

El Jurado de Expropiación: aportaciones críticas y alternativas

José Ignacio García Campá
Joaquín Llidó Silvestre

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. FUNCIONES Y COMPOSICIÓN DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. III. VALOR DE LAS RESOLUCIONES DEL JURADO. IV. CONSIDERACIONES CRÍTICAS. a) En cuanto a su composición. b) En cuanto a su organización y funcionamiento. c) En cuanto al régimen jurídico de sus actos. V. ALTERNATIVAS AL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN. a) El Derecho comparado. b) Alternativas en la LEF. c) Alternativas en la legislación autonómica. d) Otras alternativas. VI. CONCLUSIÓN. ADDENDA.

I. INTRODUCCIÓN

Resulta clara la dirección que ha tomado la relación del ciudadano con la Administración en el sentido de una cada vez mayor exigencia, para esta última, exigencia que se hace evidente con mayor énfasis en todos aquellos actos que afectan a los derechos de tales ciudadanos. Ante esta presión no cabe a la Administración otra respuesta que no sea la de actuar cada día con una mayor agilidad, eficacia y transparencia, según exige la propia Constitución.

Estas dos últimas características deben sustentarse, dentro del ámbito administrativo, en una absoluta sumisión a la legislación vigente y a los procedimientos establecidos, siendo el procedimiento la garantía máxima para el administrado y debiendo tender aquél a ser cada día más simple, sin menoscabo de la absoluta seguridad de obtener una resolución justa.

Y en este ámbito se enmarca el procedimiento para separar al propietario de sus bienes, mediante el instituto expropiatorio que, al incidir sobre uno de los derechos fundamentales de la persona, debe ser cuidado hasta sus últimas consecuencias.

Se trata en este artículo de uno de los elementos que, en la práctica, puede resultar distorsionador dentro del procedimiento expropiatorio, la obligatoriedad de acudir al Jurado Provincial, que supone un obstáculo

a salvar por el propietario antes de poder acceder a la efectiva tutela de los Tribunales, en realización de otro de los derechos fundamentales recogidos en nuestra Carta Magna.

II. FUNCIONES Y COMPOSICIÓN DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La Ley de Expropiación Forzosa (art.31) crea el Jurado Provincial de Expropiación para asignarle la función de establecer el justiprecio de los bienes y derechos objeto de expropiación, respecto del cual se haya suscitado controversia entre la Administración expropiante y el titular de aquéllos al rechazar éste el precio «fundado» ofrecido por la Administración. El Jurado, en definitiva, decide ejecutoriamente, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por la Administración y los propietarios, sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación (art. 34 LEF).

La legislación urbanística también reserva las mismas funciones al Jurado, en el supuesto de expropiaciones urbanísticas y en el concreto procedimiento de tasación conjunta (art.219.8 TRLS de 1992), al establecer que las hojas de aprecio aprobadas e impugnadas serán trasladadas al Jurado, junto con el expediente, a efectos de fijar el justiprecio. Los propietarios que no formulen oposición a la valoración en el plazo de 20 días desde la aprobación administrativa del expediente, se entiende que la aceptan y queda fijado el justiprecio definitivamente y de conformidad (art. 219.9 TRLS).

El Jurado actúa como órgano colegiado, mediante el debido contraste de pareceres de todos sus componentes (STS de 23 de enero de 1978). Ahora bien, la doctrina considera que se trata de un órgano sin personalidad jurídica ¹.

La composición del Jurado viene determinada en los arts. 32 y 33 de la Ley de Expropiación (LEF) y es la siguiente:

a) Presidente: Un Magistrado designado por el Presidente de la Audiencia correspondiente.

b) Cuatro Vocales:

¹ LAVILLA ALSINA, Landelino. «Recurso de revisión contra acuerdos de los Jurados de Expropiación», en *DA* núm. 221, enero-marzo de 1990, pág. 115.

— Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda.

— Un funcionario técnico que variará según la naturaleza del bien objeto de la expropiación (Ingeniero Agrónomo, Ingeniero de Caminos, Ingeniero de Montes, Ingeniero de Minas, Arquitecto o Profesor Mercantil). Este funcionario técnico es designado para cada caso concreto por la Jefatura del Servicio correspondiente o la Corporación Local interesada cuando expropie una Entidad Local.

— Un representante de la Cámara Agraria cuando se expropian fincas rústicas o de la Confederación Sindical respectiva cuando sean de otra naturaleza los bienes a expropiar .

— Un Notario, designado por el Decano del Colegio Notarial.

c) Secretario: Un funcionario, designado por el Gobernador Civil, del cuerpo técnico administrativo (sic).

El Jurado aparece integrado en la Administración del Estado que le presta la infraestructura necesaria (art. 33.4 LEF).

La existencia del Jurado como vinculado al instituto expropiatorio suscita dos cuestiones, a saber: la de su consideración como elemento integrante del contenido constitucional del instituto expropiatorio y la de su carácter necesario.

Respecto de la primera de las cuestiones, puede concluirse sin necesidad de mayor análisis que el Jurado no forma parte del contenido constitucional de la expropiación forzosa. En efecto, la expropiación, que el Tribunal Constitucional ha estimado como garantía constitucional del derecho de propiedad privada (STC 166/86, de 19 de diciembre), aparece rodeada de una serie de notas características al servicio de tal garantía: deber de indemnización, determinación de la cuantía de la indemnización conforme a los criterios de valoración establecidos en la legislación con carácter objetivo y prosecución del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la expropiación.

Y no parece fácil que pueda pensarse que el Jurado es un instrumento al servicio de la observancia de tales garantías, por la sencilla razón de que su intervención en el proceso expropiatorio no es obligada en cualquier supuesto sino preceptiva únicamente para los casos en que el expropiado discrepe del valor ofrecido por la Administración. No forma parte, pues, el Jurado del contenido sustantivo de la institución expropiatoria.

Por otra parte, tampoco el Jurado se puede considerar como órgano necesario —desde luego no lo es por mandato constitucional— por la misma razón que se acaba de apuntar.

III. VALOR DE LAS RESOLUCIONES DEL JURADO

Las resoluciones del Jurado son actos administrativos revisables en dicha vía sólo a través del recurso de revisión y por vía jurisdiccional. Así, el art. 35.2 LEF dispone que la resolución del Jurado ultima la vía gubernativa y contra la misma procede tan sólo el recurso contencioso-administrativo.

En cualquier caso, como acto administrativo, las resoluciones del Jurado gozan de la presunción de legalidad, especialmente reforzada en este caso.

En efecto, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que dice que los acuerdos del Jurado tienen la presunción *iuris tantum* de legalidad y acierto de sus decisiones, presunción ciertamente destruible y revisable en vía jurisdiccional cuando el Jurado haya incurrido en notorio error material o infracción de preceptos legales o doctrina jurisprudencial, cuando se acredite una desajustada apreciación de los datos materiales o cuando la valoración no esté en consonancia con la resultancia fáctica del expediente o represente un desequilibrado justiprecio en atención a las referencias, datos o pruebas (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 19.7.94).

Esta inquebrantable doctrina jurisprudencial impone la carga de accionar y proporcionar la prueba al expropiado, situándole en posición de desigualdad procesal respecto de la otra parte procesal, esto es, la Administración representada por el Jurado.

Pero ante esta doctrina jurisprudencial quien primero hace oídos sordos es la propia Administración expropiante. Es frecuente ver expedientes expropiatorios en los que la Administración formula hojas de aprecio con valoraciones reiteradamente rechazadas por el Jurado en expedientes de expropiación anteriores que versan sobre bienes idénticos.

IV. CONSIDERACIONES CRÍTICAS

A pesar de este blindaje jurisprudencial con que se han acorazado los actos del Jurado, su intervención suscita una serie de consideraciones críticas que se pueden resumir en los siguientes apartados:

a) En cuanto a su composición

La composición del Jurado, que no se ha adecuado a la nueva estructura territorial y administrativa derivada de la Constitución ni a la organización administrativa vigente —supresión de Cámaras Agrarias y de la Organización Sindical— no es la más apropiada para determinar con acierto el justiprecio de los bienes y derechos a expropiar, por mucho que se quiera insistir en que los conocimientos de sus miembros hacen derivar un carácter de práctica infalibilidad a sus decisiones. Así, la presencia del Magistrado-Presidente, en la mayoría de los casos especialista en cuestiones civiles y/o penales, no garantiza la aplicación ortodoxa de los criterios objetivos de valoración del suelo y de otros elementos establecidos en la legislación administrativa (arts. 46, 56.3 y 63 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que extienden las reglas de valoración del suelo a todas las expropiaciones cualquiera que sea su finalidad). Tales Magistrados sin duda conocen dicha normativa pero escasamente tienen ocasión de aplicarla en sus funciones jurisdiccionales, máxime cuando se trata de criterios que se sustentan en normas esencialmente técnicas, cuya aplicación al caso concreto es más bien una operación de concreción objetiva y de automatismo aritmético.

Lo mismo se podría decir del Notario. No es difícil ver resoluciones del Jurado, en cuya toma de decisión participa el Notario como Vocal, en las que se ofrecen valoraciones muy superiores a las que, sobre los mismos o similares bienes, se consignan en transacciones contenidas en documentos públicos que autoriza el mismo Notario, evidenciando esa falta de sintonía entre lo que conoce el Notario en su función como fedatario público y lo que resulta de su intervención en el Jurado. Cuan lejos queda la literatura de la Exposición de Motivos de la LEF que justifica la inclusión del Notario en el Jurado «en atención a su conocimiento de las transacciones».

De ahí la importancia que en el seno del Jurado tiene el vocal técnico y, en algunos de ellos, el Abogado del Estado. Y ésta es la mayor de las críticas que se puede hacer al Jurado en cuanto a su composición. Si uno y otro son funcionarios públicos, designados por la Administración Pública que en muchos casos coincidirá con la expropiante y dada la vinculación funcional existente en tales casos, no parece, en principio, que se pueda hablar de una absoluta garantía de imparcialidad en la resolución del Jurado, dado el peso que la intervención de tales funcionarios tendrá en la formación de la voluntad de los restantes miembros y, por tanto, de la del Jurado, máxime cuando las valoraciones de bienes y derechos descansan en reglas técnicas como ya se ha dicho.

La propia Administración del Estado, en el informe de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública sobre el proceso de expropiación forzosa ², reconoce que los miembros Magistrado, Notario y Abogado del Estado, están en una difícil situación frente a los criterios eminentemente técnicos sobre los que debe versar la decisión final del Jurado, añadiendo que la situación se agrava cuando se trata de expropiaciones llevadas a cabo por las Entidades Locales, en cuyo supuesto la designación del vocal técnico, que puede recaer en un técnico municipal, complica la actuación del Jurado ante la difícil independencia de tal vocal para mantener criterios de valoración distintos de los fijados por el órgano expropiante.

A esta crítica se ha de añadir la relativa al restringido régimen de recusación de los miembros del Jurado que, apartándose del general establecido en la legislación de procedimiento administrativo, tiene un contenido especial en la LEF. En efecto, el art. 32.3 de su Reglamento establece la obligación de abstenerse los miembros del Jurado sólo cuando conozcan sobre valoraciones que afecten a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o cuando tengan algún interés o derecho sobre los bienes objeto de la expropiación. El Tribunal Supremo ha entendido que las causas de abstención o recusación contempladas en la Ley de Procedimiento Administrativo no son trasladables a los miembros vocales del Jurado de Expropiación Forzosa (STS de 1.2.92). Se admite, incluso, que sea Vocal técnico del Jurado quien previamente ha intervenido como perito de la Administración y ha redactado el proyecto de expropiación con sus correspondientes valoraciones (así, recientemente, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 1.2.95).

b) En cuanto a su organización y funcionamiento

La adscripción orgánica y funcional del Jurado a la Administración del Estado y la atracción para él de todas las controversias sobre justiprecio expropiatorio cualquiera que sea la Administración actuante, plantea problemas de funcionamiento del Jurado dado el carácter de órgano con composición variable para cada intervención y sin infraestructura propia y permanente, lo que, en la práctica, se traduce en retrasos considerables en la fijación del justiprecio, de manera que el plazo legal, establecido en 8 días (art.34

² El informe se publica en el núm. 222, abril-junio de 1990, de la revista *DA*, suscrito por D. Angel GUILLÉN ZANÓN.

LEF), es sistemáticamente inobservado al existir Jurados Provinciales que tardan en resolver sus expedientes cerca de 2 años desde la fecha en que se les remite por la Administración expropiante. Retraso que obliga a satisfacer el importe de los intereses de demora, conforme a lo dispuesto en el art. 56 de la Ley.

El antes citado informe de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, referido al año 1988, alude a las constantes críticas del Defensor del Pueblo y del Consejo de Estado en relación con la excesiva prolongación de los expedientes expropiatorios en el concreto trámite de determinación del justiprecio. El informe de la Inspección General de Servicios deja patente que la intervención del Jurado en el procedimiento expropiatorio origina un retraso tan significativo que se impone un estudio en profundidad de dicho órgano. Ya entonces se advirtió que el tiempo medio de resolución del expediente en el Jurado es de casi 10 meses y en algunos casos de hasta más de 15 meses. Pues bien, a pesar de dicho informe la situación ha empeorado y los expedientes tardan más tiempo en resolverse.

c) En cuanto al régimen jurídico de sus actos

El art 35.1 de la LEF establece que la resolución del Jurado de Expropiación ultima la vía administrativa y contra ella tan sólo cabe el recurso contencioso-administrativo.

Sin perjuicio de ello, ya se ha comentado la posibilidad de entablar el recurso de revisión del art. 118 de la LRJAP y PAC a interponer ante el propio Jurado, tal como la doctrina concluyó³ y ahora viene refrendado por el apartado 1 del precepto citado. También cabrá la posibilidad de la revisión de oficio del acto.

Ahora bien, aquí se quiere dejar constancia de la absoluta disparidad de criterios en cuanto a los recursos que ofrecen los distintos Jurados provinciales. Se ha tenido ocasión de comprobar que los hay que ofrecen como recurso, directamente, el jurisdiccional y otros siguen ofreciendo todavía el recurso de reposición, probablemente al amparo de la Disposición Transitoria Segunda de la LRJAP y PAC, por tratarse de expedientes de expropiación iniciados antes de la entrada en vigor de tal Ley. Sin perjuicio de las críticas que pueda merecer esta última interpretación de la Ley, es más cruento que otros Jurados provinciales, en

³ LAVILLA ALSINA, Landelino, trabajo citado, págs. 117, 119 y 122.

relación con expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de la citada Ley, ofrezcan directamente, como se ha dicho, el recurso contencioso-administrativo. La cuestión cobra tintes alarmantes si se piensa que en todos los Jurados existe un Abogado del Estado como vocal nato.

Este problema de falta de sintonía no escapó a la Inspección General de Servicios en cuyo mencionado informe advirtió la «profunda desvinculación en el funcionamiento de los Jurados percibiéndose una falta de homogeneidad en la fijación de criterios de valoración, que genera un trato desigual entre los administrados», llevándole a proponer reuniones de coordinación de los responsables de los Jurados (una o dos al año) con objeto de establecer criterios homogéneos de actuación.

En lo relativo al fondo de las resoluciones, tampoco es extraño advertir, como hace el informe de la Inspección General de Servicios del Estado, la aplicación de criterios valorativos distintos ante bienes de idéntica naturaleza y características, sobre todo en la aplicación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en franca infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional que claramente dice que «De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional» (STC de 26.3.87).

V. ALTERNATIVAS AL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACION

a) El Derecho comparado ⁴

La determinación del justiprecio, en el Derecho comparado, ofrece una diversidad de órganos con competencia para ello, no siendo predominante la existencia de un órgano administrativo de obligada intervención para los casos de discrepancia en las valoraciones formuladas por las partes.

En **Francia**, la fijación del justiprecio compete, en caso de discrepancia, a una autoridad judicial especial que lo fija dentro del límite de

⁴ Las referencias al Derecho comparado se toman de los trabajos publicados en la revista *DA*, abril-junio de 1990, elaborados por José María BAÑO LEÓN («Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania», págs. 199 a 221) e Isabel PONT CASTEJÓN (*La técnica expropiatoria en Derecho anglosajón. Estados Unidos y Gran Bretaña*, págs. 223 a 251).

las pretensiones de las partes, oído un notario o técnico correspondiente, en su caso. La resolución judicial sobre la indemnización es susceptible de recurso de apelación y después de casación.

En **Italia**, si no hay acuerdo en la determinación del justiprecio, lo fija una comisión provincial que es un órgano administrativo integrado por técnicos especialistas en obras públicas, agricultura y urbanismo. Los recursos contra la decisión de la comisión son de orden jurisdiccional.

En **Alemania**, interviene en la determinación del justiprecio una comisión de peritos formada por expertos independientes de la Administración y del expropiado, pero cuyo dictamen no es vinculante. La fijación del justiprecio la efectúa la Administración, cabiendo impugnar la determinación del justiprecio ante los Tribunales ordinarios.

En **Estados Unidos**, en la mayoría de los casos la determinación de la indemnización la fijan Tribunales ordinarios, aunque entre en el margen de disponibilidad del legislador la elección del órgano para efectuar tal cometido, sea un juez único, un funcionario o los Tribunales ordinarios. En cualquier caso, la resolución está abierta a control jurisdiccional.

En **Gran Bretaña** es un Tribunal especializado quien fija el valor expropiatorio no convenido por las partes.

b) Alternativas en la LEF

La propia LEF no reserva al Jurado de Expropiación la determinación del justiprecio en todos los expedientes expropiatorios. Así, en los casos de expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico el justo precio lo determina, mediante tasación pericial, una Comisión compuesta por tres Académicos (arts.78 y 79). Otro caso es el de la Comisión Central de Valoraciones de requisas militares (art. 106 de la LEF). Pero en ambos casos se trata de órganos administrativos *ad hoc*.

c) Alternativas en la legislación autonómica

La potestad normativa de las Comunidades Autónomas ha alumbrado una serie de órganos autonómicos encargados de determinar el justiprecio de expropiaciones. A continuación se analiza cada uno de ellos.

1. Comunidad de Navarra:

La Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, en su Disposición Adicional Tercera, regula la composición del Jurado de Expropiación de Navarra, de corte similar al homólogo estatal pues se advierte la presencia, como Presidente del mismo, de un Magistrado designado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, así como la de un Notario, un asesor jurídico del Gobierno de Navarra (equivalente al Abogado del Estado) y dos técnicos.

El Secretario del Jurado será un funcionario autonómico técnico de Hacienda.

El órgano creado se inscribe en la organización administrativa de la Comunidad Foral de Navarra, en el departamento de Economía y Hacienda.

Las funciones asignadas al Jurado navarro son idénticas a las que la Ley de Expropiación atribuye al órgano estatal, si bien ampliando a 15 días el plazo normal de resolución que se amplía hasta 30 días para los casos especiales en importancia o que aconsejen la inspección personal sobre el terreno de los bienes o derechos. Ahora bien, la intervención del Jurado se circunscribe a los expedientes de justiprecio que se susciten en expropiaciones que lleve a cabo la Administración autonómica y las de la Administración del Estado en los casos en que así se acuerde con ésta.

2. Comunidad de Madrid:

La Ley 9/1995, de 28 de marzo de 1995, de la Comunidad de Madrid, sobre medidas de política territorial, suelo y urbanismo, aprovecha para crear el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa (art.102) que es el órgano de la Comunidad Autónoma especializado en materia de expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial.

Su composición, como ocurre con el Jurado navarro, es equivalente a la del órgano estatal, con un Presidente-Magistrado, en este caso del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y un Secretario del cuerpo técnico-jurídico de la Administración autonómica. Los vocales son un Letrado de la propia Administración, cuatro técnicos facultativos superiores al servicio de la Comunidad de Madrid y cuando se trata

de expropiaciones promovidas por las Entidades Locales, un representante de la Corporación correspondiente. La peculiaridad se encuentra en la presencia como vocales de dos técnicos facultativos elegidos por la Federación Madrileña de Municipios y dos profesionales libres colegiados en representación de los Colegios Oficiales de Arquitectos e Ingenieros Superiores, dependiendo de los bienes o derechos a expropiar.

El Jurado actúa en pleno o por secciones que se regularán por disposición reglamentaria. Por otra parte, se abre la posibilidad de que actúen Ponentes a efectos de preparación de las propuestas de acuerdo o dictamen e interviniendo en las deliberaciones del jurado con voz y sin voto. Los Ponentes serán funcionarios técnicos facultativos al servicio de la Comunidad de Madrid o de los Ayuntamientos.

El órgano creado se adscribe a la organización administrativa de la Consejería de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que facilita toda la infraestructura administrativa.

El Jurado tiene competencia para resolver, con carácter definitivo, sobre la fijación del justiprecio en las expropiaciones que lleve a cabo la Comunidad de Madrid o los Ayuntamientos de su territorio.

Los actos del Jurado en la determinación del justiprecio ponen fin a la vía administrativa, sin necesidad de ulterior recurso administrativo (art.103).

3. *Comunidad de Cataluña:*

La Ley 6/1995, de 28 de junio, del Jurado de Expropiación de Cataluña, configura a éste como órgano colegiado permanente de naturaleza administrativa.

Funciona en cuatro secciones, cada una de ellas correspondiente a los territorios de las provincias de Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona. Cada sección se compone de un Presidente, Magistrado designado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; un Secretario, funcionario designado por el departamento de Presidencia; y cuatro vocales, a saber:

— Un letrado al servicio de la Administración.

— Un técnico superior, designado, como el anterior, por la Administración autonómica.

— Un representante de las Cámaras, los Colegios, las organizaciones empresariales o las asociaciones representativas de la propiedad, y

— Un Notario.

La similitud de la composición del Jurado catalán con el determinado por la LEF es patente.

En cada una de las Secciones del Jurado debe haber una Comisión Técnica de Valoraciones, formada de entre los miembros de la Sección pero con la posibilidad de incorporar a la misma a expertos relacionados con la valoración de bienes y derechos. La Comisión tiene atribuidas funciones de análisis de las cuestiones que se planteen en relación con los criterios legales de valoración, recogiendo las observaciones de aplicación de tales criterios por las Administraciones expropiantes, así como contrastando y formando criterios uniformes para llevar a cabo la tasación y formulando propuesta de normativa.

El Jurado catalán, en la fijación del justiprecio, limita su ámbito de actuación a los procedimientos expropiatorios que lleve a cabo la Administración de la Generalidad y sus organismos dependientes, así como los Entes Locales de su ámbito territorial. Su intervención en expedientes promovidos por la Administración del Estado se efectuará «de acuerdo con lo que disponga la normativa aplicable» (D.A. 2ª de la Ley citada).

El plazo que establece la Ley catalana para la fijación del justiprecio es de dos meses desde la fecha de recepción en el Jurado del expediente, elevándose a cuatro meses en casos excepcionales cuando la naturaleza del asunto lo requiera por su complejidad o sea aconsejable que se inspeccione sobre el terrenos los bienes o derechos.

Se ha visto, con la reseña de la legislación autonómica que se acaba de hacer, que la creación de órganos autonómicos equivalentes al Jurado de Expropiación no ha conducido a la introducción de importantes novedades en su composición, quizá con motivo de querer para tales órganos autonómicos el predicamento jurisprudencial constantemente atribuido al órgano estatal en relación con su preparación y competencia y el consiguiente blindaje de sus actos. Destaca, sin embargo, una mayor concienciación por la agilización de los trámites en el seno del Jurado, fijando, para la resolución de los expedientes, plazos mucho más realistas y exigibles que el utópico de 8 días establecido en la legislación estatal. También es de reseñar que se prevé la intervención de ponentes y comisiones técnicas de valoración, como

consecuencia del reconocimiento del carácter objetivo de las valoraciones y su contenido eminentemente técnico. Y, en cualquier caso, el funcionamiento de estos Jurados autonómicos permitirá un mayor reparto de la carga de trabajo y, es de esperar, una más pronta resolución de los expedientes.

Ahora bien, se nota a faltar una ruptura respecto del modelo de la LEF, para lo que no hay duda que las Comunidades Autónomas tienen competencia, a pesar de que cuando el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación sobre expropiación forzosa», a diferencia de otras materias del mismo precepto en las que la competencia estatal se refiere a las bases del régimen jurídico correspondiente, lo que motiva que las Comunidades Autónomas, respecto de la expropiación forzosa, puedan asumir competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado que puede regular no sólo las bases sino toda la «materia» expropiación forzosa. Pero se entiende que la regulación de la materia no puede afectar a elementos instrumentales de la misma, como son los relativos a la organización administrativa correspondiente. En este sentido, la STC de 14.5.82, señala que «esta consideración nos mueve a sostener que cuando la Constitución emplea el término «legislación laboral» y la atribuye a la legislación estatal...no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista (de la política legislativa del instrumento legal) por referirse a aspectos organizativos. Y que, finalmente, dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa»

Esta es la tesis de la legislación autonómica que se ha citado, siquiera sea para fundar su potestad normativa de creación de los distintos Jurados autonómicos, bien que no para adoptar un modelo distinto.

Así, el preámbulo de la Ley de la Comunidad de Madrid señala que «sin perjuicio de que la expropiación forzosa sea desde luego una institución propia del ordenamiento del Estado, su decisivo juego en el urbanismo motiva la adopción de aquellas medidas que, de acuerdo con la doctrina ya decantada del Tribunal Constitucional, están en el ámbito de disposición del legislador autonómico y pueden contribuir sin duda a una mayor eficacia de la acción pública en la materia». Añade a continuación que «con todo, el aspecto más destacado de la regulación legal en este punto al que se dedica el Título VII es la creación y organización de un Jurado Territorial de Expropiación Forzosa propio de la Comunidad Autónoma... **La unidad de régimen jurídico de la**

institución expropiatoria, garantizada por la legislación sustantiva estatal, ni demanda, ni precisa, para ser efectiva, de su prolongación en el plano organizativo y de la práctica administrativa. Por contra, la eficacia administrativa, también en beneficio de los afectados por la acción administrativa expropiatoria, demanda esta medida que cuenta con la cobertura de la potestad de autoorganización de que goza la Comunidad de Madrid».

Potestad de autoorganización que también se invoca en la Ley catalana, que se funda, como títulos añadidos, en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para regular las normas de procedimiento administrativo derivadas de la especialidad de la organización administrativa catalana y la de desarrollo legislativo en materia de expropiación forzosa.

d) Otras alternativas

El informe de la Inspección General de Servicios de la Administración del Estado que se ha citado antes, ya advertía de la necesidad de un «replanteamiento de la composición del Jurado» proponiendo que disponga de forma permanente de vocales técnicos adscritos al mismo, con lo que se entiende se manejarían valoraciones técnicas independientes y precisas y se ganaría en eficacia.

Es evidente que la propia Administración del Estado no va a promover una idea rupturista respecto del régimen legal vigente, el contenido en la LEF. Otras voces, sin embargo, sí se han pronunciado en tal sentido. Así, la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, constituida en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, pero sin relación de dependencia con éste, ha ido más lejos, siquiera sea respecto de la intervención del Jurado en la concreta materia en que tal Comisión formuló sus recomendaciones de avance normativo, entre las que se contiene la siguiente: «...sería recomendable que la aprobación del expediente de tasación conjunta por parte del órgano colegiado correspondiente pusiera fin a la vía administrativa, abriendo automáticamente la posibilidad del recurso contencioso-administrativo, sin que, por lo tanto, procediera la intervención de los Jurados Provinciales de Expropiación en la fijación de los justiprecios. La aplicación de tal recomendación debería ir acompañada de la creación de oficinas de arbitraje y conciliación, orgánicamente independientes de las administraciones expropiantes pero financiadas por ellas, en donde pudieran dirimirse de manera ágil los conflictos antes del recurso jurisdiccional; las oficinas

deberían prestar una atención preferente al asesoramiento de aquellos expropiados más necesitados del mismo (afecciones a residencia habitual, pequeñas explotaciones agrarias, etc.) (Recomendación núm. 61 de avance normativo).

No se comparte alguna crítica ⁵ a esta recomendación que entiende que la ausencia de intervención del Jurado sería un recorte excesivo en las garantías del expropiado. La mejor garantía para el expropiado es la de que se residencie jurisdiccionalmente, cuanto antes, su conflicto con la Administración respecto de la valoración del bien y que los Tribunales resuelvan con prontitud los recursos con tal objeto. Y a ello no contribuye un órgano administrativo que:

a) Tarda, en muchos casos, varios años en resolver sobre el justiprecio.

b) Es un órgano en el que tiene excesivo peso específico el vocal técnico que es funcionario de la Administración y dependiente, por tanto, de ella.

c) Es un órgano que, o bien depende de la Administración expropiante cuando es el Estado o la Comunidad Autónoma con Jurado propio, o bien revisa indebidamente actos de otra Administración dotada constitucionalmente de autonomía, como ocurre, siempre, en los expedientes tramitados por las Entidades Locales o Comunidades Autónomas sin Jurado propio.

VI. CONCLUSIÓN

Se entiende que la propuesta de la Comisión de Expertos en Urbanismo podría ser un punto de partida en materia de determinación del justiprecio expropiatorio cualquiera que sea la finalidad de la expropiación y no sólo en el que sea motivado por actuaciones urbanísticas, prescindiendo incluso de la oficina de arbitraje y conciliación que se propone, si bien podría admitirse la intervención del Jurado u órgano análogo para los casos en que voluntariamente acudiera a él el expropiado.

⁵ Las recomendaciones se publican en el núm. 143 de la *RDU* (págs. 11 a 53) y es de señalar que la recomendación núm. 61 que se comenta es objeto de una inusual pacífica ausencia de votos particulares o disensiones de los expertos. La crítica a tal recomendación se formula por Enrique PORTO REY en «Algunas observaciones a las recomendaciones del Tribunal de la Competencia y de la Comisión de Expertos sobre urbanismo», en el mismo número y revista (pág. 517).

La conclusión que se avanza se alcanza tras considerar que cuando el Jurado interviene ya se ha producido un acto administrativo de aprobación de la valoración fijada por la Administración en el expediente expropiatorio y una oposición a la misma por parte del expropiado, surgiendo el correspondiente conflicto que no se puede residenciar de nuevo en otro órgano administrativo, que actúa a modo de revisor de la valoración en disputa como si de resolver un recurso se tratase, por muy especializado y cualificado que sea tal órgano que, además, puede formar parte de la organización de una Administración Territorial distinta de la expropiante revisando indebidamente actos de ésta, como antes se ha dicho. El conflicto entre expropiado y expropiante se ha de llevar cuanto antes a los Tribunales. Así lo demanda la eficacia en la tutela judicial a que se refiere el art. 24 de la Constitución y la sumisión de la actuación administrativa a los Tribunales (art. 106.1 CE).

La doctrina científica es prácticamente unánime en la crítica de los recursos administrativos obligatorios. Así:

a) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA considera un error el mantener el carácter preceptivo de los recursos administrativos para acceder a la vía contencioso-administrativa ⁶.

b) José Luis RIVERO ISERN, entiende que la vía administrativa previa al contencioso-administrativo constituye un privilegio de la Administración justificable en la medida en que sirva de cauce para evitar controversias, pero no en los términos en que actualmente está planteado. Añade que, conforme a los actuales planteamientos constitucionales, la vía administrativa de recurso debería establecerse con carácter facultativo. Concluye que el mantenimiento del carácter preceptivo del recurso, con el lento proceso que genera su interposición, es contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional que no considera conforme al principio de tutela judicial efectiva la existencia de obstáculos impeditivos de un conocimiento judicial del fondo de las pretensiones ⁷.

c) Por su parte GONZÁLEZ PÉREZ, señala que no tiene sentido exigir un recurso administrativo antes de acudir al procedimiento jurisdiccional. A su juicio, debe admitirse la posibilidad de que el interesado, si lo

⁶ En «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *REDA* núm. 75, de julio-septiembre de 1992, pág. 326.

⁷ En «Vía administrativa de recurso y justicia administrativa», publicado en *REDA* núm. 75, págs. 396 y 397.

desea, pueda interponer recursos administrativos, pero una vez dictado un acto administrativo ha de admitirse la posibilidad de acudir a los Tribunales ⁸.

d) Finalmente, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, distingue, a efectos de discernir sobre la utilidad y eficacia del recurso administrativo, entre aquellos sectores de la actividad de la Administración en que se producen actos administrativos en masa de pequeña cuantía —cita como ejemplo las sanciones de tráfico— en los que el recurso administrativo puede cumplir funciones de garantía de los derechos de los ciudadanos, de los supuestos en que se trata de actos y decisiones de cierta importancia —entendemos que en este grupo sería incluíble la privación de la propiedad privada y su indemnización— en los que el recurso pierde toda utilidad, porque no abre una segunda oportunidad de reflexión para la Administración y se convierte en una carga para el administrado que ve demorado su acceso a los Tribunales. Se pronuncia en favor de un recurso administrativo voluntario ⁹.

Esta doctrina es perfectamente aplicable a la intervención del Jurado si se parte, como se ha dicho, de que lo que éste hace no es sino resolver una controversia (como ocurre con los recursos administrativos) entre la Administración (su valoración) y el expropiado (su valoración). En efecto, en el procedimiento general expropiatorio, el propietario formula su valoración (art. 29.1 LEF) que la Administración ha de aceptar o rechazar extendiendo, en este caso, su hoja de aprecio. Hay, por tanto, un acto administrativo de rechazo del valor del propietario y fijación del propuesto por la Administración que, a su vez, se ha de aceptar o rechazar por el propietario. Si se produce el rechazo ya ha surgido el conflicto. Y lo mismo ocurre con el procedimiento de urgencia del art. 52 LEF pues éste no altera el régimen procesal de fijación del justiprecio, en virtud de lo dispuesto en la regla 7.^a de tal precepto. Algo similar, aunque invirtiendo el proceso, ocurre en el procedimiento de tasación conjunta (art. 219.7,8 y 9 del TRLS) que se utiliza para expropiaciones urbanísticas (art. 218 TRLS).

Así pues, ante un acto administrativo controvertido no cabe sino seguir el cauce procesal ordinario de impugnación de tal acto ante la

⁸ En «Ante la nueva regulación del procedimiento administrativo», en *REDA* núm. 77, de enero-marzo de 1993, págs. 44 y 45. Recientemente, «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», publicada en *RAP* núm. 136, enero-abril de 1995.

⁹ En «Reflexiones sobre la utilidad de la vía administrativa de recurso», que sirve de presentación al núm. 222 de *DA* (enero-marzo de 1990), págs. 5 y 6.

propia Administración, si cabe según las reglas generales de la LRJAP y PAC, y ante los Tribunales de Justicia, que deben decidir, con todas las garantías procesales y tras la práctica de las pruebas pertinentes, sobre el justiprecio correspondiente a la privación de un bien de propiedad privada por parte de la Administración.

Recientemente se ha propuesto una redefinición de los recursos administrativos ¹⁰, sobre la base, entre otros pilares de la eventual reforma, de la independencia del órgano de resolución respecto de la Administración de gestión y citando como ejemplo actual de este sistema los Jurados de Expropiación. Pero el propio autor de la propuesta reconoce (nota 38 del trabajo aludido) que el sistema (del Jurado) no ha dado los frutos esperados, citando a GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ ¹¹ cuando señalan que «la profesionalidad de los representantes de la Administración suele darles una prioridad *de facto* sobre los otros vocales».

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 217/91, de 14 de noviembre, citada por TORNOS MAS, admite la compatibilidad de las reclamaciones administrativas previas con el derecho a la tutela judicial efectiva, siempre que sean un trámite proporcionado y justificado. Ninguno de ambos requisitos se cumple en la intervención del Jurado por su tardanza en resolver el expediente, la reiteración que supone invocar la intervención administrativa interesada sólo para lograr un acto más, que sale blindado del Jurado y con la consiguiente carga (desproporcionada) para el administrado a la hora de pretender destruirlo ante los Tribunales de Justicia.

La propia Inspección General de Servicios del Estado se pregunta por la viabilidad de un Jurado integrado por funcionarios de la Administración Central que se convierte en instancia revisora de los actos administrativos emanados de los órganos expropiantes de las Administraciones Autonómicas. Y locales e, incluso, estatal, cabría añadir aquí. Como se ha dicho ¹², no se puede admitir que la Administración además de decidir unilateralmente sobre la desposesión, decida también sobre

¹⁰ Joaquín TORNOS MAS, en «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», en *RAP* núm. 136, enero-abril, de 1995.

¹¹ En *Curso de Derecho Administrativo II*, 3.ª edición, Madrid, 1991, pág. 289, según cita J. TORNOS MAS, en la nota expresada en su antes citado trabajo.

¹² Ramón PARADA, en «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», en *DA* núm. 222, pág. 76. También en este sentido María CALVO CHARRO en «La imparcialidad del Jurado de Expropiación: comentario crítico de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *REDA* núm. 78, pág. 345.

el justiprecio. Justiprecio que afecta no sólo al expropiado sino a otra Administración. Parece mejorable el actual estado de cosas, al menos, desde la óptica de la tutela de derechos fundamentales y de la actuación administrativa al servicio del interés general y del ciudadano.

ADDENDA

Concluida la redacción del trabajo que precede, en septiembre de 1995, se ha tenido conocimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/1995, de 25 de septiembre, dictada en recurso de amparo y publicada en el BOE de 14 de octubre de 1995 ¹³. No se podría haber concluido este trabajo con más satisfacción que haciendo mención a esta Sentencia, de cuyas tesis participan las líneas que han precedido, cuando expresamente han invocado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) para la resolución de los problemas reales y actuales que plantea la intervención del Jurado.

El supuesto de hecho que examina el Tribunal Constitucional, sucintamente expuesto, es el de un propietario expropiado que espera resolución del Jurado de Expropiación y como éste se demora en la fijación del justiprecio, excediendo el plazo legal para resolver, denuncia la mora, conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo a la sazón vigente, prosiguiendo el silencio del Jurado, ante cuya actitud acude a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que resuelve estimar el recurso contra la desestimación, por silencio, de la pretensión de fijación del justiprecio formulada por el expropiado ante el Jurado y por su Sentencia fija aquél en importe de 17.728.086 pesetas. El Abogado del Estado, disconforme con la Sentencia de la Sala Territorial, recurre ante el Tribunal Supremo que revoca la Sentencia de instancia y declara inadmisibile el recurso por falta de acto administrativo previo residenciable ante el Tribunal Contencioso-Administrativo ¹⁴. Contra esta resolución del Tribunal Supremo, el interesado interpone recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que ha motivado la Sentencia que aquí se comenta.

¹³ La Sentencia ha sido dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional y de ella ha sido ponente el Magistrado D. Carles Viver Pi-Sunyer.

¹⁴ La Sentencia de la Sala de Valencia es de 25 de junio de 1990 y la del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1993, publicada en el *Repertorio Aranzadi*, núm. 843, del que se toman las referencias a la Sentencia territorial que se cita.

La demanda de amparo aduce vulneración del art. 24.1 CE, por estimar que la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, al no existir acto administrativo previo, le privó del acceso a los Tribunales para reparar la conducta omisiva del Jurado de Expropiación. A esta tesis se opone el Abogado del Estado, pero se suma a ella el Ministerio Fiscal que, admitiendo que la falta de resolución del Jurado no es exactamente asimilable a la desestimación de un acto administrativo, entiende que no puede privarse a un particular de la posibilidad de obtener la indemnización prevista en el art. 33.3 CE por el mero hecho de que el órgano encargado de fijarla no lo haga, incumpliendo, además, una obligación establecida para ejercerla en un plazo concreto y determinado. Si fuese así, es decir, si no cupiese reaccionar ante el silencio del Jurado, el ciudadano se vería sometido a una situación de desamparo que no se ve paliada por la posibilidad de exigir responsabilidad a los miembros del Jurado de Expropiación o incluso por la vía señalada en el art. 121 CE. Sin perjuicio de tales acciones, el derecho a la indemnización *ex Constitutione* exige la posibilidad de que se acuda a la vía contencioso-administrativa para poder establecer su importe y obtenerla. A juicio del Ministerio Fiscal, que se apoya en la cita de jurisprudencia constitucional, la Administración no puede verse favorecida por el incumplimiento de sus obligaciones legales (Antecedente 9 de la Sentencia).

El Tribunal Constitucional otorga el amparo, alineándose, de este modo, con las tesis del demandante, del Ministerio Fiscal y de la Sala Territorial de Valencia, rechazando las del Abogado del Estado y del Tribunal Supremo, cuya Sentencia anula en el fallo.

Para centrar el objeto de la pretensión del demandante en el orden constitucional, el Tribunal señala que «no estamos ante un supuesto en el que el derecho pretendidamente vulnerado sea el de la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos», sino que el derecho vulnerado, en este caso, sería el de denegación de acceso mismo del administrado a la jurisdicción. Y en este orden de cosas, el TC señala que «en el acceso a la jurisdicción, el derecho a la tutela judicial *ex art. 24.2 CE* exige de los órganos jurisdiccionales que interpreten las normas procesales que condicionan ese acceso en el sentido más favorable a la eficacia del mencionado derecho fundamental (STC 159/1990, fundamento jurídico 1º) siendo de obligada observancia el principio hermenéutico *pro actione*» (FJ 2).

Así fijado el debate, en términos de tutela de derechos constitucionales, el Tribunal recuerda que, en el caso sometido a su consideración,

el Jurado de Expropiación dejó transcurrir con creces el plazo para resolver, sin justificar las causas del retraso, incumpliendo una obligación legalmente impuesta y causando una demora en el efectivo reconocimiento del derecho subjetivo del actor a percibir una indemnización como consecuencia de la expropiación de sus bienes (FJ 4) que había producido una minoración en la esfera jurídica del particular.

Para ello, para obtener la fijación de la indemnización a percibir, el interesado tiene derecho a acceder directamente a los Tribunales. Defender lo contrario supone, desde la óptica del derecho que reconoce el art. 24.1 CE, dejar un ámbito de actividad administrativa inmune al control judicial. Y en este orden de cosas, el Tribunal Constitucional expresa que «la jurisdicción no tiene por qué tener siempre un carácter exclusivamente revisor», rechazando con ello la tesis de la Sentencia del Tribunal Supremo y la del Abogado del Estado ante el TC que pretendía la existencia de un previo acto administrativo —aun obtenido por silencio— para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta tesis del TC supera la clásica concepción de aquella jurisdicción como revisora o controladora de la actividad administrativa, nunca como sustitutiva de ella.

La clave de la tesis del Tribunal Supremo y del Abogado del Estado radica en considerar que el Jurado actúa de oficio, no a instancia de parte, y aun cuando admite la posibilidad de formular denuncias de mora ello lo es a los solos efectos de devengo del interés legal del justiprecio, nunca para obtener un acto ficticio o presunto ocasionado por el silencio del Jurado. El TC rechaza esta tesis, señalando que los Jurados son Administración Pública productora de actos administrativos y, por tanto, sujetos a las reglas del procedimiento administrativo y aunque se admitiera que el procedimiento ante el Jurado es iniciado de oficio, en él se producen actos que afectan al propietario expropiado, parte en el procedimiento, y que ha formulado una valoración de los bienes expropiados mediante hoja de justiprecio que tiene el carácter de verdadera petición.

Una vez desmontados los argumentos del Tribunal Supremo y del Abogado del Estado y sentado su criterio, el Tribunal a la hora de concretar el pronunciamiento que debe efectuar, va más allá de lo pedido por el Ministerio Fiscal (la devolución de los autos al Tribunal Supremo para que dicte Sentencia entrando en el fondo del asunto) y otorga un pleno amparo a los derechos del demandante dictando Sentencia por la que se anula la del Tribunal Supremo, con lo que se entiende restablecida la de la Sala de Instancia que aquella anuló, con la fijación del justiprecio que en la misma se contenía.

La Sentencia se produjo en relación con actuaciones (más bien omisiones) administrativas llevadas a cabo durante la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo. Ahora, vigente la LRJAP y PAC, el régimen de reacción ante el incumplimiento de los plazos para resolver los Jurados de Expropiación, deberá ajustarse a las reglas de esta Ley.

Conforme al art. 42 de la misma, la Administración está obligada a resolver (apartado 1) en el plazo que fije la correspondiente norma de procedimiento (apartado 2), que como sabemos es el normal de 8 días o el excepcional de 15 días, según la LEF. Si vence el plazo para la resolución y ésta no se ha dictado expresamente, se produce un acto presunto, cuyo nacimiento efectivo tiene lugar siempre y cuando el interesado solicite la certificación que así lo acredite (art.44.2).

El problema estriba en cuál debe ser el sentido de tal acto presunto. El art. 43.2.c) señala que, en los procedimientos iniciados en virtud de solicitudes formuladas por los interesados, el silencio tiene efectos estimatorios si la normativa de aplicación no establece que la solicitud queda desestimada si no recae resolución expresa en plazo, como ocurre con la LEF que no prevé efectos negativos para el silencio del Jurado. Ahora bien, siempre cabrá argumentar que el procedimiento de fijación del justiprecio no es iniciado a solicitud de un particular, sino de oficio. Recordemos que ésa es la tesis del Tribunal Supremo y del Abogado del Estado en el recurso de amparo que se ha citado, si bien el Tribunal Constitucional al examinar tal alegación, que no descarta de plano, parece entender que el de fijación de justiprecio es un procedimiento equivalente al iniciado a instancia de parte, pues estima que la valoración efectuada por el expropiado mediante la hoja de aprecio tiene «características materiales de petición».

En cualquier caso, corresponde a la Administración, al expedir la certificación de acto presunto, señalar los «efectos generados por la ausencia de resolución expresa» (art.44.3). Caben dos alternativas:

1) Que la Administración coincida con la tesis aquí expuesta y atribuya efectos positivos al silencio, expresándolo así en su certificación. En este supuesto, ningún problema se plantea para el particular, como no sea el de que pretenda el cobro del justiprecio y la Administración que lo ha de satisfacer (siempre ajena al Jurado) no esté conforme con la apreciación del Jurado que expide la certificación atribuyendo efectos positivos para el silencio, lo que obligaría a la Administración discrepante a interponer el recurso contencioso administrativo (art. 44.5 LRJ y PAC en relación con el art. 35.2 de la LEF). Esta situación pone

en evidencia, una vez más, la anacrónica figura del Jurado, pensada para un situación histórica con una Administración Central y otra Local tutelada por aquélla, realidad diametralmente distante de la actual.

2) Que la Administración considere que los efectos del silencio son negativos, consignándolo así en la certificación. En este caso, se abre la vía de recurso para el interesado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en el plazo a que se refiere el art. 44.5.

Pero también puede el Jurado, válidamente, en el plazo que tiene para expedir la certificación (20 días desde su solicitud, art.44.2), dictar resolución expresa fijando el justiprecio (art.43.1, segundo párrafo). En este caso, si la resolución del Jurado es desfavorable, cabe al interesado acudir a la vía jurisdiccional.

Son posibles una serie de otras alternativas de reacción ante la solicitud de certificación de acto presunto, contrarias a la legalidad (expedición extemporánea de certificación en contra del sentido que tiene el silencio, resolución fijando el justiprecio una vez transcurrido el plazo para certificar, resolución posterior a la efectiva expedición de la certificación y en sentido contrario a ésta, etc.). Es de esperar que el acatamiento a la legalidad disuada de tales conductas, pero no cabe descartar su práctica ante la que cabrá la reacción correspondiente ¹⁵.

Finalmente, cabe que el Jurado, incumpliendo su obligación de expedir la certificación (art.44.2, primer párrafo), la omita. En este caso, el interesado, al amparo del art. 44.3, puede entender que el acto presunto ha nacido y es eficaz considerando que el silencio es positivo y pretende el cobro del justiprecio, con los anunciados problemas que ello puede acarrear. Puede, por contra, entender que el silencio es negativo, ante lo que tendrá que reaccionar interponiendo recurso contencioso-administrativo (art. 44.5).

¹⁵ *Vid. El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, de E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ed. Cívitas, 1.ª edición, 1994.

II. Sección Crónicas

