorial de expropiación forzosa, órgano administrativo de la Comunidad de Madrid que tiene atribuida la competencia de fijación del justo precio en las expropiaciones en las que la Administración expropiante sea la Comunidad de Madrid o un municipio de su territorio. En concreto, el art. 102 de la Ley 9/1995 regula la competencia y composición del Jurado territorial de expropiación forzosa, mientras que el art. 103 de dicha Ley establece los requisitos que deben satisfacer la motivación y notificación de los acuerdos que adopte el Jurado autonómico.

En cuanto a los motivos de posible inconstitucionalidad (infracción de las competencias exclusivas del Estado fijadas en las reglas 1 y 18 del art. 149.1 CE), el órgano judicial razona, en primer lugar, que la Comunidad de Madrid carece de competencia para regular dicho órgano administrativo, ya que corresponde al Estado la competencia en materia de «legislación sobre expropiación forzosa» (ex art. 149.1.18 CE), que es la que habilitaría para hacerlo.

El órgano judicial *a quo* considera, como segunda duda de inconstitucionalidad, que los preceptos legales cuestionados serían inconstitucionales, asimismo, al no respetar el sistema de garantías mínimas del derecho de propiedad cuando este derecho fundamental resulta afectado por la expropiación forzosa. Considera que dicho sistema de garantías está contenido en la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal tiene cobertura en el art. 149.1.18 CE («legislación de expropiación forzosa») o en el artículo 149.1.1 CE, en relación con el art. 33.1 y 33.3 CE, en cuanto regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad suscita la misma duda sobre los arts. 102 y 103 de la Ley 9/1995, en la redacción dada a éstos por la Ley 20/1997, de 15 de julio (aunque no se precise claramente así, en el Auto de planteamiento no existe duda al respecto, pues, como señala el Abogado del Estado, así se desprende del fundamento jurídico 3 del propio Auto).

Debemos poner de manifiesto, ante todo, que los preceptos cuestionados han experimentado sucesivas modificaciones sobrevenidas a través de las correspondientes leyes posteriores de la Comunidad de Madrid. Así, la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modificó el art. 102.3 a), atribuyendo la Presidencia del Jurado territorial de expropiación a «un jurista de reconocida competencia», en lugar de encomendársela a un «Magistrado» que la ostentaba en la normativa anterior, ajustando así la misma a nuestra doctrina constitucional (STC 150/1998, de 2 de julio). Tras ello, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, deroga los arts. 102 y 103 de la Ley 9/1995 y regula en sus arts. 240 y 241, respectivamente, una nueva composición del Jurado territorial de expropiación y el régimen de motivación y notificación de sus resoluciones. Por último, la Ley 2/2004, de 31 de



mayo, de medidas fiscales y administrativas, modifica el antes citado art. 240, en su apartado 4, relativo a los vocales que integran aquel órgano administrativo.

Estas modificaciones de los preceptos cuestionados no conllevan, como es sabido, la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión. En efecto, «a diferencia de lo que, por regla general, acontece en los recursos de inconstitucionalidad, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable al proceso *a quo* y que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (SSTC 199/1987, FJ 3; 174/1998, FJ 1; AATC 438/1990, 43/1995, 57/1999)» (ATC 22/2000, de 18 de enero, FJ 2).

La aplicación de esta doctrina al presente caso supone que, efectivamente, debemos considerar si los arts. 102 y 103 de la Ley 9/1995, en la redacción que les dio la Ley 20/1997, vulneran o no los preceptos constitucionales a que se refiere el Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad, pues era esta última Ley la que regulaba la composición y el sistema de decisiones del Jurado territorial de expropiación forzosa en el momento en que éste adoptó el Acuerdo de fecha 28 de abril de 1999 que fue impugnado en el proceso *a quo* y la aplicable en el proceso de que dimana esta cuestión.

Despejada esta primera cuestión, debemos aún realizar otras puntualizaciones de orden procesal, antes de entrar en el examen del fondo de la cuestión que se nos plantea.

3. Es pertinente recordar, desde la perspectiva del juicio de relevancia, que, como hemos repetido reiteradamente, «la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de la Ley», sino un control concreto en el que resulta obligado «extremar las garantías destinadas a impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza, como sería, por ejemplo, ... utilizarla para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que la cuestión se sustancia (STC 64/2003, FJ 5)» (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 2).

La formulación correcta del juicio de relevancia evita este planteamiento indebido de la cuestión de inconstitucionalidad y «constituye una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, pues, en la medida que garantiza una interrelación necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3) entre el fallo del proceso *a quo* y la validez de la norma, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley» (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 2).

En este caso es necesario delimitar algunos aspectos en relación con el juicio de relevancia. Hay que partir, para ello, de que en el proceso *a quo* la parte demandante ha impugnado el Acuerdo del Jurado territorial de expropiación forzosa de 28 de abril de 1999, empleando, entre otros argumentos, el de que el Jurado territorial tiene una composición que emana del Decreto del Consejo de Gobierno 71/1997, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Jurado territorial de expropiación forzosa y que dicho Decreto sería inconstitucional por infringir el art. 149.1.18 CE, que reserva al Estado «la legislación» en materia de expropiación forzosa. Por ello, según la demanda del proceso *a quo*, habría que atenerse a lo regulado al

efecto por la Ley de expropiación forzosa de 1954 (fundamento primero de la demanda). También se aduce complementariamente en la misma demanda que la composición concreta del Jurado territorial no respeta la debida garantía de imparcialidad por la elevada representación en el mismo de funcionarios de la Comunidad de Madrid (fundamento segundo).

A todo ello se refiere expresamente el primero de los «hechos» del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, de modo que el órgano judicial cuestionante razona en dicho Auto que la validez del Acuerdo impugnado depende de la constitucionalidad del Decreto 71/1997, que regula la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa, desarrollando de los arts. 102 y 103 de la Ley 9/1995, en la redacción que a estos preceptos de la Ley 20/1997, lo que impone, a su vez, plantearse la constitucionalidad de la propia Ley 20/1997.

Precisado lo anterior, hay que hacer dos puntualizaciones desde la perspectiva de la apreciación de la consistencia del juicio de relevancia:

a) La primera, que, como bien señala el Ministerio Fiscal, ni en el debate que se realiza en el proceso *a quo*, ni tampoco en el Auto de promoción de la cuestión, presenta relevancia para valorar la validez de los acuerdos del Jurado de expropiación forzosa el art. 103 de la Ley 9/1995, que regula el régimen de motivación y notificación de los acuerdos del Jurado. En efecto la inconstitucionalidad se sustenta tanto en la demanda del proceso *a quo* como en el Auto de planteamiento en la incompetencia constitucional de la Comunidad de Madrid para regular la composición de dicho Jurado y en la composición misma del citado Jurado autonómico, que quebraría las garantías expropiatorias establecidas en la Ley de expropiación forzosa, pero no en el señalado régimen decisorio.

Por tanto, hemos de confirmar el criterio del Ministerio Fiscal de que de los dos preceptos legales que se cuestionan sólo es relevante para la resolución del proceso *a quo* el art. 102, por lo que, por consecuencia, debemos inadmitir el planteamiento de la cuestión respecto del art. 103.

b) El Auto de planteamiento de la cuestión también precisa que la duda de inconstitucionalidad no se fundamenta en que la presidencia del Jurado territorial de expropiación forzosa se hubiera atribuido a un Magistrado y ello hubiera sido declarado inconstitucional (STC 150/1998), sino en el argumento de la carencia de competencia de la Comunidad de Madrid para regular la composición de aquél (primera duda de inconstitucionalidad) y en la quiebra de las garantías de la institución expropiatoria como consecuencia de su composición concreta en relación con la Ley estatal (segunda duda de inconstitucionalidad). De modo que el Auto concluye que no sería aplicable a este caso la doctrina del ATC 283/2001, de 31 de octubre, que inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad que sustentaba su planteamiento en la aludida presidencia de un Jurado de esta naturaleza por un miembro del Poder Judicial.

En lo atinente a este planteamiento, hemos de indicar que, efectivamente, la cuestión de inconstitucionalidad es relevante, pues la duda de constitucionalidad que se plantea en ella se sustenta en motivos de inconstitucionalidad que son diferentes a los que se nos suscitaron en el caso resuelto por el ATC 283/2001.

4. Despejadas las cuestiones de índole procesal, podemos ya iniciar el examen de los motivos de inconstitucionalidad que se nos plantean respecto del art. 102 de

la Ley 9/1995, en la redacción dada por la Ley 20/1997. Este precepto dispone lo siguiente:

«1. El Jurado Territorial de Expropiación Forzosa es el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid especializado en materia de expropiación forzosa. Está adscrito a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que le facilita toda la infraestructura administrativa para su adecuado funcionamiento, y actúa en el cumplimiento de sus funciones con plena autonomía funcional.

2. El Jurado actúa con competencia resolutoria definitiva poniendo sus actos fin a la vía administrativa, para la fijación del justo precio en las expropiaciones, cuando la Administración expropiante sea la de la Comunidad de Madrid o uno de los Municipios situados en el territorio de ésta. El Jurado dispondrá de un plazo máximo de tres meses para la adopción de acuerdos, a contar desde el día siguiente al del registro de entrada del expediente completo.

3. El Jurado de Expropiación Forzosa se compone de los siguientes miembros, designados por el Consejo de Gobierno

a) Presidente: un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, elegido por dicho Tribunal.

b) Vocales:

Un Letrado de la Comunidad de Madrid designado por el Consejo de Gobierno.

Cuatro técnicos facultativos superiores al servicio de la Comunidad de Madrid, dependiendo de la naturaleza del bien objeto de la expropiación.

Dos técnicos facultativos elegidos por la Federación Madrileña de Municipios.

Dos profesionales libres colegiados en representación de los Colegios Oficiales de Arquitectos o Ingenieros Superiores, dependiendo de la naturaleza de los bienes o derechos a expropiar.

Cuando se trate de expropiaciones municipales, un representante de la Corporación local de que se trate.

c) Secretario: actuará como Secretario del Jurado un funcionario de la Comunidad de Madrid y perteneciente al Cuerpo de Técnicos Superiores Rama Jurídica.

4. Podrá actuar de Ponentes a los efectos de la preparación de las propuestas de acuerdo o dictamen e interviniendo en las deliberaciones del Jurado con voz, pero sin voto, cualesquiera funcionarios técnicos facultativos al servicio de la Comunidad de Madrid o de los Ayuntamientos.

5. El Jurado podrá reunirse en pleno o por secciones.

6. Reglamentariamente se determinará y concretará la organización y el funcionamiento del Jurado».

Como ha quedado expuesto, la Sección que eleva la cuestión considera que este precepto legal puede incurrir en inconstitucionalidad, por vulneración de los números 1 y 18 del art. 149.1 de la Constitución. El Auto de planteamiento apoya este planteamiento, en primer lugar, en la apreciación de que la Comunidad de Madrid carece de competencia para regular cualquier aspecto de la institución de expropiación forzosa, pues su regulación com-

pleta corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE, que le atribuye toda la «legislación sobre expropiación forzosa».

El órgano judicial sostiene también que aunque aceptásemos que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular un Jurado territorial de expropiación forzosa, como órgano administrativo encargado de asignar el justiprecio correspondiente en las expropiaciones, el art. 102 reproducido también incurriría en inconstitucionalidad. Desde esta segunda perspectiva el vicio de inconstitucionalidad se produciría como consecuencia de que la norma autonómica, al establecer la composición concreta del Jurado territorial de expropiación forzosa, ha desconocido los criterios de equilibrio entre los intereses públicos y privados que se encuentran recogidos en la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y que constituirían parte esencial del sistema de garantías del derecho fundamental de propiedad cuando resulta afectado por la institución expropiatoria (art. 33.3 CE), sistema de garantías respecto de las que el Estado ostenta competencias, al amparo de las reglas 1 y 18 del art. 149.1 de la Constitución.

5. La primera duda que se suscita en el Auto de planteamiento sostiene la inconstitucionalidad del precepto cuestionado razonando la incompetencia de la Comunidad de Madrid para regular un Jurado territorial de expropiación forzosa como órgano administrativo de aquélla encargado de asignar el justiprecio correspondiente en las expropiaciones que realicen dicha Comunidad y los entes locales de su territorio, toda vez que dicha competencia correspondería al Estado, en virtud de la competencia exclusiva en materia de legislación de expropiación forzosa, ex art. 149.1.18 CE.

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de expropiación forzosa está reconocida en el art. 36.1 b) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM), que le atribuye «la potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid».

En todo caso, antes de pronunciarnos sobre esta primera duda de inconstitucionalidad, conviene recordar los aspectos más significativos de nuestra doctrina respecto del reparto de competencias que, en relación con la institución de la expropiación forzosa, se contiene en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía:

a) Respecto de las competencias del Estado, hay que tener en cuenta lo siguiente:

«Como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, la expropiación forzosa, además de ser un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social (Sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 13), constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 de la Constitución). Como tal, es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria –incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la

expropiación forzosa una institución unitaria— en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).»

b) En cuanto a las competencias de las Comunidades Autónomas, hemos manifestado:

«Ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropiandi son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales» (STC 37/1987, FJ 6).»

En definitiva, en esta misma Sentencia señalamos que «no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual

los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados» (STC 37/1987, FJ 6).

c) El aspecto concreto que ahora se examina, esto es, la posibilidad de establecimiento por las Comunidades Autónomas de órganos de fijación del justiprecio en las expropiaciones correspondientes a las áreas materiales que sean de su competencia, también la contemplamos en la misma Sentencia, subrayando que «las consideraciones que preceden permiten afirmar ya sin dificultad que el art. 15.1.2 EAA atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria», matizando que dicha «atribución [es] innecesaria, por lo demás, pues ya está incluida en la competencia autonómica de autoorganización», de modo 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» (STC 37/1987, FJ 6).

Este criterio lo hemos reiterado con posterioridad, afirmando que la competencia estatal respecto de la «legislación sobre expropiación forzosa» (art. 149.1.18 CE) es una 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 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, causas expropiandi que den lugar a la concreción y aplicación de la normativa del Estado (STC 37/1987, FFJJ 6 y 10 y, en términos análogos, STC 186/1993, FJ 2)» (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 4).

6. Aplicando esta doctrina al presente supuesto, resulta constitucional que la Comunidad de Madrid haya regulado mediante Ley el establecimiento de un Jurado territorial autonómico de expropiación con la función de asignar en vía administrativa los justiprecios que en cada caso correspondan en las expropiaciones que realicen aquélla, en las diversas áreas materiales de su competencia, o los entes locales ubicados en el territorio de la Comunidad. 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». Por lo demás, el hecho de que la regulación cuestionada se haya realizado mediante norma legal, ningún reparo supone a lo indicado, «habida cuenta de la inexistencia en nuestro sistema de producción normativa de un principio de reserva reglamentaria» (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2, con cita de las SSTC 5/1981, de 13 de febrero, y 18/1982, de 4 de mayo).



Por último, y en lo relativo a la competencia de la Comunidad de Madrid para hacer extensiva la aplicabilidad del precepto cuestionado a las expropiaciones que realicen los entes locales ubicados en su territorio, tampoco se manifiesta óbice alguno, pues, como apunta el Abogado del Estado, la Comunidad de Madrid dispone de competencias normativas y de ejecución en materia de «régimen local» (art. 27.1 EAM).

Por todo lo expuesto, podemos concluir que la Comunidad de Madrid no ha incurrido en incompetencia al regular un Jurado territorial de expropiación forzosa en el art. 102 de la Ley 9/1995, lo que supone rechazar el primer motivo de inconstitucionalidad planteado por la Sala *a quo*.

7. Procede examinar ahora la segunda duda de constitucionalidad que se suscita.

Para la Sección que plantea la cuestión, el apartado 3 del art. 102 de la Ley 9/1995 vulnera las competencias estatales recogidas en el art. 149.1.1 y 18 CE como consecuencia de la composición concreta que da a los Jurados territoriales de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid. La infracción constitucional se deriva de que dicha composición ignora el equilibrio de intereses que se encuentran representados en el órgano encargado de fijar el justiprecio diseñado por la Ley estatal de expropiación forzosa (Jurado provincial de expropiación), pues el art. 32 de dicha Ley integra en dicho órgano, además de a un Magistrado del Poder Judicial, que ostenta la presidencia, a dos funcionarios, que representan los intereses públicos, y a otros dos representantes de los intereses privados. Por el contrario, el art. 102.3 cuestionado incluye (además del Presidente, cuya condición de Magistrado no se incluye en el objeto de la cuestión) a siete u ocho vocales, según los casos, representantes de los intereses públicos y a sólo dos de los privados. Este desequilibrio, según el Auto de promoción, afecta de modo sustancial a las garantías expropiatorias que, según la doctrina constitucional, corresponde establecer al Estado (ex art. 149.1.18 CE) e infringe las condiciones que garantizan la igualdad de los españoles en relación con sus derechos y deberes constitucionales (ex art. 149.1.1 CE).

El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado también sostienen la inconstitucionalidad del expresado art. 102.3, pues creen que el desequilibrio existente en la representación de intereses en el seno de órgano autonómico, en claro favor del interés público expropiatorio, se aparta claramente del modelo fijado en la Ley de expropiación forzosa por lo que invade las competencias del Estado en materia de legislación expropiatoria (art. 149.1.18 CE) y quebranta una condición básica de igualdad de los españoles en el derecho a la indemnización expropiatoria (art. 149.1.1, en relación con el art. 33, apartados 1 y 3 CE).

El Letrado del Gobierno de la Comunidad de Madrid y el de la Asamblea de la misma sostienen que la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa no incurre en la inconstitucionalidad que se le atribuye. Y ello no sólo porque la preconstitucionalidad de la Ley de expropiación forzosa determina una composición de aquel órgano que incluye a representantes de las cámaras agrarias –en aquel momento, de la Organización Sindical– o de las cámaras de la propiedad, representación que resulta obsoleta e inadecuada hoy para las Comunidades Autónomas, sino porque, en puridad, tampoco responden a la representación de intereses que se señala. Por el contrario, la dimensión más administrativa del órgano cuestionado, en razón a la condición de funcionarios de

buena parte de sus miembros refuerza su carácter técnico, siendo garantía de objetividad.

8. Una vez expuestos los fundamentos de posible inconstitucionalidad planteados respecto del art. 102.3 y los razonamientos de las partes comparecidas en defensa de sus respectivas posiciones procede, ante todo, encuadrar el precepto en la materia correspondiente del sistema constitucional de competencias, toda vez que los reproches que se plantean se conectan con la vulneración de dicho sistema competencial.

El art. 102 de la Ley 9/1995, en la redacción dada por la Ley 20/1997, define al Jurado territorial de expropiación forzosa que es, según declara su apartado 1, «el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid especializado en materia de expropiación forzosa», atribuyéndole su apartado 2 «la fijación del justo precio en las expropiaciones».

Comenzando el análisis por la posible vulneración de la competencia estatal en materia de legislación expropiatoria (art. 149.1.18 CE), por su mayor especificidad, y habida cuenta de que dicho art. 149.1.18 CE incluye otras habilitaciones competenciales diferenciadas, tanto en su alcance material como en su intensidad, procede que determinemos cuál sea el segmento material, de los relacionados en la citada cláusula competencial, en el que el artículo cuestionado se incardina.

Al rechazar la primera duda de inconstitucionalidad planteada en esta cuestión hemos dejado sentado que las Comunidades Autónomas no están obligadas a servirse de los Jurados provinciales de expropiación regulados en la Ley de expropiación forzosa de 1954 para instrumentar las expropiaciones de su competencia, sino que a tal fin pueden crear sus propios órganos. Ello equivale a señalar que la creación de estos órganos no queda cubierta por la competencia estatal relativa al establecimiento de la «legislación sobre expropiación forzosa» que se regula en el art. 149.1.18 CE.

Descartado, pues, de acuerdo con nuestra doctrina, el referido encuadramiento, es obvio que, aún con su peculiaridad, estos Jurados participan de la condición de órganos administrativos, por lo que estamos en presencia de una regulación que afecta a la «libre organización de la propia Administración autonómica» ya que ésta se refiere a «la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 135/1982, 165/1986, 13/1998 y 227/1988)» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Es decir, nos encontramos en el ámbito propio del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», encuadramiento apuntado por el Abogado del Estado y que se relaciona de modo directo con nuestra doctrina acerca de la potestad organizativa de las Comunidades Autónomas sobre este tipo de Jurados.

Precisado el encuadramiento competencial del precepto cuestionado, procede señalar que el Estado tiene atribuido el establecimiento de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) y que a la Comunidad de Madrid le corresponde el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del «régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella» (art. 27.2 EAM).

9. Dando un paso más, es necesario delimitar el alcance que tienen las precitadas habilitaciones del Estado y de la Comunidad de Madrid en lo relativo a la configuración por ésta de su propia Administración.

En relación con las competencias de las Comunidades Autónomas en esta esfera «hemos declarado que conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo (STC 165/1986, FJ 6), establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y a sensu contrario STC 13/1988)» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Respecto a la competencia del Estado, también hemos puntualizado que aquél «puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, la potestad organizatoria (autonómica) ... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Por tanto, debemos tener en cuenta esta doctrina general, junto con la que por su mayor especificidad sea aplicable al objeto de nuestro enjuiciamiento y que en su momento se expondrá.

Recordando el reproche de constitucionalidad que el Auto dirige al art. 102.3 de la Ley autonómica, hay que determinar si este precepto ha infringido el criterio básico que contendría el art. 32.1 de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y que, según aquél, se manifestaría en que el órgano autonómico encargado de fijar el justiprecio en las expropiaciones debería mantener un determinado equilibrio en su composición, de modo que sus vocales atiendan de modo proporcionado a los intereses públicos y privados que están siempre en presencia en los procedimientos expropiatorios. Dicho art. 32.1 dispone lo siguiente, tras la modificación operada por el Real Decreto 3112/1978, de 7 de diciembre:

«1. El Jurado Provincial de Expropiación, que se constituirá en cada capital de provincia, estará formado por un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el Presidente de la Audiencia correspondiente, y los siguientes cuatro Vocales:

a) Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda.

b) Un Funcionario Técnico designado por la Jefatura Provincial o Distrito correspondiente y que variará según la naturaleza del bien objeto de la expropiación. Este Funcionario será un Ingeniero Agrónomo, si se trata de fincas rústicas; un Ingeniero de Caminos, cuando se trate de aprovechamientos hidráulicos u otros bienes propios de su especialidad; un Ingeniero de Montes cuando el

principal aprovechamiento de la finca expropiada sea el forestal; un Ingeniero de Minas, en los casos de expropiación de concesiones mineras; un Arquitecto, al servicio de la Hacienda, cuando la expropiación afecte a fincas urbanas, y un Profesor Mercantil al Servicio de la Hacienda, cuando la expropiación recaiga sobre valores mobiliarios. Análogo criterio de especialidad se seguirá cuando se trate de bienes distintos a los enunciados.

c) Un representante de la Cámara Agraria Provincial cuando la expropiación se refiera a la propiedad rústica; en los demás casos un representante de la Cámara de la Propiedad Urbana, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Colegio Profesional u Organización Empresarial, según la índole de los bienes o derechos objeto de la expropiación.

d) Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente».

Pues bien, el Auto de planteamiento de la cuestión indica que, de los vocales previstos en el art. 32 de la Ley estatal, el Abogado del Estado y el funcionario técnico [apartado 1, a) y b) de dicho artículo] patentizarían los intereses públicos de la Administración expropiante, mientras que el representante de la Cámara Agraria Provincial u otros entes corporativos y el Notario [apartado 1 c) y d)] harían lo propio respecto de los intereses particulares del expropiado.

Planteada así la cuestión, y en aras a alcanzar un criterio sobre si el art. 32.1 de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 tiene el alcance, como precepto básico, que se acaba de indicar, lo primero que hemos de poner de manifiesto es que dicha Ley es anterior a la Constitución, lo que nos obliga a realizar una operación interpretativa para valorar si puede reconocerse al precepto estatal el señalado carácter básico, toda vez que es doctrina consolidada que la dimensión material de las normas básicas permite que pueda extraerse de las normas preconstitucionales (que, obviamente, no pueden atender a la exigencia de explicitación formal como normas básicas) los principios o criterios que pudieran tener tal carácter (por todas, SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6, y 1/1982, de 28 de enero, FJ 1), sirviendo, así, de parámetro de contraste con la norma objeto de la presente cuestión.

10. Partiendo de todo lo expuesto, podemos avanzar ya que el art. 32.1 de la Ley de expropiación forzosa de 1954 carece del carácter básico que le atribuye el Auto de planteamiento de la cuestión. Conviene que nos centremos en la consideración que hace el Auto de que los dos vocales relacionados en los epígrafes c) y d) del art. 32.1 de la Ley estatal representan los intereses particulares del expropiado, equilibrando, así, el peso de los otros dos vocales relacionados en los epígrafes a) y b) del mismo precepto, los cuales en su condición de Abogado del Estado y de funcionario técnico, es decir, de funcionarios de la Administración expropiante, representarían los intereses de ésta.

Dos son los argumentos principales que conducen a esta conclusión:

a) De la lectura de la exposición de motivos de la Ley de expropiación forzosa se desprende que la misma se configuró con la idea de superar la legislación precedente, que se sustentaba en el llamado sistema de peritos para la determinación del justiprecio (perito de la Administración, perito del particular y tercer perito) y que se caracterizaba por el sometimiento de «las diferencias de apreciación pericialmente establecidas a una decisión motivada

y preparada por una tercera estimación pericial». La nueva Ley pretendía sustituir dicho sistema por otro de «determinación automática del valor objetivo de la expropiación», integrando así las dos funciones pericial y judicial que se encontraban escindidas con anterioridad.

Esta idea principal no puede perderse de vista, pues es en el sistema precedente a la Ley de expropiación forzosa donde encontraban su materialización más llamativa la dualidad de intereses públicos y privados presentes en toda expropiación, intereses que se vinculaban a los correspondientes peritos y que se sustanciaban a partir del juego del tercer perito.

Pues bien, teniendo en cuenta esta idea, no cabe desconocer que la exposición de motivos de la Ley de expropiación forzosa pone el acento en la objetividad de su regulación, objetividad que se asienta en un triple eje: en un procedimiento reglado, en la determinación del justiprecio con arreglo a criterios fijados por el legislador y en la instrumentación del sistema por el Jurado provincial de expropiación.

Sin embargo, ahora procede recordar que aquella intención del legislador se materializó en un marco jurídico por completo diferente al establecido por nuestra Constitución, lo que exige que proyectemos el criterio del legislador preconstitucional sobre el sistema de categorías de reparto competencial relativo a la institución de la expropiación forzosa contenida en aquélla.

En este sentido, ya hemos visto que los dos primeros elementos del sistema (procedimiento y reglas de determinación del justiprecio) constituyen el núcleo de «la legislación sobre expropiación forzosa» que corresponde establecer al Estado (art. 149.1.18 CE).

Sobre el tercer elemento, esto es, la composición del Jurado provincial de expropiación, ciertamente, la exposición de motivos de la Ley de expropiación forzosa señala que la misma manifiesta la integración de «los intereses contrapuestos» en esta institución, esto es, «los financieros y fiscales de la Administración y patrimoniales de la propiedad privada». Sin embargo, una lectura atenta de la composición del Jurado no permite alcanzar la conclusión que se postula en el Auto de promoción, o sea, que en dicho Jurado se integran y equilibran paritariamente vocales que representan, respectivamente, el interés de la Administración expropiante y el interés del expropiado, toda vez que ese equilibrio paritario, en puridad, era el propio del sistema de peritos que fue derogado por la Ley de expropiación forzosa y que no se perpetúa en el implantado por ésta, puesto que en su art. 32.1 ningún vocal representa directamente los intereses del expropiado, ya que todos ellos son funcionarios de la Administración expropiante, de la Administración corporativa o de la función pública notarial, de manera que en sentido estricto no puede sostenerse el criterio de partida del Auto de promoción. Una cosa es que la Ley de expropiación forzosa haya pretendido incorporar al Jurado la perspectiva de la Administración corporativa, más próxima a la consideración del interés particular, aun desde la perspectiva pública que la caracteriza, y otra, muy diferente, el alcance que a ello le atribuye el Auto de promoción.

En este sentido, no puede sostenerse que el vocal precedente, según los casos, de la Cámara Agraria Provincial, de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, del Colegio profesional o de la organización empresarial [epígrafe c)], ni tampoco el Notario [epígrafe d)] representen los intereses particulares del expropiado.

Así, cuando el vocal procede de las Cámaras o del Colegio profesional a que se ha hecho referencia, es obvio que dicho vocal no representa interés particular alguno, pues los referidos entes tienen, como se ha dicho, la condición de Administración corporativa, es decir, representan intereses económicos o profesionales que en modo alguno se corresponden con la defensa de los intereses particulares y concretos de los expropiados, sino que, por el contrario, aparecen vinculados a determinados intereses públicos, aún con la expresada dimensión corporativa.

En cuanto a las Cámaras Agrarias, hemos puesto de relieve que no debe «olvidarse que se trate de corporaciones vinculadas a la Administración de las Comunidades Autónomas, no a la Administración estatal» (STC 22/1999, de 22 de febrero, FJ 2). Y lo propio ocurre respecto de las Cámaras de Comercio, que mantienen igual vinculación con las Comunidades Autónomas, salvo en cuestiones muy específicas en que pueda operar alguna competencia estatal (STC 206/2001, de 22 de octubre, FJ 5). Y en cuanto a los Colegios profesionales, hay que recordar que su existencia no se vincula directamente a los intereses de los ciudadanos, pues no existe «un derecho de los ciudadanos a crear o a que los poderes públicos creen Colegios profesionales (SSTC 89/1989, 131/1989, 139/1989 y 244/1991)», de manera que su creación responde a «la exigencia de cumplimiento de fines públicos relevantes» (STC 194/1998, de 1 de octubre, FFJJ 4 y 7).

Por tanto, la apreciación de que el vocal procedente de cualquiera de estas corporaciones de Derecho público represente directamente los intereses de los expropiados, en oposición a los dos primeros vocales, antes aludidos, que representarían los intereses públicos por su vinculación a la Administración expropiante, no se compadece con la naturaleza de aquellas corporaciones. En definitiva, aunque el cumplimiento de los fines públicos relevantes que estas corporaciones representan se realice a partir de la defensa de intereses profesionales o económicos de carácter particular, y a ello quiere aludir, sin duda, la exposición de motivos de la Ley de expropiación forzosa, dicha defensa no se identifica con la de los intereses del expropiado ni, por ello, supone o exige un equilibrio de representación de dichos intereses con los de la Administración expropiante en el seno del órgano colegiado que examinamos.

Otro tanto se manifiesta respecto del notario, cuarto vocal previsto en el art. 32.1 de la Ley de expropiación forzosa, ya que «la función pública notarial incorpora, pues, un juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público, y cabe afirmar, por ello, que el deber del Notario de velar por la legalidad forma parte de su función como fedatario público» (STC 207/1999, de 11 de noviembre, FJ 8), de manera que la expresada función está vinculada, simplemente, al cumplimiento de la legalidad.

Por tanto, en una primera aproximación, podemos concluir que la composición del Jurado de expropiación no tiene la dimensión básica de integración y equilibrio de intereses que le atribuye el Auto de promoción de la cuestión.

b) De otro lado, la reflexión anterior no puede olvidar otro aspecto sustancial, dado el carácter preconstitucional de la Ley de expropiación forzosa. Nos referimos a que la operación de deducir bases normativas de la legislación preconstitucional ha de realizarse con suma cautela y teniendo siempre presentes las categorías contenidas en la Constitución respecto del reparto



constitucional y el alcance de las mismas. Ello nos obliga a profundizar aún más en la composición del Jurado desde esta perspectiva.

Como antes adelantamos, la regulación en el art. 32.1 de la Ley de expropiación forzosa del órgano determinante del justiprecio se incardina en el ámbito de la organización administrativa encargada de la aplicación de la legislación de expropiación forzosa, esto es, en la esfera del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», ámbito éste sobre el cual el Estado ha asumido la competencia para el establecimiento de «las bases», y ello con la finalidad de garantizar a los ciudadanos un «tratamiento común» ante todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

Pues bien, en lo relativo al alcance que pueden tener los criterios normativos que el Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas en una materia tan relevante para el principio de autonomía como lo es la organización administrativa de aquéllas, «no debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Llegados a este punto, hay que tener en cuenta que el legislador postconstitucional ha establecido la normativa básica a que debe sujetarse la organización de las Administraciones públicas, la cual se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Pues bien, dicha Ley establece con carácter general, en cuanto a la «creación de órganos administrativos», que «corresponde a cada Administración pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios derivadas de las especialidades de su organización» (art. 11.1), sometiendo dicha creación a determinados requisitos.

Ciñéndonos aún más a la cuestión que aquí nos ocupa, hay que examinar el marco jurídico de carácter básico de los órganos colegiados, que está regulado en el capítulo II, del título II de dicha Ley (arts. 22 a 27). Pues bien, conviene partir de lo establecido en el art. 22, que prevé lo siguiente:

«1. El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en el presente capítulo, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran.

2. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquéllos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento. Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se des-

prenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado».

Se aprecia, por tanto, que el legislador básico otorga un amplísimo margen al desarrollo normativo que las Comunidades Autónomas pueden realizar acerca de los órganos colegiados de su propia Administración, lo que se corrobora con la lectura de los restantes preceptos de dicho capítulo, que se limitan a regular como básicas las funciones del Presidente y del Secretario (arts. 23 y 25), las de los restantes miembros (art. 24), los criterios a que deben ajustarse las sesiones y convocatorias (art. 26) y la elaboración de las actas (art. 27). No existe, por tanto, ninguna norma básica que establezca criterios cuantitativos o cualitativos de composición, ni siquiera de carácter genérico, de los órganos colegiados.

Aunque, como es obvio, no puede descartarse en modo alguno que el Estado pueda establecer con carácter básico criterios organizativos aplicables, en cuanto a su composición, a determinados órganos colegiados, es lo cierto que la Ley 30/1992, norma básica de carácter horizontal o transversal, no lo ha hecho, lo que no puede ser minimizado, pues tal orientación responde sin duda, a la consideración de que la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía, de modo que el establecimiento de normas básicas sobre la estructura o composición de estos órganos, aunque pueda en determinados supuestos concretarse, sólo resultará legítima en su perspectiva constitucional cuando ello resulte imprescindible para garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos en el segmento correspondiente de actividad administrativa, es decir, cuando dicha igualdad no quede garantizada, como será la regla habitual, mediante la sujeción de la actuación del órgano colegiado a las reglas jurídicas sustantivas de aplicación en dicho segmento de actividad. Sostener lo contrario supondría, simplemente, una limitación indebida de la libre creación de órganos por las Comunidades Autónomas, pues en el Estado autonómico son muy numerosos los ámbitos materiales en que aquéllas aplican la legislación estatal en el ejercicio ordinario de sus competencias.

En este caso, no puede perderse de vista el doble dato apuntado, es decir, de un lado, el carácter preconstitucional de la Ley de expropiación forzosa y la restricción de lo básico que en el ámbito de la composición orgánica contiene la Ley 30/1992, y, de otro lado, que este Tribunal ya ha insistido con reiteración en el que régimen de garantías del particular sujeto a un procedimiento expropiatorio se materializa en el doble eje de la garantía del procedimiento mismo y de las reglas de valoración del justiprecio fijadas por el legislador, extremos ambos que dotan de carácter objetivo a la función de los Jurados de expropiación y que corresponde establecer al Estado. De ello, y de la inactividad del legislador postconstitucional hasta la fecha, hay que deducir que éste no ha considerado necesaria en relación con esta institución, como complemento de la doble garantía aludida, establecer la «garantía orgánica» que postula el Auto de promoción, máxime cuando la Administración, como señalan las representaciones procesales autonómicas, «sirve con objetividad los intereses generales y actúa ... con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 103.1 CE).

En conclusión, si consideramos que en los procesos expropiatorios las garantías de los expropiados se satisfacen con el carácter reglado del procedimiento expropiatorio y con las reglas de determinación del justiprecio fijadas por el legislador, a lo que se une obviamente en otro orden de cosas la posibilidad de revisión de los acuerdos

en la vía jurisdiccional, es necesario alcanzar la conclusión de que la «incidencia externa» que pueda tener en dichas garantías la concreta composición del Jurado territorial que ahora se enjuicia no resulta determinante, especialmente si, como es el caso, el parámetro de contraste constituido por el art. 32.1 de la Ley preconstitucional estatal carece de la virtualidad aducida y no se ha alegado ninguna otra motivación complementaria.

Por tanto, el art. 102 cuestionado no vulnera la competencia básica estatal en materia de «organización administrativa» (art. 149.1.18 CE), pues el art. 32.1 de la Ley de expropiación forzosa de 1954 carece de carácter básico.

11. En cuanto a la infracción del art. 149.1.1 CE, que se atribuye a la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa regulada en el artículo cuestionado, hay que comenzar recordando la doctrina de este Tribunal acerca de este motivo de inconstitucionalidad cuando el mismo guarda relación directa, como es el caso que nos ocupa, con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este sentido, hemos afirmado que «por lo que se refiere al art. 149.1.1 CE, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre, la persecución del interés general –en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles– se ha de materializar “a través de,” no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE (fundamento jurídico 3), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (fundamento jurídico 4)» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

En el mismo sentido nos manifestamos en otro supuesto en el que, como en éste, se aducía la infracción del art. 149.1.1 y 18 CE, poniendo entonces de relieve que «no es sólo que la cita del art. 139.1 y 149.1.1 resulte ya ociosa, una vez que se ha invocado en primer lugar, de modo principal, el art. 149.1.18, pues este último precepto es, sin duda alguna, la regla más precisa que asegura, en este ámbito, la uniformidad normativa que la Constitución ha querido preservar en todo el territorio del Estado» (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5). Sin perjuicio de que para otros supuestos este Tribunal haya reconocido que el art. 149.1.1 CE «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garantice la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7).

En definitiva, el art. 149.1.1 CE «ni representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal, ni, en conexión con los arts. 14 y 138.2 CE, implica más que una exigencia de una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales» (STC 317/2002, de 14 de febrero, FJ 15). En consonancia con este criterio, debemos confirmar ahora que la posición de igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamenta-

les (conectados en este caso al derecho de propiedad regulado en el art. 33 CE) resulta asegurada por las «garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental [que] han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado» (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 4, con remisión a las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 186/1993, de 7 de junio), sin que dichas garantías deban ser satisfechas, en los casos en que las Comunidades Autónomas disponen de competencias normativas y de ejecución en las materias sustantivas, mediante la exigencia de la normativa estatal a través de órganos de igual composición.

En conclusión ha de descartarse también la vulneración del art. 149.1.1 CE por el precepto legal cuestionado.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

1.º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

2.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de julio de dos mil seis.–María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Eugení Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2527-2003*

Con el respeto que siempre me merece la opinión de mis compañeros, creo procedente formular este Voto particular para manifestar mi discrepancia del acuerdo de la mayoría, discrepancia esta que va referida al contenido de los fundamentos jurídicos 7 a 11, es decir, a los razonamientos que se hacen acerca de la composición del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa que aparece en el art. 102.3 de la Ley madrileña 9/1995 y, por consecuencia, también al fallo, que hubiera debido ser la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto.

Mi reflexión ha de discurrir por dos caminos distintos pero muy cercanos e incluso complementarios: el primero es el de nuestra jurisprudencia en el terreno de la igualdad para todo el territorio español de las garantías expropiatorias, que ha de conducir, cuando entran en juego las competencias autonómicas, a la búsqueda de una norma estatal básica que pueda lograr aquella igualdad, mientras que el segundo es el de la preconstitucional Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 que proporciona una regla jurídica que dicha Ley considera de capital importancia y que, en la terminología pos-

tconstitucional, integra un precepto materialmente básico.

1. La profunda incidencia de la expropiación forzosa en el patrimonio del ciudadano ha hecho necesario un conjunto de garantías claramente trazado en el art. 33.3 CE, garantías estas que, en lo fundamental, estaban ya desarrolladas en la citada preconstitucional Ley de expropiación forzosa y la extraordinaria importancia de esas garantías a la hora de definir la posición jurídica de los administrados, reclama una «igual configuración y aplicación» en todo el territorio del Estado. Así lo viene poniendo de relieve nuestra reiterada jurisprudencia:

«Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

Ahora bien, cuando las Comunidades Autónomas disponen de competencias en el terreno expropiatorio, para el logro de esta igualdad de garantías, en lo que a estos autos atañe, cabría la posibilidad de acudir al «común denominador» propio de las bases –aquí «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», art. 149.1.18 CE–, o bien a las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» –art. 149.1.1 CE. Y planteada la cuestión en estos términos, entiendo que el cauce procedente para obtener la igualdad necesaria es el de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» –art. 149.1.8 CE– por ser el más específico cuando de lo que estamos tratando es de la composición de un órgano colegiado de la Administración –el Jurado territorial de expropiación forzosa–; ello sin perjuicio de que conjuntamente y como factor de fortalecimiento –fortalecimiento intenso– opere la vía de las condiciones básicas de igualdad –art. 149.1.1 CE– dado que de lo que se trata es del ejercicio de un derecho constitucional, concretamente, el derecho a percibir «la correspondiente indemnización» –art. 33.3 CE.

2. Así las cosas, ha de recordarse que «no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados» (STC 37/1987, FJ 6). Es claro, pues, el designio constitucional dirigido a que las Comunidades Autónomas hayan de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza «por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados».

¿Y qué extensión e intensidad puede alcanzar esa legislación estatal que aspira a lograr esa igualdad «en todo el territorio del Estado», impidiendo que los bienes expropiados sean evaluados de forma diferente «en unas y otras partes del territorio nacional»?

Recordaremos en esta línea que el Estado «puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, la potestad organizatoria (autonómica), para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 50/1999, FJ 3).

Y en el caso de estos autos estamos ante la organización de un órgano colegiado, el Jurado de Expropiación, cuya actividad se proyecta ad extra afectando directa y profundamente a los ciudadanos que tienen derecho al justiprecio que fija aquél. De ello deriva que la necesidad de una regulación estatal básica y la extensión e intensidad de ésta sean las máximas.

3. Habrá que preguntarse ahora por el objeto que debe quedar cubierto por esa regulación estatal que, con la calificación de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, aspira a lograr la igualdad mediante un «común denominador» en el terreno de las garantías expropiatorias. La STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, describe cuidadosamente el itinerario seguido por el curso de la expropiación forzosa, en su función de garantía de los intereses económicos privados señalando que aquélla «implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6). Es claro, pues, que no sólo los criterios objetivos de valoración, sino también



la concreta cuantificación del justiprecio –«se cuantifica el justiprecio»– ha de resultar incluida en el campo de la regulación estatal que garantiza la igualdad.

Y puesto que ese es el aspecto de la cuestión que aquí interesa, señalaremos que el derecho establecido en el art. 33.3 CE implica –STC 166/12986, de 19 de diciembre, FJ 13– que la «indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio». Así pues el derecho se integra por una cuantificación que «debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado» –STC 166/1986, de 19 de diciembre– correspondencia esta –«correspondiente indemnización» señala el art. 33.3 CE– para cuya garantía resulta necesario el establecimiento de unos criterios objetivos de valoración y de un órgano cuya composición tenga las características lógicamente necesarias para garantizar que la indemnización fijada sea precisamente la correspondiente al valor económico de lo expropiado. La determinación de «quién» –en este caso, su composición– fija la indemnización es, sin ninguna duda, un elemento rigurosamente esencial a la hora de garantizar la equivalencia pretendida.

Ya en este punto, es de subrayar que la actuación del Jurado tiene una decisiva proyección *ad extra*, por lo que resulta clara la necesidad de una norma estatal básica –necesidad reforzada por tratarse, al propio tiempo, de una condición básica para el ejercicio del derecho constitucional a percibir la «correspondiente indemnización»– que, para conseguir una igualdad «en todo el territorio del Estado», impidiendo que los bienes expropiados sean evaluados de forma diferente «en unas y otras partes del territorio nacional», tenga, como ya he destacado, la máxima «extensión e intensidad» (STC 50/1999, FJ 3), cubriendo por tanto la composición del órgano al que corresponde cuantificar el justiprecio y que se integra, en lo que ahora importa, en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE–, pues es evidente –no parece fácil discutirlo– que la eficacia última de la garantía depende de quién sea el que decida la cifra del justiprecio.

4. La dimensión material de las normas básicas permite que puedan extraerse de las normas preconstitucionales principios o criterios que tengan esa naturaleza, tal como hemos declarado reiteradamente ya desde las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6, y 1/1982, de 28 de enero, FJ 1. Así las cosas, es de indicar que la preconstitucional Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, señala en su exposición de motivos que «la fijación de la indemnización constituye, como es obvio, el problema capital de una Ley de Expropiación». Inevitablemente este problema conduce a la determinación de quién fija esa indemnización y la propia exposición de motivos contesta la pregunta atribuyendo la función a los Jurados provinciales de expropiación forzosa, destacando que todas las ventajas del sistema quedan supeditadas al acierto que presida la composición de estos órganos. Es claro, por tanto, que para el legislador preconstitucional tenía una importancia capital la composición del Jurado, es decir, aplicando la terminología, o mejor, la calificación postconstitucional, que aquella composición era elemento básico en el sistema de garantías expropiatorias.

Se corrobora esta apreciación sin más que observar que el art. 32 LEF incluye en el Jurado junto a su Presidente, dos funcionarios de la Administración y, además, otras dos personas que no dependen de ésta. Composición equilibrada que para la LEF es tan esencial que esta-

blece que si no concurren por lo menos, además del Presidente, dos Vocales, uno de cada uno de los mencionados grupos, no se podrán tomar acuerdos –art. 33.1. Sin la doble presencia no hay justiprecio, esencial derecho del ciudadano. Resulta así evidente la relevancia que la LEF otorga a la equilibrada composición del Jurado.

En definitiva, dado que esta regla puede cumplir la función de común denominador de igualdad –también de condición básica de igualdad–, la plenitud y coherencia del ordenamiento jurídico permiten concluir que la rigurosa necesidad de una norma básica en este terreno, que antes hemos puesto de relieve, queda cubierta por la norma estatal preconstitucional materialmente básica contenida en el art. 32 LEF, que es básica no en su literalidad sino en su sentido principal: su contenido, composición equilibrada del órgano colegiado, resulta esencial en el sistema de garantías en esta materia, aunque las Comunidades Autónomas en el desarrollo podrán adaptarlo a la nueva situación.

Así ha venido a reconocerlo la exposición de motivos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 2/004, de 21 de mayo, que estable una nueva composición del Jurado Territorial:

«Por otro lado, el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid constituye una de las piezas básicas del sistema de garantías del procedimiento expropiatorio, pues su única finalidad consiste en establecer un justiprecio que responda al valor real del bien expropiado. Para ello es necesario dotar a su actuación de la necesaria objetividad y neutralidad insistiendo en la especialización técnica de sus miembros y en la representación equilibrada en el mismo tanto del interés público al que sirve la Administración como del interés particular de los expropiados. Con esta finalidad, así como con la de mejorar su eficacia, se realiza una modificación de la composición de dicho Jurado que reduce el número de sus miembros equiparando la presencia en el mismo de los intereses públicos y privados, modificación que se incardina, por otra parte, con las últimas tendencias jurisprudenciales».

5. Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado coinciden en señalar que la composición del Jurado territorial trazada en el art. 102.3 de la Ley madrileña 9/1995 resulta abrumadoramente desequilibrada en favor del personal dependiente de la Administración. Y, efectivamente, así es, de lo que deriva, como con acierto ponen de relieve ambos, que el precepto cuestionado vulneró la normativa básica contenida en el art. 32 LEF, invadiendo una competencia estatal e incurriendo, por consecuencia, en inconstitucionalidad.

6. Y, ya, unas últimas observaciones respecto de la argumentación final del fundamento jurídico 10:

a) Que la Ley 30/1992 en su regulación de los órganos colegiados haya guardado silencio sobre su composición, no significa en modo alguno que esta «restricción de lo básico» que se afirma en la Sentencia vincule al legislador de suerte que no pueda establecer normas fuera de esa Ley cuando lo considere necesario para garantizar en un determinado campo el común denominador que es lo básico.

b) Las garantías propias de la expropiación no se limitan, como señala la Sentencia, al procedimiento y a las reglas de valoración, sino que se extienden a la «correspondiente indemnización» –art. 33.3 CE– lo que implica que «dicha indemnización debe corresponder con

el valor económico del bien o derecho expropiado», pues lo que la Constitución garantiza es «el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados» –STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13– y nadie puede negar –bien lo destaca la exposición de motivos de la Ley de expropiación forzosa– la capital importancia que tiene el «quién» fija la indemnización, para conseguir que ésta corresponda, efectivamente, como quiere el art. 33.3 CE, al valor real del objeto de la expropiación.

c) La inactividad del legislador post constitucional que no ha establecido la garantía orgánica –composición equilibrada del Jurado– aquí discutida tiene una muy sencilla y evidente explicación: tal garantía estaba ya en el art. 32 LEF de 1954, Ley esta cuya alta calidad técnica –basta recordar los nombres de los ilustres juristas que la redactaron– explica claramente su larga supervivencia postconstitucional.

d) En último término alude la Sentencia a que «la posibilidad de revisión de los acuerdos en la vía jurisdiccional» viene a dar complemento a las garantías establecidas. Ahora bien, si cualquier posible déficit de garantías en la vía administrativa queda cubierto por la viabilidad del recurso contencioso-administrativo –siempre al final es posible acudir al Juez–, el argumento puede servir para suprimir no ya sólo las garantías del procedimiento administrativo sino también la misma fijación del justiprecio en la vía administrativa, pues resultaría más sencillo atribuir directamente al Juez tal función, remitiéndole las hojas de aprecio formuladas.

Y este es mi parecer, del que dejo constancia con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a veinticinco de julio de dos mil seis.–Javier Delgado Barrio.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas respecto a la Sentencia del Pleno de 25 de julio de 2006 dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2527-2003*

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la Sentencia, formulando las siguientes consideraciones:

1. La cuestión planteada se refiere a la duda de constitucionalidad respecto a los arts. 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, en cuanto establecía un Jurado territorial para la fijación del justiprecio en las expropiaciones a realizar por la propia Comunidad Autónoma y por los Ayuntamientos de su territorio, fijando también el procedimiento y la composición del órgano en el que la mayoría de sus miembros eran funcionarios de la propia Comunidad, que de esta forma prescindía del Jurado provincial de expropiación de Madrid, establecido por la antigua y vigente Ley de expropiación forzosa de 1954; por lo tanto, la duda se refiere a las garantías del derecho fundamental de propiedad en el momento crítico de su sustitución por una indemnización monetaria. Entiendo que esta cuestión solo podía enfocarse desde la protección constitucional del derecho de propiedad, cuyas garantías deben ser comunes en toda España para hacer realidad efectiva la igualdad de sus ciudadanos (art. 149.1.1); garantías entre las que la posibilidad de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de la que también se habla en la Sentencia, pueda ser

mucho más que la genérica y general que puede utilizarse ante cualquier acto administrativo.

No obstante, la Sentencia de la que discrepo, haciendo un complicado análisis, conduce la cuestión hacia la facultad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, su competencia para establecer procedimientos administrativos en el marco de sus actuaciones con respeto a las bases del procedimiento común y a la constitución y configuración de órganos colegiados propios; esto es, y a mi juicio, a cuestiones que solo lateralmente tienen que ver con la duda de constitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

2. En mi opinión y reiterando el respeto que me merece la contraria, sostenida por la mayoría del Tribunal, el art. 149.1.18 CE consagra la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación forzosa de manera difícilmente discutible. En efecto, el referido precepto constitucional, después de establecer la competencia exclusiva del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, así como la competencia para establecer el procedimiento administrativo común y, después de un significativo punto y coma, declara la competencia exclusiva del Estado sobre la siguiente materia: «legislación sobre expropiación forzosa», eludiendo de forma claramente deliberada cualquier referencia a bases; es más, cuando el propio constituyente quiere volver a las bases en el mismo precepto dice «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidades de todas las administraciones públicas», esto es, la legislación sobre expropiación forzosa solo corresponde al Estado y en consecuencia también la creación de los órganos encargados de la función principal en dicha materia, como son los que han de fijar el justiprecio.

La Sentencia de la que discrepo, al sostener la tesis contraria, es decir, la facultad de las Comunidades Autónomas para crear Jurados de expropiación, invoca doctrina del propio Tribunal citando entre otras las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, 186/1993, de 7 de junio, y 319/1993, de 27 de octubre, pero todas ellas se refieren a la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer la *causa expropiandi* cuando ostenten competencias sectoriales en materia de expropiación. Sin embargo creo que ahora se da un paso más extendiendo competencias autonómicas más allá de lo que permite el art. 149.1.18 CE.

3. No obstante, y no sin esfuerzo, podría aceptarse que, como viene a hacer la Sentencia de la que me aparto, las Comunidades Autónomas puedan crear Jurados territoriales de expropiación en el marco de sus propias competencias de autoorganización y regulación de procedimientos, siempre dentro de las bases que en dichas materias se fijen por el Estado, eludiendo así el considerable escollo de la exclusividad estatal en materia de legislación sobre expropiación forzosa. Sin embargo lo que resulta inasumible es negar que la composición de estos importantes órganos sea indiferente y no constituya, en cualquier caso, una base que deba observarse por el legislador autonómico; base que se encuentra en la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, y concretamente en su art. 32, en cuanto fija unos criterios que deben ser observados en todo caso.

Afirmo que se trata de una verdadera base por que, como se puso de manifiesto en la deliberación, el haber omitido el legislador democrático establecer una nueva legislación estatal sobre expropiación forzosa no puede

atribuirse a olvido o falta de diligencia en asunto de tanta importancia social, antes al contrario, la presunción razonable era de que ha sido la excelencia de la venerable ley preconstitucional la que ha hecho innecesaria hasta ahora su sustitución, y admitido por este Tribunal que las leyes anteriores a la Constitución pueden perfectamente contener normas básicas en materias de competencia exclusiva del Estado, y siendo este el caso, ha de atenderse a esas normas de la LEF, examinándolas en su integridad, lo que incluye su exposición de motivos, para descubrir que concretos preceptos contienen normas de naturaleza básica, lo que obviamente el legislador de 1954 no pudo señalar expresa y anticipadamente.

Pues bien, de la lectura del art. 32 LEF, en relación con cuanto se dice sobre garantías para el expropiado en la referida exposición de motivos, se desprende con naturalidad que dichas garantías no se integran solo por el procedimiento expropiatorio y por los criterios de valoración, como se sostiene en la Sentencia apoyada por la mayoría, sino también por la composición del órgano encargado de fijar el justiprecio y por ello sus criterios han de ser considerados norma básica a respetar por la legislación de la Comunidad Autónoma, en este caso la de Madrid. Esta composición, establecida por la LEF, busca la paridad entre técnicos de la administración expropiante y expertos en asuntos relacionados con la propiedad y las transacciones sobre bienes en la vida social.

A mi juicio se desenfoca la cuestión al sostener que unos representan exclusivamente intereses públicos y otros a los privados, porque la finalidad perseguida y creo que con acierto, es poner en común los conocimientos y criterios valorativos de funcionarios públicos, sometidos legítimamente a la jerarquía administrativa del órgano expropiante (lo que no supone ningún demérito) y otras personas, en las que, concurra o no la condición formal de funcionarios (como sucede, por ejemplo, con la singular posición de los notarios) presentan un mayor grado de independencia respecto al órgano que ejerce la potestad expropiatoria. En mi opinión, y por lo expuesto, resultan ineficaces las consideraciones que se hacen en la Sentencia sobre la negación de representatividad de intereses privados a los miembros de los Jurados provinciales de expropiación.

Que esta composición equilibrada del Jurado, como órgano encargado de la trascendental misión de fijar el justiprecio cuyo importe ha de sustituir, en el patrimonio del expropiado, al bien del que se le priva, es una cuestión básica, lo ha entendido tácitamente hasta la propia Comunidad Autónoma de Madrid, que en la vigente regulación autonómica del Jurado territorial de expropiación tiene ya restaurada esa forma de composición, que viene a garantizar la objetividad y la imagen de objetividad de aquél órgano.

4. En consecuencia, considero que debió declararse la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, sobre los que se proyectaba la duda planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la invocada vulneración de los arts. 149.1, 1.ª y 18.ª y como mínimo en lo referente a la composición del Jurado territorial de expropiación.

Madrid, a veinticinco de julio de dos mil seis.—Ramón Rodríguez Arribas.—Firmado y rubricado.

**14898** *Sala Segunda. Sentencia 252/2006, de 25 de julio de 2006. Recurso de amparo 2167-2004. Promovido por Agrícola del Acebuche, S.A., frente a las Sentencias de la Audiencia Nacional y de un Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo que desestimaron su demanda contra el organismo autónomo Parques Nacionales sobre sanción por sondear sin permiso en una finca del Parque Nacional de Cabañeros.*

*Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la prueba; vulneración parcial del derecho a la legalidad penal: interpretación de la legalidad sobre licencias y silencio administrativo; prueba denegada impertinente; indeterminación de las sanciones administrativas para conservar los espacios naturales (STC 100/2003).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2167-2004, promovido por Agrícola del Acebuche, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco de Paula Martín Fernández y asistida por la Letrada doña Begoña Pernas Romani, contra Resoluciones del organismo autónomo Parques Nacionales de fechas 30 de octubre de 2002 y 11 de febrero de 2003 así como contra la Sentencia de 8 de octubre de 2003 del Juez Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 (procedimiento ordinario núm. 22-2003) y contra la Sentencia de 25 de febrero de 2004 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 40-2003. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 1 de abril de 2004 el Procurador de los Tribunales don Francisco de Paula Martín Fernández, en la representación que queda indicada, dedujo recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales de las que se ha hecho mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos relevantes para la resolución del presente recurso de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante Resolución de la Presidenta del organismo autónomo Parques Nacionales, de fecha 30 de octubre de 2002, se impuso a la sociedad demandante de amparo, como responsable de una infracción menos grave, una sanción de 601,02 € y «la obligación de restaurar ambientalmente la zona de acuerdo con las condiciones preexistentes en la misma antes de la realización de los trabajos realizados». Los hechos por los que