

**UNA APROXIMACION A LOS JURADOS
DE VALORACION AUTONOMICOS
DESDE LA PERSPECTIVA
DEL DERECHO PROCESAL Y ORGANICO**

Por
CELSA PICO LORENZO

SUMARIO: 1. La competencia jurisdiccional objetiva para conocer de los recursos contra actos emanados de jurados autonómicos y el sistema de recursos establecido en la LJCA de 1998. 2. La intervención de magistrados en las comisiones de valoración de la expropiación forzosa en el ámbito autonómico. 3. Addenda.

**1. LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL OBJETIVA PARA CONOCER
DE LOS RECURSOS CONTRA ACTOS EMANADOS DE JURADOS AUTONÓMICOS
Y EL SISTEMA DE RECURSOS ESTABLECIDO EN LA LJCA 1998**

Al proyectarse un texto legal, lo lógico sería que sus promotores tuvieran presente el resto del ordenamiento jurídico en el que va a integrarse aquél a fin de no incurrir en excesivas contradicciones u omisiones. Resulta incontestable que cualquier novedad normativa repercute, en un grado variable, en el resto de la estructura en que viene a insertarse. Sin embargo, la realidad acredita el creciente incremento de lagunas o dificultades de interpretación en los textos legales, provocando una excesiva incertidumbre y contradicciones jurisdiccionales en bastantes materias de todo el espectro jurídico. No es ajeno a tal situación lo acontecido con la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1998.

La búsqueda del órgano judicial competente para enjuiciar un determinado acto o actuación administrativa no debería constituir un largo peregrinar del ciudadano por sucesivos órganos jurisdiccionales ni una lucha intrincada de los titulares de éstos a través del ordenamiento jurídico (1).

(1) Un ejemplo claro lo constituyen los problemas entre el orden social y el orden contencioso-administrativo. La primera conclusión del Seminario celebrado los días 28 de febrero, 1 y 2 de marzo de 2001, en el marco del Servicio de Formación Continua de la Escuela Judicial, bajo el título «Los conflictos entre las distintas jurisdicciones. Propuestas de solución», afirma la necesidad de «la atribución clara e inequívoca de determinadas materias al conocimiento de un determinado orden jurisdiccional que ponga término a la actual división, por problemas en la atribución de la competencia...». Pues concluye que «con ello se trataría de evitar que la determinación del orden jurisdiccional competente se

Las leyes deberían ser lo suficientemente diáfanas de forma que obviaran los problemas de interpretación derivados de la vaguedad de las normas, reduciéndolos al mínimo posible siquiera en el ámbito competencial. No parece razonable asumir, como natural y obligado, la confusa situación en que, con excesiva frecuencia, se desenvuelve el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Los problemas de competencia entre Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o entre Juzgados y Salas de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional han constituido un quehacer frecuente de la jurisdicción contencioso-administrativa en los albores de la Ley 29/1998, de 13 de julio. Su trascendencia se patentiza al constatar que el Consejo General del Poder Judicial acaba de editar (2001) una publicación conteniendo las Resoluciones del Tribunal Supremo en las cuestiones competenciales surgidas de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Son ilustrativas de los problemas habidos con la regulación legal de las competencias hasta el 31 de octubre de 2000 en cuya resolución ha intervenido el Tribunal Supremo. En la «Presentación» del texto figura una frase que resulta plenamente adecuada para la problemática a la que nos vamos a referir: *«La respuesta que se dé a los problemas competenciales es decisiva desde distintas perspectivas, pues condiciona no sólo el órgano competente para conocer en primera instancia de un determinado litigio sino también el régimen de recursos aplicable»*.

Vamos, pues, a describir lo acontecido con los recursos contencioso-administrativos contra actos emanados de determinados Jurados de valoración autonómicos en que, constituyendo la determinación del justiprecio un acto esencialmente análogo al que pueda llevar a efecto su homónimo estatal, no ha tenido un tratamiento legal homogéneo, perdiendo así unidad el sistema. Expondremos cómo el juego de normas conlleva que algunas Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conformen la jurisprudencia en la determinación del justiprecio en el ámbito autonómico. Y todo ello por la incidencia de «los criterios de atribución competencial objetiva» en relación con la organización territorial de las Comunidades Autónomas y la existencia de Comunidades Autónomas cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia. Estamos ante un claro ejemplo de los vínculos del derecho sustantivo con el derecho procesal y los efectos que una inadecuada adaptación de la regulación procesal al reparto de competencias autonómicas puede provocar.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, los recursos contra actuaciones de las distintas Secciones de los Jurados de expropiación autonómicos eran, obviamente, conocidos por el único órgano jurisdiccional del orden contencioso-administrativo existente en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, o sea, la Sala de lo Contencioso-Ad-

erigiase para el justiciable en cuestión más problemática que la resolución en sí del debate de fondo, tal como en la actualidad acontece con los conflictos de competencia negativos, en detrimento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y con menoscabo de la exigible seguridad jurídica».

ministrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tal situación conllevaba que las eventuales impugnaciones de las valoraciones de los Jurados autonómicos y de los Jurados provinciales de expropiación de la Ley de 1954 eran examinadas por un órgano jurisdiccional del mismo grado.

La plena aplicación de la LJCA 29/1998 ha alterado, por completo, el citado panorama. Por mor de la Disposición Transitoria Primera, los asuntos nuevos debían acomodarse a las reglas competenciales fijadas en la nueva Ley. Al tiempo continuaba hasta su conclusión la tramitación ante las Salas de los procesos entablados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

No ofrece duda que la expresión del artículo 8.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, es taxativa al atribuir a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia «los recursos que se deduzcan contra actos de la administración periférica del Estado cuando se dicten en ejercicio de sus competencias en expropiación forzosa, tras exceptuar dicha atribución a los juzgados de lo contencioso-administrativo». Se parte del mandato constitucional (art. 141 CE), de que la provincia constituye la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, reiterado en el artículo 31 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, 6/1997, de 14 de abril, al regular la *Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas*.

La no consideración de la actuación de órganos de la Administración autonómica en el ámbito de la determinación del justiprecio en materia de expropiación forzosa provocó, una vez entrada en vigor la LJCA 29/1998, cuestiones para determinar la competencia jurisdiccional. El Servicio Jurídico de la Generalidad de Cataluña defendió una interpretación extensiva de la norma competencial contenida en el artículo 8.3 de la LJCA de 1998. Parece oportuno transcribir las resoluciones judiciales desestimatorias de la pretensión de la Administración autonómica de residenciar los asuntos ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en las que se evidencia su posición en aras a un tratamiento homogéneo respecto a los Jurados provinciales de expropiación forzosa.

Hemos señalado los estrictos términos del criterio legal de asignación de competencias. Por ello, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña atribuyó a los Juzgados de lo Contencioso la competencia para conocer de la impugnación dada la condición de Administración periférica de las Secciones del Jurado de Expropiación de Cataluña. Expresa la Sala en su Auto de 4 de mayo de 1999, recurso 2511/1998, que:

«TERCERO.—... aunque se utiliza la denominación de "Jurado" como órgano único, en especial en el artículo 1, es lo cierto que el funcionamiento lo es de forma por completo independiente de unas y otras Secciones, a las que se contrae la regulación de su composición (art. 2.2) y su *quorum*

(art. 3.1), y, sobre todo, el funcionamiento en Secciones no se hace por criterios materiales o funcionales, sino, precisamente por razón de la competencia que ejercen en relación con el territorio respectivo de las provincias actuales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, teniendo su sede cada una de las Secciones territoriales en las respectivas capitales.

CUARTO.—Del anterior examen de la Ley de Cataluña 6/95, no puede sino concluirse que las Secciones del Jurado de Expropiación de Cataluña han de considerarse, a los efectos del artículo 8.3 de la Ley 29/98, reguladora de este orden jurisdiccional, como Administración periférica de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

(...)

La distinción es aún más clara en la Ley de Cataluña 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Según su artículo séptimo a los efectos de la presente Ley, los órganos administrativos se clasifican en centrales y territoriales o periféricos y en consultivos y activos. ... Según su artículo octavo serán órganos centrales de la Generalidad aquellos cuya competencia se extiende a todo el territorio de Cataluña. De esta forma, los órganos territoriales o periféricos quedan definidos por exclusión, esto es, aquellos cuya competencia no se extiende a todo el territorio de Cataluña.

(...)

QUINTO.—... No cabe, con arreglo a los criterios hermenéuticos habituales, entender que tal precepto (el art. 8.3, párrafo 2.1, de la LJCA 1998) excluya del conocimiento de los Juzgados la materia de expropiación forzosa, ni ha de tener relevancia para resolver la cuestión el que la competencia legislativa sobre tal materia esté reservada al Estado, pues también lo está en otras cuestiones en que claramente la competencia es de los Juzgados, cual ocurre con la tribu-
taria local —art. 8.1.b)—.

(...)

La Resolución de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, posteriormente asumida por la Sección Segunda, con ocasión de un cambio en la distribución de asuntos aprobado por la Sala de Gobierno, nos aporta una información adicional sobre lo acontecido en el ámbito de otra Comunidad Autónoma. Su postura es la confirmación de lo anteriormente decidido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Concluye en los párrafos finales del fundamento jurídico quinto:

«Así lo ha entendido también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco respecto de los acuerdos de los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa de aquella Comunidad Autónoma regulados por la Ley de la misma 8/1987, de 20 de noviembre, de creación de Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa (por ejemplo, Auto de 12 de febrero de 1999, de la Sección 2.O, recurso 94/1999).

No es factible, por tanto, la interpretación analógica que se postula por la Generalidad de Cataluña, procediendo, por el contrario, tal como interesa el Ministerio fiscal, declarar que la competencia corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, acordando lo demás previsto en el artículo 7.3 de la Ley 29/98, reguladora de este orden jurisdiccional.»

La pretensión de los servicios jurídicos de la Administración autonómica catalana por residenciar en la Sala del Tribunal Superior de Justicia las impugnaciones frente a las determinaciones del justiprecio por el órgano tasador autonómico condujo a la interposición del correspondiente recurso de súplica. Sus afirmaciones son reveladoras acerca del objeto de la controversia. Afirma el Auto de 4 de junio de 1999 desestimatorio del recurso de súplica contra el antes transcrito de 4 de mayo de 1999:

«PRIMERO.—Cualquiera que sea el acierto de las alegaciones que se contienen en el recurso de súplica que se provee acerca de la oportunidad o no del criterio legislativo distribuidor de la competencia jurisdiccional que se plasma en el artículo 8.3 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha de reiterarse una vez que ha de quedar fuera de nuestro análisis la valoración de tales aspectos. De esta forma, cuando se invoca el "olvido" del legislador estatal en relación con los órganos que realizan actividad expropiatoria en las Comunidades Autónomas, se está probablemente en lo cierto, pero en modo alguno permite corregir el texto legal, máxime cuando la excepción del segundo párrafo del citado artículo 8.3 fue añadida a última hora en la tramitación parlamentaria y sin mayores especificaciones, puesto que ninguna de las enmiendas presentadas a este precepto en el Senado (las números 5, 20 y 118) tenía relación con el texto finalmente aprobado, que se introdujo por acuerdo de la Ponencia del 2 de junio de 1998, según consta en el Diario de Sesiones de la Comisión de Justicia del Senado del mismo día, por todo lo cual cualquier corrección interpretativa en tal sentido habría de ser limitativa del alcance de la excepción y nunca podría ser extensiva de la misma.

SEGUNDO.—Por análogas razones tampoco cabe que la Sala corrija el texto legal en razón de la invocada discriminación entre Administraciones públicas, ya sea en relación con las del Estado o con las de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, pues la diferente competencia jurisdiccional será consecuencia directa de la opción legislativa de atender esencialmente al órgano administrativo del que proceda el acto impugnado y a su ámbito competencial y sólo de forma subsidiaria a la materia y cuantía ...

TERCERO.—De esta forma, la única razón por la cual cabría predicar la competencia de esta Sala para conocer del presente litigio habría que encontrarla en la utilización por la Ley de Cataluña 6/95, de 28 de junio, del Jurado de Expropiación de Cataluña, de la denominación "Jurado" como aparente órgano único. Pero como ya se razonó extensamente en el auto recurrido y no ha sido desvirtuado en la súplica, es lo cierto que el funcionamiento lo es de forma por completo independiente de una y otras Secciones ... Tales Secciones Territoriales son órganos administrativos a los que se atribuyen funciones con efectos jurídicos frente a terceros cuya competencia no se extiende a todo el territorio de Cataluña, sino a los territorios respectivos de las cuatro provincias catalanas, en cuyas capitales tienen sus sedes, no siendo, pues, órganos centrales, sino periféricos, concepto éste que se utiliza por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa no en sentido formal sino material, como alternativa a los órganos centrales y definidos exclusivamente por el ámbito territorial al que extienden su competencia.»

La referencia del Tribunal al origen de la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 8.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, nos muestra una norma muy específica elaborada con una cierta premura. Desconocemos, pues, si la opción legislativa valoró conscientemente el tratamiento diferenciado que iba a producirse a consecuencia de la misma o, en razón de la urgencia legislativa, constituyó un olvido del legislador sobre el amplio abanico de competencias desarrolladas y asumidas plenamente por las Comunidades Autónomas. Lo cierto es que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha realizado una hermenéutica estrictamente textual de la norma, no considerando que la omisión expresa deba conducir a su inclusión implícita.

No estamos, pues, ante el supuesto examinado por el Tribunal Supremo en su Auto de 6 de octubre de 2000, cuestión de competencia 918/2000, en que la falta de referencia expresa del Consejo de Estado en el cuadro de competencias de la Ley Jurisdiccional entienda «*obliga a encuadrarlo en el marco de aquel Tribunal que tenga atribuido el conocimiento de órganos similares, en cuanto a su significación o relevancia constitucional, como son, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo*», lo que vuelve a reiterar en

el Auto de 13 de octubre de 2000, al resolver la cuestión de competencia 1231/2000.

Guardaría analogía con los frecuentes supuestos en que se desestiman las cuestiones de competencia territorial sustanciadas por las defensas jurídicas de las Administraciones autonómicas en relación a la aplicación del fuero electivo en materia sancionadora previsto en el artículo 14.2. LJCA.

Haremos un pequeño excurso que nos ofrezca una idea, siquiera a vue-la pluma, de la maraña competencial que tantas dilaciones provoca al ciudadano.

Así constatamos que en una sanción impuesta a una entidad domicilia-da en Madrid por la Consejería de Seguridad del Gobierno vasco, aplicando normativa estatal, considera el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Auto de 7 de junio de 2000, recurso 214/2000 (RA 1504), que el legislador no incurrió en un olvido involuntario que hubiere de subsanarse por vía interpretativa. Criterio también seguido por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, rollo de apelación 124/2000, Sentencia 992/2000, de 24 de noviembre de 2000, rechazando el informe del Ministerio Fiscal favorable al requerimiento de inhibición en una sanción impuesta por la Administración autonó-mica catalana en materia de transportes aplicando normativa estatal. Defen-día el Ministerio Fiscal que, a la luz del artículo 152 de la Constitución, de-bería conocer del asunto el Juzgado con sede en la Comunidad Autónoma de Cataluña «para evitar que la revisión judicial de la actividad de una Ad-ministración Autonómica pueda realizarse por un órgano jurisdiccional si-tuado fuera de su territorio». No obstante, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña asume lo ya dicho por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administra-tivo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en su Auto de 14 de enero de 2000: «... de esta interpretación sistemática no puede sino concluirse que la voluntad legislativa es la de situar la interpretación judicial del derecho estatal en cualquiera de los órganos judiciales del Estado Español, no así la del Derecho autonómico que debe centrarse en los órganos judiciales del territorio de la Comunidad Autónoma en cuestión».

Finalmente tenemos el criterio sustentado por el Tribunal Supremo en su Auto de 6 de octubre de 2000, recurso 536/99, resolviendo una cuestión de competencia negativa entre los Juzgados de lo Contencioso-Administra-tivo número 24 de Madrid y número 1 de Sevilla en un recurso ordinario formulado contra resolución sancionadora de un órgano periférico de la Administración autonómica andaluza por infracción de la normativa esta-tal y autonómica en materia de derecho del consumidor. Afirmar razona-blemente el Auto que «la opción que el artículo 14.1, regla 2.ª, reconoce al demandante en relación con los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo competentes, conforme al artículo 8.º.2.a) de la Ley jurisdiccional, únicamen-te puede tener lugar entre aquellos cuya competencia esté comprendida den-tro del ámbito territorial de un mismo Tribunal Superior de Justicia, a cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo corresponderá, por vía de los recursos procedentes, unificar la interpretación del derecho autonómico, propio de la

Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial radique el correspondiente Tribunal Superior de Justicia. Esta interpretación satisface las exigencias del mandato constitucional contenido en el artículo 152.1, párrafo 3.º, de la CE, al que corresponde la voluntad legislativa (arts. 86.4, 89.2, 99 y 101 de la Ley jurisdiccional, entre otros) de hacer de los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos supremos Tribunales de derecho autonómico. En definitiva, se trata de una opción que sólo opera en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Es decir, se trata de un fuero electivo que tiene su aplicación dentro del ámbito territorial de competencia de un solo Tribunal Superior de Justicia». Criterio reiterado en la Sentencia de 24 de noviembre de 2000, cuestión de competencia 164/2000, respecto una decisión administrativa adoptada por órganos de una Comunidad Autónoma aplicando normas de Derecho estatal y autonómico.

Retomando el tema de la competencia en materia expropiatoria expusimos cómo por los Tribunales Superiores de Justicia del País Vasco y Cataluña se sentó un criterio alejado de la pretensión de reputarlo órgano central. Dada la pandémica demora jurisdiccional, no hemos de olvidar los asuntos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 29/1998. Así constataremos que las sentencias que, en primera instancia, puedan dictarse respecto acuerdos impugnados antes de la entrada en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y, en consecuencia de la LJCA de 1998, tendrán acceso al recurso de casación si reúnen el requisito de la cuantía, lo que no es difícil en el ámbito de la expropiación forzosa al girar la mayoría de los recursos alrededor de la determinación del justiprecio.

Las sentencias que, en su caso, se dicten en grado de apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia del País Vasco y Cataluña, conociendo de los correspondientes recursos contra sentencias dictadas en primera instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de su ámbito territorial, parece claro cerrarán el sistema de enjuiciamiento de las resoluciones de las correspondientes Secciones del Jurado autonómico. Ni es voluntad de la Ley Jurisdiccional la existencia de tres instancias, cuando incluso el enjuiciamiento mayoritario del Derecho administrativo sancionador se ventilará mayormente en una única instancia, ni el sistema jurisdiccional lo permite.

En paralelo, aquellas Comunidades Autónomas que han legislado en materia de expropiación forzosa, como Madrid y Navarra, cuyos Jurados de Expropiación carecen de Secciones territoriales por la propia carencia de Administración periférica, se encontrarán en una situación absolutamente distinta. En tal caso se aplicará el apartado primero, a), del artículo 10 de la LJCA, en que se atribuye a las Salas el conocimiento en *única instancia* de los recursos que se deduzcan en relación a los actos de «las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los juzgados de lo contencioso-administrativo».

Sólo cabrá el recurso de casación en interés de la ley (art. 100 LJCA) a interponer por la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto, y cuya sentencia respetará, en todo caso, la situación ju-

rídica particular derivada de la sentencia recurrida. Expropiado y beneficiario de la expropiación, salvo que este último sea una Administración territorial, carecen de legitimación para recurrir, si bien deben ser oídos en el plazo de alegaciones.

La paradoja es que, en paralelo, todas las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, incluidas las antedichas, enjuiciarán, en primera instancia, la determinación del justiprecio efectuada por los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, los de la Ley de 1954, de su respectivo territorio.

2. LA INTERVENCIÓN DE MAGISTRADOS EN LAS COMISIONES DE VALORACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

Es de todos conocido lo mucho escrito acerca del significado garantista atribuido a la presencia judicial en la presidencia del Jurado de expropiación (2). No es de extrañar, pues, que los Parlamentos autonómicos que han legislado en el ámbito de la expropiación forzosa —País Vasco, Navarra, Cataluña, Madrid, Castilla-La Mancha y Canarias—, además de incorporar, en algunos casos, novedades significativas, mantuvieran del modelo estatal la figura del juez (3). Este preside el órgano colegiado con compe-

(2) Una pretensión hipergarantista mediante la atribución de la presidencia de determinados órganos administrativos a personas integradas en el Poder Judicial o que ejercitan funciones de cooperación constitucional con el mismo la hallamos en las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita que se asigna a un miembro del Ministerio Fiscal.

Es significativo lo vertido en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de abril de 2001, Ponente Viver Pi-Suñer, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1486/1996, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita y las funciones del Ministerio Fiscal, artículo 124.1 CE.

Expresa el penúltimo párrafo del fundamento jurídico octavo:

«Asegurado así ese tratamiento uniforme en todo el territorio estatal de los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, no cabe considerar que el plus de garantía que hipotéticamente pudiese suponer que la presidencia recayese en el miembro del Ministerio Fiscal que forma parte de las mismas sea de suficiente entidad como para enervar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganización. Como queda dicho, lo fundamental desde la perspectiva del artículo 149.1.18 CE y de los derechos implicados —el de la asistencia jurídica gratuita e indirectamente del derecho a la tutela judicial efectiva— es que el Ministerio Público esté representado en las Comisiones y que éstas tengan la composición y el número de miembros que el legislador estatal ha establecido con carácter general...»

(3) Recientemente, la Comunidad de Madrid ha alterado la composición establecida en la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo 9/1995, de 28 de marzo, utilizando una Ley de medidas fiscales y administrativas como la 24/1999, de 27 de diciembre. Ahora la presidencia la ocupa un jurista de reconocida competencia, con más de diez años de experiencia profesional e independiente de las Administraciones con competencias expropiatorias en la región, designado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Expresa el Preámbulo de la Ley que la modificación sigue el razonamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1998.

tencia resolutoria definitiva para la fijación de justiprecio en aquellas expropiaciones en que la Administración expropiante fuere la de la Comunidad Autónoma o de los entes locales del territorio con potestad expropiatoria.

Atribuyen en unos casos la «elección» y en otros la «designa» al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del territorio, salvo la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se refiere —todavía no se había promulgado la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial— a la Presidencia de la Audiencia correspondiente, transcripción prácticamente literal del artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Sin embargo, una «participación» judicial en un órgano administrativo creado por una Comunidad Autónoma ha sido reputada inconstitucional por el máximo intérprete constitucional (SSTC 150/1998 y 127/1999) sin que, insiste, la tacha de inconstitucionalidad quede obviada por la circunstancia de que una norma estatal contenga un mandato idéntico.

La posición del Consejo General del Poder Judicial sobre la proliferación de la designa de Magistrados en órganos administrativos, tal cual nos recuerda en el Informe aprobado en su reunión del 19 de junio de 1998 (*Estudios, informes y dictámenes*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998, tomo II, págs. 887-908), es absolutamente restrictiva. Su título es ilustrativo: «Problemas que se suscitan a propósito del ejercicio por los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las competencias previstas en los artículos 112 y ss. del Reglamento Hipotecario y de la participación de los Magistrados en los Jurados de Expropiación, analizando la conveniencia de mantener las referidas competencias o de sugerir las modificaciones legales pertinentes para su desaparición».

Parte el informe de que el artículo 117.3 CE consagra el principio de exclusividad de la función jurisdiccional, mientras el artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, reflejando el mandato del artículo 117.4 de la Constitución, advierte que los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las jurisdiccionales, las del Registro Civil y las demás que les sean atribuidas por la Ley en garantía de cualquier derecho.

Al haber sido aprobado con anterioridad a que el Tribunal Constitucional pronunciase sus Sentencias 150/1998, de 2 de julio, y 127/1999, de 1 de julio, las referencias constitucionales se ciñen a las SSTC 56/1990, de 29 de marzo; 76/1992, de 14 de mayo, y 30/1983 y 1306/1993 (sic).

Siguiendo un orden cronológico sobre su postura contraria a la participación de jueces y magistrados en órganos administrativos, invoca la exposición elevada al Gobierno de la Nación en relación con el mandato contenido en el artículo 117.4 de la Constitución y en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras reunión plenaria del 11 de enero de 1989, ratificada por Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 1989. Destacaremos:

- «1.º) la necesidad de revisar la legislación anterior a la Constitución y, en general, reducir al mínimo indispensable las funciones jurisdiccionales ajenas a la potestad jurisdiccional;
- 2.º) la necesidad asimismo de plantear globalmente, en sen-

tido restrictivo, los casos de puestos de trabajo desempeñados por los Jueces y Magistrados en órganos administrativos y en régimen de compatibilidad, y 3.º) la conveniencia de analizar si tales cuestiones pueden ser o no establecidas por la legislación autonómica más allá de la mera ejecución de las leyes del Estado, y, en su caso, establecer mecanismos preventivos, como el dictamen vinculante del Consejo General del Poder Judicial».

Sigue con el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Consejo en su reunión de 18 de julio de 1995 no considerando procedente la intervención de un miembro de la Carrera Judicial en los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana. Y unos meses más tarde, concretamente el 7 de febrero de 1996, el Pleno del Consejo aprobaba el informe al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 768/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la policía judicial, donde se hace la siguiente observación:

«La presencia judicial en comisiones u órganos con facultades decisorias, no meramente de coordinación, ha de ser mayoritaria, si como resultado de la acción del órgano pueden verse afectadas las condiciones de ejercicio de la función jurisdiccional.»

Antes de entrar en la cuestión concreta de la Ley de Expropiación Forzosa, hace mención a varios informes sobre otras disposiciones. Así, uno fechado el 10 de mayo de 1996 y aprobado por la Comisión Permanente de 21 de mayo de 1996 sobre la participación en la Comisión Vasca para la Seguridad, a raíz de un acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco considerando que es no conforme a derecho el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia como Vocal de la Comisión de Seguridad. Considera que «la participación en las tan citadas comisiones, puede afectar también a las exigencias estructurales de independencia que son predicables de la potestad jurisdiccional, en su imagen externa ante el justiciable y ante el conjunto de la sociedad», tomando como apoyo diversos pronunciamientos del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (*Neumeister, De Wilde, Delcourt, Padovani*, etc.). Añade que los mismos fundamentos sirvieron al Informe sobre el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se constituye la Comisión Vasca para la Seguridad, aprobado por el Pleno del Consejo del Poder Judicial en su reunión de 17 de marzo de 1997, y, más recientemente, al informe consecuente al Anteproyecto de Ley del Gobierno vasco sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias, aprobado por el mismo Pleno del 20 de mayo de 1998.

Ciñéndose ya a la cuestión relativa a la participación de los Magistrados en los Jurados de Expropiación destaca su sometimiento al régimen de incompatibilidades, asistencia mínima, sanciones, etc., propios de los inte-

grantes de otros órganos administrativos de la misma naturaleza, así como que sus resoluciones ultiman la vía gubernativa, siendo recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (4).

Sobre tales presupuestos, y «aun reconociendo la importante función desarrollada por los Magistrados en los Jurados Provinciales de Expropiación, difícilmente puede sostenerse la participación de los mismos en los tan citados Jurados».

«En primer lugar, y reproduciendo argumentos anteriormente citados porque la participación como miembro de pleno derecho de un Magistrado —ostentando además el cargo de Presidente— en los referidos Jurados, con las correspondientes obligaciones de asistencia, sigilo e intervención institucional, podría afectar al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, así como al estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados, ámbito comprendido en la reserva constitucional de ley orgánica, artículo 122.1 CE.

En segundo lugar, porque los cometidos asignados a los Jurados de expropiación —la fijación del justiprecio— al margen de compadecerse mal con el régimen de incompatibilidades previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial para Jueces y Magistrados, podrían incidir en los asuntos que han de ser conocidos por los órganos jurisdiccionales de su propio ámbito territorial, agotando la vía administrativa previa a la jurisdiccional.

Además, y al margen de la implicación específica del Magistrado en cuestiones que pudieran requerir su posterior intervención jurisdiccional, la participación judicial en un órgano como el descrito y en las condiciones expuestas, podría afectar a las exigencias estructurales de independencia que son predicables de la potestad jurisdiccional, y consecuentemente, a la imagen del Poder Judicial ante el justiciable y el conjunto de la sociedad.»

Por todo ello, considera conveniente dar traslado de su Informe al Gobierno, al Congreso y al Senado, como titulares de la iniciativa legislativa, a los efectos de que procedan a la modificación de los artículos de la Ley de Expropiación Forzosa y de su Reglamento que previenen la participación de los Magistrados en los Jurados de Expropiación Forzosa.

(4) Ciertamente no enumera la Ley Orgánica del Poder Judicial en sus artículos 219 y 220 una causa de recusación que pudiera invocarse a su vez como causa de abstención, artículo 221, en razón de haber intervenido previamente un Magistrado en la actividad administrativa del Jurado de Expropiación. La que más se aproxima, la decimosegunda, introducida por la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1997, de 4 de diciembre, responde a otros fines como es el distanciamiento entre el desempeño del cargo político o de confianza allí referido y la función jurisdiccional, tal cual claramente manifiesta la Exposición de Motivos.

No obstante la promulgación, al tiempo del mencionado Informe, de la mayoría de las Leyes autonómicas sobre la designa judicial en los Jurados autonómicos, ninguna mención contiene el texto publicado acerca de su remisión a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas ilustrando a los mismos sobre la posición del órgano de gobierno del Poder Judicial respecto al ejercicio por los jueces de funciones extrajudiciales como las allí analizadas. Cuestión significativa si tenemos en cuenta que el artículo 127 LOPJ considera competencia del Pleno del Consejo General del Poder Judicial evacuar los informes previstos en la Ley y, a su vez, partimos del artículo 108 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio. El apartado c), párrafo primero, del antedicho artículo establece que: «*El Consejo General del Poder Judicial deberá informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente a alguna de las siguientes materias: ... c) Estatuto orgánico de Jueces y Magistrados*».

No parece haber abandonado el tema el Consejo General del Poder Judicial ya que en el último tomo publicado de los Acuerdos del Pleno, correspondiente al cuarto trimestre de 1999, figura uno de la sesión del Pleno de 20 de octubre de 1999 por el que

«*acuerda tomar conocimiento del acuerdo de la Comisión Permanente de 5 de octubre de 1999 en el que se formulan distintas consideraciones sobre la integración de jueces y magistrados en órganos administrativos, encomendando asimismo a la Comisión de Estudios e Informes la elaboración de un estudio en el que se analice con carácter general la problemática e implicaciones legales y constitucionales derivadas de la referida participación*».

Con anterioridad, sesión de 19 de mayo de 1999, publicada en los Acuerdos correspondientes al segundo trimestre, había decidido no designar sendos Magistrados para formar parte de la Comisión consultiva y asesoramiento creada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de setiembre, modificando el artículo 124 del Reglamento Hipotecario, en razón a la incompatibilidad prevista en el número séptimo del artículo 389 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Y también en un período próximo en el tiempo, 27 de abril de 1999, la Comisión de Estudios e Informes aprobó un informe desfavorable a la participación judicial en un órgano administrativo con competencia para asesorar a las Administraciones Públicas vascas, informar preceptivamente la elaboración de los planes y normas que aprueben las Administraciones vascas en materia de drogodependencia, etc. Se refiere al Decreto del Gobierno vasco de composición y régimen de funcionamiento de la Comisión interdepartamental y del Consejo Asesor de Drogodependencia, posteriormente aprobado por el Pleno el 5 de mayo, según consta en el tomo II de *Estudios, informes y dictámenes* del año 1999. Destacaremos del mismo

dos aspectos. Por un lado, esa tendencia a integrar miembros del Poder Judicial en órganos administrativos. Así, dice que

«aun valorando positivamente la confianza del prelegislador en la competencia de los jueces y magistrados, en cuanto pretende la participación de los mismos en el Consejo asesor, el Consejo General del Poder Judicial considera, por las razones expuestas, poco conveniente la referida participación».

Por otro, la relativa eficacia de los informes interesados, ya que

«la sugerencia del Consejo General del Poder Judicial contraria a la participación de jueces y magistrados en el Consejo asesor no ha sido tenida en cuenta por el legislador, que ha mantenido la citada intervención en el texto de la Ley 18/1998, de 14 de julio. La misma participación se previene lógicamente en el proyecto de Decreto que se somete ahora a informe dictado en desarrollo de la disposición legal, norma reglamentaria que, consecuentemente, y por las razones expuestas, no puede ser informada favorablemente a este respecto por este órgano constitucional».

Finalmente, concluiremos reseñando que sobre la problemática de la participación o no de Jueces en un Jurado de expropiación autonómico en funcionamiento con anterioridad a los recursos suscitados por el Gobierno respecto a las leyes de Castilla-La Mancha y Canarias habrá de pronunciarse el Tribunal Constitucional. Así, habrá de resolver si admite o no a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante Auto de fecha 10 de abril de 2001, respecto al artículo segundo, apartado a), de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1995, de 28 de junio, del Jurado de Expropiación de Cataluña, en cuya virtud se atribuye la Presidencia, y la suplencia, de cada una de las cuatro Secciones en que se constituye a un Magistrado designado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

3. ADDENDA

En el Seminario sobre «Nuevas Tendencias de la expropiación forzosa: modificación de la reversión, del justiprecio, problemas competenciales autonómicos», celebrado en la Escuela Judicial-Servicio de Formación Continuada los pasados días 18, 19 y 20 de abril de 2001 fue tratada la cuestión de competencias jurisdiccionales con relación a la materia de expropiación forzosa y la configuración de los distintos Jurados autonómicos como órganos periféricos de la Administración autonómica —como

sucede en Cataluña— o lo que sucede con la Comunidad de Madrid en que, al tratarse de una Comunidad Autónoma Uniprovincial, en la que no existe administración periférica, sólo se ha instituido un Jurado.

Se consignó en las conclusiones que *Esta situación parece poco satisfactoria y se estima debe ser objeto de una propuesta de reforma legislativa, a fin de que a la impugnación jurisdiccional en materia de expropiación forzosa se le de un tratamiento único, evitando que el Jurado Autonomico sea determinante de que sea uno u otro el órgano jurisdiccional competente para conocer de los recursos contra sus acuerdos y, a la postre, ello determine la posibilidad de acceder o no al recurso de casación.*

La discusión se centró también en determinar a quién debería atribuirse la competencia si a las Salas de lo Contencioso-Administrativo cuya competencia podría venir favorecida por el hecho de afectar el instituto de la expropiación del derecho de propiedad, de forma que se posibilitaría el acceso a la casación, o a favor de los Juzgados, postura que vendría favorecida por la tendencia, cada vez más consolidada en la doctrina, a considerarlos como órganos competentes en primera instancia.

