

PRESUNCIÓN DE CERTEZA, DISCRECIONALIDAD TÉCNICA O PERICIA DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN (*)

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

SUMARIO: — I. ALCANCE DE LA «PRESUNCIÓN DE ACIERTO» DE LAS DECISIONES DE LOS JURADOS: 1. Una cuestión previa: la admisión de la discrecionalidad técnica por el Tribunal Constitucional; 2. El carácter incidental de las valoraciones jurídicas en la presunción de acierto; 3. La (laxa) exigencia de motivación; 4. La sustituibilidad de la valoración del Jurado por la de un perito judicial; 5. A modo de conclusión: la peculiar «discrecionalidad técnica» del Jurado de Expropiación. — II. LA (FALTA DE) JUSTIFICACIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE ACIERTO DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN: 1. La naturaleza administrativa y no arbitral de los Jurados de Expropiación; 2. El origen histórico de la presunción de acierto: el sistema de tercer perito; 3. La designación de los miembros del Jurado. A) El representante de la Administración expropiante. a) La cualificación profesional requerida al vocal técnico. b) La Administración competente para designar al vocal técnico. Referencia a los Jurados de Expropiación forzosa del País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid. B) El representante de los intereses privados. C) La inaplicabilidad del régimen general de abstención y recusación. D) Relevancia invalidante de los eventuales vicios en la composición del Jurado. 4. Conclusiones: una institución anacrónica.

(*) Principales abreviaturas utilizadas:

AJDA: Actualité Juridique. Droit Administratif.

CC: Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889.

LAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

LEC: Texto articulado de la Ley de enjuiciamiento civil, promulgado por Real Decreto de 3 de febrero de 1881

LEF: Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa.

LPL: Texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, aprobado por Real Decreto-legislativo 2/1995, de 7 de abril.

LPrA: Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico.

REF: Reglamento de la Ley de expropiación forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

STC: sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: sentencia del Tribunal Supremo. Salvo que se precise otra cosa, de la Sala o Salas de lo contencioso-administrativo.

Como no podía ser menos, la llamada «discrecionalidad técnica» no ha escapado de la polémica sobre el concepto de discrecionalidad y el control judicial de la Administración (1). No obstante, el objeto de este trabajo no es la revisión del concepto de discrecionalidad, ni siquiera se persigue directamente la reelaboración del concepto de discrecionalidad técnica. Lo que se pretende es simplemente la revisión del estado de la jurisprudencia en relación a un caso concreto de supuesta discrecionalidad técnica, la que se traduce en la presunción de certeza o acierto aparentemente acordada por los Tribunales de Justicia a las decisiones de los Jurados de Expropiación Forzosa. Por citar una entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1987 (Ar. 252), siguiendo una fórmula que ha devenido casi una cláusula de estilo, atribuye a las resoluciones del Jurado una presunción *iuris tantum* de veracidad, legalidad y acierto, derivada de su doble composición técnico-jurídica y de sus características de permanencia y especialización (2). Esta fórmula se aproxima extraordinariamente a la empleada por el Tribunal Constitucional para definir la «discrecionalidad técnica», esto es, «una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación», que produce «determinadas modulaciones o limitaciones» en el control judicial (3).

En consecuencia, el objeto del presente trabajo es mostrar el tratamiento procesal de la impugnación de las resoluciones de los Jurados

(1) Vid. T. R. FERNÁNDEZ, «Arbitrariedad y discrecionalidad», en el vol. col. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, tomo III, p. 2256 ss., esp. 2265-2273, ahora también publicado en su libro *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994; L. PAREJO, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 29, 31-32, 50, 65-66 y 119-120; M. SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 23-25, 28 y 160-161. Es asimismo imprescindible la consulta de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 2.ª edición, Civitas, Madrid, 1996. Una exposición crítica del estado de la cuestión en M. BELTRÁN DE FELIPE, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, esp. p. 60 y ss. Véase asimismo la respuesta a este último libro en el trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», en REDA núm. 89, 1996, ahora publicado en la segunda edición de *Democracia, jueces y control de la Administración*, cit., p. 217-254, centrada en el problema de los conceptos jurídicos indeterminados.

(2) En el mismo sentido se pronuncian las sentencias de 29 de septiembre o 5 de noviembre de 1987 (Ar. 6179 y 7969), por citar sólo dos ejemplos.

(3) Sentencia del Tribunal Constitucional 353/1993, de 22 de noviembre (fto jco tercero). La cita es reproducida casi en su integridad por la sentencia 34/1995, de 6 de febrero (fto jco tercero). Términos similares son empleados en las sentencias 39/1983, de 16 de mayo (fto jco cuarto) y 97/1993, de 22 de marzo (fto jco segundo).

de Expropiación como una forma de discrecionalidad técnica de la Administración. Ciertamente, esta calificación resultará dudosa a más de uno si se compara la jurisprudencia sobre la fijación de los justiprecios por los Jurados con la resistencia casi numantina de los Tribunales de Justicia a enjuiciar las decisiones de los Tribunales o Comisiones evaluadoras de oposiciones y concursos de acceso o promoción dentro de la función pública, respecto a los que se ha creado una auténtica área de inmunidad.

Sin embargo, esta última jurisprudencia no sería sino una manifestación extrema e incluso patológica de un fenómeno más amplio: las presunciones de certeza o acierto de que gozan determinadas actuaciones periciales de la Administración. Presunciones de origen jurisprudencial en la mayor parte de los casos y concretamente en el que nos ocupa, las resoluciones de los Jurados de Expropiación. No obstante, no faltan ejemplos de presunciones legales, entre las que podría contarse la que gozan las actas de la Inspección de Hacienda, dotadas de una presunción legal de acierto que en mi opinión no puede fundamentarse solamente en una función notarial o de fe pública. Ciertamente, LÓPEZ RAMÓN ha señalado que «esas presunciones de certeza podrían explicarse desde la óptica del ejercicio de la fe pública por determinados funcionarios. En este sentido, la fe pública pudiera tener un alcance mayor del que corresponde, normalmente, a la intervención de ciertos profesionales en negocios jurídicos privados» (4). Sin embargo, en mi opinión, esto llevaría a la aplicación del art. 1218 CC, que limita los efectos probatorios de los documentos públicos a los hechos, su fecha y los intervinientes en ellos. Probablemente ésta sería una limitación acertada y deseable. De hecho, el Tribunal Constitucional considera que «ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por los funcionarios, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias» (5). La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido depurando el valor probatorio de las actas de la Ins-

(4) F. LÓPEZ RAMÓN, «Recensión» a T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y F. SAINZ MORENO, *El notario, la función notarial y las garantías constitucionales*, en RAP núm. 121, 1990, p. 515.

(5) Vid. art. 145.3 LGT. La constitucionalidad de este precepto fue confirmada por el Tribunal Constitucional, que sin embargo introdujo una interpretación conforme a la Constitución (sentencia 76/1990, de 26 de abril, fto jco octavo, B). Sobre esta presunción de certeza y en general sobre la que se atribuye a los «documentos públicos administrativos», vid. V. AGUADO I CUDOLA, *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Civitas, Madrid, 1994.

pección de trabajo (6). Sin embargo, la mayor parte de las actas de la Inspección de los tributos y otros documentos públicos de carácter administrativo van más allá en su contenido y la jurisprudencia no es unánime al rechazar la presunción de certeza en lo que se refiere a las meras calificaciones técnicas (7). En estos casos en los que la «presunción» no se refiere solamente a hechos sino que se extiende a calificaciones o interpretaciones de hecho, se apoya en la capacitación profesional y el carácter de funcionarios públicos de los agentes de la Administración.

Por otra parte, la proximidad entre la presunción de certeza y la discrecionalidad técnica ya ha sido advertida por la doctrina en el caso de los análisis realizados por un laboratorio oficial durante un procedimiento sancionador, informes técnicos que gozan de una presunción de certeza muy próxima a la de los actos de inspección (8).

Ciertamente, habría que distinguir en la teoría, aunque sea difícil hacerlo en la práctica, entre la acreditación de hechos y la presunción de acierto en las valoraciones de los hechos. En los supuestos de acreditación de hechos entraría la fe pública encomendada a determinados funcionarios independientes como notarios o corredores de comercio, pero también las presunciones de certeza —que quizá podrían valorarse como una suerte de fe pública debilitada— de determinados funciona-

(6) A raíz de la Constitución se inició un proceso de depuración de los efectos y contenidos de las presunciones de certeza en la que fue un hito la famosa sentencia de 17 de febrero de 1981 (Ar. 629), en cuanto estableció que los hechos que constituyen la base de la imposición de una sanción han de estar suficientemente acreditados, sin que los informes policiales tengan un valor especial. Proceso de depuración que tiene su más clara expresión en la jurisprudencia recaída sobre el valor de las actas de la Inspección laboral, que contiene además principios aplicables con carácter más general. Esta doctrina jurisprudencial fue resumida por la Sentencia de 22 de abril de 1991 (Ar. 3313) en los siguientes puntos: el acta debe cumplir estrictamente los requisitos formales establecidos en su normativa reguladora; la presunción de veracidad sólo se extiende a los hechos, no a los juicios o calificaciones jurídicas hechas por el Inspector; además, tiene que tratarse de hechos constatados directamente por el Inspector.

(7) La depuración a que se hacía referencia en la nota anterior presenta todavía perfiles desdibujados en ocasiones, incluso en lo que se refiere al ejemplo paradigmático de las actas de la Inspección de trabajo. En este sentido, la sentencia de 24 de enero de 1990 (Ar. 572), que se refiere al valor probatorio de la apreciación conjunta de los hechos realizada por el Inspector de trabajo, o la sentencia de 18 de enero de 1991 (Ar. 1508), que extiende la presunción de certeza a las deducciones lógicas que puedan extraerse de los hechos (lo que, en puridad, convertiría la presunción de certeza en presunción de acierto).

(8) En este sentido, V. AGUADO I CUDOLA, «La prueba y el derecho a la presunción de inocencia: especial referencia a los documentos públicos administrativos», en J. M. TRAYTER JIMÉNEZ y V. AGUADO I CUDOLA, *Derecho administrativo sancionador. Materiales*, Cedecs, Barcelona, 1995, p. 163-194, esp. p. 172.

rios incardinados en la Administración jerárquica, como son los inspectores de diversos tipos. Por otra parte estarían los supuestos de presunción de acierto en la valoración de los hechos, cuya manifestación extrema sería la discrecionalidad técnica, a la que se aproximaría el régimen jurídico que la jurisprudencia ha otorgado a las decisiones de los Jurados de Expropiación, que podríamos denominar pericia o sistema pericial. En mi opinión, el régimen de las resoluciones del Jurado ha evolucionado en función de la jurisprudencia de ser una manifestación de discrecionalidad técnica a convertirse en algo parecido a una prueba pericial cualificada a practicar en el procedimiento administrativo, aunque aúne valoración y resolución. Lo que mostraría una identidad de naturaleza y el carácter eminentemente histórico, no esencial, de la discrecionalidad técnica.

Es probablemente precisa una puntualización. Aunque los Tribunales de Justicia empleen en ocasiones los términos de «presunción de certeza», y también otras muchas similares, en el presente trabajo se ha preferido por lo general la de «presunción de acierto». El motivo es que en el caso de los Jurados de expropiación la supuesta presunción no se está aplicando a los hechos constatados por el Jurado, que tiene el reconocimiento propio de los bienes a valorar como mera posibilidad, operando en muchas ocasiones sobre los datos proporcionados por las partes, sino a la valoración técnica hecha por el Jurado. No obstante, como ese reconocimiento realizado por el propio Jurado o por su vocal técnico se emplea en no pocas ocasiones y los Tribunales de Justicia le confieren valor probatorio, podría hablarse también de una «presunción de certeza y acierto», aunque ambos contenidos sean perfectamente distinguibles.

Como resultado de la calificación anterior de la eficacia de las resoluciones de los Jurados, como ejemplo de discrecionalidad técnica «en decadencia», será preciso examinar si el reconocimiento de una presunción de acierto a los Jurados está justificado. Los elementos configuradores de esa presunción radican en dos elementos fundamentales: su no incardinación en la organización jerárquica de la Administración y su composición paritaria, en la que están representados miembros de la Administración y profesionales liberales, bajo la presidencia de un magistrado (9). Consecuentes con la «presunción de acierto» que suelen

(9) Esto es consecuente con la jurisprudencia recaída en otros campos, concretamente en la discrecionalidad de Tribunales de oposiciones y concursos el elemento fundamental de la «discrecionalidad técnica» radicaría en la calidad de los miembros del órgano administrativo y en su proximidad al supuesto enjuiciado: «la presumible imparcialidad de sus componentes, especialización de sus conocimientos e intervención directa en las pruebas...» (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1993, Ar. 2876).

otorgar a los Jurados y al elemento de su régimen jurídico en que descansa, los Tribunales de Justicia se han mostrado normalmente rigurosos con lo relativo a su composición, pero no en otros aspectos formales de las decisiones, como la exigencia de motivación, que parecen incluir en el ámbito de la discrecionalidad técnica, a mi juicio un tanto abusivamente. En consecuencia, habrá de examinarse si la composición de los Jurados y su funcionamiento interno justifican por sí solos la confianza que les otorgan los Tribunales.

En su contexto histórico y jurídico, el Jurado de Expropiación fue bien valorado por GARCÍA DE ENTERRÍA, en su opinión «uno de los mayores aciertos de la Ley» de Expropiación de 1954 (10). Sin embargo, los Jurados han envejecido mal. El desmantelamiento del sistema corporativo ha privado de buena parte de su sentido a las referencias a las Cámaras o a los Sindicatos verticales. La multiplicación de las expropiaciones han dejado en ridículos los medios de que disponen los distintos Jurados de Expropiación y los plazos previstos en la Ley de 1954. La falta de profesionalización pone el Jurado en manos del representante de la Administración expropiante. En consecuencia, el Jurado de Expropiación ya no merece la misma valoración encomiástica que en 1954. Sobre el principio válido de la combinación en un mismo órgano de conocimientos técnicos y jurídicos, debería reformarse la composición y profesionalizarse la fijación del justiprecio, quizá judicializándolo o poniéndolo bajo la tutela de los futuros Juzgados provinciales de lo contencioso-administrativo.

I.- ALCANCE DE LA «PRESUNCIÓN DE ACIERTO» DE LOS JURADOS

Conforme a lo dispuesto en el art. 35.2 LEF, las decisiones del Jurado ponen fin a la vía administrativa y, en consecuencia, contra ellas no cabe sino la interposición de un recurso contencioso-administrati-

(10) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956; se cita por la reimpresión facsimilar de Civitas, Madrid, 1989, p. 129 y ss.; la cita corresponde a la p. 131. Hay que señalar que, por excepción, la legislación agraria mantiene para las expropiaciones realizadas con finalidad de reforma y desarrollo agrario, el sistema de peritos (art. 245 y ss. de la Ley de reforma y desarrollo agrario, aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero). Sobre otras excepciones sectoriales, recogidas en la propia LEF, vid. J. BERMEO VERA, «Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad», en *Documentación Administrativa* núm. 222, 1990, p. 169 y ss., esp. p. 184.

vo (11). Ahora bien, la dificultad para los particulares puede provenir de una supuesta eficacia reforzada de estas resoluciones respecto a la de otros actos administrativos, de una presunción de acierto de que gozarían los Jurados de Expropiación, aunque nada se diga sobre ello en la LEF. La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1987, ya citada, atribuye a las resoluciones del Jurado una presunción *iuris tantum* de veracidad, legalidad y acierto, derivada de su doble composición técnico-jurídica y de sus características de permanencia y especialización, una fórmula que ha devenido casi en cláusula de estilo. No obstante, esta afirmación merece matizarse: el Tribunal Supremo no duda en sustituir la valoración del Jurado por la de un perito judicial cuando ello le parece pertinente. En estas condiciones, ¿qué diferencia existe con la presunción de validez de que están investidos todos los actos administrativos, de acuerdo con el art. 57.1 LAP?

No obstante, antes de nada, es decir, del estudio específico de los Jurados, será preciso examinar el alcance de la presunción de acierto otorgada por el Tribunal Supremo a los Jurados de Expropiación, es decir, el ámbito reconocido a su discrecionalidad técnica, y su comparación con la definida por el Tribunal Constitucional, que siempre que se ha ocupado del tema los ha hecho en supuestos referidos a cuestiones de personal de las Administraciones públicas.

I.- Una cuestión previa: la admisión de la discrecionalidad técnica por el Tribunal Constitucional

La doctrina se ha centrado en el estudio específico de la discrecionalidad técnica en el ámbito del acceso y avance en la función públi-

(11) No obstante, el régimen de la impugnación de los acuerdos es distinto cuando lo hace la Administración del Estado, persona jurídica en la que se encuadran los Jurados Provinciales de Expropiación y que puede acudir al recurso de lesividad, que cuando lo hace un particular o una Administración distinta de la del Estado (naturalmente, con la excepción de las Administraciones autonómicas que cuentan con su propio Jurado de Expropiación). Por supuesto, el requisito general de la existencia de lesión de un bien jurídico diverso de un mero interés en el mantenimiento de la legalidad, hace que en este caso la Administración del Estado no pueda declarar la lesividad cuando sea otra la Administración expropiante o cuando exista beneficiario. Además, es preciso puntualizar a esta posición privilegiada de la Administración del Estado que a las limitaciones generales de la vía de lesividad (que no hayan transcurrido más de cuatro años y que no concurra excepción de cosa juzgado o litispendencia), se unen otras específicas de la expropiación, como que la lesión sea superior a la sexta parte del justiprecio (lo que es común a cualquier impugnación del justiprecio).

ca (12), lo que es coherente con una jurisprudencia que descansa casi exclusivamente sobre esta concreta manifestación de discrecionalidad técnica, tanto en el caso del Tribunal Supremo como en el del Tribunal Constitucional. El contenido que se suele asociar a la discrecionalidad técnica en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre Tribunales de oposiciones y concursos es una estricta limitación del control judicial a los «supuestos extremos de desviación de poder o notoria arbitrariedad» (13), aunque ello es compatible con el control de los aspectos «reglados» contenidos en las bases de una oposición o concurso (14), e incluso de todos los aspectos formales, notablemente el procedimiento (15). Por último, la característica más relevante de la «discrecionalidad técnica» de los órganos competentes en materia de personal es que en caso de apreciación de la concurrencia de un vicio invalidante, el juez no sustituye su resolución, sino que ordena la retroacción de las actuaciones (16). En suma, el Tribunal Supremo trata la discrecionalidad técnica como discrecionalidad a secas.

No obstante, es la admisión de la discrecionalidad técnica por el Tribunal Constitucional y los términos de esa admisión lo que más nos interesa en este momento (17). De acuerdo con algún autor, sería apreciable una evolución en la posición del Tribunal Constitucional sobre la discrecionalidad técnica, que habría pasado de considerarla como un

(12) Vid. A. SÁNCHEZ BLANCO, «La discrecionalidad técnica de los Tribunales de oposiciones y concursos», en la *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 30, 1981, p. 563 y ss.; J. A. TARDÍO PATO, *Control jurisdiccional de concursos de méritos, oposiciones y exámenes académicos*, Civitas, Madrid, 1986; J. L. PIÑAR MAÑAS, «El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones», en la revista *Documentación Administrativa* núm. 220, 1989, p. 135 y ss.; J. M. PEÑARRUBIA IZA, «La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica», en la *Revista de Administración Pública* (núm. 136, 1995, p. 327 y ss.; J. M. ALEGRE AVILA, «Discrecionalidad técnica y control judicial: la revisión jurisdiccional de los juicios técnicos de los tribunales y comisiones de selección para el acceso a la función pública», en la *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 42, 1995, p. 267 y ss.

(13) Sentencias de 8 de noviembre de 1989 (Ar. 7829) y de 27 de abril de 1990 (Ar. 3568). Se refieren también a la desviación de poder las sentencias de 5 de julio de 1993 (Ar. 6026) y 19 de septiembre de 1994 (Ar. 7226).

(14) Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1992 (Ar. 2107). No obstante, es destacable que la existencia de un baremo «no excluye la discrecionalidad técnica del órgano calificador en la valoración de los méritos» (sentencia de 19 de febrero de 1991, Ar. 1329).

(15) En este sentido, sentencia de 11 de noviembre de 1992 (Ar. 9118).

(16) Pueden citarse las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1990 (Ar. 10139) o 1 de julio de 1993 (Ar. 5613).

(17) Me he ocupado más extensamente de esta cuestión en G. GARCÍA ÁLVAREZ, «La discrecionalidad técnica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Los hechos como ámbito exento del control judicial?», en esta REVISTA, núm. 8, p. 433-467.

ámbito exento del control judicial a estimar que no existe ninguna exención, sino simplemente una especialidad del control (18). Sin embargo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre esta cuestión cabe apreciar una notable unidad, con la excepción de algún auto en el que el Tribunal no matiza su posición en la medida en que lo hace en sus restantes pronunciamientos (19).

El Tribunal Constitucional caracteriza la «discrecionalidad técnica» en términos bastante vagos como una «presunción de razonabilidad o certeza» —como si lo razonable y lo cierto fueran una misma cosa— que supone determinadas modulaciones en el control judicial de la actuación administrativa (20), derivados del reconocimiento a la Administración de un «margen de discrecionalidad» (21). En una ocasión, el Tribunal Constitucional concreta la definición reiriéndose a la discrecionalidad técnica como «recurso interpretativo» (22). No obstante, esta limitación del control judicial es perfectamente compatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y con el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, al menos eso cree el Tribunal Constitucional (23).

(18) J. M. PEÑARRUBIA IZA, «La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica», en la *Revista de Administración Pública* núm. 136, 1995, p. 327 ss., concretamente p. 342.

(19) El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la existencia de discrecionalidad técnica, en todos los casos en sentido afirmativo, en la sentencia 39/1983, de 16 de mayo (clasificación de un Coronel de Infantería de Marina por el Consejo Superior de la Armada en una mala posición para el ascenso a General, comentada en E. COCA VITA, «Legalidad constitucional, exclusión de control judicial y discrecionalidad técnica», en la *Revista de Administración Pública* núm. 100-102, vol. segundo, p. 1039 y ss.); en el auto 274/1983, de 8 de junio (suspensión en oposiciones a Auxiliar administrativo); en el auto 681/1986, de 30 de julio (suspensión en oposiciones a Secretario de Administración local de tercera categoría); en la sentencia 97/1993, de 22 de marzo (resolución de la Junta de Clasificación del Cuerpo de Suboficiales de la Armada, denegatoria de la condición de personal profesional y permanente, comentada en J. M. PEÑARRUBIA IZA, «El control de la discrecionalidad administrativa en la función militar», en la *Revista de Administración Pública* núm. 133, 1994, p. 287 y ss.); en la sentencia 353/1993, de 22 de noviembre (suspensión en oposiciones al Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia) y en la sentencia 34/1995, de 6 de febrero (también un suspenso en oposiciones al Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia).

(20) Sentencias 353/1993, fto jco tercero, y 34/1995, fto jco tercero.

(21) Sentencia 353/1993, fto jco quinto.

(22) Sentencia 34/1995, fto jco tercero.

(23) Sentencia 39/1983, fto jco cuarto, sentencia 97/1993, fto jco segundo, sentencia 353/1993, fto jco tercero, y sentencia 34/1993, fto jco tercero. En esta última el Tribunal examina con mayor detenimiento la cuestión, admitiendo que el art. 103.1 CE contiene «una prohibición generalizada de áreas de inmunidad», de la que sólo cabe excluir los casos de «prohibición legal expresa y fundada en motivos suficientes», lo que sin embargo

En cuanto a la justificación de esta «modulación» del control judicial, es triple. Primero, el carácter exclusivamente jurídico del control ejercido sobre la Administración por los Tribunales de Justicia, ya que los Tribunales están limitados a resolver problemas jurídicos en términos jurídicos (24). Segundo, el carácter «especializado» de los órganos administrativos (25). Tercero, la discrecionalidad técnica es compatible con la Constitución en cuanto contribuye a «salvaguardar el ámbito de competencia legalmente atribuido a la Administración, eliminando posibles controles alternativos, no fundados en la estricta aplicación de la Ley, de parte de los órganos judiciales» (26).

Las consecuencias del reconocimiento de esta discrecionalidad «técnica» son, en primer lugar, que el administrado recurrente está constreñido a probar que la Administración ha incurrido en desviación de poder (27), en arbitrariedad —entendida como «error grave o manifiesto» (28)—, que la resolución carecía de base fáctica (29) o que el criterio empleado no era razonable (30). Además, los Tribunales de Jus-

es compatible con la «legitimidad del respeto a lo que se ha llamado «discrecionalidad técnica» de los órganos de la Administración».

(24) Sentencia 34/1983, fto jco tercero y cuarto, auto 274/1983, sentencia 97/1993, fto jco segundo, y sentencia 353/1993, fto jco tercero, la que más abunda en este punto.

(25) Sentencia 39/1983, fto jco cuarto, sentencia 97/1993, fto jco segundo, y sentencia 34/1995, fto jco segundo. En una ocasión se añade también al criterio de la «imparcialidad» junto a la especialización (sentencia 353/1993, fto jco tercero).

(26) Sentencia 34/1995, fto jco tercero.

(27) La desviación de poder es mencionada por la sentencia 353/1993, fto jco tercero, y la sentencia 34/1995, fto jco tercero. La sentencia 39/1983 se limita a aludir a «todas las posibilidades que han sido incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico» (fto jco cuarto), referencia que ha de entenderse a los métodos de reducción de la discrecionalidad, entre los que por supuesto se cuenta la desviación de poder, pero también los que a continuación se relacionarán en el texto.

(28) Se entiende por «error grave o manifiesto» el que quepa «presuponer fundado en malicia del juzgador o en desconocimiento inexcusable de la materia juzgada» (sentencia 353/1993, fto jco cuarto). Sin embargo, la sentencia 34/1995 se refiere simplemente a «patente error» (fto jco tercero). Un ejemplo puede encontrarse en la STC 5/1995, de 10 de enero, en relación a una previsión de puestos de trabajo en la Administración, aunque aquí el «error patente» se imputa al órgano judicial que reconoce unos méritos para posteriormente no valorarlos.

(29) Según la sentencia 97/1993, «la discrecionalidad técnica es compatible con la exigencia de una base fáctica, ya que el juicio técnico (...) ha de realizarse sobre unos datos objetivos (...) y la existencia de ese mínimo fundamento fáctico debe ser comprobada por el órgano judicial» (fto jco tercero).

(30) La presunción de razonabilidad se desvirtuaría «si se acredita la infracción o desconocimiento de proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado» (sentencia 353/1993, fto jco tercero)

ticia habrán de limitarse a censurar la existencia de un error y en su caso anular la resolución, ordenando la retroacción de las actuaciones, pero no podrán sustituir los criterios del órgano administrativo por los suyos propios y dictar una resolución en su lugar (31).

Ciertamente, estas consecuencias parecen muy alejadas de una presunción de acierto, en el mejor de los casos *iuris tantum*, como la que gozan los Jurados de Expropiación. Sin embargo, su fundamento es exactamente el mismo: una actividad pericial o «técnica» desempeñada por un órgano no inserto en la línea jerárquica. Sin embargo, razones de política jurisprudencial han llevado a un tratamiento distinto de lo semejante. La ponderación de bienes que ha podido llevar a ello resulta difícil de comprender: no hay motivos para que la protección de la propiedad sea tomada más a pecho por los órganos jurisdiccionales, incluido el Tribunal Constitucional al resolver recursos de amparo, que la garantía de acceso o la promoción dentro de la función pública.

Una última observación es que en su Informe de 5 de abril de 1995, caso Tena Woningen c. Países Bajos, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha considerado que la remisión por el Juez a la Administración de la determinación de los niveles máximos de contaminación admisibles y de sus efectos, renunciando expresamente el órgano jurisdiccional a revisar la contratación administrativa, vulnera el derecho del demandante a acceder a un Tribunal de Justicia, garantizado por el art. 6 del Convenio de Roma (32).

2.— El carácter incidental de las valoraciones jurídicas en la presunción de acierto

Es preciso comenzar por delimitar el ámbito de la presunción de veracidad y acierto. La regulación del Jurado Provincial de Expropia-

(31) La más explícita en este sentido es la sentencia 34/1995, que no sólo justifica la discrecionalidad técnica como una «salvaguarda del ámbito de competencia legalmente atribuido a la Administración» (fto jco tercero), con una referencia a la Administración y no al Ejecutivo difícilmente aceptable, sino que justifica la anulación por el Tribunal Supremo de la decisión de la sentencia de instancia que daba la razón al demandante y ordenaba su inclusión en la lista de aprobados, precisamente en que la demandante no sólo pretendía que se censurase la actuación administrativa, sino que se sustituyese el criterio de calificación de la Comisión calificador por otro más adecuado. «Esta solicitud (...) excedía con mucho del control jurídico que incumbe realizar a Jueces y Tribunales (...), pues traía consigo la sustitución del criterio del órgano judicial al (sic) del órgano calificador» (fto jco cuarto). No obstante es común la referencia a un juicio «que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración» (sentencia 39/1983, fto jco cuarto, sentencia 97/1993, fto jco segundo, sentencia 353/1993, fto jco tercero, y en parecidos términos, auto 274/1983 y auto 681/1986).

(32) Vid. J. F. FLAUSS, «Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme», en AJDA 5/1996, p. 376-390, p. 381.

ción contenida en los artículos 31 a 35 de la LEF y en los artículos 32 a 38 de su Reglamento establece un órgano cuya función es predominantemente de peritaje económico —la fijación del *quantum* indemnizatorio—, aunque para ello a veces se vea obligado a valorar cuestiones jurídicas como la fecha de comienzo del devengo de los intereses, la determinación de su cuantía o la clasificación del bien expropiado como vivienda o como local de negocios, por poner varios ejemplos sacados de la jurisprudencia, a los que se puede añadir la eventual concurrencia en alguno de sus miembros de una causa de abstención (art. 33 REF) (33). No obstante, en ocasiones las apreciaciones jurídicas pueden tener una gran relevancia a la hora de determinar el justiprecio, no sólo en el supuesto típico de la calificación de una expropiación como ordinaria o como urbanística o de suelo y la aplicación de criterios de valoración diferentes en cada caso (34), sino en supuestos como la constitución de una servidumbre y la determinación de su contenido (35), o la calificación de un contrato de arrendamiento como de industria o de local de negocio (36).

La discrecionalidad técnica tiene por fundamento el reconocimiento a la Administración de una determinada libertad de valoración de los aspectos técnicos de una decisión, mientras que los aspectos jurídicos son plenamente revisables judicialmente. Por ello, el carácter fundamentalmente técnico y sólo marginalmente jurídico de las valoraciones del justiprecio debería ser un factor relevante en la configuración y ámbito de la presunción de certeza o acierto de los acuerdos del Jurado de Expropiación. Sin embargo, en algún caso la «presunción de acierto y legalidad» parece extenderse por el Tribunal Supremo a la calificación jurídica de los bienes hecha por el Jurado de Expropiación, aunque sin

(33) Como muestra de la amplitud con que se aplica la competencia de los Jurados de Expropiación, puede señalarse que la jurisprudencia les atribuyó, en los supuestos del art. 161.3 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, la valoración de los derechos de los arrendatarios extinguidos por la venta de una finca incluida en el Registro municipal de solares (sentencias, entre otras, de 11 de febrero de 1985, Ar. 730, y 15 de julio de 1986, Ar. 4043). La legislación actual no prevé esta extinción, sino un derecho de retorno de los arrendatarios establecido en la disposición adicional cuarta TRLS.

(34) Por ejemplo, sentencia de 17 de julio de 1995 (Ar. 5697).

(35) Un supuesto claro puede ser el contemplado en la sentencia de 5 de mayo de 1995 (Ar. 3608), en la que el Jurado había decidido aplicar analógicamente las reglas sobre expropiaciones eléctricas a la realizada para la construcción de un gasoducto, criterio que es asumido por la sentencia de instancia y confirmado por el Tribunal Supremo.

(36) Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1995 (Ar. 289). La cuestión controvertida era la sujeción del contrato de arrendamiento al Código civil o a la Ley de arrendamientos urbanos, aprobada por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, y por tanto la existencia o no de prórroga forzosa. En este caso, el Jurado resolvió equivocadamente.

consecuencias prácticas (37). Lo que, por supuesto, sería totalmente inaceptable. Si el fundamento de la discrecionalidad técnica es el ejercicio de funciones periciales por quien está especialmente cualificado para ello, este concepto no puede extenderse a las valoraciones jurídicas.

3.- La (laxa) exigencia de motivación

Con carácter general, el Tribunal Supremo ha fijado los requisitos que ha de reunir una motivación suficiente, señalando que «comoquiera que los Jueces y Tribunales han de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican —art. 106.1 CE— la Administración viene obligada a motivar las resoluciones que dicte en el ejercicio de sus facultades, con una base fáctica lo suficientemente acreditada y aplicando la normativa jurídica adecuada al caso cuestionado, sin presuponer, a través de unos juicios de valor sin base fáctica alguna, unas conclusiones no suficientemente fundadas en los oportunos informes que preceptivamente ha de obtener de los órganos competentes para emitirlos, los cuales, a su vez, para que sean jurídicamente válidos a los efectos que aquí importan, han de fundarse en razones de hecho y de derecho que los justifiquen» (38). No obstante, esa formulación general sufre considerablemente cuando se traslada al ámbito de los Jurados de Expropiación Forzosa —de hecho, la «dispensa de motivación» parece ser una de las principales consecuencias de la «presunción de acierto» atribuida a los Jurados. Esta laxitud contrasta con la que los Tribunales de Justicia comienzan a imponer en otros ámbitos tradicionalmente reservados a la discrecionalidad técnica, incluso en la típica materia de personal (39).

(37) En este sentido, la sentencia de 6 de junio de 1995 (Ar. 4610), que declara que queda «desvirtuada en consecuencia la presunción de acierto y legalidad de los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación objeto de recurso», siendo que los elementos claves de la valoración del Jurado era la aplicación del nuevo Plan urbanístico, que legitimaba la expropiación al consagrar la zona a jardines públicos, o del anterior, que reconocía una determinada edificabilidad, así como la situación del terreno dentro o fuera de la zona marítimo terrestre.

(38) Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1992 (Ar. 1342).

(39) Puede reseñarse en este sentido una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en la que encontramos la afirmación de que puede «estimarse motivado el acto administrativo [cuando] el interesado pueda encontrar sus razones a través de los datos que con relación al mismo obren en el expediente administrativo, [pero] no es éste el caso que analizamos, en el que la parquedad del expediente aportado ante este Tribunal impide averiguar las razones determinantes del proceder administrativo». Añade la sentencia que «tales exigencias, en los términos expuestos, son predicables aún con mayor rigor, cuando se trata de actos limitativos de derechos —como sucede en el caso que nos

El art. 35.1 LEF establece que las resoluciones del Jurado han de ser necesariamente motivadas, exigencia que debería reforzarse tanto por el hecho de que con amparo en la propia Ley se acude en muchas ocasiones a técnicas de valoración más de equidad que de derecho (art. 43), como por la «presunción de acierto» que otorga normalmente el Tribunal Supremo a sus decisiones (40). Sin embargo, las motivaciones suelen ser sumamente genéricas, casi inexistentes. Práctica que el Tribunal Supremo ha estimado correcta: con apoyo en la cita de una copiosa jurisprudencia anterior, la sentencia de 4 de junio de 1991 afirma textualmente que

«basta con que el Jurado funde mínimamente su tasación sin que sea preciso un detallado o pormenorizado razonamiento, para entenderse cumplido el mandato del art. 35 de la LEF, motivación que no tiene por qué ser exhaustiva, bastando la mención genérica de los elementos o factores comprendidos en la estimación» (41).

En la misma línea antiformalista, el Tribunal Supremo admite como válida la motivación *alliunde* en que el Jurado se remite a la valoración hecha en algún informe técnico que obre en el expediente (normalmente el del vocal técnico que es además funcionario de la Administración expropiante). Es más, los Tribunales de lo contencioso-administrativo ni siquiera exigen la reproducción del informe en el texto de la resolución, como parece exigir el art. 89.5 LAP, que reproduce el derogado 93.3 LPA. Es el caso de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1991 (Ar. 5725), que establece que

«conforme determina el art. 93.3 de la LPA, la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorpo-

ocupa, habida cuenta de su proyección no sólo en aspectos retributivos, sino sobre la propia consideración profesional del recurrente—, ya que en tal caso su necesidad deriva directamente de la interdicción de la indefensión que garantiza el art. 24.1 CE». La conclusión a la que llega el citado Tribunal es que «la mera referencia a la estricta aplicación por parte de la Comisión de los específicos y concretos criterios de valoración contenidos en la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 5 de febrero de 1990, no puede constituir suficiente motivación a los efectos que estamos aludiendo...» (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 28 de octubre de 1994, BJA de 25 de marzo de 1995). La sentencia se refiere a la denegación de un tramo de investigación solicitado conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario y las Ordenes ministeriales de 5 de febrero de 1990 y de 13 de noviembre de 1993, que desarrollan el anterior.

(40) En este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 1980 (Ar. 368) liga la presunción de acierto de las decisiones del Jurado a la existencia de una motivación suficiente. Sin embargo, se trata de una sentencia aislada.

(41) Ar. 4611. El Tribunal Supremo considera cumplida la exigencia de motivación del art. 35.1 LEF si la resolución del Jurado contiene los «criterios esenciales» de la valoración, según se señala en la sentencia de 29 de junio de 1984 (Ar. 3748), que califica esta posición de «unánime doctrina».

ren al texto de la misma, como hizo el Jurado con su referencia expresa al mismo».

No obstante, parece que el Tribunal Supremo empieza a demostrar una cierta sensibilidad por la motivación suficiente de los acuerdos de los Jurados de Expropiación, al menos en lo que a algunos casos concretos se refiere, como es el ejercicio de las facultades de valoración discrecional establecidas por el art. 43 LEF (42). En términos muy rigurosos, en la sentencia de 4 de febrero de 1995 se afirma que

«Tampoco es aceptable el criterio reflejado en la sentencia apelada, según el cual, al hacer uso el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de la facultad discrecional contemplada en el art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa con el fin de alcanzar el valor real de los bienes expropiados, se atenúa la exigencia de motivación de su decisión, cuando, por el contrario, la necesidad de justificar la fijación del justiprecio en estos casos, al hacer uso de tal libertad estimativa, es más imperiosa para que no pueda ser tachada de arbitraria o irracional (...), lo que impone a esta Sala la labor, que no asumió la de primera instancia, de examinar si el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa motivó o razonó suficiente y lógicamente su decisión, pues sólo en este caso cabría acogerse a la presunción de veracidad y acierto de su acuerdo, en la que, gratuita e injustificadamente, descansa la sentencia apelada» (43).

No obstante y pese a algún pronunciamiento aislado, el estado actual de la jurisprudencia puede considerarse el contenido en la sentencia de 3 de abril de 1995 (Ar. 2842). De acuerdo con esta sentencia, la presunción de acierto está basada «siempre sobre la base de que tal acuerdo debe ser motivado», aunque la exigencia de motivación no sea demasiado rigurosa, «no es necesario que el Jurado en su acuerdo señale datos precisos y detalles circunstanciados, bastando en la motivación la genérica mención de los criterios de valoración empleados» y, en consecuencia, «la motivación es suficiente si se consignan, aunque sea de modo sucinto, los criterios o razones que se aceptan como base del

(42) En este sentido, sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1995 (Ar. 5870): «al hacer uso el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de las facultades discrecionales contempladas en el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, con el fin de alcanzar el valor real de los bienes expropiados, es más imperiosa la necesidad de que se justifique su decisión para que no pueda ser tachada de arbitraria o irracional» (fdo jco quinto). Esta argumentación sirve para apreciar incongruencia en la sentencia de instancia, que se había limitado a usar la «fórmula manida de la presunción de veracidad y acierto», sin entrar a examinar la argumentación del Jurado.

(43) Ar. 1483. Ponente don Jesús Ernesto Peces Morate. Coherentemente con el razonamiento transcrito, el Tribunal Supremo estima que la sentencia de instancia «no sólo incurre en un defecto de motivación, sino también en incongruencia».

acuerdo» (44). Es más, como señala la sentencia de 14 de febrero de 1995, no sólo «no es necesaria una fundamentación exhaustiva de los acuerdos dictados por el Jurado», sino que además «la falta de fundamentación del acuerdo del Jurado, sólo produce la nulidad cuando tal defecto origina indefensión o priva al Tribunal de datos precisos para formar criterio sobre el valor aplicable» (45).

4.- La sustituibilidad de la valoración del Jurado por la de un perito judicial

Pese al carácter categórico de la afirmación de una presunción de veracidad, los Tribunales de lo contencioso-administrativo parecen aplicarla sólo a los casos en los que el recurrente se limita a contestar la valoración del Jurado sin realizar ninguna actividad probatoria o cuando esa actividad probatoria se limita al informe pericial que sirvió de base a su hoja de aprecio (46). En todo caso, el dictamen pericial emitido con todas las garantías procesales de los art. 610 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil tiene las mismas características de imparcialidad y objetividad que el acuerdo del Jurado, lo que lo distingue netamente de los informes técnicos emitidos a instancia y por encargo de una de las partes (47). Es decir, que la presunción de acierto sitúa la resolución del Jurado al mismo nivel que informe del perito judicial, pero por encima del informe de parte; de hecho éste sería uno de los contenidos de la presunción de acierto del los Jurados (48). No obstan-

(44) En parecidos términos, las sentencias de 4 de junio de 1991 (Ar. 4611), de 5 de mayo de 1992 (Ar. 3485) o de 26 de marzo de 1994 (Ar. 1893).

(45) Ar. 1232. La cita corresponde a los fundamentos de la sentencia apelada, aceptados por el Tribunal Supremo. No obstante, es preciso reseñar que pese a la falta de exigencia que parece contenerse en el razonamiento transcrito, el Tribunal de instancia y el Tribunal Supremo anulan la resolución del Jurado, sustituyéndola por la contenida en los dictámenes periciales obrantes en autos.

(46) Es exigible actividad probatoria de la parte que impugna la resolución del Jurado, no bastando meras afirmaciones, como afirma entre otras la sentencia de 5 de mayo de 1995 (Ar. 3608).

(47) Sobre el procedimiento de la prueba de peritos, vid. E. FONT SERRA, *La prueba de peritos en el proceso civil español*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1974, p. 137-207.

(48) Sentencias de 7 de enero de 1995 (Ar. 500) y de 14 de febrero de 1995 (Ar. 1233); en esta última se afirma textualmente que «no es hacedero que tales peritajes (los de parte) sirvan para desvirtuar las apreciaciones que en cuanto a la valoración de los bienes expropiados hacen los Jurados Provinciales de Expropiación». En alguna ocasión el Tribunal Supremo ha tratado expresamente esta prevalencia de la valoración del Jurado sobre la del perito de parte como una de las consecuencias de la presunción de acierto;

te, no es éste un principio absoluto, sino sólo lo más usual: los informes periciales coincidentes y documentados, aún a instancia de parte, pueden entrar en una valoración conjunta con el emitido durante el proceso (49). Pese a ello, la existencia de un dictamen pericial emitido con todas las garantías procesales parece ser elemento indispensable para sustituir la valoración del Jurado. La única excepción parece ser el «error de Derecho», como el cometido por un Jurado al otorgar expectativas urbanísticas a un suelo cuya calificación equivalía a no urbanizable (50).

La presunción de acierto de las decisiones de los Jurados, por el contrario, no afecta al valor de los dictámenes periciales emitidos con las formalidades procesales debidas. En caso de discordancia entre el informe pericial y la valoración del Jurado de Expropiación, el órgano jurisdiccional valorará libremente la prueba, conforme a lo que el Tribunal Supremo califica de «sana crítica» en consonancia con el art. 632 LEC y, en consecuencia, podrá fijar un nuevo justiprecio, «sin que por ello se convierta en un órgano administrativo de valoración» (51). En este mismo sentido, el Tribunal Supremo se ha preocupado de precisar que «el órgano judicial no está vinculado por el resultado de la prueba pericial, como tampoco lo está por los acuerdos del Jurado Provincial

por ejemplo, en la sentencia de 3 de abril de 1991 (Ar. 3035, ponente don Juan Fuentes Lojo), en la que se afirma que a «dicho dictamen, como propio de parte, no puede dársele el valor de prueba pericial, ni tampoco servir para destruir la valoración hecha por el Jurado provincial de Expropiación al gozar ésta de la presunción de veracidad y acierto que hay que reconocerle». En el mismo sentido la sentencia de 9 de abril de 1991 (Ar. 3039, ponente don Pedro Mateos García), que afirma que los acuerdos del Jurado «gozan a su favor de una presunción de acierto, *iuris tantum* desde luego, que los hace prevalentes frente a las apreciaciones subjetivas e interesadas de las partes intervinientes en los expedientes expropiatorios», por lo que la aportación a los autos del informe del perito de la propiedad «resultaba desprovista de toda fuerza probatoria, en cuanto que el aludido informe carecería de la necesaria contradicción procesal, al margen de que ya obraba en el expediente administrativo».

Por otra parte, tales informes periciales emitidos a instancia de parte no cambian de naturaleza ni, en consecuencia, adquieren fuerza para desvirtuar por sí mismos la presunción de certeza del Jurado ni aunque hayan sido ratificados durante el proceso contencioso-administrativo, en presencia judicial (sentencia de 21 de marzo de 1995, Ar. 1980). En esto la jurisprudencia contencioso-administrativa no muestra ninguna especialidad respecto a la civil, que estima tradicionalmente que la pericia extrajudicial documental sólo puede sustituir a la prueba pericial cuando ésta última sea imposible de realizar, pero no cuando la pretensión de la parte sea la de evitar la intervención de la parte contraria (E. FONT SERRA, *La prueba de peritos en el proceso civil español*, cit., p. 120).

(49) Sentencia de 19 de abril de 1996 (Ar. 3339).

(50) Sentencia de 27 de mayo de 1996 (Ar. 4519).

(51) Sentencia de 28 de junio de 1991 (Ar. 5225) y, en términos similares, sentencias del Tribunal Supremo de 4 de junio y 15 de octubre de 1991 (Ar. 4611 y 7627, respectivamente).

de Expropiación, siempre que razone debidamente la discrepancia y apartamiento de la pericial» (52).

Es preciso resaltar que el dictamen pericial no sólo es el medio de prueba idóneo para demostrar la falta de acierto del Jurado de Expropiación: no sólo es apto para desvirtuar la «presunción de acierto» de la resolución del Jurado cuando el perito demuestre la inexactitud de los datos en que se hubiera basado el Jurado de Expropiación (53), sino que incluso puede remplazar los propios criterios de valoración empleados para fundar la resolución recurrida. Esto separa netamente este ejemplo de discrecionalidad «técnica» de la discrecionalidad a secas. Es más, lo separa incluso de los ejemplos clásicos de discrecionalidad técnica de los Tribunales de oposiciones, para acercarlo enormemente a la función pericial. Resulta ejemplificativa la sentencia de 17 de mayo de 1995, en la que la sustitución de los criterios del Jurado por los del perito judicial se hace tras examinar las argumentaciones empleadas en uno y otro caso, al estimar más convincentes las del dictamen pericial (54).

Una cuestión interesante es la forma de articular la «presunción de acierto» de las resoluciones del Jurado con el informe del perito «emitido con todas las garantías previstas en la LEC». En este sentido, la doctrina del Tribunal Supremo es que los Tribunales contencioso-administrativos no pueden rechazar —ni aceptar— el dictamen emitido por el perito apoyándose simplemente en la presunción de acierto de los Jurados, sino que es preciso el examen pormenorizado de la motivación del informe pericial (55). Es más, en caso de informe pericial emitido

(52) Sentencias de 12 de febrero de 1996 (Ar. 1073), de 20 de marzo de 1996 (Ar. 2532) y de 19 de abril de 1996 (Ar. 3339). En el mismo sentido las de 8 de noviembre de 1989 (Ar. 8178) y 6 de junio de 1991 (Ar. 4616).

(53) El informe pericial es idóneo para desvirtuar los datos contenidos en el acta previa de ocupación (sentencias de 26 de junio de 1979, Ar. 2523, de 28 de noviembre de 1980, Ar. 4333, y de 9 de marzo de 1995, Ar. 1935).

(54) Ar. 3728. Los ejemplos de sustitución del justiprecio establecido por el Jurado por el del perito son numerosos y pueden citarse como ejemplos recientes las sentencias de 4 de febrero de 1995 (Ar. 1483) o de 4 de julio de 1995 (Ar. 5521). En esta última, tras examinar las respectivas argumentaciones, el Tribunal Supremo se limita a afirmar que el dictamen pericial está «lo suficientemente motivado y fundado como para enervar la presunción de acierto y veracidad que los acuerdos de los Jurados gozan (sic) y, por consiguiente, su estimación debe prevalecer».

(55) Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1994 (Ar. 263, ponente don Jesús Ernesto Peces Morate). En el mismo sentido pueden citarse las sentencias de 5 de febrero de 1994 (Ar. 747), de 26 de marzo de 1994 (Ar. 1873), de 9 de mayo de 1994 (Ar. 4177), de 18 de junio de 1994 (Ar. 5905), de 9 de julio de 1994 (Ar. 5907), de 3 de diciembre de 1994 (Ar. 10473), de 4 de febrero de 1995 (Ar. 1483) y de 1 julio 1995

con todas las garantías y suficientemente fundado, el Tribunal Supremo parece también otorgarle una suerte de «presunción de certeza o acierto», censurando la sentencia recurrida que se aparta de lo dictaminado por el perito judicial sin una crítica suficiente de su valoración (56).

No obstante, si se procede a comparar la necesidad de motivación establecida para el Jurado con la opuesta a los dictámenes periciales, la impresión es que la exigencia es considerablemente mayor en este segundo caso (57). En contraste con la exigencia de motivación de la resolución del Jurado, que en términos benévolos se ha calificado de laxa, el Tribunal Supremo exige un dictamen pericial convincentemente motivado como requisito para sustituir las conclusiones del Jurado de Expropiación (58). No obstante, la terminología empleada puede ser

(Ar. 5874).

Esta jurisprudencia, bastante reciente, que pone un gran énfasis en una valoración explícita del informe pericial tiene su origen en la sustitución del recurso de apelación ante el Tribunal Supremo por el de casación. Mientras que en el recurso de apelación el Tribunal Supremo actúa como una segunda instancia y en consecuencia puede proceder a una nueva valoración de la prueba, incluida la pericial, en un recurso de casación está limitado a apreciar un quebrantamiento de las formas esenciales del juicio (art. 95.3 LJ), por ejemplo cuando se haya denegado indebidamente la prueba, o a apreciar una infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia aplicables (art. 95.4 LJ). Recuerdese además que la jurisprudencia civil niega que los dictámenes periciales tengan el carácter de «documentos» a efectos casacionales, sino que son una mera documentación de otro medio de prueba, el pericial, que puede ser objeto de libre valoración (en este sentido, sentencias de la Sala primera de 17 de junio de 1989, Ar. 4696, o de 12 de febrero de 1990, Ar. 677, entre otras muchas). En consecuencia, la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo sólo podrá mantener un cierto control sobre las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia si éstos explicitan suficientemente los criterios jurídicos aplicados para valorar la prueba.

(sobre el diferente control sobre la valoración de la prueba de peritos en apelación y en casación civiles, vid. E. FONT SERRA, *La prueba de peritos en el proceso civil español*, cit., p. 219 y ss.). Por otra parte, el recurso a una mera apelación a las reglas de la sana crítica y a la valoración conjunta de la prueba ha sido reiteradamente denunciado por la doctrina procesalista como una corruptela encaminada a eludir el control de los Tribunales superiores (E. FONT SERRA, *La prueba de peritos en el proceso civil español*, cit., p. 218-219).

(56) Sentencia de 27 de marzo de 1995 (Ar. 2069). Es cierto, sin embargo, que en este caso la posición del perito se veía reforzada por una resolución del Jurado cuya fundamentación era al parecer notablemente insuficiente.

(57) Al menos, es lo que parece desprenderse de la sentencia de 17 de julio de 1995 (Ar. 5698), en la que el Tribunal Supremo negó virtualidad probatoria al dictamen pericial debido a su falta de motivación, o de la sentencia de 14 de julio de 1995 (Ar. 5697), que descalifica la prueba pericial obrante en autos debido al error de derecho cometido por el perito.

(58) En la sentencia de 23 de enero de 1992 (Ar. 27, ponente don Diego Rosas Hidalgo), el Tribunal Supremo descubre defectos de argumentación en el informe del perito, «por lo que en este particular se impone la estimación del recurso, al no quedar destruida la tasación efectuada por el Jurado con la contundencia con que debe hacerse».

equivoca; con el término «motivación» el Tribunal Supremo no se está refiriendo en estos casos sólo a las razones de Derecho, sino fundamentalmente a la insuficiente descripción de la realidad fáctica. Téngase en cuenta que el dictamen pericial es un medio de prueba, al contrario de lo que ocurre con los asesores técnicos de los procesos laborales, designados unilateralmente por el juez para auxiliarle en la interpretación de la prueba (art. 93 LPL). Por consiguiente, el informe pericial debe proporcionar al Juez no sólo una interpretación de un material preexistente en el proceso, sino también el material fáctico, una descripción suficiente de los hechos (59).

Una última cuestión en relación con la prueba pericial es que el Tribunal Supremo admite con valor de tal los dictámenes periciales emitidos con ocasión del «mismo proyecto de obras e idéntico planeamiento urbanístico» —lo que es más, «aconseja» su incorporación—, al revés de lo que ocurre con los informes emitidos a instancia de parte y que sólo pueden ser incorporados como prueba documental (60). Lo cual es especialmente interesante porque se aparta de las normas aplicadas por la jurisprudencia civil (61).

5.- A modo de conclusión: la peculiar «discrecionalidad técnica» del Jurado de Expropiación

Parece claro que la presunción de acierto de que supuestamente gozan las resoluciones de los Jurados no constituye un supuesto de dis-

(59) E. FONT SERRA, *La prueba de peritos en el proceso civil español*, cit., p. 101.

(60) Sentencia de 18 de abril de 1995 (Ar. 3407). En esta sentencia se rechaza el argumento de la Administración, de acuerdo con el cual se le habría producido indefensión al no dársele oportunidad de oponerse a la designación de los peritos o de plantear cuestiones adicionales. Sin embargo, afirma el Tribunal Supremo que «no cabe (...) invocar el incumplimiento de reglas procesales en la práctica de una prueba, como motivo de casación por quebrantamiento de forma, por quien participó en la misma aunque hubiese sido en otro juicio, en el que se plantearon hechos, fundamentos y pretensiones fundamentalmente iguales». En términos similares, aunque con una argumentación más sucinta, se había pronunciado la sentencia de 24 de diciembre de 1994 (Ar. 10655). El ponente en ambos casos es don Jesús Peces Morate. No obstante, esta jurisprudencia sólo es aplicable a los dictámenes periciales emitidos en el transcurso de un proceso anterior y con todas las formalidades y posibilidades de contradicción para las partes previstas en la LEC (sentencia de 25 de marzo de 1996, Ar. 2532).

(61) Desde una perspectiva procesal civil, la llamada pericia extrajudicial —es decir, la practicada fuera del proceso, incluso con ocasión de un proceso distinto— nada tiene que ver con la prueba pericial auténtica. Tales pericias no son otra cosa desde un punto de vista procesal que una prueba documental o testifical, pero en ningún caso una auténtica prueba pericial (E. FONT SERRA, *La prueba de peritos en el proceso civil español*, cit., p. 113 y 119).

crecionalidad técnica tal y como aparece definida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la que ya se ha hecho referencia. En el caso de los Jurados de Expropiación no estamos ante una exención de control jurisdiccional, ni siquiera ante efectos análogos a los de la discrecionalidad administrativa. Sin embargo, creo que no puede afirmarse que la presunción de acierto que la jurisprudencia atribuye a las valoraciones de los Jurados equivalga a la presunción de legalidad de que gozan todos los actos administrativos y creo también que esta afirmación ha quedado suficientemente acreditada en la exposición del estado de la jurisprudencia que se ha hecho (62).

No obstante, lo anterior no basta. Es necesario profundizar en el tratamiento procesal de las decisiones de los Jurados, tratamiento procesal que las individualiza como un *tertius genus* entre determinadas presunciones de certeza y la discrecionalidad técnica. Creo que el enfoque procesalista puede contribuir a aclarar las cosas hasta cierto punto, complementando el enfoque doctrinal que hace del justiprecio un concepto jurídico indeterminado. Al mismo tiempo, va a intentarse argumentar la calificación que se ha hecho de la actividad del Jurado de Expropiación como una discrecionalidad técnica «venida a menos» o quizá como el futuro previsible —y en mi opinión deseable— de otras manifestaciones de discrecionalidad técnica.

A los actos administrativos la LAP les reconoce una presunción de legalidad (63), lo que supone trasladar a los administrados la «carga de impugnar» la resolución administrativa, pero no una alteración de las reglas generales de la prueba, conforme a las cuales a cada parte le corresponde probar los hechos que alega (64). Podría parecer que una pre-

(62) Con esto me aparto de alguna posición doctrinal. PIÑAR, refiriéndose en general a las resoluciones de las Comisiones o Tribunales que dictan resoluciones de contenido técnico, equipara la presunción de certeza de que gozan con «el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos y el principio *favor acti*», aunque extrayendo además la consecuencia, inaceptable desde mi punto de vista, de que la incertidumbre sobre la legalidad de un acto administrativo debe perjudicar al demandante (J. L. PIÑAR, «El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones», p. 155).

(63) Los actos administrativos se presumen válidos y en consecuencia son ejecutivos desde el momento en que se dictan (art. 57 LAP), además de que el documento en que se contiene tenga el carácter de documento público y surta efectos de tal frente a terceros (art. 46.4 LAP).

(64) Pueden citarse, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1988 (Ar. 7626), de 8 de octubre de 1988 (Ar. 7451), de 9 de julio de 1988 (Ar. 5954), de 28 de julio de 1990 (Ar. 6742) o de 29 de noviembre de 1991 (Ar. 9383). En esta última en particular se invoca lo que podríamos designar como «criterio de la facilidad de la prueba» y que se traduce en que la regla de que quien alega debe probar ha de modularse en el Derecho administrativo, en el que la Administración goza de muchos más medios que cualquier particular y tiene la carga de acreditar los hechos en el proce-

sunción de acierto debería trasladar a los particulares también la «carga de la prueba» e incluso introducir una prueba tasada limitada a determinados aspectos, como el error manifiesto de hecho o de Derecho. Al menos, en este sentido la aplican los Tribunales cuando se trata de enjuiciar las actuaciones de Tribunales y Comisiones en el ámbito funcional. Esta posición parece subyacer en algunas sentencias del Tribunal Supremo, especialmente en supuestos en que ha interpretado con suma flexibilidad la exigencia de motivación de la resolución de un Jurado. Sin embargo, esto supondría ir más allá de una presunción de acierto y hoy en día se trata de una línea jurisprudencial minoritaria y en vías de desaparición, si es que no lo ha hecho ya.

En primer lugar, la presunción de veracidad y acierto de los Jurados no exige a los Tribunales contencioso-administrativos de examinar la argumentación empleada para justificar la valoración impugnada, incurriendo en incongruencia en caso contrario (65). La famosa presunción de certeza o acierto se ve situada en su verdadera dimensión si se tiene en cuenta que el Jurado de Expropiación tiene que partir de las pruebas aportadas por las partes para apoyar sus hojas de aprecio y que los Tribunales contencioso-administrativos no pueden ampararse simplemente en la presunción de acierto de la resolución del Jurado, sino que están obligados a valorar la prueba aportada en vía administrativa «a fin de contrastarla con la decisión del Jurado Provincial de Expropiación y aceptar o rechazar los argumentos del demandante» (66). Por el contrario, la presunción de acierto sí parece tener como consecuencia que el Tribunal contencioso-administrativo no pueda prescindir de la resolución del Jurado de Expropiación sin una crítica adecuada de su resolución y de las motivaciones esgrimidas (67). En consecuencia, la presunción de acierto no excluye el examen en cuanto al fondo, no

dimiento administrativo. Es muy interesante esta jurisprudencia, que intenta evitar que la «desigualdad procesal» de las partes venga a sumarse a la «desigualdad fáctica», lo que haría casi imposible la defensa de sus derechos para el ciudadano ordinario.

(65) Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1995 (Ar. 5870). Por otra parte, lo mismo puede decirse respecto del dictamen pericial, sobre el que no basta con invocar las reglas de la sana crítica, sin mayores precisiones (en este sentido, sentencia de 29 de enero de 1994, Ar. 263).

(66) Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1995 (Ar. 2969), ponente don Jesús Ernesto Peces Morate. En esta sentencia, el Tribunal Supremo estima que al no haberlo hecho así, el Tribunal de instancia habría cometido un «manifiesto error de motivación».

(67) Por ello, el Tribunal Supremo censura la argumentación de la sentencia del Tribunal de instancia que se limitó a aducir que la valoración del Jurado «resulta a todas luces insuficiente», siendo «esta apreciación de conocimiento notorio que hace sea excluida la necesidad de probarlo» (sentencia de 1 de marzo de 1995, Ar. 1855).

meramente formal, de los argumentos empleados por la Administración (el Jurado de Expropiación) para fundamentar su decisión.

En segundo lugar, la presunción *iuris tantum* de veracidad y acierto no es una presunción normativa o cuasi-legal, que es lo que caracteriza a otras manifestaciones de discrecionalidad técnica, sino una presunción de hombre o de hecho (68). En este sentido, esta presunción no sólo no está contemplada en la Ley, sino que tampoco obedece a una política jurisprudencial encaminada a reservar a la Administración un ámbito propio de actuación, un margen amplio de apreciación. Por el contrario, la presunción se apoya en una máxima de experiencia que descansa a su vez sobre la cualificación de los miembros del Jurado,

(68) De «regla de justicia puramente procesal» la califica la sentencia de 29 de enero de 1994, citada. En este sentido, recuérdese que uno de los criterios posibles a la hora de distinguir las presunciones normativas de las de hecho es el carácter sustantivo de las primeras y la naturaleza puramente procesal de las segundas.

La doctrina iuspublicista francesa suele distinguir entre presunciones legales y presunciones jurisprudenciales, clasificación recogida en los art. 1349 a 1353 del *Code civil*. Las presunciones son definidas en el art. 1349 conforme a una fórmula al parecer tomada de DOMAT y, a través de él, del Derecho intermedio; se trataría de una mera trasposición de la definición canonista según la cual *praesumptio est argumentum ad credendum unum factum surgens ex probatione alterius facti*. Los artículos 1350 a 1352 están consagrados a las «presunciones establecidas por la ley» y el artículo 1353 a las *présomptions qui ne sont point établies par la loi*. Al parecer estos preceptos se inspiran en POTHIER quien, él también, se habría mantenido fiel a la doctrina del Derecho intermedio (L. DE GASTINES, *Les présomptions en droit administratif*, LGDJ, París, 1991, p. 11 y ss.). La diferencia principal reside en la mayor libertad del legislador: mientras que las presunciones del juez habrán de estar fundadas sobre la «probabilidad», esta limitación no jugaría para el legislador. Téngase en cuenta que el juez administrativo no puede «sustraerse a su obligación normal, que es la investigación de la verdad» sino en supuestos excepcionales [J. RIVERO, «Fictions et présomptions en droit public français», en Ch. PERELMAN (director), *Les présomptions et les fictions en droit*, Bruylant, Bruselas, 1974, p. 107].

Sin embargo, junto a las presunciones legales y a las presunciones «de hecho del juez» o presunciones de hombre, aparecen las presunciones «cuasi-legales», cuya naturaleza y papel en la fundamentación de las decisiones las hace muy próximas a las presunciones legales (vid. F. LLORENS-FRAYSSE, *La présomption de faute dans le contentieux administratif de la responsabilité*, LGDJ, París, 1985, p. 10 y ss.). El origen del término «presunciones cuasi-legales» se halla también en la doctrina civil, concretamente en un trabajo de MIMIN, magistrado de la «jurisdicción judicial», que las definía como aquéllas que «se imponen al juez, al menos en tanto que este no encuentra nada para invertirlas (...) La jurisprudencia las enuncia como principios, y a menudo la Corte de casación ha anulado sentencias que las trataban como simples presunciones de hecho y creían poder descartarlas sin prueba contraria. Nosotros las llamaremos presunciones cuasi-legales porque, no escritas en la ley, tienen sin embargo fuerza de ley» (P. MIMIN, «Les présomptions quasi-legales», *JCP-La semaine juridique*, 1946, ed. G, núm. 578). Entre las presunciones «cuasi-legales» pueden encontrarse incluso presunciones *iuris et de iure*, cuya influencia sobre la regla jurídica de fondo no sería cualitativamente diferente sino simplemente más intensa que la de cualquier otra presunción legal o cuasi legal (F. LLORENS, *La présomption de faute dans le contentieux administratif de la responsabilité*, cit., p. 62).

pero que no ha de desvirtuarse con una prueba tasada —contra lo que parecen indicar en ocasiones las enunciaci3nes enfáticas del Tribunal Supremo—, sino que hipotéticamente podría valer cualquier tipo de prueba, aunque por la fuerza de los hechos sea la prueba pericial la empleada las más de las veces. En este sentido, resulta especialmente significativa la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1995 (69), en la que se admite la presunción *iuris tantum* de veracidad y acierto «derivada de su variada composici3n, de la formaci3n jurídica y técnica de sus miembros y de la permanencia y especializaci3n de la funci3n». Sin embargo, se añade que el justiprecio es un

«concepto jurídico indeterminado, sujeto, por tanto, a control jurisdiccional, quebrando aquella presunci3n de veracidad cuando en la adopci3n de sus acuerdos estos jurados inciden en errores de hecho, de apreciaciones de cálculo o de derecho, o concurren circunstancias reveladoras de que el justiprecio señalado no corresponde al valor real del bien o derecho expropiado», aunque «para destruir esta presunci3n no bastan meras afirmaciones, por muy lógicas que resulten» (70).

(69) Ar. 5697. Ponente, don José Manuel Sieira Miguez. Resulta complementario del razonamiento anterior el contenido en la sentencia de 4 de julio de 1995 (Ar. 5521), del mismo ponente, en la que el Tribunal Supremo rechaza el argumento de la sentencia apelada de que «el valor del jurado resulta insuficiente siendo esta apreciaci3n de conocimiento notorio que hace que sea excluida de la necesidad de probarla». De acuerdo con esta sentencia, es «preciso para apartarse del valor señalado por el jurado, exponer las razones y fundamentos, que extraídos de las resultancias probatorias existentes en las actuaciones, pongan de relieve el error de hecho o de derecho en que pudiera haber incurrido o que haya realizado una desafortunada valoraci3n de los elementos, datos y circunstancias que en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales existan». Por otra parte, tampoco es posible prescindir de la prueba pericial practicada, sino «sólo después de apreciada la misma, conforme a las reglas de la sana crítica, y explicitando las razones que a su juicio la hacían desecharse», sin que sea lícito «desconocerla absolutamente, después de haberla entendido pertinente y conveniente».

(70) La sentencia de 3 de febrero de 1995 afirma también que la presunci3n de acierto «por su naturaleza puede y debe ser revisada en vía jurisdiccional, correspondiendo a la Jurisdicci3n contencioso-administrativa decidir sobre el acierto de los acuerdos combatidos, sin que pueda legalmente mantenerse la tesis de que sólo pueden reformarse las valoraciones de los Jurados en los dos únicos supuestos de que incurran en un notorio error material o de preceptos legales» (Ar. 1093, ponente don Francisco José Hernando Santiago, y en términos muy similares, sentencia de 23 de febrero de 1995, Ar. 1279, del mismo ponente). En el mismo sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1995 (Ar. 4033), que afirma que la revisi3n judicial no sólo tiene lugar en los casos de «notorio error material o infracci3n de preceptos legales», sino cuando se acredite una «desajustada apreciaci3n de los datos materiales o cuando la valoraci3n no esté en consonancia con la resultancia fáctica del expediente o represente un desequilibrado justiprecio en atenci3n a datos, referencias o probanzas debidamente acreditadas», siendo útil a este último efecto el informe pericial. Por todo ello, es preciso relativizar la afirmaci3n que hace ocasionalmente el Tribunal Supremo, con el fin de reforzar su argumentaci3n en casos en los que confirma la resoluci3n del Jurado, de que la presunci3n de legalidad y acierto «puede ser combatida y revisada en vía jurisdiccional en base a la apreciaci3n de

Por otra parte, la naturaleza de «presunci3n de hecho», no normativa, que tiene el valor conferido a las resoluciones del Jurado se ve reforzado por la presunci3n de acierto que también se atribuye a los dictámenes periciales emitidos con las garantías establecidas en los artículos 610 y siguientes de la LEC o, en otros términos, el tratamiento muy similar que se da en la jurisprudencia a unas y otras manifestaciones de actividad técnica o pericial (71). Es decir, que la «presunci3n» no se otorga en consideraci3n a la posici3n constitucional de la Administraci3n pública (72), sino a consideraciones pragmáticas respecto a la cualificaci3n técnica del Jurado y a su independencia, consideraciones puramente fácticas que en consecuencia son igualmente aplicables a la prueba pericial.

El justiprecio es un concepto jurídico indeterminado (73). Esto no impide la existencia de un halo del concepto, de un margen de aprecia-

algún notorio error material o jurídico o desacertada apreciaci3n de los datos materiales», reforzando aparentemente la posici3n del Jurado (p. ej, sentencia de 7 de enero de 1995 (Ar. 500).

Respecto a la calificaci3n del justiprecio como concepto jurídico indeterminado, puede citarse también entre la jurisprudencia reciente la sentencia de 17 de mayo de 1989 (Ar. 3783). Según PÉREZ OLEA, la primera sentencia en calificar el justiprecio como un concepto jurídico indeterminado fue la de 28 de abril de 1964 (Ar. 2653), en la que el Tribunal Supremo aceptó los fundamentos de la sentencia apelada, de la Audiencia Territorial de La Coruña. El concepto se retomaría en la de 28 de octubre de 1965 (Ar. 5176), en que de nuevo el Tribunal Supremo aceptó los fundamentos jurídicos de la sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña. En ambas sentencias es apreciable la influencia directa de la formulaci3n de los conceptos jurídicos indeterminados de GARCÍA DE ENTERRÍA y se trataría del primer caso de aceptaci3n explícita de un «concepto jurídico indeterminado» por la jurisprudencia (M. PÉREZ OLEA, «La discrecionalidad administrativa y su fiscalizaci3n judicial», en *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 173, 1972, p. 41 y ss., esp. p. 55). Por otra parte, se trata de una sentencia muy conocida y es a su vez citada por GARCÍA DE ENTERRÍA en apoyo de sus tesis sobre la distinción entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1995, p. 451).

(71) Por ejemplo, en la sentencia de 27 de marzo de 1995 (Ar. 2069, fto jco tercero). Al haber desconocido sin motivaci3n suficiente el dictamen pericial, el Tribunal de instancia habría infringido el art. 24 CE, según el Tribunal Supremo.

(72) Como ya se ha señalado, la salvaguardia del «ámbito de competencia legalmente atribuido a la Administraci3n» es aducido como uno de los fundamentos de la «discrecionalidad técnica» en la sentencia del Tribunal Constitucional 34/1995, de 6 de febrero.

(73) El justo precio es precisamente uno de los ejemplos de concepto jurídico indeterminado utilizados por GARCÍA DE ENTERRÍA en su famosa conferencia de 1962. La discrecionalidad se caracterizaría por un «proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad», mientras que en los conceptos jurídicos indeterminados estaríamos ante un «proceso de juicio o estimaci3n» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La lucha contra las inmunidades del poder en Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», en la *Revista de Administraci3n Pública* núm. 38, 1962, p. 159 y ss., esp. p. 172-173) Recuérdense la caracterizaci3n que hace NIETO de la discrecionalidad, refiriéndola

ción reconocible a la Administración, en este caso el Jurado de Expropiación (74). Es preciso recordar, como lo ha hecho en alguna ocasión el Tribunal Supremo, que «la estimación es casi siempre un ejercicio valorativo con gran carga subjetiva» (75). Es evidente que no tiene mucho sentido sustituir el elemento subjetivo de la valoración efectuada por el órgano administrativo que tiene atribuida *ex lege* la competencia por el elemento subjetivo de la valoración efectuada por un perito judicial. Es decir, que

«para que el informe del perito procesal prevalezca sobre el justiprecio determinado por el Jurado de Expropiación es necesario que apreciado según las reglas de la sana crítica (art. 632 LEC), aparezca debidamente motivada la conclusión a que llega sobre la valoración que se le ha pedido, pues de otro modo, si dicha valoración no se encuentra justificada, no habrá quedado destruida la presunción *iuris tantum* de acierto y legalidad del acuerdo del Jurado y al mismo será preciso atenerse para resolver sobre la tasación del inmueble objeto del proceso» (76).

En otros términos, que subjetivismo por subjetivismo, el Tribunal Supremo prefiere el de la Administración —en este caso el Jurado de Expropiación— al del perito. Pero que, como ya se ha señalado, el Tribunal Supremo parece ser más exigente con la motivación del informe pericial que con la de la resolución del Jurado.

La práctica de la prueba pericial y la aceptación de los criterios del perito debería ser perfectamente compatible con la discrecionalidad técnica rectamente entendida, aunque no parezca ser esa la posición del

172-173) Recuérdese la caracterización que hace NIETO de la discrecionalidad, refiriéndola a la voluntad, mientras que los conceptos jurídicos indeterminados se relacionarían con juicios (A. NIETO, «Reducción jurisdiccional de la responsabilidad en materia disciplinaria», en la *Revista de Administración Pública* núm. 44, 1964, p. 154 y ss., esp. p. 155). No obstante, el carácter de concepto jurídico indeterminado y su consecuencia de limitar a una la solución justa fue puesto en duda por PÉREZ OLEA, para quien existen al menos tres «justos precios» —el del expropiante, el del expropiado y el del Jurado—, a los que eventualmente se une el del Tribunal contencioso, que sólo por una «convención social puede considerarse más justo» (M. PÉREZ OLEA, «La discrecionalidad administrativa y su fiscalización judicial», cit., p. 54).

(74) A «margen de apreciación» se refiere GARCÍA DE ENTERRÍA (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La lucha contra las inmunidades del poder en Derecho administrativo», cit., p. 174, en nota). La referencia al «halo del concepto» como contrapuesto a «núcleo» o «zona de certeza» puede encontrarse en F. SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976, p. 197).

(75) Sentencia de 4 de julio de 1995, citada.

(76) Sentencia de 17 de julio de 1995 (Ar. 5698). El Tribunal Supremo rechaza el informe pericial por insuficientemente motivado.

Tribunal Constitucional ni, por otra parte, la del Tribunal Supremo (77). En nuestra jurisprudencia se utiliza la discrecionalidad técnica como fundamento de determinadas autolimitaciones en el control judicial de la actividad administrativa (78). Esto llevaría a excluir del concepto a las resoluciones de los Jurados. Sin embargo, ni la creación de áreas de inmunidad es aceptable ni el fundamento de la jurisprudencia sobre el enjuiciamiento de unas y otras actuaciones administrativas deja de ser el mismo, es decir, el desarrollo de una actividad técnica o pericial por un órgano administrativo especialmente cualificado para llevarla a cabo.

El planteamiento más correcto parece el aceptar la existencia de «una presunción de que es la Administración la que debe definir los intereses generales, y aunque esta presunción no pueda ser destruida cuando el Juez tenga una opinión distinta, sí puede y debe serlo cuando el órgano judicial reúna los suficientes elementos de juicio (prueba) como para llegar al convencimiento de que dicha apreciación no es conforme a Derecho» (79).

En estos momentos ya estamos en condiciones de describir los términos en que opera la presunción de certeza o acierto de las resoluciones de los Jurados de Expropiación. Para ello será preciso comenzar por distinguir entre presunción de acierto e inversión de la carga de la

(77) SAINZ MORENO ha señalado la proximidad entre la técnica de origen italiano de la «discrecionalidad técnica» y los «conceptos jurídicos indeterminados» (F. SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, cit., p. 267-272). Sin embargo, la consecuencia de un concepto jurídico indeterminado es la existencia de una única solución justa y, por consiguiente, un control judicial pleno, consecuencia que está muy lejos de las extraídas por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo de la discrecionalidad técnica.

(78) Ciertamente, el Tribunal Supremo ha declarado en alguna ocasión que, incluso en una materia de reconocida «discrecionalidad técnica» como es la de los Tribunales calificadoros de oposiciones y concursos, para evitar el «quebranto de la tutela judicial efectiva asegurada por el art. 24.1 de la Constitución al quedar así de hecho inimpugnables las estimaciones técnicas del tribunal calificador, (...) tales apreciaciones pueden ser desvirtuadas por elementos probatorios, periciales o no, que es a la parte recurrente a quien corresponde aportar, (...) sin posibilidad de confundir, por tanto, valoración de conjunto de las pruebas, con sujeción de la Sala a juicios técnicos». La cita corresponde a la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1985 (Ar. 2854). El supuesto era la cobertura de una plaza de personal médico de la Seguridad Social. Pese a su afirmación de principio, que es una corrección de los fundamentos de la sentencia de instancia, el Tribunal Supremo la confirma en cuanto al fallo. No obstante, es preciso señalar que se trata de una sentencia aislada, incluíble en el mejor de los casos en una línea jurisprudencial minoritaria (vid. J. M. PEÑARRUBIA IZA, «La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica», cit., p. 332 y ss.).

(79) S. DEL SAZ, «Desarrollo y crisis del Derecho administrativo. Su reserva constitucional», en C. CHINCHILLA, B. LOZANO y S. DEL SAZ, *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992, p. 195.

prueba. La carga de la prueba está en todo caso en relación con cuál es la parte perjudicada por los hechos inciertos o, más bien, cuál es la parte que debe sufrir los efectos de que determinados hechos no hayan sido establecidos durante el proceso. Por el contrario, hay presunción cuando a partir de un hecho probado o indicio y una máxima de experiencia se llega a tener por cierto un hecho presunto. En el primer caso, a la parte beneficiada por la incertidumbre sobre los hechos le basta con aportar una «contraprueba» que no lleva al ánimo del juzgador el convencimiento sobre la falsedad de los hechos alegados por la otra parte, sino que simplemente le mantiene en la incertidumbre. Por el contrario, en el caso de una presunción *iuris tantum*, la parte perjudicada por la aplicación de la presunción puede intentar introducir una contraprueba que impida establecer la certeza del hecho probado o indicio, pero también puede intentar probar la falsedad o inexistencia del hecho presunto, aunque en este caso no bastará una mera contraprueba, sino que será precisa una prueba plena (80).

Es evidente que no nos encontramos ante una inversión de la carga de la prueba en sentido técnico. La total incertidumbre en el ánimo del juzgador sobre la legalidad de un acuerdo de un Jurado de Expropiación, como la total incertidumbre sobre la legalidad de cualquier acto administrativo, no pueden llevar sino a su anulación. La Administración tiene el deber de realizar una mínima actividad probatoria o de instrucción y de plasmarla en un expediente administrativo, además de justificar mínimamente la legalidad y oportunidad de sus decisiones, sin lo cual el acto administrativo resultante será ilegal.

Las leyes reconocen a los actos administrativos una presunción de legalidad, lo que debemos hacer compatible con la jurisprudencia del Supremo, de acuerdo con la cual una vez impugnado un acto a cada parte corresponde probar los hechos que alega. Sucede que a los actos administrativos les es aplicable una presunción de legalidad cuyo «hecho indiciario» o «hecho probado» será la existencia de una suficiente actividad de instrucción en la fase administrativa, en la que se deberá de haber acreditado adecuadamente la legalidad y oportunidad de la decisión, y de un acto administrativo dictado con las formalidades exigidas por el ordenamiento. Además, este hecho podrá ser probado por la aportación del expediente administrativo, la mayor parte de cuyos documentos, por provenir de funcionarios públicos que los han emitido en el ejercicio de sus funciones, tienen la consideración de «públicos» (art.

(80) J. CARRERAS, «Naturaleza jurídica y tratamiento de las presunciones», publicado inicialmente en la *Revista Jurídica de Cataluña*, 1962. Se cita por M. FENECH y J. CARRERAS, *Estudios de Derecho procesal*, Bosch, Barcelona, 1962, p. 335-413, esp. p. 348-350.

46.4 LAP). Si la Administración no puede aportar un expediente completo, deberá recurrir a probar la legalidad de su decisión utilizando cualquiera de las pruebas admitidas en Derecho, durante la fase procesal oportuna (el art. 74 LJ admite expresamente que la petición de recibimiento del proceso a prueba se produzca en los escritos de demanda y «contestación»). El particular demandante puede intentar probar la falta de una instrucción adecuada o alegar graves carencias formales en el acto administrativo —en realidad una contraprueba—, lo que pondría a la Administración en la posición de no poderse servir de la presunción de legalidad y tener que probar en el proceso la legalidad de sus actos, pero también puede alegar la ilegalidad en cuanto al fondo del acto o dirigir su actividad probatoria directamente a destruir la presunción de legalidad del acto impugnado, aportando pruebas de un manifiesto error de apreciación.

La peculiaridad de la presunción de acierto de las resoluciones de los Jurados de Expropiación reside en una doble peculiaridad. En estos casos, los términos del debate procesal están sustancialmente modificados por la existencia de una hoja de aprecio administrativa y un expediente de valoración instruido por la Administración expropiante, pero que son exactamente equiparables a la hoja de aprecio del expropiado. El proceso no se centra en este caso en la resolución de la Administración expropiante por la que se fijó la valoración del bien o en los informes administrativos y pruebas practicados en el procedimiento previo. El procedimiento de valoración de la Administración expropiante es un procedimiento administrativo que, por excepción, no tiene carácter contradictorio, no siéndole aplicable lo dispuesto en el art. 84 LAP respecto a la audiencia de los interesados, y que termina en una resolución administrativa que no puede considerarse como acto administrativo, siendo por el contrario equiparable a una posición particular, en plena igualdad con la hoja de aprecio del expropiado (81). La presunción de certeza de las resoluciones del Jurado opera una equiparación procesal

(81) Ese es el sentido que creo que debe darse al fto jco tercero de la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1995 (Ar. 4798, ponente don Manuel Goded Miranda), al negar cualquier valor a efectos de casación a la argumentación de la Administración expropiante sobre la corrección y legalidad del procedimiento conforme al cual se había establecido la valoración de la expropiante, que no había sido tenido en cuenta por la sentencia de instancia. En el siguiente fto jco, el Tribunal Supremo centra el debate en la valoración del Jurado e implícitamente niega valor probatorio al expediente de valoración de la Administración expropiante, afirmando la «falta de una prueba suficiente del aprovechamiento medio del sector que debió tomarse en consideración para la fijación del valor urbanístico del inmueble expropiado (...) prueba que debió aportar al proceso la Comunidad de Madrid si quería destruir de una manera efectiva la presunción *iuris tantum* de acierto y legalidad que tienen a su favor los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa»

de las partes. En consecuencia, la existencia de un expediente administrativo no puede ser el «indicio» necesario para que opere una presunción de acierto, puesto que son las partes las que tienen que aportar los elementos de juicio en que se apoyará la resolución del Jurado. Como consecuencia de lo anterior, el «hecho indiciario» será simplemente la válida constitución del Jurado —veremos como la jurisprudencia es estricta en este punto— y la existencia de una resolución mínimamente fundada.

La segunda peculiaridad reside en que se trata de una función pericial ejercida por un órgano especializado, lo que permite presumir al juez con apoyo en su experiencia que sus resoluciones son acertadas en la mayor parte de los casos.

En estas condiciones, el particular que actúe como demandante ante la Jurisdicción contencioso-administrativa puede alegar una deficiente constitución del Jurado, lo que de ser cierto es suficiente para invalidar la presunción de legalidad de la resolución impugnada (más adelante se mostrará como los Tribunales son especialmente cuidadosos con la capacitación del vocal técnico). También puede intentar probar el error del Jurado, es decir, la falsedad del hecho presunto, pero para ello la única prueba idónea será la pericial, ya que se trata de una «prueba plena» y no una mera «contraprueba».

II.- LA (FALTA DE) JUSTIFICACIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE ACIERTO DE LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN

Parece evidente que si el Jurado Provincial de Expropiación fuese un órgano cualificado técnicamente, cuyos miembros ejerciesen su cometido a tiempo completo y de imparcialidad rigurosa, estos elementos unidos a la habitualidad y por tanto la práctica constante de las valoraciones, harían que apenas tuviese sentido la sustitución de sus valoraciones por las de un perito judicial (82). Más si se tiene en cuenta el inevitable elemento subjetivo presente en toda valoración a que ha aludido en alguna ocasión el Tribunal Supremo (83). Apenas cabría otro control que el aludido por el Tribunal Constitucional cuando se refiere

(82) Por el contrario, el Jurado es un órgano de composición variable para cada intervención y sin infraestructura propia y permanente, lo que provoca problemas de funcionamiento, como señalan J. I. GARCÍA CAMPA y J. LLIDO SILVESTRE, «El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* núm. 267, 1995, p. 627-649, p. 632.

(83) «...la estimación es casi siempre un ejercicio valorativo con gran carga subjetiva» (sentencia de 4 de julio de 1995, Ar. 5521).

a los supuestos en que se haya acreditado «la infracción o desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado» (STC 353/1993), es decir, algo así como el «error manifiesto de apreciación». Sin embargo, hemos visto que no es así: el Tribunal Supremo no duda en sustituir el parecer del Jurado por el del perito judicial.

Esto es así porque, pese a las declaraciones enfáticas que hace muchas veces, el Tribunal Supremo es consciente que la Administración está sobrerrepresentada. En menor medida cuando se trata de una Administración local, que nombra un Vocal Técnico, pero no un Letrado. Sin embargo, cuando se trate de la Administración del Estado o de una autonómica que se haya dotado de Jurado de Expropiación, al funcionario ingeniero o arquitecto se une el Abogado del Estado o un homólogo autonómico, lo que hace que haya dos funcionarios muy cualificados y directamente implicados en la defensa de la Administración a que pertenecen frente a un Notario, en principio imparcial, y un representante de la Cámara respectiva, cuyo nivel de cualificación y de compromiso en la defensa de los intereses de propietarios y arrendatarios será variable. Además, en ocasiones este vocal no será tal representante corporativo sino un funcionario autonómico, situación a la que ha llevado la disolución en buena parte de las Comunidades autónomas de las antiguas Cámaras de la Propiedad urbana.

Sin embargo, antes de entrar en la composición personal de los Jurados de Expropiación Forzosa hay una cuestión previa a examinar. Parece haber existido en ocasiones la tentación de otorgar a los Jurados de Expropiación Forzosa una naturaleza peculiar, de órgano arbitral, que introduciría modalidades en el control judicial de sus decisiones (84). Es evidente que las modalidades de control ejercidas respectivamente sobre un laudo arbitral o sobre un acto administrativo son considerablemente diferentes. Aunque esta argumentación no ha sido utilizada explícitamente por ningún órgano jurisdiccional para fundamentar la presunción de acierto, sino para negar en ocasiones la aplicabilidad del silencio administrativo, puede subyacer en otras posiciones

(84) Podía existir una cierta ambigüedad en la exposición de motivos de la LEF, que al referirse a la justificación de «una de las innovaciones más importantes de la Ley: la constitución de los Jurados provinciales de Expropiación, que vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen, además, las ventajas que proporciona la permanencia y especialización en la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo en los aspectos material y jurídico, de la cuestión a decidir».

del Tribunal Supremo, por lo que merece la pena examinar brevemente su argumentación y el rechazo del Tribunal Constitucional.

Otra cuestión a examinar es el origen histórico de la presunción, que surgió con un fin claro, que ha perdido en la actualidad. En la legislación vigente con anterioridad a 1954, en caso de discrepancia entre los peritos nombrados por las partes para la valoración del bien expropiado, se nombraba un «tercer perito» dirimente por el Juez civil, aunque la decisión final correspondía a la Administración. En estas circunstancias, la creación de la presunción fue el instrumento idóneo para exigir de la Administración una especial motivación de su resolución en los casos en que se apartase de lo dictaminado por el perito imparcial. La presunción de certeza o acierto no se oponía al particular expropiado, sino a la Administración expropiante. Los Jurados de Expropiación forzosa heredarían en consecuencia una presunción de acierto que había perdido su funcionalidad.

La composición del Jurado es el elemento en que se plasman —o deberían plasmarse— las características buscadas por el legislador de equilibrio entre aspectos jurídicos y técnicos, de adecuada representación y composición de intereses públicos y privados, de continuidad e imparcialidad. Es en consecuencia el principal fundamento teórico de la «presunción de acierto» de sus decisiones. Las relativas a la válida constitución del Jurado son además cuestiones de «orden público» que, en consecuencia, pueden ser examinadas por los Tribunales incluso de oficio (85). Todo ello hace que sea pertinente estudiar con un mínimo detenimiento lo relativo a la composición, abstención y recusación de sus miembros y «quorum» necesarios para que el Jurado adopte válidamente sus acuerdos.

1.— La naturaleza administrativa y no arbitral de los Jurados de Expropiación

La preocupación por la continuidad y la objetividad de las tasaciones fue lo que motivó la creación de los Jurados en 1954, sustituyendo el sistema anterior de tercer perito. Como señala la exposición de motivos de la LEF,

(85) Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1979 (Ar. 1883) y 13 de febrero de 1980 (Ar. 372). No obstante, es preciso señalar que en alguna decisión reciente el Tribunal Supremo parece dejar de lado su jurisprudencia tradicional sobre este punto y, en consecuencia, no considera que las cuestiones relativas a la válida constitución del Jurado sean apreciables de oficio y por ello la sentencia de 14 de junio de 1991 (Ar. 4684) rechaza la alegación ante el Tribunal Supremo de la defectuosa constitución del Jurado por ser cuestión nueva.

«así se justifica una de las innovaciones más importantes de la Ley: la constitución de los Jurados provinciales de Expropiación, que vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen, además, las ventajas que proporciona la permanencia y especialización en la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo en los aspectos material y jurídico, de la cuestión a decidir».

La LEF configura la resolución del Jurado como un sistema de fijación del justiprecio subsidiario respecto al acuerdo de las partes e incluso en la jurisprudencia se aplica en algún caso principios propios de la justicia rogada que podrían parecer más propios de un órgano judicial que de uno administrativo, como es la vinculación del Jurado por el *petitum* contenido en la hoja de aprecio de las partes, sin que pueda otorgar un justiprecio mayor que el reclamado por la propiedad ni menor que el ofertado por la Administración (86). Otro factor equívoco es la presidencia del órgano por un Magistrado, designado además por una autoridad judicial como es el Presidente de la Audiencia Provincial respectiva (en el caso de los Jurados autonómicos, por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia). Por otra parte, el procedimiento previo de fijación del justiprecio tiene una importancia muy secundaria. El Tribunal Supremo otorga todo el protagonismo al Jurado y estima que la omisión de la fase anterior no es sino una mera irregularidad no invalidante, ya que nada impide el mutuo acuerdo en cualquier momento anterior a la resolución del Jurado (87).

La naturaleza jurídica del órgano es relevante a efectos de la impugnación y régimen de sus decisiones. Como señala el art. 35.2 LEF, contra las valoraciones del Jurado «procederá tan sólo el recurso con-

(86) Sentencia de 23 de enero de 1991 (Ar. 1498), en la que se establece como límite mínimo de la valoración del Jurado el precio ofertado por la Administración expropiante; análogamente, habrá que entender que la valoración hecha por el expropiado constituye el límite máximo de la valoración del Jurado y, en ambos casos, de los Tribunales contencioso-administrativos. Este principio de «justicia rogada» se lleva hasta el extremo en la sentencia de 14 de junio de 1991 (Ar. 4684), en la que se afirma que si la Administración ofrece en su hoja de aprecio —que se califica como declaración de voluntad recepticia— una determinada indemnización, ésta marca el límite mínimo de la resolución del Jurado de Expropiación, aunque en ella se hayan incluido cantidades por conceptos a los que el expropiado no tiene derecho (en el caso, una extracción de aridos, excluida de la indemnización por el art. 116 LEF).

(87) En este sentido la sentencia de 9 de octubre de 1987 (Ar. 6744).

tencioso-administrativo» (88). Al tratarse de un órgano integrado en la Administración del Estado, es exigible la previa declaración de lesividad —a realizar por el Consejo de Ministros por la no adscripción a ningún ministerio— para que el Abogado del Estado pueda impugnar sus decisiones (89).

(88) No obstante, vid. L. LAVILLA ALSINA, «Recurso de revisión contra acuerdos de los Jurados de Expropiación», en *Documentación administrativa* núm. 221, 1990, p. 109-123, con interesantes informaciones acerca de la práctica seguida ante el Consejo de Estado.

(89) En sus sentencias de 23 de abril, 18 de junio y 24 de noviembre de 1959 (Ar. 1849, 2421 y 4134, respectivamente), el Tribunal Supremo inadmitió la impugnación del Abogado del Estado contra sendas resoluciones de Jurados de Expropiación por falta de declaración previa de lesividad. Ciertamente, la sujeción al régimen de lesividad ampliaba los plazos de recurso para la Administración, pero tenía la contrapartida, explícitamente recordada por las sentencias citadas, de que se aplicaba la línea jurisprudencial que exigía una lesión económica de al menos 1/6 para que pudiese recurrirse en lesividad, por lo que si la discrepancia entre la resolución del Jurado y la hoja de aprecio de la Administración era menor, ésta no tenía ninguna posibilidad de recurso. Recientemente, aluden a este extremo las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1986 (Ar. 380), de 16 y 17 de junio de 1987 (Ar. 4203 y 4206, respectivamente) y de 15 de octubre de 1991 (Ar. 7627), entre otras.

En este sentido, de acuerdo con la sentencia de 24 de noviembre de 1959, pese al «concepto que de dichos Jurados expresa la exposición de motivos de la Ley, llamándoles órganos en los que se componen las dos funciones pericial y judicial, es lo cierto que mientras no exista una declaración legal terminante y clara, en el sentido de calificar a tal Jurado como órgano jurisdiccional independiente de la Administración, no puede menos que considerársele con la naturaleza de ésta e integrados en ella, atendidos su composición con mayoría de funcionarios públicos y sobre todo y especialmente su función o materia de su competencia, de carácter o naturaleza típicamente administrativa cual es la de fijar el justiprecio de las fincas expropiadas, cuyo carácter o naturaleza administrativa no sólo no se desvirtúa por la composición colegiada, ni por la especialización de conocimientos de los miembros que integran el Jurado, sino que aparece afirmada y ratificada en el mencionado párrafo segundo del artículo 35 de la Ley vigente sobre expropiación forzosa, al decir que la resolución del Jurado de Expropiación ultimaré la vía gubernativa y contra la misma procederá tan solo el recurso contencioso-administrativo». La sentencia de 18 de junio de 1959, por su parte, basaba en su régimen de personal la afirmación de su «evidente e indiscutible carácter de tipo administrativo que no cabe desconocer».

Otros aspectos relevantes serán la ejecución de sus decisiones y el régimen de responsabilidad que derive de ellas. Respecto a éste último punto, la sentencia de 17 de marzo de 1992 (Ar. 1569) asimila los intereses de demora con el régimen de responsabilidad de las Administraciones públicas, en virtud de lo dispuesto en el art. 72 del Reglamento, y estima que no es imputable a la Administración expropiante el retraso en resolver del Jurado, sino por el contrario, «que es directamente imputable al Jurado cuya responsabilidad como indica el art. 72 del Reglamento de Expropiación queda comprendida en el art. 121.1 de la Ley y podrá hacerse efectiva con arreglo al procedimiento previsto en el propio reglamento para tal supuesto». Por tanto, será la Administración del Estado, o la Administración autonómica en el caso de los nuevos Jurados territoriales, quien deberá afrontar las consecuencias económicas de la obligación de indemnizar el retraso sufrido, y no la Administración expropiante.

Pese a lo anterior, el Tribunal Supremo no ha dudado en afirmar que su función, «sin dejar de ser administrativa, se acerca a lo arbitral y pericial» (90), o la afirmación de que en el Jurado concurren «las funciones periciales y judiciales» (91). El reconocimiento de una función «cuasi-judicial» podría aproximar la discrecionalidad técnica de los Jurados a la discrecionalidad judicial y constituir un fundamento adicional de su presunción de acierto (92). De ahí podría derivar uno de los fundamentos de la «presunción de acierto» o, en otros términos, de la supuesta discrecionalidad técnica de que gozan los Jurados, pero también algunos posibles problemas en orden a la impugnabilidad de sus decisiones.

Los acuerdos del Jurado se adoptan por mayoría (art. 33.2 LEF) y en un plazo extremadamente breve de ocho días, ampliable por otros siete, según el art. 34 LEF. Sin embargo, el Tribunal Supremo viene considerando que su incumplimiento es una irregularidad no invalidante, ya que no se trata de un plazo esencial y que si se declarase la nulidad se produciría un retraso aún mayor (93). Es más, el incumplimiento de este plazo es algo absolutamente habitual (94). Esto ha dado lugar a un curioso problema, en el que el Tribunal Supremo parecía poner en duda la naturaleza «administrativa» de los Jurados Provinciales de Expropia-

(90) Sentencia de 21 de abril de 1983 (Ar. 2023).

(91) Afirmación de la exposición de motivos de la LEF que se recoge en la sentencia de 2 de diciembre de 1986 (Ar. 7206, ponente don Juan Fuentes Lojo). No obstante, y pese al carácter equivoco de los términos empleados —la cita completa se refiere a los Jurados de Expropiación como «órganos en los que por las funciones pericial y judicial reúnen las ventajas que proporcionan la especialización de la función, tienen a su favor la presunción de certeza y acierto»—, esto no obsta a la «plenitud de facultades» de los Tribunales contencioso-administrativos.

(92) Véase, no obstante, el trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO, «Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial», en RAP núm. 100-102, 1983, vol. II, p. 1083-1099.

(93) Sentencia de 27 de febrero de 1985 (Ar. 1040), entre otras muchas.

(94) Según GULLÉN, en la Inspección Operativa de Servicios que en 1978 realizó el IGSAP sobre el procedimiento expropiatorio se llegó a la conclusión de que la media de duración de este procedimiento es de 9'96 meses (A. GULLÉN ZANON, «Informe sobre el Proceso de Expropiación Forzosa», en la revista *Documentación Administrativa*, núm. 222, 1990, p. 255 y ss., esp. p. 261 y 262). Probablemente por ello, las normas reguladoras de los Jurados autonómicos amplían dichos plazos considerablemente, siendo el caso extremo el del Jurado de Expropiación de Cataluña, cuyo plazo ordinario es de dos meses, ampliables discrecionalmente a cuatro (Ley del Parlamento de Cataluña 6/1995, de 28 de junio, art. 4.3). Por último, la normativa navarra modifica los plazos de que dispone el Jurado para dictar su resolución, estableciendo un plazo general de quince días, ampliable a treinta cuando sea necesario realizar una inspección personal sobre el terreno de los bienes expropiados, inspección en la que necesariamente participarán el asesor jurídico del Gobierno de Navarra y el funcionario especialista.

ción y que ha obligado a pronunciarse al Tribunal Constitucional en la sentencia 136/1995, de 25 de septiembre (95).

El supuesto es el siguiente. Iniciado expediente de expropiación y ocupado un predio privado el 19 de enero de 1983, en abril de 1986 se remitieron las actuaciones al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. El particular denunció la mora el 26 de septiembre del mismo año y, al no obtener respuesta, el 28 de abril de 1987 interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, que estimó su pretensión por sentencia de 25 de junio de 1990. Sin embargo, el Tribunal Supremo estimó la apelación del Abogado del Estado por sentencia de 22 de febrero de 1993, considerando inadmisión la demanda ante la inexistencia de acto previo. Los argumentos del Supremo para apoyar la inexistencia de un acto presunto fueron que los Jurados Provinciales de Expropiación operan *ex lege* de oficio, sin necesidad de solicitud del interesado y que «no están incardinados en la organización jerárquica de la Administración y en mérito de ello tampoco les resulta de aplicación la doctrina del silencio» (96). El Abogado del Estado actuante ante el Tribunal Constitucional habría abundado en esta idea al atribuir como consecuencia a los Jurados una «función arbitral» que le sustraería al juego normal del silencio (97). Por otra parte, el argumento de la naturaleza arbitral de las funciones de los Jurados, al que se añade la previsión legal de unos efectos distintos del silencio en caso de retraso —el devengo del interés legal del justiprecio— procederían directamente del Tribunal Supremo (98).

Parece más que probable que la resolución del Tribunal Supremo estuviese influida por consideraciones utilitarias: el retraso sistemático de los Jurados Provinciales de Expropiación, sobrecargados de trabajo y formados por personas que no los tienen como ocupación principal, podría llevar a la transferencia sistemática de la fijación del justiprecio al juez administrativo. Pero no es menos cierto que el Tribunal Supremo estaba atribuyendo con su fallo de inadmisión una naturaleza peculiar

(95) Sobre esta sentencia, J. M. ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, «Los actos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y el silencio administrativo: una vuelta a los principios», en la revista *La Ley* de 12 de febrero de 1996, p. 1-3, y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Otro embate contra el carácter revisor: el recurso contencioso-administrativo ante el incumplimiento por el Jurado Provincial de Expropiación de la obligación de fijar el justiprecio en plazo (STC 136/1995, de 25 de septiembre)», en RAP núm. 139, 1996, p. 221-236.

(96) Fundamento jurídico tercero de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1993, citada por el Tribunal Constitucional, fundamento jurídico primero.

(97) Antecedente octavo de la STC 136/1995.

(98) Fto jco cuarto STC 136/1995.

a los Jurados, próxima quizá a las jurisdicciones administrativas especiales del Derecho francés (99). Sin embargo, el Tribunal Constitucional afirma la naturaleza administrativa de los Jurados —sus actos «merecen la consideración de actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo»— y en consecuencia razona en términos de Derecho administrativo, haciendo una interpretación favorable a la admisión de la demanda del particular: aunque la fijación del justiprecio sea un procedimiento incoado de oficio, de él pueden derivarse efectos favorables para el expropiado, que la hoja de aprecio tiene las características materiales de una petición y que el procedimiento trae causa de una previa actuación de gravamen de la Administración, por lo que cabe apreciar la existencia de «silencio administrativo». Lo contrario supondría «convertir la inactividad de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, en punto a la cuantificación del justiprecio, en un ámbito inmune al control judicial» (100). Como consecuencia, el Tribunal Constitucional otorgó el amparo y anuló la sentencia del Tribunal Supremo (101); también como consecuencia, no puede atribuirse a los Jurados la naturaleza de árbitro, sino que le corresponde la de órgano administrativo.

Descartada una naturaleza jurídica peculiar para los Jurados y para sus resoluciones, el fundamento de la presunción de acierto ha de buscarse en su origen histórico.

2.— El origen histórico: el sistema de tercer perito

La institución por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 del Jurado de Expropiación vino a remplazar al sistema de tercer perito vigente con anterioridad. De acuerdo con este sistema, la Administración dirigía al propietario que iba a ser expropiado, a través del Gobernador, «una hoja de aprecio hecha por el perito de la Administración para

(99) Estas «jurisdicciones administrativas especiales», la más antigua de las cuales es el Tribunal de Cuentas, pero a la que se añaden otras de lo más diverso, como la «Cámara de disciplina de los consejos de propiedad industrial» o la «Comisión de recursos de los refugiados», son controladas por el Consejo de Estado pero, salvo alguna excepción, sólo por medio del recurso de casación (véase R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, París, 1995, p. 75 ss., esp. p. 85).

(100) Fto jco cuarto STC 136/1995.

(101) Por otra parte, este desenlace era previsible dada la doctrina contenida en el Auto del Tribunal Constitucional 409/1988, de 18 de abril, que consideraba explícitamente que el retraso de un Jurado podía constituir silencio administrativo y que la inadmisión del correspondiente recurso contencioso-administrativo constituiría materia objeto de amparo constitucional.

cada finca». Si el propietario rehusaba la oferta, estaba «obligado a presentar otra hoja de tasación, suscrita por su perito», también al Gobernador. Acto seguido se procedía a una reunión entre los peritos de las partes para intentar llegar a un acuerdo. Si no había acuerdo, el Gobernador se dirigía al Juez del distrito —al Juez de primera instancia según el Reglamento— para que designase al denominado «perito tercero», de conformidad a lo dispuesto en la normativa expropiatoria, que preveía las titulaciones específicas según el tipo a que perteneciese la finca expropiada, y con arreglo a las formalidades de la Ley de Enjuiciamiento Civil (102). Sin embargo, el dictamen de este último *no tenía carácter vinculante*, sino que era el Gobernador quien fijaba el justiprecio por medio de resolución motivada, debiendo atenerse a los límites mínimo y máximo marcados por los peritos, pudiendo dar audiencia a las partes y debiendo consultar preceptivamente a la Comisión Permanente de la Diputación provincial. Esta resolución era recurrible por el particular ante el Gobierno, que también podía revisarla de oficio, siendo el plazo en uno y otro caso de treinta días, aunque en un plazo de diez debía anunciarse el recurso. Contra la resolución del Gobierno cabía recurso contencioso-administrativo (103).

El carácter no vinculante de un dictamen pericial emitido con todas las formalidades y garantías de imparcialidad debía resultar chocante en una época caracterizada por el respeto a la propiedad privada, tanto más que, como nos informa GARCÍA DE ENTERRÍA, el sistema anterior a la Ley de expropiación de 1879 se basaba en el carácter vinculante del dictamen del tercer perito, que se equiparaba a un laudo arbitral (104). La reacción del Tribunal Supremo habría sido respetar «a ese juicio

(102) Pese a la dicción literal de la Ley de 13 de junio de 1879, la designación de perito no se hacía conforme al procedimiento contradictorio establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino que era efectuado unilateralmente por el Juez civil, sin intervención de las partes (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, cit., p. 130). En este sentido, en la sentencia del Tribunal de lo contencioso de 8 de mayo de 1895 se afirmaba que era «a los preceptos consignados en la ley precitada de 10 de enero de 1879, y no a los que contiene la de Enjuiciamiento civil, debe atenerse la tramitación de los expedientes de expropiación forzosa en todos sus incidentes» y en consecuencia «no cabe reclamación contra la designación del perito tercero que haga el Juez» (Jurisprudencia administrativa, publicada por la Dirección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1899, núm. 152, p. 572 y ss.).

(103) Ley de 10 de enero de 1879, art. 26, 27, 28, 30, 31, 33 y 34. Véanse también los artículos 29, 32, 33, 34, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 53, 54 y 55 del Reglamento, aprobado por Real Decreto de 13 de junio de 1879.

(104) GARCÍA DE ENTERRÍA cita en este sentido el art. 7 de la Ley de 1836 y el art. 1 de la Real Orden de 30 de julio de 1863 (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, cit., p. 129).

prácticamente su antiguo carácter arbitral» (105). Prácticamente, un caso de resistencia judicial.

Esta antigua jurisprudencia conservó su vigencia tras la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, aunque aplicada ahora a los Jurados de Expropiación. De hecho, las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de abril, 9 de junio, 3 de diciembre y 10 de diciembre de 1960 invocan expresamente la antigua jurisprudencia para aplicarla a la nueva situación (106). La primera de ellas, la sentencia de 22 de abril de 1960, alude al «excepcional valor» otorgado por la jurisprudencia al dictamen del tercer perito, para a continuación afirmar que la misma regla ha de aplicarse a los Jurados, «mientras no se demuestre haber sufrido un error o desviación tales que en verdad resulte manifiestamente injusta la indemnización por el fijada» (107). En consecuencia, es la subrogación de los Jurados en las funciones del antiguo perito tercero, más que el prestigio de la nueva institución, lo que sirve para dotarle desde el primer momento de una presunción de acierto.

Se impone en consecuencia un examen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo anterior a 1959, época en la que comienzan a llegar al Alto Tribunal asuntos relacionados con los nuevos Jurados de Expropiación. Este examen revelará el auténtico contenido de la presunción atribuida a los Jurados desde su entrada en funcionamiento, aunque lo cierto es que los inicios del supuesto ámbito temporal de la presunción de certeza o acierto otorgada al tercer perito no pudieron ser más desoladores:

(105) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, op. y loc. cit.

(106) Ar. 1808, 2854, 4195 y 4307, respectivamente.

(107) La cita completa es que «fue constante la jurisprudencia de este Tribunal Supremo que (...) reconoció en principio un excepcional valor al parecer del tercer perito (...) sentido lo cual no puede menos que recordarse ahora aquella constante doctrina de este Tribunal Supremo para mantenerla, también, al aplicar la nueva legislación, o sea, reconociendo que en principio merece asimismo respetarse ahora el criterio razonado del Jurado Provincial de Expropiación, mientras no se demuestre haber sufrido un error o desviación tales que en verdad resulte manifiestamente injusta la indemnización por el fijada». En parecidos términos la sentencia de 10 de diciembre de 1960, «al dictamen del perito tercero, por el origen de su nombramiento y forma de designación, aún no teniendo fuerza vinculante, hay que atribuirle unas características de mayor objetividad e imparcialidad, que cabe prevalecer cuando no contuviere errores evidentes de apreciación o cálculo, al estar rodeado de la garantía derivada de su apartamiento de los intereses propios de las partes contendientes, cuyas mismas razones de prevalencia cabe asignar a las valoraciones que efectúan los Jurados Provinciales de Expropiación, por idénticas motivaciones, incrementadas por la composición plural de éste y el mayor conocimiento con que puede adoptar su acuerdo, ante las diversas preparaciones técnicas de sus componentes, sin embargo en el caso presente no es posible adoptar el justiprecio que fijó...».

«considerando que el perito Director de Caminos vecinales, D. Isidro Giol y Soldevilla, nombrado por el Juez de Getafe tercero para dirimir la discordia promovida por los peritos de las partes, lejos de analizar las tasaciones de éstos y exponer lo que creyera conveniente, se reduce a indicar que siendo dignas de aprecio las consideraciones expuestas por ambos peritos, halla muy razonables y verdaderas las en que se funda (sic) el del ramo de Guerra, cuya hoja de valores no tenía inconveniente en hacer suya; considerando que *indudablemente para casos como el que nos ocupa, se escribió el art. 632 de la Ley de Enjuiciamiento civil, que deja a la apreciación de los Tribunales la prueba pericial*, según las reglas de la sana crítica, y aplicadas éstas a las tasaciones del presente pleito, no puede menos que comprenderse que entre la exageración del uno y del otro perito cabe el término medio, que es el equitativo y justo, y el que debe tomarse para decidir la cuestión» (108).

Este pronunciamiento, además de mostrar que el Tribunal Supremo no estaba dispuesto a dejarse llevar demasiado lejos por la presunción de certeza o acierto que reconocía al tercer perito, es un indicio de que la funcionalidad principal de la dicha presunción era oponerla a la Administración, a la que el Legislador había investido de una facultad de apreciación probablemente considerada injusta por los jueces de la época.

Sin embargo, sí pueden encontrarse pronunciamientos apoyados en una cierto plusvalor otorgado al dictamen del tercer perito. En este sentido, se confirman los acuerdos adoptados por el Gobernador general de Puerto Rico que «fueron justos y legales al fijar como aprecio definitivo (...) el del perito tercero, cuyo juicio técnico *ofrece mayores garan-*

(108) Sentencia del Tribunal administrativo de 19 de junio de 1891 (Jurisprudencia administrativa, publicada por la Dirección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1894, núm. 207, p. 305). En el mismo sentido la sentencia del Tribunal contencioso-administrativo de 3 de junio de 1892, en la que se afirmaba que «la ley no determina que el Gobernador ni el Ministerio tengan que aceptar necesariamente ninguna valoración, ni aun siquiera que hayan de encerrarse dentro del importe fijado por el perito tercero; antes bien permite apreciar libremente el conjunto de los datos aportados al expediente para fijar el justo precio» y en consecuencia confirmó la resolución administrativa, que no coincidía con ninguna de las tres valoraciones periciales (Jurisprudencia administrativa, publicada por la Dirección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1895, núm. 290, p. 411). En la sentencia de 30 de junio de 1896 se consideraba impugnabile la resolución administrativa «tanto por vicio sustancial en los trámites que establece dicha ley (la de expropiación de 1879), como por lesión en la apreciación del valor del terreno expropiado, si dicha lesión representa, cuando menos, la sexta parte del verdadero justo precio», pero se confirmaba la resolución administrativa que se apartaba del dictamen del tercer perito (Jurisprudencia administrativa, publicada por la Dirección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1901, núm. 226, p. 1027).

tías de acierto y oportunidad que los de las partes» (109). O, ya con bastante posterioridad, la sentencia del Tribunal Supremo que estima que, «al haber tenido a la vista los anteriores» y además «por los datos en que se basa, no desvirtuados por los que ofrecieron las partes, la garantía de imparcialidad» que tiene el tercer perito y moverse dentro de los «límite máximos y mínimos» de las hojas de aprecio, «*presenta todas las garantías de acierto y de ponderación*» (110).

No obstante, es preciso puntualizar algunos aspectos. En primer lugar, los órganos jurisdiccionales en ningún momento renuncian a ejercer un control pleno, no sólo en la sentencia de 19 de junio de 1891, sino en momentos en los que cabe suponer ya plenamente conformada la presunción. En este sentido, en la sentencia de 1 de octubre de 1931 (Ar. 3519) se declara, muy gráficamente, que «el Tribunal es árbitro para pesar y medir todos los elementos existentes en el expediente, resolviendo lo que estime justo». Pero más terminante es la sentencia de 30 de octubre de 1930 (111), que afirma que la Administración «frecuentemente» se atiene a la valoración del tercer perito, o «la acepta, como más justa, la jurisdicción contencioso-administrativa», pero «dicha tasación es sólo un dictamen que, como todos los que obran en el expediente, no obliga al que ha de decidir», sea la Administración o los Tribunales (112). El plusvalor otorgado al dictamen del tercer perito es un instrumento al servicio del control judicial del justiprecio y, en con-

(109) Sentencia del Tribunal administrativo de 22 de mayo de 1897 (Jurisprudencia administrativa, publicada por la Dirección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1903, núm. 179, p. 930). Se había pronunciado en un sentido similar la sentencia de 26 de mayo de 1894, en la que se afirmaba que «el dictamen del perito tercero en todo expediente de expropiación, si bien no resuelve la discordia, puesto que la Administración puede no aceptarlo, debe apreciarse como elemento importante y de trascendencia para fijar la suma abonable, a menos que contenga evidentes errores de apreciación o de cálculo», no obstante parece que esa presunción no era necesaria puesto que el dictamen pericial se basaba en «datos ciertos y positivos, y a calculos fundados y razonados» (Jurisprudencia administrativa, publicada por la Dirección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1897, núm. 169, p. 286).

(110) Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1943 (Ar. 162).

(111) Ar. 3113. Esta sentencia es además citada por las de 3 y 10 de diciembre de 1960, ya citadas, como fundamento de la jurisprudencia sobre el valor de los dictámenes del tercer perito.

(112) En el mismo sentido, sentencia de 24 de octubre de 1945 (Ar. 1085): «este Tribunal Supremo mantuvo la lógica doctrina de que ni la Administración, primero, en sus resoluciones, ni después la Jurisdicción revisora de las mismas vienen obligadas a sujetar en la tasación de los expropiado a la propuesta del tercer perito»; sentencia de 6 de julio de 1950 (Ar. 1120): «el informe del perito tercero no representa para los Tribunales de nuestra jurisdicción (...) merma alguna en la libre apreciación del conjunto de las pruebas pericial y documental». En el mismo sentido sentencias de 18 de enero de 1951 (Ar. 54), 26 de marzo de 1955 (Ar. 1156) o 17 de junio de 1957 (Ar. 2292).

secuencia, no puede otorgársele ningún efecto vinculante para los Tribunales contencioso-administrativos. Por el contrario, la prevalencia de su valoración se refiere a los informes de los peritos de parte y su efecto es obligar a la Administración a una motivación especialmente cuidadosa cuando se aparte de su contenido.

En segundo lugar, fuera del efecto anterior, el valor otorgado al dictamen pericial no pasa de ser una presunción de hecho o del hombre aplicada caso por caso, como muestran una serie de indicios. El Tribunal Supremo nunca ha dejado de justificarse en la imparcialidad como la razón que le inclinaba a otorgar un mayor valor al dictamen del tercer perito, incluso cuando invoca la existencia de una jurisprudencia constante (113), pero sobre todo en casi todas las sentencias se efectúa una comparación de los informes de parte con el del tercer perito para fundamentar así la mayor fuerza de convicción de los argumentos de este último (114). La necesidad de motivar, *en cada caso*, el plusvalor acordado al dictamen del tercer perito es muestra evidente de que el Tribunal Supremo no lo considera como una norma jurídica de origen jurisprudencial y, ni siquiera, como un dato de hecho que pueda darse por adquirido.

(113) Sentencia de 24 de octubre de 1945 (Ar. 1085): «fue jurisprudencia constante de este Alto Tribunal ponderar como elemento facultativo de la mayor importancia el dictamen del perito tercero, dados el origen de su nombramiento y su independencia respecto de ambas partes, lo cual le da condiciones de imparcial». Sentencia de 6 de julio de 1950 (Ar. 1120): «el perito tercero es el que ofrece mayores garantías de imparcialidad, dada la forma de su designación y su absoluta independencia en relación con los intereses de las partes». Sentencia de 21 de diciembre de 1950 (Ar. 1828): «las tasaciones del perito tercero como más imparcial por el origen de su nombramiento o designación y el apartamiento de intereses de que no pueden desligarse los que intervienen en las expropiaciones representando a las partes, deben estimarse como las más justas y equitativas», como consecuencia de lo cual, «debe apreciarse al dictamen de tercer Perito como documento importante para fijar la suma abonable siempre que no contenga errores evidentes de apreciación o cálculo según las (sentencias) de 28 de octubre de 1895 y de 26 de febrero de 1902».

(114) Sentencia de 6 de julio de 1950 (Ar. 1120): «el Perito tercero (...) tuvo a la vista al practicar su tasación las dos pericias anteriores —de la Administración y de la propiedad—, así como cuantos datos y antecedentes obran unidos al expediente gubernativo, y al ampliar su informe, en cumplimiento de lo acordado para mejor proveer, consigna con suficiente precisión los motivos y fundamentos que le sirven de apoyo para llegar a las conclusiones que formula...»; más adelante se añade que constituye un «elemento facultativo de la mayor importancia» cuando «se han apreciado técnica y detalladamente todos los datos y antecedentes». Todavía más significativa la sentencia de 17 de junio de 1957 (Ar. 2292): «el justiprecio señalado por el perito tercero ofrece en principio especial motivo para ser atendido por la independencia que respecto de las partes interesadas es de presumir en él dado su nombramiento judicial, siempre conserva el Tribunal libre facultad decisoria para separarse del parecer de dicho perito cuando hay en el expediente elementos indicadores de una valoración más acertada que la hecha por él en su función que sólo es de técnico dictaminador».

No obstante, el Jurado de Expropiación no sólo iba a heredar la presunción de acierto «defensiva» que el Tribunal Supremo había otorgado a los dictámenes de tercer perito, sino que iba a gozar de un plus. Los Jurados fueron «uno de los mayores aciertos de la Ley» según GARCÍA DE ENTERRÍA (115). El motivo principal es que la supuesta imparcialidad del tercer perito no sería tal, ya que por un lado se le puede «suponer un cierto interés positivo en satisfacer a los propietarios particulares», aparte de que «la dureza de imponer el rigor de la ley no puede ser exigida a quien no haga de ello una dedicación más o menos estable o permanente e incluso su medio de vida». Además, «el carácter unipersonal de este órgano dirimente, que de hecho es el tercer perito, y su ocasionalidad para cada uno de los distintos expedientes agrava todos esos riesgos hasta el límite», sin ser compensados por la garantía de que su designación es realizada por el juez, dado que no era posible la utilización de las recusaciones (116). El legislador había justificado en el Preámbulo de la Ley la sustitución del sistema de tercer perito por motivos de principio pero también por motivos pragmáticos, como la necesidad de aplicar «bases tasadas» para las valoraciones que sin embargo admitán excepciones (es decir, los criterios fiscales temperados por la excepción prevista en el art. 43 LEF), para lo que un técnico no era la persona idónea, y porque «sólo una permanencia de la función, una reiteración de los criterios, un conocimiento de la economía local, puede abrir el paso a lo que constituye, sin duda, el ideal de esta materia: objetivar las tasaciones en forma que sean el resultado de la aplicación de criterios generalizados» (117).

Dado lo atendible de las razones del legislador y su refrendo doctrinal, las nuevas orientaciones iban a ser favorablemente acogidas en la jurisprudencia, aumentando el peso de la presunción de certeza o acierto (118). Sin embargo, este estado de cosas iba a sufrir una lenta erosión, debida a la tozudez de los hechos.

(115) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, cit., p. 131.

(116) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, cit., p. 130.

(117) Sin embargo, como señala PARADA, el sistema de los Jurados de Expropiación estaba dando sus últimas boqueadas en su país de origen, Francia. En el vecino país, los Jurados de Expropiación habían sido introducidos por las Leyes de 7 de julio de 1833 y de 3 de mayo de 1841. Sin embargo, por la Ordenanza de 28 de octubre de 1958 se volvió al originario sistema judicialista establecido por Napoleón Bonaparte en 1810 (R. PARADA, «Evolución y crisis del sistema expropiatorio», en *Documentación Administrativa* núm. 222, 1990, p. 41 y ss., esp. p. 51 y 55).

(118) En este sentido, en las sentencias de 3 y 10 de diciembre de 1960 (Ar. 4195 y 4207) se afirma, tras aludir a los terceros peritos, que las «mismas razones de prevalencia

3.- La designación de los miembros del Jurado

En la lógica de la Ley de 1954 el Jurado es a la par un órgano técnico y un órgano de representación paritaria de intereses. Por empezar la descripción del Jurado (establecida en el art. 32 de la LEF y en el mismo artículo de su Reglamento) por su parte menos problemática, comenzaremos diciendo que entre sus miembros se cuentan tres juristas: lo preside un Magistrado designado por el Presidente de la Audiencia Provincial, al que se unen un Abogado del Estado y un Notario designado por el correspondiente Colegio (119). Otros dos miembros del Jurado plantean mayores problemas: el representante de los intereses privados y el representante de la Administración expropiante, por lo que serán objeto de atención detallada. Por otra parte, la voluntad de representación corporativa y de equilibrio de intereses se refleja perfectamente en la regla relativa al *quorum*: para que el Jurado se constituya válidamente se precisa la totalidad de sus miembros en primera convocatoria; el Presidente y dos vocales en segunda, uno de los cuales debe ser el Abogado del Estado o el Vocal Técnico y el otro el Notario o el miembro designado por la correspondiente entidad representativa de intereses (art. 33.1 LEF). Sin embargo, los acuerdos del Jurado se

cabe asignar a las valoraciones que efectúen los Jurados Provinciales de Expropiación, por idénticas motivaciones, incrementadas por la composición plural del mismo y el mayor conocimiento con que puede adoptar su acuerdo, ante las diversas preparaciones técnicas de sus componentes». Más contundente es la sentencia de 9 de junio de 1960 (Ar. 2855), que tras citar la Exposición de motivos de la LEF afirma que «si bien no cabe reputar intangible justiprecio el que realice dicho Organismo, si debe, en cambio, ser acogido con todo el crédito que merece por la naturaleza de su función, por su especializada preparación habida cuenta de los elementos que lo integran, y por su propia composición modelada con garantías de imparcialidad e independencia y, por ello, cuando sus acuerdos no acusen infracción de la Ley ni se presenten desajustados a claros elementos de juicio reunidos en el expediente, no hay razón que justifique su enmienda como hace el Tribunal a quo al revocar el acuerdo dictado por el Jurado Provincial de Madrid...».

(119) La intervención del juez civil en los procedimientos expropiatorios, con mayor o menor protagonismo, ha sido una constante de nuestro Derecho histórico, probablemente como producto de la influencia francesa (vid. R. PARADA, «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», cit., p. 52 y ss.). En cuanto al Abogado del Estado, su intervención probablemente derive de su tradicional vinculación con la Hacienda Pública, vinculación que se mantiene tras la entrada en vigor del Reglamento orgánico de julio de 1943. Por otra parte, en la práctica administrativa anterior a 1954 probablemente se había ya asentado la práctica de que la Abogacía del Estado informase con carácter previo a la fijación del justiprecio por el Gobernador, de hecho se puede encontrar referencias a este informe en alguna sentencia, como la de 21 de diciembre de 1950, Ar. 1828 (sobre las funciones cubiertas por los Abogados del Estado, vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *La defensa en Derecho del Estado*, Civitas, Madrid, 1986). En cuanto al Notario, probablemente su intervención derivaba más de su conocimiento de los precios habituales de los bienes inmuebles en una determinada zona que de su carácter de jurista.

adoptan por mayoría (art. 33.2 LEF), sin que exista ningún derecho de veto.

Pese a todo lo anterior, el Jurado Provincial no ha proporcionado los resultados que legislador y doctrina esperaban o, al menos, no los proporciona ya. GARCÍA DE ENTERRÍA, que tan elogiosamente acogió esta innovación introducida en 1954, señala en primer lugar que el pretendido equilibrio y neutralidad del órgano no es tal: la profesionalidad de los representantes de la Administración les da ventaja; los representantes de la Administración lo son en sentido estricto, cosa que no puede decirse de los «representantes» de los particulares; es muy frecuente que estos últimos asistan menos a las reuniones del Jurado. En segundo lugar, el volumen de expedientes a que se enfrentan los Jurados impide su valoración individualizada y hace que no se cumpla prácticamente nunca el plazo de ocho días previsto en el art. 34 LEF (120). Por su parte, BERMEJO se ha referido a la «lentitud, heterogénea composición y dependencia orgánica» de los Jurados como otros tantos factores negativos (121).

Parece lógica que esta realidad de hecho haya producido una tremenda erosión en lo que GARCÍA DE ENTERRÍA describe como una «línea jurisprudencial ya antigua, que no obstante llega todavía a nuestros días, viene repitiendo, un tanto mecánicamente, que la anulación de los acuerdos del Jurado sólo es posible cuando se aprecie la existencia de infracción legal, notorio error de hecho o manifiesta injusticia, lo que *de facto* se traduce en una evidente limitación de las posibilidades de revisión». No obstante, este autor no menciona como base del anacronismo de esta doctrina jurisprudencial el desprestigio del sistema de Jurados, sino que el elemento decisivo habría sido la consagración constitucional del derecho a una tutela judicial efectiva (122).

Sin embargo, el desequilibrio de los Jurados se ha agravado en los últimos años debido a varias de las transformaciones que se han producido en la estructura del Estado. Por último, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los defectos de constitución del Jurado y el hecho de que en ocasiones los considera como meras irregularidades no invalidantes vendría a ser un indicio del deterioro de la figura de los Jurados de Expropiación y de la importancia que se da a su independencia.

(120) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, tomo segundo, Civitas, Madrid, 1993, p. 295.

(121) J. BERMEJO VERA, «Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad», cit., p. 183.

(122) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, tomo segundo, p. 297.

A) *El representante de la Administración expropiante*

La jurisprudencia se refiere frecuentemente al «vocal técnico» y pone un especial énfasis en su cualificación profesional, como se verá a continuación. Sin embargo, la LEF se refiere a él como «funcionario técnico» y de hecho su designación por la Administración expropiante en cada caso lo configura como un representante de esa entidad, no como un perito neutral, lo cual es especialmente relevante habida cuenta de la prevalencia de las valoraciones técnicas en las valoraciones del Jurado de Expropiación.

a) *La cualificación profesional requerida al vocal técnico*

Ha de formar parte del Jurado de Expropiación un vocal técnico respecto de cuya cualificación el Tribunal Supremo introduce en ocasiones un gran rigor, lo cual es en principio consecuente con los requisitos precisos para que se pueda estimar la existencia de una «presunción de acierto». Sin embargo, en la cualificación profesional de este miembro del Jurado hay dos aspectos que pueden distinguirse.

Primero, el nivel académico de la titulación profesional del vocal técnico. En lo que sí es categórico el Tribunal Supremo —al menos cuando afronta directamente la cuestión— es en exigir que el funcionario designado como vocal esté en posesión de un título de grado superior. En este sentido, ha declarado que el vocal técnico es «cuidadosamente definido por la Ley en razón a la preparación y conocimientos profesionales especializados que sólo pueden presumirse sobre la base de ostentar una *titulación universitaria de nivel superior* conexas con la específica función de que se trata» (123).

Segundo, la titulación universitaria del vocal técnico tendrá que estar en relación con la naturaleza del bien que se va a proceder a valorar. Sin embargo, esta exigencia en cuanto a la titulación adecuada del vocal técnico no se aplica en todos los casos por igual. Los arts. 32 LEF y 32 REF contienen una lista enunciativa, con valor ejemplificativo, de los distintos profesionales competentes por razón de la materia;

(123) Sentencia de 2 de febrero de 1990 (Ar. 851). En el caso enjuiciado debía ser un Arquitecto Superior y no un Arquitecto Técnico quien formase parte del Jurado. En virtud de lo anterior, la sentencia de 2 de febrero de 1990 declara la nulidad de las actuaciones por aplicación del art. 47.1.c) de la LPA —actual art. 62.1.e) LAP— y, en virtud de una jurisprudencia antigua (cita entre otras la sentencia de 13 de junio de 1983, Ar. 3174), ordena la retroacción de las actuaciones. A idéntica conclusión han llegado las sentencias de 27 de junio y 5 de julio de 1991 (Ar. 4912 y 5758, respectivamente), que enjuician supuestos análogos.

competencia por razón de la materia a cuya infracción el Tribunal Supremo da relevancia invalidante diversa. De esta forma, junto a casos en que considera irrelevante la defectuosa constitución del Jurado —normalmente, casos en que la naturaleza del bien expropiado es dudosa o mixta—, en otros supuestos no duda en declarar la nulidad de la valoración del Jurado. En estos casos, la interpretación que se hace de las reglas de composición es finalista, atendiendo a que el perito que formó parte del Jurado tenga los conocimientos profesionales precisos para garantizar la correcta valoración del bien (124).

b) *La Administración competente para designar al vocal técnico.*

Referencia a los Jurados de Expropiación forzosa del País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid

Pese al énfasis puesto en su cualificación técnica, nos encontramos ante un perito o «funcionario técnico» que sin embargo no es tal, sino que actúa como auténtico representante de la Administración —el Tribunal Supremo admite esta realidad, como se verá al examinar la designación del vocal técnico— y cuya presencia decanta decisivamente la actuación del Jurado del lado de la Administración en la inmensa mayoría de los casos (125). Esta falta de independencia es precisamente el aspecto de los Jurados que ha recibido mayores críticas (126).

Una de las complicaciones de la figura reside precisamente en la determinación de la Administración competente para designarlo. Por razones evidentes, la LEF hace referencia sólo a las Entidades locales y no a las Comunidades autónomas. La normativa expropiatoria establece ya desde sus orígenes que, en razón de la función de defensa de la Ad-

(124) Un ejemplo especialmente claro es la valoración del cese en un negocio de autotaxi efectuada por un Jurado cuyo vocal técnico era un arquitecto (sentencia de 4 de noviembre de 1981, Ar. 4211).

(125) Que su papel es de defensa de la Administración antes que técnico se pone de manifiesto en la propia LEF cuando se establece que en las expropiaciones por necesidades militares el funcionario técnico podrá ser sustituido por un «técnico militar» (art. 100, párrafo segundo, LEF).

(126) En la doctrina, J. I. GARCÍA CAMPA y J. LLIDO SILVESTRE, «El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas», cit., p. 631-632. Estas mismas críticas se hacían mucho más contundentemente en el informe que hizo la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, donde se señalaba la preponderancia práctica del vocal técnico, frente a cuyas valoraciones los miembros juristas se encontraban en muchas ocasiones inermes los vocales juristas. Junto a esa preeminencia de hecho concurría «la difícil independencia del vocal técnico», especialmente en el caso de que la expropiante fuese una Administración local (A. GUILLÉN ZANON, «Informe sobre el proceso de expropiación forzosa», cit., p. 280-281).

ministración que tiene asignada, será la Corporación local expropiante y no el Estado quien designará al Vocal Técnico (127).

El Tribunal Supremo ha entendido que cuando el expropiante sea una Comunidad autónoma, es ésta quien debe designar al Vocal Técnico. Por dos razones: primera, la interpretación conforme a la Constitución, que establece la asunción de determinadas potestades anteriormente atribuidas al Estado-persona por una pluralidad de órganos y, segunda, la finalidad de la norma, que es la «*garantía de representación de los intereses financieros de la Administración expropiante*» (128). No obstante, en estas condiciones seguiría siendo miembro del Jurado de Expropiación un Abogado del Estado, por lo que resulta comprensible dentro de la lógica de la institución una clara voluntad de determinadas Comunidades autónomas de amarrar bien las posibles resoluciones lesivas de sus intereses, pese a la preminencia de hecho que desempeña el vocal técnico.

(127) En lo que se refiere a las Corporaciones locales, el art. 85.2.^a LEF parece establecer que en todas las expropiaciones que sean llevadas a cabo por una Entidad local será ésta la que designe al funcionario técnico a que hace referencia el art. 32 de la Ley. Sin embargo, el art. 101.1 del Reglamento hace una interpretación restrictiva del precepto antes citado, limitando su aplicación a la ejecución de los planes o proyectos municipales o provinciales. Respecto al art. 103 del Reglamento —de redacción, más que confusa, enigmática—, el Tribunal Supremo lo ha interpretado en el sentido de que es la Administración que ejecuta un Plan urbanístico, no la que lo ha aprobado, la que debe designar el Vocal Técnico; si bien su infracción es de entidad menor, ya que se sale del supuesto general de los artículos 85 LEF y 101 REF (sentencia de 24 de junio de 1991, Ar. 4912). Por último, el vocal técnico será también designado por la Corporación Local respectiva cuando se trate de una expropiación de empresa que sea necesaria para la asunción por el Municipio en régimen de monopolio de alguna de las actividades que le reserva el art. 86.3 de la LBRL (art. 99.2 TRRL).

Hay que señalar, por último, que la Orden de 10 de julio de 1958 establece que cuando sea una Entidad local la que designe al Vocal Técnico, el nombramiento deberá recaer en un Arquitecto municipal. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha aceptado como correcto el nombramiento de técnicos con titulación distinta cuando los bienes expropiados no eran fincas urbanas. Por ejemplo, en la sentencia de 19 de enero de 1987 (Ar. 252) se declara correcto el nombramiento de un ingeniero agrónomo para representar a un Ayuntamiento en la valoración de unos terrenos rurales; en idéntico sentido la sentencia de 15 de octubre de 1991 (Ar. 7627) respecto a un ingeniero técnico de minas. Como se señala en la sentencia de 6 de junio de 1991 (Ar. 7615), dado el «rango subordinado» de la Orden de 1958, ésta no puede alterar las previsiones del art. 85.2 LEF y en consecuencia «viene simplemente a permitir que uno de los técnicos designados, cuando proceda por la naturaleza del bien o derecho expropiado, pueda ser un arquitecto municipal».

Por último, «no es necesario que la Corporación local comparezca ante el Jurado y efectúe la designación del técnico correspondiente», sino que por el contrario «es el Presidente de éste al convocar a los miembros el que debe comunicar a la Corporación que designe el Técnico que ha de constituir el Jurado» (sentencias del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1978, Ar. 1210, y de 6 de junio de 1991, Ar. 7615).

(128) Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1990 (Ar. 851).

Respecto a las Comunidades autónomas, la Constitución vigente establece en el art. 148.1.1.^a la posibilidad de que éstas asuman la competencia en materia de organización de sus instituciones de autogobierno. Competencia que, sin embargo, se ve limitada por lo establecido en el art. 149.1.18.^a cuando atribuye al Estado la legislación sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», el «procedimiento administrativo común» y, en el caso que nos ocupa, la «legislación sobre expropiación forzosa». En el procedimiento administrativo, ya sea el «común» o un procedimiento especial como es el expropiatorio, se da una doble dimensión: garantía procedimental del *status* jurídico de los ciudadanos, no ya sólo como previsión de situaciones patológicas, sino promoviendo el acierto y la oportunidad de las decisiones administrativas, a través de mecanismos tales como la audiencia de los ciudadanos; y, por otro lado, un carácter organizativo, de reparto de competencias y funciones dentro de una, o entre varias Administraciones.

Para deslindar las competencias en la materia hay que atender al elemento finalista que delimita el contenido y alcance del art. 149.1.18.^a: garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante las distintas Administraciones públicas. Para distinguir el componente «procedimental» del «organizativo», tan íntimamente ligados de ordinario, la «piedra de toque» es el *status* del administrado, su derecho al procedimiento como derecho reaccional, que no puede ser aminorado por las Comunidades autónomas. Este es el sentido del art. 12 de la Ley 12/1983, del proceso autonómico, sobre el que, recuérdese, la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, no formuló reparo alguno. En este precepto se establece la posibilidad de las Comunidades autónomas de establecer especialidades procedimentales derivadas de su organización propia, aunque «en ningún caso puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado».

Aunque la norma se refiere al «procedimiento administrativo común», en igual medida es aplicable al procedimiento expropiatorio. En ambos casos la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado y en ambos lo hace con idéntica finalidad de garantizar un trato común, un nivel mínimo de garantía procedimental. Este es el sentido de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo (fto jco sexto):

«la competencia exclusiva que al Estado reserva del art. 149.1.18.^a 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».

Es pues perfectamente legítima la sustitución de los Jurados estatales por órganos de las Administraciones autonómicas siempre que reúnan análogas condiciones de pericia técnica e imparcialidad, siendo las cuatro primeras —y únicas hasta el momento— Comunidades autónomas en dar este paso el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra y las Comunidades autónomas de Cataluña y Madrid (129). Estas regulaciones son sustancialmente coincidentes. La competencia de los nuevos órganos se extiende a las expropiaciones realizadas en los respectivos territorios, con excepción de los efectuados por la Administración del Estado (salvo que en un convenio con éstos se establezca lo contrario) (130). Más controvertido puede ser su competencia sobre las expropiaciones realizadas por las Administraciones locales. Esta regulación se justifica únicamente en la exposición de motivos de la Ley catalana, en la que se invoca la competencia exclusiva en materia de régimen local y la competencia de desarrollo legislativo en materia de expropiación forzosa.

De los Jurados de expropiación autonómicos del País Vasco, Navarra y Cataluña forman parte, primero, un Magistrado en parecidos términos que en la legislación general. Segundo, un Letrado o asesor jurídico de la Comunidad autónoma. Tercero, un técnico, que en Navarra ha de ser un funcionario pero que en el País vasco puede ser también un contratado en régimen laboral, y cuya designación en un caso se atribuye a la Comunidad Foral mientras que en la Comunidad vasca y en la catalana lo hace la Administración expropiante (en consecuencia, en ocasiones lo hará la correspondiente Corporación local); en Cataluña, mucho más vagamente, el vocal técnico será un «técnico superior» que no tiene por qué tener relación laboral ni funcional previa con la Administración expropiante, por lo que podrá ser contratado para la oca-

(129) En el caso del País Vasco, por medio de la Ley 8/1987, de 20 de noviembre. Por su parte, la Comunidad navarra creó el Jurado de Expropiación de Navarra por medio de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, sustituida por la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo. No sería sino mucho más tardíamente que, por Ley 6/1995, de 28 de junio, Cataluña crearía su propio Jurado de Expropiación, compuesto de cuatro Secciones correspondientes a las cuatro provincias catalanas. La Comunidad de Madrid había creado su propio Jurado poco antes, por medio del art. 102 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, sobre medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

(130) Esto se declara así expresamente para los Jurados vasco y navarro. Sin embargo, la Ley catalana se permite un brindis al sol: «El Jurado de Expropiación de Cataluña regulado en esta Ley conocerá y decidirá sobre los expedientes de justiprecio que se susciten en las expropiaciones que lleve a cabo la Administración del Estado en el territorio de Cataluña, de acuerdo con lo que disponga la normativa aplicable» (disposición adicional segunda Ley 6/1995). Parece evidente que esta cláusula no puede surtir efectos, al menos mientras no medie el consentimiento del Estado.

sión. Cuarto, un representante de una Cámara Oficial ya sea la Agraria o la de la Propiedad Urbana dependiendo de la naturaleza del bien expropiado o, sólo en el País Vasco, de la Cámara Oficial de Comercio, Industria o Navegación; en Cataluña se alude mucho más genéricamente a colegios, cámaras o asociaciones. Finalmente, un notario. En consecuencia, en estos tres casos se sigue bastante fielmente el modelo de la LEF.

En la Comunidad madrileña se ha regulado un órgano con una composición mucho más original respecto a la LEF. El Presidente sigue siendo un Magistrado, pero se especifica que debe pertenecer a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, lo que de verdad caracteriza al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid es la mayoría de vocales que la Administración autonómica se ha asegurado. En efecto, de los nueve vocales que formarán parte del Jurado cuando la expropiante sea la Administración autonómica, cinco son funcionarios de la Comunidad autónoma: un Letrado designado por el Consejo de Gobierno y cuatro técnicos facultativos superiores designados para cada ocasión. Además, el Secretario será un funcionario de la rama jurídica del Cuerpo de Técnicos Superiores de la propia Comunidad (art. 102.3 Ley 9/1995). Por último, podrán actuar como ponentes, con voz aunque sin voto, «cualesquiera funcionarios técnicos facultativos al servicio de la Comunidad de Madrid o de los Ayuntamientos» (art. 102.4 Ley 9/1995). Por el contrario, si la expropiante es un Ayuntamiento, éste sólo tendrá un representante. Como vocales independientes puede considerarse a los dos profesionales elegidos por el Colegio de Arquitectos o por el de Ingenieros Superiores, dependiendo de la naturaleza del bien expropiado, y dos técnicos designados por la Federación Madrileña de Municipios. Ha desaparecido cualquier representación de intereses privados.

Algún sector doctrinal ha señalado que las Comunidades autónomas tienen competencia normativa para apartarse del modelo de Jurado de la LEF, incluso pese al tenor literal del art. 149.1.18 CE (131). No obstante, aún reconociendo que una interpretación sistemática de los distintos títulos comprendidos en el art. 149.1.18 CE lleva a conceder a las Comunidades autónomas una libertad mucho mayor en los que se refiere a las regulaciones orgánicas, creo que en todo caso es aplicable la limitación prevista en el art. 12 LPrA: las especialidades orgánicas están condicionadas a que «en ningún caso puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado». En mi opinión, el Jurado Territorial de Madrid supone una clara reducción de ga-

(131) J. I. GARCÍA CAMPA y J. LLIDO SILVESTRE, «El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas», cit., p. 639.

rantías, reservando *de facto* la preminencia a los funcionarios de la Administración autonómica y, por ello, es inconstitucional.

Desde un punto de vista técnico, de las leyes autonómicas cabe elogiar la simplificación de los criterios para la determinación de los miembros del Jurado, que redundan en una mayor seguridad jurídica. Sólo en la Ley navarra cabe hacer una reserva respecto a la designación del Vocal Técnico, que se encomienda a la Administración foral sin prever los casos en que el expropiante sea una entidad local. Sin embargo, desde el punto de vista del interés general es claramente apreciable un interés por controlar el órgano técnico de valoración, por mucho que permanezca al margen de la línea jerárquica, para lo que es fundamental añadir un Letrado designado por la propia Comunidad autónoma al vocal técnico. Esta voluntad de manipulación del Jurado es más perceptible en la normativa catalana que en las otras: se preocupa por puntualizar que el Secretario del Jurado, designado por la Administración autonómica, tendrá voz, pero sobre todo se priva al perito de la garantía que aporta una relación funcional, pudiendo ser designado *ad hoc* un profesional cualquiera.

B) El representante de los intereses privados

La determinación del vocal representante de los intereses privados —o, más propiamente, la determinación de la Entidad representativa de estos intereses que debe designarlo—, es problemática. La desaparición del régimen político vigente en España en 1954 ha dejado sin virtualidad alguna las referencias que hace el art. 32 de la LEF a la Cámara Oficial Sindical Agraria o a la Confederación Nacional de Sindicatos. Las funciones respectivas han sido asumidas, según el Real Decreto 3112/1978, de 7 de diciembre, por un representante de la Cámara Agraria Provincial cuando se trate de propiedad rústica (132); en el resto de

(132) Las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias fueron establecidas por la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, que sin embargo sólo establece la existencia de las Cámaras de ámbito provincial. Recurrida esta Ley, la sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio, declaró la inconstitucionalidad de su art. 8.2 y negó carácter básico a la disposición adicional segunda; como consecuencia de este fallo, el Estado dictó la Ley 23/1991, de 15 de octubre. El Tribunal Constitucional se volvió a pronunciar sobre las competencias en esta materia en la sentencia 137/1989, de 20 de julio. La competencia estatal en esta materia deriva de la naturaleza de Administraciones públicas de estas entidades (vid. A. FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios profesionales y Cámaras oficiales*, Civitas, Madrid, 1992, p. 52 y ss., esp. p. 65-67).

Posteriormente, el régimen de las Cámaras Agrarias ha sido nuevamente modificada por la Ley 37/1994, de 27 de diciembre. Por otra parte, varias Comunidades autónomas

los casos, el representante lo designará o una Organización empresarial, o el Colegio profesional respectivo, o la Cámara de Comercio, Industria o Navegación o, finalmente, la «Cámara de la Propiedad Urbana». La determinación entre éstas de la entidad que en cada caso debe nombrarlo se hará «según la índole de los bienes o derechos objeto de la expropiación», lo que en ocasiones puede ser difícil de determinar, evidentemente.

Sin embargo, las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana fueron «suprimidas como corporaciones de Derecho Público» por la disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para ese mismo año (133). Esta norma tenía carácter básico y habilitaba al Gobierno para tomar las disposiciones relativas al patrimonio y personal de estas entidades que sean necesarias para su liquidación. No obstante, en el interin las Cámaras debían seguir funcionando de acuerdo con su normativa anterior, con la única especialidad de los actos en materia de patrimonio o personal, que quedaban sometidos a aprobación previa por la Administración de tutela. En consecuencia, en lo relativo a los Jurados Provinciales de Expropiación debían seguir rigiendo las normas anteriores en tanto el Gobierno o la Comunidad Autónoma respectiva no adoptasen las medidas pertinentes para liquidar estas entidades (134). No obstante, recurrida la disposición final décima de la Ley 4/1990 por la Junta de Galicia, la sentencia del Tribunal Constitucional 178/1994, de 15 de junio, aunque no por infrin-

han establecido regulaciones específicas en el marco de la referida normativa básica estatal. No obstante, las Cámaras Agrarias siguen siendo Corporaciones de Derecho público que tienen encomendada la representación de los intereses profesionales del sector, por lo que su participación a través de un representante en los Jurados de Expropiación no plantea problemas.

(133) Vid. S. DEL SAZ, «La liquidación de las Cámaras de la Propiedad Urbana», en el vol. col. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arevalo*, Civitas, Madrid, 1994, tomo I, p. 805-822. La supresión operada por la Ley 4/1990 había ido precedida por la supresión de la cuota obligatoria (art. 109 de la Ley 33/1987, de presupuestos para 1988) y el establecimiento de la afiliación voluntaria (disp. final decimocuarta de la Ley 37/1988, de presupuestos para 1989). En consecuencia, no era precisa su supresión para cumplir con el derecho a no afiliarse a un sindicato del art. 28.1 CE. DEL SAZ aduce razones políticas, el intento de reducir la contestación social al aumento de la presión fiscal ligado a la actualización de los valores catastrales que se anunciaba (op. cit., p. 809). Por otra parte, esta autora argumenta que esta supresión fue contraria a la libertad de asociación del art. 22 CE (op. cit., p. 809-815).

(134) La competencia en materia de Cámaras les es atribuida por sus respectivos estatutos de forma exclusiva a las cuatro regiones que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE y a Navarra. Respecto a las restantes, tienen atribuidas competencias la Comunidad Valenciana (art. 32.19), Canarias (34.1.7), La Rioja (11.1.d), Aragón (37.1.e), Castilla-La Mancha (32.7), Extremadura (10.1.i), Baleares (16.1.c), Madrid (28.6) y Castilla y León (29.1.17).

gir el orden constitucional de competencias, sino por exceder del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos. En consecuencia, por Real Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto, se reiteró sustancialmente el contenido de la disposición final décima de la Ley 4/1990, procediéndose a establecer el destino de los bienes y personal de las Cámaras por el Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, en el que sin embargo nada se dispone sobre las funciones que venían desempeñando las Cámaras, algo para lo que el Estado no tiene competencia. Por otra parte, las disposiciones del Real Decreto 2308/1994 tendrán un efecto limitado, habida cuenta de las competencias autonómicas sobre esta materia.

Por otra parte, el régimen jurídico de las Cámaras de la Propiedad Urbana quedó sustancialmente modificado a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 113/1994, de 14 de abril, por el que se otorgó el amparo solicitado por una entidad mercantil contra la liquidación de la cuota de la Cámara de Baleares, declarando su derecho fundamental a la libertad de asociación, con la consiguiente libertad de opción para afiliarse o no a la Cámara de la Propiedad Urbana. En efecto, la afiliación obligatoria a la Cámara es contraria al principio de libertad negativa de asociación (fto jco quince), sin que sea posible encontrar fundamento constitucional directo o indirecto a estas Corporaciones de Derecho público (fto jco dieciseis) y, por último, los fines públicos perseguidos con la institución de las Cámaras y las hipotéticas tareas de colaboración que les son encomendadas no son lo suficientemente relevantes como para justificar la existencia de una Corporación de Derecho público de adscripción y sostenimiento obligatorios (fto jco decimoséptimo) (135).

Lo que es más relevante a nuestros efectos es que algunas Comunidades autónomas han procedido efectivamente a liquidar las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, adscribiendo su personal y su patrimonio a la Administración autonómica, que asumirá también sus funciones. En este sentido, la Comunidad Valenciana inició el proceso de liquidación de las cámaras por medio del Decreto 16/1991, de 21 de enero. En él se hace referencia genéricamente a las «funciones de asesoramiento en materia de propiedad inmobiliaria» que continuarán ejerciendo transitoriamente las Cámaras y que después habrían de ser asu-

(135) Sobre la relación entre el derecho a la libertad de asociación y la Administración corporativa, vid. A. FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios profesionales y Cámaras oficiales*, p. 79 y ss. Más recientemente, vid. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Funciones de las Cámaras Oficiales de Industria, Comercio y Navegación», en REDA núm. 90, 1996, p. 185-195 y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación ante el Derecho», en RAP núm. 139, 1996, p. 153-167, ambos en sentido crítico respecto a la reciente jurisprudencia constitucional.

midas por los Servicios Territoriales de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Por otra parte, el Decreto 150/85, de 4 de octubre, del Consell de la Generalidad Valenciana, que regulaba con anterioridad las Cámaras, no contemplaba tampoco concretamente la cuestión de la participación en los Jurados de Expropiación, aunque podía entenderse incluido en el art. 11.11, en cuanto que se refería a la obligaciones de las Cámaras para con la Administración, que podían desarrollarse emitiendo informes u «otras actividades relacionadas con sus fines, que puedan serle solicitadas...» Dada la laguna normativa y puesto que las funciones de «asesoramiento» son enunciadas con la suficiente generalidad en el Decreto 16/1991 como para que puedan estimarse comprendidas en ella las relativas a la participación en el Jurado Provincial de Expropiación, parece que serán los Servicios Territoriales de Arquitectura y Vivienda los que en el futuro habrán de participar en los Jurados de Expropiación. No obstante, lo que sí parece claro es que en el régimen transitorio será el Representante Delegado de la Administración valenciana en la Cámara respectiva el que ostente las funciones de representación de ésta (136), y por tanto puede deducirse que también la representará como vocal del Jurado. Esto plantea un grave problema en el caso de que la Administración valenciana sea la expropiante, aparte de desnaturalizar el Jurado en todos los demás casos.

En el mismo sentido, en la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha se ha procedido a liquidar las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (137). No se hace referencia a otras funciones que a las de «información que en materia de viviendas sometidas a cualquier régimen de Protección Oficial venían siendo prestadas por las Cámaras» y que en lo sucesivo se asumen por la «Consejería de Política Territorial» (138). De todavía peor técnica hace gala la norma aragonesa, que se limita a establecer disposiciones en los ámbitos patrimonial y de personal, pero sin prever la asunción de las funciones de las Cámaras por ningún otro organismo, aunque razones competenciales puedan haber condicionado esta decisión (139). Ante la pobreza de las normas, es di-

(136) Orden de 11 de febrero de 1991, de ejecución del Decreto 16/1991.

(137) Art. 1 del Decreto 88/1992, de 9 de junio.

(138) Art. 2.1 del Decreto 88/1992. El personal de las Cámaras se integra como personal laboral en la Administración autonómica (art. 3).

(139) Decreto 7/1995, de 26 de enero, sobre régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad urbana. No obstante, hay algo que puede decirse en favor de la Administración autonómica. Aragón recibió la transferencia de las funciones de la Administración del Estado respecto a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana en virtud del Real Decreto 1051/1994, de 20 de mayo. Este Real Decreto de

fcil suponer que cuentan hacer estas Comunidades autónomas con la representación de las Cámaras en los Jurados Provinciales de Expropiación, aunque no parece que pueda haber otra solución *de lege lata* que su sustitución por un funcionario público.

La consecuencia de la liquidación de las Cámaras de la Propiedad Urbana será, evidentemente, que en el ámbito de esats Comunidades autónomas los representantes de la Administración sustituirán a los de las Cámaras en los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa. De esta forma, el Jurado queda totalmente desvirtuado como órgano de representación de intereses cuando lo que se expropie sea un inmueble urbano, aunque las consecuencias prácticas no sean muy graves cuando la Administración expropiante sea una Administración local. Por el contrario, si es la Administración autonómica la que expropia, habrá dos funcionarios técnicos pertenecientes a esa Administración y tres juristas, lo que desequilibra claramente el órgano. Pero, sobre todo, si llega a existir un Jurado autonómico de expropiación en alguna de las Comunidades que han procedido a liquidar las Cámaras de la Propiedad urbana, la Administración autonómica expropiante designaría casi libremente a tres de los cinco miembros del Jurado.

En las restantes Comunidades autónomas pueden apreciarse dos posiciones distintas, que sin embargo coinciden en cuanto a sus efectos prácticos en lo que ahora nos interesa, la composición del Jurado de Expropiación. En primer lugar están las Comunidades autónomas que han decidido reivindicar competencias exclusivas en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana y, en consecuencia, prescindir de lo dispuesto en la Ley 4/1990, de 29 de junio. La solución más común en este caso ha sido la de mantener las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho público, aunque sobre la base de la asociación

transferencias se refiere sólo a la posibilidad para la Comunidad autónoma de «adoptar sobre su personal y patrimonio las medidas previstas en la disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, en los términos allí establecidos», mientras que reserva al Estado el «establecer la legislación básica para la integración del personal y patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana, en los términos previstos por la disposición final undécima de la Ley 4/1990, de 29 de junio». Sin embargo, es preciso señalar que en el Estatuto de autonomía de Aragón se asume la competencia de desarrollo legislativo y *ejecución* sobre las «corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales» (art. 36.1.cuarto del Estatuto, de acuerdo con la redacción dada por la Ley Orgánica 6/1994, de 10 de agosto). En consecuencia, las únicas posibilidades que tenía la Comunidad autónoma consistían bien en liquidar las Cámaras o bien en mantener indefinidamente la situación transitoria. En consecuencia, parece que la imprevisión será más bien atribuible al legislador estatal.

voluntaria (140). Un segundo grupo de Comunidades autónomas han optado por situaciones transitorias, aplazando *sine die* la liquidación de las Cámaras (141).

(140) La solución adoptada en Cataluña ha sido la opuesta: invocando competencias exclusivas en la materia (art. 9.22 de su Estatuto), el Decreto 240/1990, de 4 de septiembre, mantiene las Cámaras de la Propiedad Urbana, configurándolas como Corporaciones de Derecho público (art. 1.2) y limitándose a sustituir la pertenencia obligatoria por la afiliación voluntaria (art. 4.1), sorteando de esta manera el que era su punto más escabroso. Entre sus funciones figuran la colaboración con la Administración resolviendo las consultas que le sean formuladas (art. 9.1.5) y la defensa de los intereses colectivos de sus afiliados, «pudiendo asumir su representación y defensa ante cualquier organismo...» (art. 9.3.1). La representación de cada Cámara la ostenta el Presidente de la Junta. Sobre el Decreto de la Generalidad de Cataluña 240/1990, vid. S. DEL SAZ, «La liquidación de las Cámaras de la Propiedad Urbana», cit., p. 821-822.

En el mismo sentido, la Comunidad Foral de Navarra ha estimado que «la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 declarando la supresión de este carácter (el de Corporación de Derecho público) no es de aplicación en nuestra Comunidad Foral» en virtud de las competencias exclusivas que ésta ostenta sobre la materia (Exposición de motivos del Decreto foral 246/1993, de 26 de julio). No obstante, «la afiliación a la Cámara de la Propiedad Urbana será voluntaria» (art. 3.1 del Decreto foral 246/1993). No obstante, «todos los propietarios de fincar urbanas sitas en Navarra som iembros afiliados a la Cámara de la Propiedad. Ello no obstante, cualquier afiliado podrá causar baja libremente como miembro de la Cámara efectuando la oportuna notificación en tal sentido a la misma» (art. 3.3). Por otra parte, se ha considerado expresamente que entre las funciones de la Cámara de la Propiedad Urbana de Navarra estaba la «valoración de fincas urbanas», la emisión de «informes, dictámenes y peritajes a requerimiento de los Tribunales o de la Administración de la Comunidad Foral», además de que, respecto a sus afiliados, puede «asumir su representación y defensa ante cualquier Organismo, Tribunal o Juzgado y autoridades... tanto cuando se trate de intereses colectivos como singulares de sus miembros» [respectivamente, art. 6.f), 6.k) y 6.h) del Decreto foral 246/1993]. Es decir, funciones que encajan perfectamente con la participación en el Jurado Provincial de Expropiación o en su homólogo autonómico.

Análoga orientación ha sido la adoptada por la Junta de Castilla y León, plasmada en el Decreto 14/1994, de 27 de enero. Las «Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León» tiene ámbito provincial (art. 6) y son Corporaciones de Derecho público que actúan como «órganos de consulta» de la Administración autonómica y que «representan los intereses y corporativos de sus asociados» (art. 1.2). Por supuesto, la afiliación es voluntaria (art. 4.1) y no se prevé ninguna presunción de afiliación como la que se hace para la Cámara navarra, además de que la «representación y defensa ante cualquier organismo, tribunal o juzgado y autoridades», se limita a los «intereses colectivos de sus miembros», a los que sirve de «vía de participación y representación» (art. 9.3.1 y 9.3.3). Por lo demás, entre sus competencias está también la «valoración de fincas urbanas» (art. 9.2.4).

(141) Por el Decreto balear 117/1994, de 22 de noviembre, se declara que las Cámaras de la Propiedad Urbana de Mallorca-Ibiza y de Menorca pasan a depender del Gobierno regional, reconociéndoseles «su organización actual» y manteniéndoseles «sus funciones de representación y defensa de la propiedad urbana, de colaboración con la Administración Pública y de prestación de servicios a sus asociados y a la propiedad», además de establecerse la posibilidad de que la Administración regional pueda encargarse «estudios e informes para el fomento y desarrollo de la propiedad urbana» (art. 1 y 3). El Decreto autonómico no se pronuncia sobre la caracterización como entidad de Derecho público o

Finalmente, al margen ya del tema de las Cámaras de la Propiedad Urbana, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, ha creado su propio Jurado Territorial de Expropiación en el que la Comunidad autónoma se asegura la mitad de los miembros en el caso de ser la Administración expropiante, además de encargar los informes técnicos a sus propios funcionarios y, por último, eliminar cualquier representante de los intereses privados, en cualquier tipo de expropiación forzosa. Solución organizativa a mi juicio contraria al art. 12.1 LPrA.

C) La inaplicabilidad del régimen general de abstención y recusación

Las causas de abstención están en el art. 32 REF: los miembros del Jurado tienen la obligación de abstenerse cuando sean titulares de

sobre la afiliación obligatoria, sino que simplemente parece prolongar el régimen transitorio.

Una solución original es la de la Comunidad autónoma de Canarias. Según la Exposición de motivos del Decreto 14/1992, de 7 de febrero, «el Gobierno de Canarias considera que la estructura de las Cámaras de la Propiedad Urbana constituyen una base válida para la creación de una institución que sirva a la vez de órgano de consulta y colaboración con la Administración en materias inmobiliarias, y de cauce de expresión de los propietarios y usuarios de fincar urbanas que voluntariamente se asocien para tal fin». En consecuencia se crea la Cámara Urbana de Canarias, con ámbito regional (art. 4.1), y naturaleza de Corporación de Derecho público (art. 1.1), de afiliación voluntaria (art. 3.1), que representa los intereses de los propietarios, pero también de los usuarios (art. 1.2); lógicamente, inquilinos y usuarios podrán afiliarse a la Cámara Urbana (art. 3.3.e). No obstante, parece de una normativa con vocación puramente transitoria, «hasta tanto no entre en vigor la regulación que ha de dictar el Gobierno de la Nación en relación con el régimen y destino del patrimonio y del personal de las suprimidas Corporaciones de Derecho Público», según la Exposición de motivos. En todo caso, entre sus funciones está la asistencia a sus afiliados y la valoración de fincar urbanas (art. 6).

Una solución similar, transitoria, sería la adoptada en el País Vasco. En esta Comunidad autónoma se habían regulado las Cámaras de la Propiedad Urbana por Decreto 312/1988, de 27 de diciembre, por tanto anterior a la Ley estatal 4/1990, de 29 de junio, cuya disposición adicional décima privaba a las Cámaras de la calificación de Corporaciones de Derecho público. En consecuencia, por Decreto 39/1993, de 2 de marzo, el Gobierno vasco se limitó a posponer las elecciones y prorrogar el mandato de los actuales dirigentes de las Cámaras, «a la espera de determinar la regulación definitiva en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana, regulación que contemple las situaciones jurídicas que puedan producirse».

La Rioja, por su parte, ha recibido la transferencia de las funciones de la Administración del Estado respecto a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana por el Real Decreto 1688/1994, de 22 de julio. No obstante, el Real Decreto de transferencias se refiere sólo a la posibilidad para la Comunidad autónoma de «adoptar sobre su personal y patrimonio las medidas previstas en la disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, en los términos allí establecidos», reservándose la Administración del Estado el «establecer la legislación básica para la integración del personal y patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana, en los términos previstos por la disposición final undécima de la Ley 4/1990, de 29 de junio». En consecuencia, cabe suponer que la única posibilidad será la de liquidar las Cámaras o mantener indefinidamente la situación transitoria.

algún derecho o interés sobre los bienes objeto de expropiación, o cuando tengan relación de parentela —en cuarto grado por consanguinidad o segundo por afinidad— con quien sea titular de ese derecho o interés (142). Pero sobre todo, la función de miembro del Jurado es incompatible con la defensa o asesoramiento de los particulares (art. 32.2. REF). Mientras que el funcionario técnico forma parte del Jurado para asegurar una «*garantía de representación de los intereses financieros de la Administración expropiante*» (143), esa posibilidad se excluye cuidadosamente en el caso de los interesados en la expropiación. Ciertamente, el Tribunal Supremo ha interpretado restrictivamente esta causa de abstención, entendiéndola por «defensa» precisamente la defensa jurídica de los particulares en la vía administrativa y por «asesoramiento» el consejo o dictamen técnico, que además deben estar relacionados con el concreto expediente expropiatorio (144). Las causas de abstención tienen una relevancia escasa en el funcionamiento cotidiano de los Jurados, porque sólo son aplicables los específicamente consignados en el Reglamento, no siendo aplicable la regulación general salvo en lo que se refiere al carácter no automático de la invalidez del acto, pues sólo habrá nulidad cuando se haya producido indefensión (145).

(142) La normativa catalana parece añadir una causa adicional de abstención al establecer que «los miembros del Jurado de Expropiación se rigen por el régimen de incompatibilidades que les es aplicable y no pueden conocer de los asuntos en que han intervenido por *raxón del cargo que ocupan*» (art. 3.3 Ley 6/1995, de 28 de junio).

(143) Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1990 (Ar. 851), ya citada. En el mismo sentido, la sentencia de 1 de febrero de 1992 (Ar. 796) negó relevancia a la alegación del expropiado, que pretendía la existencia de un vicio en la composición del Jurado al haber sido designado como vocal técnico por la Entidad local expropiante un perito al servicio del Ayuntamiento que ya había intervenido previamente en el procedimiento de expropiación. Sin embargo, CALVO CHARRO aduce algún caso en el que el propio Jurado de Expropiación ha aceptado la recusación del vocal técnico que ya había intervenido anteriormente en el procedimiento expropiatorio como perito (M. CALVO CHARRO, «La imparcialidad del Jurado de Expropiación: comentario crítico a la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en REDA núm. 78, 1993, p. 343 ss., concretamente p. 346 en nota).

(144) En este sentido se pronunció la sentencia de 8 de abril de 1980 (Ar. 1268), que declaró la no concurrencia de causa de recusación en el Presidente de una Cámara Agraria que había representado a los agricultores en una reunión con el Gobernador Civil y posteriormente presidido una asamblea.

(145) Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1980 (Ar. 3526), que hacía referencia al art. 20.3 LPA, actual 28.3 LAP. En el mismo sentido, sentencia de 1 de febrero de 1992 (Ar. 796): «las causas de abstención y recusación contempladas en el art. 20 de la LPA no son trasladables a los miembros vocales del Jurado de Expropiación Forzosa, para quienes de modo específico se contemplan en los arts. 32.3 y 33.1 del Reglamento de Expropiación...».

Más allá fue el Tribunal Supremo en la sentencia de 23 de abril de 1991 (Ar. 3079), en la que se señala —además de afirmar que no existe norma alguna que obligue a notifi-

Concretamente, «entre las incompatibilidades para ser miembro del Jurado no es admisible la de que el interesado haya sido defensor o asesor del organismo expropiante» (146). Esta última circunstancia es muy significativa si se tiene en cuenta que el vocal técnico es el que tiene un mayor peso en el funcionamiento del Jurado (147), que nada impide que la Administración expropiante nombre al técnico que ha informado en vía administrativa con el objeto de fundar su hoja de aprecio y que el informe emitido por el vocal técnico constituye con habitualidad el fundamento principal, si no único, de la resolución del Jurado, que recurre con frecuencia a la motivación *alliunde* (148). Si se compara esta circunstancia con el escasísimo valor que el Tribunal Supremo otorga a los informes emitidos a instancia y por encargo de parte —que será normalmente la propiedad, puesto que el informe del funcionario técnico se hará valer ante el Jurado y en muchas ocasiones fundará su resolución—, incluso si el perito autor del informe ratifica sus conclusiones ante el juez, sometiéndose a las preguntas de las partes, mediante una prueba testifical, se llega a la conclusión de una desigualdad fundamental.

D) Relevancia invalidante de los eventuales vicios en la composición del Jurado

Como se ha señalado, uno de los problemas surge porque el llamado «representante de los intereses privados» no es tal, al revés que el vocal técnico, que sí representa a la Administración, además que hay motivos para suponer que el Abogado del Estado está algo más apegado a la Administración, al menos a la del Estado, que el Notario a los propietarios

car los nombres de los componentes del Jurado a efectos de su posible recusación— que el art. 20.3 LPA no sólo no implica la anulación automática, sino que «además, el art. 33.6 REF sólo permite la anulación del acuerdo del Jurado, por motivo de recusación, cuando se dé la causa de recusación y no se obtenga el «quorum» exigido para la constitución y adopción del acuerdo» (no obstante, se trata de un *obiter dictum*: se niega previamente la concurrencia de causa de recusación).

La inaplicación a los miembros del Jurado de las causas de abstención y recusación contenidas en la legislación general ha sido criticada por CALVO CHARRO, quien se basa en el carácter de norma básica de la LAP (M. CALVO CHARRO, «La imparcialidad del Jurado de Expropiación: comentario crítico a la jurisprudencia del Tribunal Supremo», cit., p. 354).

(146) Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1992 (Ar. 796).

(147) En este sentido, M. CALVO CHARRO, «La imparcialidad del Jurado de Expropiación: comentario crítico a la jurisprudencia del Tribunal Supremo», p. 347.

(148) Por supuesto, esta posibilidad parece no existir para el Jurado catalán, como ya se ha señalado.

en sentido genérico e indeterminado. Para darse cuenta de que los Tribunales de Justicia son conscientes de esta realidad basta examinar las consecuencias que la jurisprudencia ha ligado a la existencia de irregularidades en la composición del Jurado. Los posibles vicios en la constitución del Jurado suelen ser producidos por dudas acerca de la composición que debiese tener para valorar un bien concreto, es decir, si la designación corresponde a una Cámara agraria, de Comercio etc o cual deba ser su titulación. Ponderando el caso concreto, el Tribunal Supremo ha calificado en ocasiones la deficiente constitución una simple irregularidad no invalidante (149). Sin embargo, son mucho más abundantes las sentencias que acuden a la valoración de si ha podido producirse indefensión y, en consecuencia, nulidad relativa o anulabilidad (150). Los criterios utilizados son, en primer lugar la interpretación finalista del art. 32 LEF, entendiéndose que se trata de una mera irregularidad cuando la titulación y aptitudes de la persona que actúa como vocal son similares a las de aquella que debería haberlo hecho y considerando en caso contrario que estamos ante un supuesto de anulabilidad (151). También recurren los Tribunales frecuentemente —muchas veces, abusivamente— al manoseado principio de la economía procesal, singularmente en aquellos supuestos en que las decisiones del Jurado irregularmente constituido se han tomado por unanimidad. El mismo argumento se emplea para justificar la convalidación del acto cuando el Jurado sí se constituye válidamente para resolver el recurso de reposición (152). Por último, en alguna ocasión el Tribunal Supremo ha entendido que se habían violado las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados y

(149) En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1980, Ar. 372, aunque limita expresamente esta calificación a aquellos casos en que la forma de constitución pueda resultar dudosa. Por su parte, la sentencia de 6 de junio de 1991 (Ar. 7615) considera que la constitución del Jurado Provincial de Expropiación con Técnico al servicio de la Hacienda en vez del designado por la Entidad local expropiante es una irregularidad no invalidante, a no ser que se acredite que ha tenido «decisiva influencia a la hora de la fijación de un justiprecio improcedente». A la inversa, en un caso de reversión la sentencia de 29 de junio de 1984 (Ar. 3748) estima que la presencia de técnico municipal en vez de técnico al servicio de la Hacienda no da lugar para sostener que hubo indefensión.

(150) Es este el sentido de las sentencias de 5 de diciembre de 1980 (Ar. 4677), de 22 de abril de 1981 (Ar. 1577), de 17 de febrero de 1983 (Ar. 974), de 28 de febrero de 1983 (Ar. 1011), de 22 de marzo de 1983 (Ar. 1292), de 20 de mayo de 1983 (Ar. 2584), de 26 de mayo de 1983 (Ar. 2600), de 29 de octubre de 1983 (Ar. 3505), de 29 de junio de 1984 (Ar. 3748), de 19 de enero de 1987 (Ar. 252) y de 19 de octubre de 1987 (Ar. 6783), entre otras.

(151) Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1984 (Ar. 3748) o de 22 de marzo de 1983 (Ar. 1292).

(152) Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1985 (Ar. 786)

que en consecuencia se había producido una nulidad de pleno derecho [art. 62.1.e) LAP] (153).

4.- Conclusiones: una institución anacrónica

La conclusión inevitable de todo lo anterior es que la presunción de certeza o acierto de las valoraciones de los Jurados ya no está justificada o al menos ya no tiene los fundamentos que estuvieron en el origen de su creación jurisprudencial. Sin embargo, cabe pronosticarle una vida larga. El motivo es que es funcional. Los particulares están obligados a alegar unas causas prácticamente tasadas que motivarían de apreciarse la no aplicabilidad de la presunción (fundamentalmente la ilegal composición del Jurado) o a probar la falsedad del hecho presunto. Esto facilita la vida de los órganos jurisdiccionales, pero fundamentalmente les evita el tener que proceder a la anulación en masa de una valoraciones que emanan de órganos ampliamente sobrepasados por la actividad a desarrollar y cuyas resoluciones, consecuentemente, en muchísimas ocasiones carecen de los requisitos que serían exigibles de cualquier acto administrativo de similar relevancia.

Una segunda conclusión, que refuerza de la anterior, deriva de la especial atención que la jurisprudencia dedica a la figura del vocal técnico, exigiendo que cuente con un título universitario superior y que su cualificación sea precisamente la adecuada para valorar el bien en cuestión. Este protagonismo, que se traduce en que la figura del perito sea la cuestionada en casi todos los casos en que se alega la defectuosa composición del Jurado, tiene una especial significación si se tiene en cuenta que el perito es además —incluso cabe pensar que principalmente— el representante de la Administración expropiante. A ello se añade el interés de determinadas Comunidades autónomas por designar también al Letrado que forma parte del Jurado, quien en muchos casos no será un funcionario público, al revés de los que ocurre con los Abogados del Estado.

Tercera conclusión podría residir en las dificultades de los Jurados para funcionar en una organización del Estado y de la Administración radicalmente distinta de aquéllos en cuyo seno tuvieron su origen. No ya el surgimiento de las Comunidades autónomas, sino fundamentalmente la desaparición de la visión corporativa del Estado y la sociedad, es un grave lastre para la institución. Estas disfunciones tienen su manifestación

(153) Es el caso de la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1981 (Ar. 4211). El supuesto de hecho era la indemnización por cesación de la explotación de un taxi debido a la construcción del embalse de Riaño, hecho que fue valorado por un Jurado en el que el puesto de vocal técnico lo ocupaba un arquitecto.

más espectacular en la desaparición de las Cámaras de la Propiedad urbana, lo que ha dejado sin representación los intereses de buena parte de los posibles afectados por una expropiación forzosa, reforzando el predominio que de hecho ya tenían los vocales designados por la Administración en el funcionamiento de los Jurados.

Para terminar, el caso de los Jurados de Expropiación y de la función que tienen atribuida es un caso casi como el que podría haberse planteado en un laboratorio para examinar la evolución de un concepto jurídico —el justiprecio— habitualmente calificado de indeterminado, la relación de este tipo de conceptos con las cuestiones orgánicas y la relación de todo ello con el control judicial. Si entendemos que la utilización por el ordenamiento de un concepto a concretar por medio de elementos de valor o de experiencia suscita una cuestión de interpretación de la norma, estaremos ante un supuesto que de hecho caerá dentro de la discrecionalidad judicial. Ahora bien, la lectura de la LEP induce más bien a pensar que el legislador pretendió utilizar un concepto determinable por medio de saberes técnicos y máximas de experiencia, aunque también con arreglo a la interpretación jurídica. Esto se refleja en la regulación de un órgano colegiado que prevé la presencia de un vocal técnico, cuya titulación se determinará en función del bien a valorar, y de un notario, a quien cabe presumir al tanto de los precios habituales de los bienes, al menos de los inmuebles, por razón de su profesión. En estas condiciones, la valoración del Jurado debería haber sido casi inatacable, más teniendo en cuenta la presidencia por un magistrado. Sin embargo, los Jurados han sufrido una tremenda erosión en su eficacia y en su credibilidad. Las razones de ello han sido la multiplicación de asuntos combinada al carácter no profesional de casi todos sus miembros y la preponderancia de un perito que, de hecho y de Derecho, es un representante de la Administración. En este estado de cosas, va siendo habitual la sustitución de una valoración de hecho efectuada por el perito de la Administración por la realizada por un perito judicial, con todas las garantías de independencia establecidas en los art. 610 y ss LEC. En consecuencia, primero, el justo precio no es tanto un concepto jurídico indeterminado como un concepto jurídico determinable por relación a máximas de experiencia y a un saber técnico y su determinación es una actividad pericial o técnica. Segundo, el control de este tipo de actividades no es tanto una cuestión de Derecho como una cuestión de hecho y, en consecuencia, una cuestión de prueba. Tercero, una presunción *iuris tantum* de acierto construida sobre una valoración positiva de la regulación del Jurado se mantiene por razones de política jurisprudencial, para evitar la anulación en masa de acuerdos de los Jurados, la asunción definitiva de sus funciones por los órganos jurisdiccionales y exigir una diligencia probatoria de la parte demandante que, sin embargo, no es inasequible.