

NOTAS SOBRE EL PROCESO CONTINUO Y SILENCIOSO DE EROSION DEL DERECHO ESTATAL Y DE LAS GARANTIAS JURIDICAS DE LOS CIUDADANOS: EL CASO DE LOS JURADOS AUTONOMICOS DE EXPROPIACION

Por

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

I

Es como caminar sobre un plano inclinado suavemente hacia abajo. Paso a paso la inclinación es imperceptible, pero cuando la caminata se prolonga uno se sorprende al volver la vista atrás y comprobar el desnivel existente entre el punto en que uno se encuentra y el de partida. Esa es, al menos, la sensación que yo tengo muchas veces cuando pongo los ojos en algunos preceptos de la Constitución, especialmente en aquellos en torno a los cuales se nuclea nuestro *ius vubblicum commune*. Los relativos a la expropiación forzosa ilustran con particular expresividad, como a continuación veremos, este fenómeno de erosión, tan implacable como silenciosa, sobre el que me parece imprescindible llamar la atención ahora, cuando apenas faltan unos meses para que los últimos Estatutos de Autonomía alcancen los dieciocho años de vida que marcan la frontera convencional de la mayoría de edad del Estado compuesto en que ha venido a cristalizar la apertura a la descentralización política que hizo posible la Constitución de 1978.

El final del «ciclo reivindicativo» del que el Estado de las Autonomías es fruto, que acaba de anunciar un prominente político nacionalista, hace particularmente oportuna, me parece, esta llamada, tanto más necesaria cuanto que el fenómeno aludido se ha desarrollado hasta ahora en un clima de indiferencia general, polarizada como ha estado la atención de todos, políticos y juristas, por los grandes y pequeños, pero siempre llamativos, conflictos que han contribuido a forjar la actual estructura.

II

La expropiación forzosa es, desde su mismo origen, la garantía última y, a la vez, el límite del derecho de propiedad, y así aparece instalada en el artículo 33.3 de la Constitución como una pieza esencial de la propia configuración de aquel derecho, cuyo rango fundamental es indiscutible por más que la Norma Fundamental haya preferido no dispensarle la protección del amparo constitucional.

Como tal derecho fundamental, parece claro que la regulación de las condiciones básicas llamadas a asegurar la igualdad de todos los españoles en su ejercicio corresponde en exclusiva al Estado *stricto sensu*, y así lo afirma de forma terminante el artículo 149.1.1.º de la Constitución, del que viene a ser simple consecuencia el apartado 18 del mismo precepto, que asigna al Estado con igual carácter exclusivo la «legislación sobre expropiación forzosa», toda la legislación, por lo tanto, sin matices, condicionamientos ni excepciones de ningún tipo.

A pesar de la meridiana claridad del precepto constitucional que acaba de citarse, los primeros Estatutos de Autonomía no dudaron en recabar para las Comunidades Autónomas correspondientes una competencia legislativa en la materia para la que la Norma Fundamental no dejaba espacio, deformando conscientemente el título competencial del Estado sobre ella y convirtiendo en básica la legislación que los constituyentes quisieron que fuera única y exclusivamente estatal. El artículo 11.1.b) del Estatuto vasco dice, en efecto, que «es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguientes materias: ... expropiación forzosa». El artículo 10.1.2 del Estatuto de Cataluña hizo otro tanto y, como en aquellos momentos de agobio nadie dijo nada en contra y sí solamente que esta y otras contradicciones no menos claras eran pequeñas, simples «juridicisms» sin importancia en los que era mejor no reparar, los Estatutos de Galicia y Andalucía siguieron luego el mismo camino (arts. 28.1.2 y 15.1.2, respectivamente).

También el Tribunal Constitucional prefirió en aquellos momentos iniciales mirar para otro lado e ignorar el maximalismo de estos primeros Estatutos en este y otros puntos, limitándose a recordar cuando tropezaba con sus excesos la superioridad indiscutible de la Constitución, lo que, a su juicio, era bastante entonces para dejar las cosas en su sitio sin necesidad de asumir el coste de un choque frontal.

Las aguas, por otra parte, comenzaron a bajar con los Estatutos de las Comunidades Autónomas ordinarias, que se abstuvieron pura y simplemente de recabar competencia legislativa alguna en esta ma-

teria, limitándose a afirmar, como por otra parte era obligado, su plena disponibilidad de «la potestad expropiatoria, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado cuando se trate de materias de la competencia de la Comunidad Autónoma» —art. 15.2.b) del Estatuto de Asturias, por ejemplo—.

De esta nueva línea se apartaron, sin embargo, el Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 32.2) y la Ley de Amejoramiento de Navarra (art. 57), que parecieron querer situarse al lado de los primeros Estatutos al recabar también para sus Comunidades respectivas competencias de desarrollo legislativo en materia de expropiación forzosa en el marco de la legislación básica del Estado. Lo hicieron, sin embargo, de un modo más suave refiriéndola al «ámbito de sus respectivas competencias», en unos términos, pues, más fácilmente conciliables con el artículo 149.1.18 de la Constitución que los de los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz. Sobre el artículo 15.1.2 de este último recaería el esfuerzo interpretativo de la Sentencia constitucional de 26 de marzo de 1987, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley andaluza de Reforma Agraria de 3 de julio de 1984, Sentencia que conviene repasar ahora con algún detenimiento, porque, si bien resolvió de forma impecable el núcleo central del problema competencial planteado por el precepto estatutario citado y sus homólogos, dejó deslizar algunas afirmaciones equívocas que, andando el tiempo, dieron pie al fenómeno de erosión sobre el que en estas páginas pretendo llamar la atención.

III

El núcleo central de la doctrina establecida por la Sentencia constitucional de 26 de marzo de 1987 es, como acabo de decir, impecable. La expropiación forzosa —dice— es «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» y, por supuesto, «constituye 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».

Dos perspectivas, pues, para el análisis constitucional de la figura: expropiación-instrumento y expropiación-garantía.

Desde este último punto de vista (expropiación-garantía), el Tribunal Constitucional considera que

«es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o legislación básica»;

a lo que a continuación añade que

«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 la Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el artículo 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio».

En todo lo que concierna a las garantías no hay, pues, posibilidad alguna de intervención de los legisladores autonómicos porque la Constitución impone la «uniformidad normativa» al servicio de «la igual configuración y aplicación» de aquéllas en todo el territorio del Estado y, por lo tanto, «el estricto respeto y cumplimiento» tanto de los criterios como del «sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por la Ley estatal» en todo tipo de expropiaciones.

Parece claro, pues, que el Jurado Provincial de Expropiación establecido por la Ley General de Expropiación Forzosa de 1954, en cuanto pieza esencial del «sistema de valoración del justiprecio», quedaba fuera del alcance de los legisladores autonómicos, cuya competencia en materia de expropiación forzosa nada tiene que ver con la naturaleza de garantía constitucional de la propiedad que corresponde a la figura, sino sólo con su carácter de instrumento para

el efectivo despliegue por los poderes públicos de las diferentes políticas sectoriales.

Sobre este segundo aspecto, instrumental o medial, es también explícita la Sentencia constitucional de 26 de marzo de 1987, que comienza por deslindarlo claramente del anterior («ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir...») para subrayar luego la vinculación de la expropiación-instrumento a la legislación sectorial, lo que le permite concluir

«que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponde a las Comunidades Autónomas, *son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en los 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».

Vía libre, pues, al despliegue por las Comunidades Autónomas de sus poderes legislativos para habilitar el ejercicio de la potestad expropiatoria al servicio de sus políticas particulares (expropiación-instrumento), pero estricta sujeción de dicho ejercicio a una misma legislación, la estatal, igual para todos, para que todos disfruten de las mismas garantías en todo el territorio nacional (expropiación-garantía).

A la hora de aplicar la doctrina así formulada a los preceptos tachados de inconstitucionales por los recurrentes por contener previsiones en materia expropiatoria al margen de la legislación estatal —los artículos 19.1.2.a), 20, 28 y 42.4 de la Ley impugnada—, la Sentencia estima con buen criterio que

«nada impide a la Comunidad Autónoma legislar sobre otros aspectos, tales como *los organizativos, en relación con las expropiaciones que la Ley impugnada considera necesarias para actuar las competencias de reforma y desarrollo agrario en Andalucía*».

Importa subrayar que esos aspectos organizativos sobre los que el Tribunal Constitucional estima correcta la intervención del legisla-

dor autonómico son solamente aquellos que estén *en relación con* las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma, esto es, los relativos, de un lado, «a los órganos que pueden declarar la finca como manifiestamente mejorable y ejercer la potestad expropiatoria (antes el Consejo de Ministros, ahora el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía) y, de otro, a los organismos públicos beneficiarios de la expropiación, que en la Ley impugnada es el organismo propio de la Comunidad Autónoma, el IARA, en sustitución de los señalados por la legislación del Estado, IRYDA e ICONA, modificaciones ambas de alcance puramente organizativo que no necesitan mayor justificación», dice la Sentencia, porque están implícitas sencillamente en la competencia que a las Comunidades Autónomas hay que reconocer en lo que concierne al manejo de la expropiación-instrumento.

En este contexto (expropiación-instrumento) es, por lo tanto, como hay que entender la afirmación genérica que la Sentencia hace (párrafo sexto del fundamento jurídico 6) al iniciar el razonamiento relativo a la aplicación al caso concreto de la doctrina general previamente formulada:

«Las consideraciones que preceden permiten afirmar ya sin dificultad que el artículo 15.1.2 del EAA no sólo atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria —atribución innecesaria, por lo demás, pues está ya incluida en la competencia autonómica de autoorganización (art. 13.1 EAA)—, sino también la competencia para determinar, mediante Ley o de conformidad con ella, como prescribe el artículo 33.3 de la Constitución, los supuestos legitimadores de la expropiación o *causa expropriandi* en aquellos casos en que así lo exija la utilidad pública o el interés social vinculado al ejercicio de sus propias competencias.»

Esta concreta declaración, de alcance muy preciso, como ha podido comprobarse, se leerá luego por las Comunidades Autónomas, siempre dispuestas a aprovechar hasta las comas en su obsesión por engordar cuanto más mejor su acervo competencial, como una confirmación de su autoafirmada competencia general para el desarrollo legislativo de una legislación estatal simplemente básica en materia expropiatoria y como un reconocimiento, también general, de su competencia para proyectar en este campo su potestad de autoorganización más allá de los concretos límites inherentes a la expropiación-instrumento.

De esta lectura tomará impulso, como veremos, la legislación autonómica, que está multiplicando, con entusiasmo creciente en estos últimos años, las variantes del Jurado Provincial de Expropiación regulado por la Ley General de 16 de diciembre de 1954.

IV

La primera variante fue la vasca y tiene su origen en el Decreto del Gobierno vasco de 25 de noviembre de 1986, por el que se crean los Jurados Territoriales de Expropiación de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, a los que el artículo 1.2 atribuye la competencia para entender y decidir «sobre todos los expedientes de justiprecio que se produzcan en los expedientes expropiatorios acordados, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, por ésta, los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y los Municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma».

A partir de ese momento en el País Vasco funcionan, pues, dos tipos de Jurados de Expropiación, puesto que la disposición final 1.^a del Decreto precisa que las disposiciones de éste no afectarán a «los expedientes de justiprecio originados por expropiaciones acordadas por el Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyo entendimiento y resolución se regirá por lo establecido al efecto por la legislación estatal», lo que remite, naturalmente, las expropiaciones estatales al Jurado Provincial de la Ley general de 1954.

Este reparto del campo entre los nuevos Jurados Territoriales y los antiguos Jurados Provinciales pasó *enteramente desapercibido* y, aun hoy, sigue siendo en buena parte desconocido, según he podido comprobar reiteradamente. Nadie parece haber dado importancia a la innovación, sin duda porque los nuevos Jurados Territoriales tienen también una composición de signo paritario, prácticamente idéntica a la de los Jurados Provinciales de la Ley General: un abogado del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno vasco; un técnico superior, funcionario o contratado, de las Administraciones expropiantes designado por éstas en función de la naturaleza del bien o derecho objeto de la expropiación; un representante de las Cámaras, Colegios u organizaciones empresariales correspondientes, y un notario de libre designación por el Colegio Notarial, bajo la presidencia de un Magistrado designado por el Presidente de la Audiencia respectiva.

El Decreto introduce, sin embargo, una innovación nada desdeñable porque afecta a la autonomía de los Jurados Territoriales, autonomía que es una de las notas distintivas de los Jurados Provincia-

les de la Ley General. Se trata, en concreto, de la creación de una Comisión Técnica de Valoración, compuesta de entre los miembros de los tres Jurados Territoriales, a la que el artículo 6 del Decreto atribuye, entre otras, la función de contrastar y formar criterios uniformes para realizar la tasación de bienes y derechos, así como la de «sugerir disposiciones generales y medidas a adoptar... en lo referente a la aplicación de las legislaciones que influyen y en su caso definen las valoraciones de los bienes y derechos», lo que apunta claramente a la aparición de una normativa autonómica intermedia sobre la expropiación-garantía que va claramente más allá de lo que es propio de la expropiación-instrumento y, por lo tanto, del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia.

La nueva estructura levantada en el País Vasco por el Decreto de 25 de noviembre de 1986 fue confirmada por la Ley del Parlamento vasco de 20 de noviembre de 1987, que se limitó a elevar de rango la regulación de los Jurados Territoriales, sin alterar su composición y competencias.

De dicho texto legal, que tampoco llamó la atención ni suscitó reacción alguna, es importante destacar, sin embargo, con el fin de ilustrar la mecánica operativa de este fenómeno silencioso de erosión al que aludí al comienzo de estas páginas, el paso adelante en el camino emprendido por el Decreto antecedente que viene a dar el artículo 1.2 al atribuir a los Jurados Territoriales de nuevo cuño la competencia para entender y decidir «sobre los expedientes de justiprecio que se produzcan en las expropiaciones que se lleven a cabo en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Euskadi», todas, por lo tanto, ya que no hace distinción alguna en razón de la Administración expropiante. La disposición adicional de la Ley matizará luego esta afirmación del artículo 1, al condicionar el conocimiento por los Jurados Territoriales de los expedientes de justiprecio relativos a las expropiaciones que lleve a cabo la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma vasca a los supuestos en que «así se acuerde con aquella Administración», fórmula ésta que hará fortuna y repetirán luego otras Leyes autonómicas posteriores.

El reparto del campo realizado por el Decreto de 25 de noviembre de 1986 quedó así consolidado por la Ley, que al propio tiempo dejó establecida una «cabeza de puente» para un avance posterior de los nuevos Jurados, todo ello sobre la base, como precisa el preámbulo del texto legal, de lo dispuesto en el artículo 11.1.b) del Estatuto de Autonomía, «quien determina —dice— la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en lo que concierne al desarrollo legislativo y a la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de expropiación forzosa».

La inicial manipulación unilateral del título competencial del Estado por el Estatuto vasco, que en un primer momento se prefirió pasar por alto, considerándola como un simple exceso retórico sin trascendencia, y que luego se esforzó en reciclar la Sentencia constitucional de 26 de marzo de 1987, encontrando para ella una interpretación conforme con la Constitución, vino así a rendir nuevos e impensados frutos unos años después demostrando, para desengaño de ingenuos y biempensantes, que toda semilla que cae en el fértil campo de las autonomías termina prendiendo indefectiblemente por doquier.

El ejemplo del País Vasco fue seguido, en efecto, en primer lugar por la Ley foral navarra 10/1994, de 4 de junio, sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuya disposición adicional 10.^a creó el Jurado de Expropiación de Navarra, al que atribuyó la competencia para conocer de «los expedientes de justiprecio que se produzcan en las expropiaciones de cualquier caso que lleven a cabo las Administraciones Públicas de Navarra», incluidas las que realice la Administración del Estado «cuando así se acuerde con aquella Administración», fórmula ésta tomada literalmente de la Ley vasca a la que acabo de referirme.

El Jurado navarro es también de signo paritario y está presidido por un Magistrado designado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al que se añaden cuatro vocales, dos de ellos funcionarios del Gobierno de Navarra (uno asesor jurídico de dicho Gobierno y otro funcionario especialista en valoraciones catastrales designado por el Consejero de Economía y Hacienda); un Notario y un titulado superior designado a propuesta de las Cámaras o Colegios profesionales correspondientes.

También esta Ley pasó desapercibida, ya que respetó el equilibrio de intereses que procuró la Ley General de Expropiación y se cuidó de preservarlo incluso a efectos del *quorum*.

La Ley catalana 6/1995, de 28 de junio, se añadió poco después a las dos anteriores adoptando su mismo patrón, aunque con un punto más de ambigüedad al prescindir del acuerdo con la Administración del Estado respecto a las expropiaciones realizadas por ésta, supuestos en los que, según su disposición adicional segunda, el Jurado de Expropiación de Cataluña «conocerá y decidirá... de acuerdo con lo que disponga la normativa aplicable».

El Jurado diseñado por la Ley catalana se ajusta también a la estructura paritaria del regulado por la Ley General de Expropiación Forzosa, cuya composición se limita a ajustar: un Presidente, Magistrado designado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia; un Letrado de la Generalidad; un técnico de ésta o, en su caso, de la

Corporación Local expropiante; un representante de las Cámaras, Colegios, organizaciones empresariales o asociaciones representativas de la propiedad, y un notario.

El artículo 6 de la Ley, siguiendo literalmente el modelo de la normativa vasca, crea también una Comisión Técnica de Valoraciones con idénticas funciones, todo ello al amparo de una batería de títulos competenciales que el preámbulo de la norma se complace en enunciar: la potestad de autoorganización de la Generalidad, su competencia exclusiva para regular las normas de procedimiento administrativo derivadas de la especialidad de su organización, su competencia exclusiva en materia de régimen local y la célebre competencia de desarrollo legislativo en materia de expropiación forzosa, que parece buscar en los anteriores un apoyo que supla su fragilidad.

Hasta aquí, sin embargo, todo se reduce, como hemos visto, a la duplicación en un mismo territorio de unos Jurados de idéntico corte, duplicación que abre una sutil fisura no demasiado alarmante en el bloque uniforme de la legislación estatal reguladora de la expropiación-garantía. Esa fisura, sin embargo, se ha convertido por las Leyes autonómicas más recientes en una amplia y preocupante brecha, como podrá comprobarse a continuación.

La primera de esta nueva serie de Leyes autonómicas es la madrileña de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, de 28 de marzo de 1995, que, aunque surgida de un anteproyecto inicialmente elaborado por un Gobierno socialista, fue luego ampliamente consensuada por todos los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

El artículo 102 de la Ley madrileña diseña, en efecto, un nuevo Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, al que atribuye la competencia para fijar el justiprecio «cuando la Administración expropiante sea la de la Comunidad de Madrid o uno de los Municipios situados en el territorio de ésta».

El nuevo Jurado ya no responde, como los creados por las Leyes autonómicas precedentes, al modelo paritario de la Ley General de Expropiación Forzosa de 1954, sino que rompe abiertamente con él al optar por atribuir una amplísima mayoría en su seno a los representantes de los intereses públicos. En efecto, bajo la presidencia de un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, elegido por dicho Tribunal, el Jurado se integra por 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 expropiación; dos técnicos facultativos elegidos por la Federación Madrileña de Municipios; dos profesiona-

les libres colegiados en representación de los Colegios Oficiales de Arquitectos o Ingenieros superiores, y un representante de la Corporación Local expropiante, en su caso.

Del empate procurado por la Ley General de 1954 se pasa así a una auténtica «goleada»: siete (u ocho, si es una expropiación municipal) representantes de los intereses públicos frente a dos de los intereses privados.

Y la cuestión no queda en eso simplemente, porque, como se habrá notado, en el Jurado madrileño la mayoría absoluta corresponde en todo caso a los funcionarios de la Comunidad de Madrid (cinco de un total de nueve, si se prescinde del Presidente), lo que convierte al Jurado en un órgano de la Comunidad en sentido estricto y no simplemente adscrito a ella, lo que le distingue radicalmente del Jurado Provincial de la Ley General de 1954, que, aunque adscrito a la Administración del Estado, no es, obviamente, una pertenencia de ésta.

Llama la atención igualmente la inicial atribución de la presidencia del Jurado a un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y no de la Audiencia Provincial, como es el caso del Jurado Provincial de la Ley de 1954, lo que sugiere, al menos, un cierto desco de «blindar» los justiprecios que el nuevo Jurado acuerde al implicar en ellos a un miembro del Tribunal llamado a ejercer el control judicial de su conformidad al ordenamiento jurídico, intento éste que ni siquiera resulta necesario entretenerse en criticar, pero que sí debe resaltarse aquí y ahora por la influencia que, como se verá, ha ejercido en Leyes autonómicas posteriores, pese a su formal rectificación por Ley de 27 de diciembre de 1999.

Hay todavía una invención más en este desafortunado intento de acomodar los justiprecios a la voluntad de la Administración expropiante, y es la previsión de un ponente encargado de la preparación de las propuestas, papel que puede recaer en cualquier funcionario técnico facultativo al servicio de la Comunidad de Madrid o de los Ayuntamientos, incluido, claro está, el propio autor de la hoja de aprecio de la Administración expropiante, que de este modo se asegura no sólo la defensa *desde dentro* de su propia valoración, sino también la elaboración de la propuesta de resolución final que votará el resto del singular Jurado. El desprecio del principio de igualdad de armas no puede ser más absoluto.

El nuevo modelo, de indiscutible utilidad, podría haber proporcionado pingües beneficios a la Comunidad de Madrid de haber procurado ésta su inscripción como tal modelo de utilidad en la Oficina Española de Patentes y Marcas al amparo del artículo 143 de la Ley

de Patentes, dado el entusiasmo que parece haber suscitado en las demás Comunidades Autónomas que hasta ese momento no se habían atrevido a crear un Jurado de Expropiación diferenciado o no habían encontrado alicientes bastantes en las modestas, vistas desde este nuevo ángulo, iniciativas de los Parlamentos vasco, navarro y catalán más atrás examinadas.

En efecto, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Canarias, empujadas como lo estaban a dotarse con urgencia de una Ley urbanística propia para llenar el vacío provocado por la espectacular voladura de la legislación urbanística estatal realizada por la infausta Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997, no dudaron en seguir los pasos de la Ley madrileña que tantas ventajas les prometía y, a la chita callando, incluyeron en el frondoso bosque de las referidas Leyes el correspondiente artículo necesario al efecto.

Así, la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, en su artículo 152 dibuja un Jurado Regional de Valoraciones, competente para fijar el justiprecio «cuando la Administración expropiante sea la de la Junta de Comunidades o cualquiera de las Diputaciones o los Municipios», compuesto por un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia elegido por éste como Presidente y otros nueve vocales, de los cuales dos Letrados de la Comunidad Autónoma, tres técnicos facultativos superiores al servicio de la propia Comunidad, otros tres técnicos facultativos elegidos por la Federación de Municipios y Provincias y un profesional libre en representación de los Colegios de Arquitectos e Ingenieros, más un representante, en su caso, de la Corporación Local interesada, con voz pero sin voto, y, por supuesto, un ponente también, con voz pero sin voto igualmente, funcionario técnico facultativo de cualquiera de las Administraciones territoriales. Todo igual que en Madrid, aunque con un «gol» más de diferencia, ya que la representación de los intereses privados se reduce aquí a un único profesional libre, arquitecto o ingeniero.

La Ley de Urbanismo de Castilla y León, de 8 de abril de 1999, no ha querido ser menos y ha creado igualmente unas Comisiones Territoriales de Valoración para las expropiaciones autonómicas y locales, aunque, quizás por pudor, ha remitido a un ulterior desarrollo reglamentario la determinación de su composición concreta, sin otra limitación que la de reclamar la cualificación profesional de los vocales y una representación de los intereses afectados «adecuada», adjetivo ambiguo cuya utilización revela que la voluntad del legislador no es, precisamente, que las Comisiones en cuestión tengan una estructura paritaria como la de los Jurados Provinciales de la Ley General a los que parcialmente pretende sustituir con ellas.

La Ley canaria 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio, hoy integrada en el Texto Refundido aprobado por Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, cierra por el momento la lista con la Comisión de Valoraciones de Canarias por ella creada para fijar el justiprecio en las expropiaciones que realicen la Administración autonómica, los Cabildos Insulares o los Ayuntamientos.

Como el Jurado madrileño y el castellano-manchego, la Comisión canaria está presidida también por un Magistrado de la Sala o de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo elegido por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y, en su seno, los representantes de los intereses públicos constituyen también abrumadora mayoría: un Letrado de la Comunidad Autónoma, dos técnicos facultativos superiores de la misma, otros dos técnicos facultativos elegidos por la Federación Canaria de Municipios, un arquitecto en representación del Colegio de Canarias, un titulado superior en representación del Colegio profesional correspondiente y un representante del Ayuntamiento interesado.

Abierto el camino por las Comunidades históricas, tres Comunidades Autónomas «por encima de toda sospecha» han decidido recorrerlo hasta el final sin el más mínimo reparo, haciendo buena la bienaventuranza añadida por BENAVENTE: «bienaventurados nuestros imitadores porque de ellos serán nuestros defectos».

V

Así, pasito a paso y sin darnos cuenta, hemos ido descendiendo por el plano inclinado al que aludí al comienzo hasta llegar a una profunda hondonada, en la que nadie hace veinte años hubiera sospechado que pudiéramos caer y, mucho menos, por culpa de la anhelada autonomía, que con la libertad y la amnistía fue la gozosa divisa de la transición política. Pero ahí está el resultado: un mismo ciudadano goza de diferentes garantías frente al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad expropiatoria según la Comunidad Autónoma en la que se encuentren sus bienes, e incluso dentro de la misma Comunidad, según cuál sea la Administración que ponga los ojos en ellos. Si lo hace la Administración del Estado, el justiprecio de sus bienes será realizado por un órgano administrativo adscrito a dicha Administración, pero dotado frente a ella de una indudable autonomía funcional y estructuralmente imparcial; si, por el contrario, la expropiación se acuerda por la Administración autonómica o por una Corporación Local, desaparece hasta la apariencia misma de imparcialidad y el justiprecio quedará en manos de una Comisión (la

Ley canaria ha tenido la delicadeza, al menos, de prescindir de la palabra *Jurado*, lo que es de agradecer) formada mayoritariamente por funcionarios en la que no tendrá posibilidad alguna de que sus puntos de vista puedan ser tomados siquiera en consideración.

Esto no tiene el más mínimo sentido, ni, por supuesto, la menor justificación tampoco, por muchas sutilezas que quieran volcarse en ese empachoso ejercicio dialéctico en el que ha venido a parar todo lo concerniente a la interpretación del complejo cuadro constitucional relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A estas alturas, importa ya muy poco que esta o aquella competencia estén en manos de aquél o de éstas, tanto más cuanto que lo fundamental no está ya ni en un lado ni en otro, sino en Bruselas. Hay algo, sin embargo, con lo que no se puede transigir, y es la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales en todas las partes del territorio nacional, que es, finalmente, lo que ha venido a perderse en este caso y lo que amenaza también con ir desapareciendo en otros muchos si persiste la indiferencia general con la que se ha contemplado este epi-sodio.

Porque lo más preocupante y lo más grave es, justamente, esto: la insensibilidad de unos y otros y de todos en general —actores, espectadores y críticos de lo que a diario sucede en el escenario del Estado de las Autonomías— por todo lo que no sea la lucha por las competencias, incluidos nuestros propios derechos como ciudadanos. Una muestra bien reciente de esta insensata actitud la ofrece el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley canaria más atrás citada, recurso que se ha ceñido a un único y concreto punto del artículo 228 de la misma que regula la Comisión de Valoraciones: el relativo a la asignación de la presidencia de la Comisión a un juez o magistrado en ejercicio, determinación que, como han declarado las Sentencias constitucionales 150/1998, de 2 de julio, y 127/1999, de 1 de julio, es contraria a la Constitución, ya que «debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere qué funciones gubernativas pueden realizar» los miembros de la carrera judicial. La competencia es, pues, lo único que importa; lo demás ni siquiera se percibe, tal es la locura colectiva generada por estos nuevos libros de caballería en que se han convertido los Estatutos de las Comunidades Autónomas y todo lo relacionado con ellos.

Hay que sacudirse a toda costa y con la mayor urgencia esta loca obsesión que nos está haciendo perder de vista que lo más importante, lo único importante, es el ciudadano y que el Estado, cualquiera que sea su estructura, está simplemente a su servicio. Porque el pro-

blema no es sólo la desigualdad que en el plano de las garantías ha venido a resultar de este desatentado desarrollo del sistema de autonomías territoriales, sino también la crisis definitiva de la expropiación-garantía como institución jurídica que ha venido a producir.

Poco quedaba de ella, ciertamente, entre nosotros, como PARADA ha insistido especialmente en advertir. Normalmente, todo se reduce a una notificación con la que en un momento dado se hace saber a un ciudadano que, en tal día y a tal hora, se levantará el acta previa a la ocupación de unos terrenos de su propiedad que la Administración ha decidido expropiar para la ejecución de una determinada obra pública, de cuyo proyecto nada sabe el interesado porque nada se le advirtió nunca. En muchos casos el proyecto en cuestión ni siquiera fue objeto de un trámite de información pública, trámite que hoy no requieren, por ejemplo, los relativos a las obras de acondicionamiento de trazados, ensanches o duplicaciones de calzada y, en general, todas aquellas «que no supongan una modificación sustancial en la funcionalidad de la carretera existente» (art. 34.5 del Reglamento General de Carreteras, de 2 de septiembre de 1994). Cuando se le llama al procedimiento todo está, pues, decidido ya definitivamente de antemano, por lo que la llamada sólo sirve para rectificar los eventuales errores en que pueda haber incurrido la relación de propietarios y bienes publicada en el Boletín Oficial y en los periódicos, es decir, que su nombre es Sainz y no Sanz y que su finca tiene 3.247 m² y no 3.122, como aparece en la relación publicada. Sólo le queda, pues, intentar obtener el mayor dinero posible por sus bienes, ya que la expropiación de éstos es inevitable.

La imparcialidad en la fijación del justiprecio era por eso su única esperanza y su única garantía real y efectiva. El Jurado Provincial de la Ley General de Expropiación Forzosa, con todos los defectos y desfallecimientos que se quiera, aseguraba y asegura esa imprescindible imparcialidad, último reducto de las cacareadas garantías proclamadas por la Ley, que, en realidad, sólo existen en los manuales universitarios en los que los profesores, siempre respetuosos con la Ley, explicamos cómo deberían ser las cosas, más que como son realmente.

Si ahora el Jurado, estructuralmente autónomo e imparcial, de la Ley General se sustituye por Comisiones de Valoración formadas mayoritariamente por funcionarios y sujetas, en consecuencia, a las directrices impartidas o a los criterios preestablecidos por la Administración a la que sirven, la última esperanza y la última garantía habrá desaparecido. Más nos valdrá en este caso eliminar el capítulo de la expropiación de los manuales al uso y la lección correspondiente de los programas de la disciplina.

VI

Urge poner remedio a esta situación y restablecer «la uniformidad normativa impuesta por la Constitución» y la «igual configuración y aplicación de las garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado», así como «el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por la Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación», por decirlo con las propias palabras de la Sentencia constitucional de 26 de marzo de 1987.

Y hay que hacerlo ya para terminar con el espectáculo bochornoso de la coexistencia en un mismo territorio de dos «sistemas de valoración del justiprecio» diferentes: el Jurado paritario de la Ley estatal y las Comisiones de funcionarios establecidas por las Leyes autonómicas más recientes. Para eso están los Decretos-Leyes, de los que se hace uso sin empacho para necesidades mucho menos perentorias.

Una vez puesto remedio a la situación descrita será el momento de reflexionar no sólo sobre la validez del Jurado establecido por la vieja Ley General de 1954 y sobre la conveniencia de sustituirlo con carácter general por otro sistema mejor de valoración del justiprecio, si lo hay, sino también sobre la forma de llevar a cabo una reconstrucción completa de la expropiación-garantía, que hoy por hoy es el auténtico «agujero negro» de nuestro Derecho Administrativo, del que —ya no sé muy bien por qué— seguimos estando tan orgullosos, a pesar de que en algunos puntos caminamos hacia atrás como el cangrejo. En lo que respecta a los justiprecios expropiatorios así es, sin ninguna duda, si se tiene presente que nuestra primera Ley de Expropiación, de 17 de julio de 1836, confió la determinación definitiva de éstos, en caso de desacuerdo entre los peritos de las partes, a un tercer perito designado por «el Juez del partido», que el expropiado podía incluso recusar «hasta por dos veces» (art. 7 de la Ley). Entre la exquisita imparcialidad de aquel primer legislador y la parcialidad descarada de algunos de los actuales legisladores autonómicos hay todo un mundo de distancia.