

prioritaria la relativa a la ausencia de motivación de las resoluciones del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria al tener como consecuencia la retroacción de actuaciones ante el mismo.

Como bien señala el Fiscal ante este Tribunal, el análisis de la demanda debe iniciarse por la pretensión relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que el recurrente atribuye a las resoluciones del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria que desestimaron la queja interpuesta, dados los efectos que la eventual estimación de este motivo de amparo tendría.

2. El recurrente en amparo sostiene que los Autos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria que desestimaron su queja son resoluciones inmotivadas, absolutamente estereotipadas, de modo que no habrían contestado la queja presentada sobre el cambio de medicación por el médico del centro penitenciario. Pues bien, ha de otorgarse la razón al recurrente, ya que las resoluciones impugnadas no permiten conocer el fundamento de la decisión, por lo que han vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

En efecto, es doctrina reiterada de este Tribunal que «el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos (SSTC 112/1996, de 24 de junio, FJ 2; 87/2000, de 27 de marzo, FJ 6). Ello implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (SSTC 58/1997, de 18 de marzo, FJ 2; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2); y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho (STC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3)». Esto es, el fundamento de la decisión ha de ser la aplicación no arbitraria de las normas que se consideren adecuadas al caso, «que no resulte manifiestamente irrazonada o irrazonable o incurra en un error patente ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia» (por todas, SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3, 223/2005, de 12 de septiembre, FJ 3).

3. El tenor literal de las resoluciones dictadas por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, tal y como ha sido expuesto en los antecedentes es el siguiente. El Auto de 2 de noviembre de 2004 reza: «se han practicado las actuaciones que se consideran suficientes para determinar la naturaleza y circunstancias de los hechos denunciados, sin que se haya acreditado la existencia de desviaciones en el cumplimiento de los preceptos penitenciarios por lo que se procede a desestimar la queja interpuesta por el interno. / Vistos los preceptos legales de general y pertinente aplicación...». Por su parte el Auto de 16 de diciembre de 2004, señala que: «las alegaciones expuestas por el interno en el recurso que ha interpuesto, no han desvirtuado la motivación de la resolución impugnada, lo que obliga a desestimar la reforma interesada, confirmando por ello el auto de 2 de noviembre de 2004».

Como también admite el Fiscal ante el Tribunal, es patente que se trata de resoluciones estereotipadas que ni dan cuenta de los fundamentos de la queja del interno ni los toman en consideración, de modo que podrían aplicarse a cualquier clase de queja fuera cual fuese su contenido y cualesquiera que fuesen los preceptos legales en los que se fundamentara. La ausencia total de identificación del caso, e incluso de los preceptos aplicables, convierte en imposible el conocimiento por el interesado o por cualquiera de las razones de la decisión. Por muy razonables que pudieran ser los argumentos que avalaran la desestimación de la queja, es lo cierto que el fundamento de la misma se ha mantenido oculto en la mente del órgano judicial, de modo que no resulta posible saber si se ajusta o no a la legalidad aplicable y al derecho a la

salud aducido por el recurrente. Por consiguiente, ninguna duda cabe de que las resoluciones transcritas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en relación con el art. 120.3 CE, dado que ni siquiera cumplen con el primer requisito inherente al deber de exteriorización del fundamento de las decisiones judiciales, ya que la motivación es inexistente.

Lo razonado conduce a la estimación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), a la anulación de los Autos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Zaragoza, así como del Auto de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, y a la retroacción de actuaciones ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para que dicte nueva resolución que exteriorice el fundamento de la decisión y que éste sea conforme con el derecho del recurrente a obtener una resolución fundada en Derecho, esto es, no arbitraria, ni irrazonable ni incurra en un error patente.

En consecuencia, como señala el Fiscal ante el Tribunal no resulta necesario ni pertinente examinar la segunda de las vulneraciones alegadas del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Antonio Gómez Utrero y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2.º Anular los Autos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Zaragoza de 2 de noviembre y 16 de diciembre de 2004 y el Auto de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 15 de marzo de 2005.

3.º Retrotraer las actuaciones ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Zaragoza al momento inmediatamente anterior al de dictarse el primero de los mencionados Autos, a fin de que dicte nueva resolución respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

1555

Pleno. Sentencia 364/2006, de 20 de diciembre de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 571-2004. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el artículo 102.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

Competencias en materia de legislación sobre expropiación forzosa: STC 251/2006 (jurados territoriales de expropiación forzosa). Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de

Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez-Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 571-2004, planteada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el artículo 102.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE. Han sido parte el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta por ministerio de la Ley, y los Letrados de la Comunidad de Madrid y de la Asamblea de Madrid, en representación, respectivamente, del Gobierno y de la Asamblea de la Comunidad de Madrid. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 3 de febrero de 2004 fue registrado en este Tribunal un escrito fechado el 28 de enero de 2004, remitido por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al que se adjuntaba el Auto del mismo órgano jurisdiccional, de 26 de noviembre de 2003, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad contra el artículo 102.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE.

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

a) Doña Francisca Navacerrada Valdeavero y otros interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el Reglamento de organización y funcionamiento del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 71/1997, de 12 de junio, por estimar, entre otras razones, que el artículo 102 de Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, que el Decreto impugnado desarrollaba, era inconstitucional. Dicho recurso fue desestimado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia núm. 725/1998, de 6 de julio. Frente a dicha Sentencia los demandantes interpusieron recurso de casación (núm. 9075/98) ante el Tribunal Supremo, alegando, entre otros extremos, vulneración del artículo 149.1.18 CE en relación con los artículos 9 y 14 CE.

b) Concluida la tramitación del recurso de casación, y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó providencia el 26 de marzo de 2003 en la que, conforme a lo previsto en el artículo 35.2 LOTC, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al artículo 102.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, por entender que la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid se aparta sustancial-

mente de la composición prevista por el legislador estatal en el artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, vulnerando con ello las competencias del Estado para la determinación de las garantías expropiatorias y el procedimiento expropiatorio general.

c) La parte actora en el recurso de casación manifestó su acuerdo con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad propuesta. El Letrado de la Comunidad de Madrid presentó escrito de alegaciones oponiéndose al planteamiento de la cuestión. El Ministerio Fiscal informó en el sentido de que se habían cumplido los requisitos formales, señalando que el hecho de que lo recurrido fuera un Reglamento que reproduce una Ley no era impedimento para cuestionar ésta.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, tras la exposición de los hechos y señalar que se cumplen los presupuestos formales para el planteamiento de la cuestión, delimita el objeto de la duda de constitucionalidad que suscita al artículo 102.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo. Entiende que el mismo es aplicable al caso, dado que el Decreto 71/1997, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid, cuya inconstitucionalidad se sostiene por la parte actora, no es más que el desarrollo de, entre otros, dicho precepto. Con respecto al juicio de relevancia, señala que la eventual declaración de inconstitucionalidad del precepto legal concernido conllevará, dado que el Reglamento es trasunto literal de este, la nulidad del Reglamento objeto del recurso contencioso-administrativo.

El Auto de planteamiento argumenta las dudas de constitucionalidad en los términos siguientes:

a) En primer lugar analiza la composición de los Jurados provinciales de expropiación establecidos en la Ley de expropiación forzosa de 1954, destacando su composición equilibrada entre los intereses públicos y privados como garantía de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Dicho órgano, el Jurado provincial de expropiación previsto en el artículo 32 de la norma estatal, está caracterizado por la presidencia de un Magistrado y por el equilibrio, en su composición, entre dos representantes de la Administración (un Abogado del Estado y un funcionario técnico) y dos representantes del sector privado (un Notario y un representante de la entidad representativa de los intereses a que se refiera el bien o derecho objeto de expropiación). Por el contrario, en el Jurado madrileño, presidido por un jurista de reconocida competencia, coexisten siete u ocho representantes de los intereses públicos frente a sólo dos de los intereses privados. Es justamente en esta composición del Jurado, en concreto en la falta de paridad de los componentes, donde se encuentra el aspecto controvertido del precepto cuestionado, puesto que prima la presencia de representantes o vocales dependientes o vinculados a la Administración, apartándose así notoriamente del criterio establecido al respecto por la legislación estatal. Dicha apreciación no puede quedar desvirtuada por el hecho de que el Jurado territorial goce de autonomía funcional o de que los funcionarios que lo compongan tengan el deber de servir a los intereses generales con objetividad.

b) A continuación se refiere, con cita de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, 17/1990, de 7 de febrero, y 61/1997, de 20 de marzo, a la delimitación de competencias entre la competencia exclusiva estatal sobre la «legislación sobre expropiación forzosa» y la competencia autonómica, asimismo exclusiva, sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. De la doctrina constitucional contenida en dichas Sentencias el Auto extrae la

conclusión de que al Estado le corresponde la regulación uniforme de la institución expropiatoria y, consiguientemente, la determinación general de las garantías expropiatorias de los particulares afectados, sin que las peculiaridades organizativas que puedan establecer las Comunidades Autónomas impliquen demérito o menoscabo de las garantías uniformes establecidas con carácter general en la legislación estatal. Esa conclusión lleva al órgano judicial a plantearse si la composición establecida en la ley autonómica, significativamente distinta de la prevista en la legislación estatal de expropiación forzosa, ha vulnerado la competencia exclusiva que al Estado le corresponde en orden a la regulación de la institución expropiatoria como garantía de los particulares afectados.

c) A juicio del Auto de planteamiento la regulación de la composición del Jurado se inserta en la totalidad del procedimiento expropiatorio como un aspecto de capital importancia, puesto que este órgano es el llamado a dirimir la contraposición de intereses entre la Administración y el ciudadano sobre un tema de tanta relevancia como la valoración del bien expropiado. Por esa razón su composición debería responder a la necesidad de garantizar una resolución ecuaníme y ponderada, que se puede ver claramente frustrada cuando esa composición se inclina hacia el lado de la Administración, como notoriamente hace la ley autonómica en el precepto cuestionado. Por ello no puede discutirse que la actuación del Jurado, y por ende su composición, constituye una de las garantías patrimoniales del ciudadano frente a la acción pública de lo que se deriva la competencia estatal para su regulación.

d) Finalmente considera que la regulación autonómica que se cuestiona no puede tener amparo en competencias sectoriales de la Comunidad de Madrid, como serían las relativas a urbanismo y ordenación del territorio, así como tampoco en peculiaridades del procedimiento administrativo derivadas de la singular organización autonómica. En este caso se regula la composición del Jurado territorial, no en atención a una concreta causa expropiatoria o con el limitado propósito de adaptar la legislación estatal a la organización de la Administración autonómica, sino con carácter general y vocación de estabilidad y permanencia, introduciendo una composición que no responde a meras singularidades organizativas y se aparta cuantitativa y cualitativamente de la fijada en la ley estatal, en detrimento del nivel de garantías del ciudadano.

Termina el Auto acordando el planteamiento de la cuestión con respecto al precepto denunciado por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE, al infringir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa.

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

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

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

7. El día 15 de febrero de 2005, el Abogado del Estado se personó en el proceso y formuló las siguientes alegaciones:

a) Hace referencia, en primer lugar, a los cambios sobrevenidos en la regulación del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid.

La cuestión de inconstitucionalidad se plantea frente al artículo 102.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo. Sin embargo la disposición adicional segunda de la Ley 20/1997, de 15 de julio, dio nueva redacción a este precepto. También lo hizo la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, respecto del artículo 102.3 a) de dicha Ley, con el fin de ajustarse a la doctrina de la STC 150/1998, de 2 de julio. Posteriormente la Ley 9/2001 recoge una nueva regulación del Jurado territorial de expropiación forzosa. Y, finalmente, la Ley 2/2004, de 21 de mayo introduce una nueva composición del Jurado territorial, alterando significativamente su composición, justificando la modificación en la necesidad de dotar a su actuación de la necesaria objetividad y neutralidad insistiendo en la especialización técnica de sus miembros y en la representación equilibrada en el mismo tanto del interés público, al que sirve la Administración, como del interés particular de los expropiados, para lo que se reduce el número de sus miembros equiparando la presencia en el mismo de los intereses públicos y privados. Al respecto el Abogado del Estado concluye que, atendido el objeto del recurso *a quo*, debe entenderse que la norma legal cuestionada lo es en su redacción original.

También precisa que la cuestión no tiene por objeto el problema constitucional derivado de la condición de Magistrado que ostentaba el Presidente del Jurado territorial (SSTC 150/1998, FJ 2, y 127/1999, FJ 2), sino que se centra en el problema del equilibrio entre el interés público y privado en la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid.

b) Seguidamente, el Abogado del Estado examina el motivo de inconstitucionalidad aducido: la infracción de la regla atributiva de competencias exclusivas al Estado del artículo 149.1.18 CE, en lo relativo a «legislación sobre expropiación forzosa».

Manifiesta que la doctrina constitucional ha delimitado el alcance de la competencia estatal relativa a la «legislación sobre expropiación forzosa» ex artículo 149.1.18 CE, indicando que al Estado le corresponde la legislación expropiatoria general, centrada en la preservación de las garantías del expropiado, la regulación del procedimiento expropiatorio general y la fijación de algunas reglas especiales que modulen las normas procedimentales generales. Complementariamente dicha doctrina reconoce a las Comunidades Autónomas competencias para, de un lado, definir causas de expropiar en la legislación sectorial (SSTC 37/1987, FJ 6; 17/1990, FJ 10; 186/1993, FJ 2; 319/1993, FJ 4; 61/1997, FJ 31, y 180/2000, FJ 11) y, de otro, para dictar normas expropiatorias procedimentales en las materias sustantivas, pues el procedimiento expropiatorio es, como el procedimiento administrativo en general, una competencia adjetiva que sigue a la competencia sustantiva (STC 61/1997, FJ 31).

Entre las garantías expropiatorias esenciales están las relativas a la determinación de la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE). La garantía de la correspondiente indemnización (justiprecio) «concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» [STC 166/1986, FJ 13 b)]. La STC 37/1987, de 26 de marzo, FFJJ 6 y 7, precisa que la indemnización expropiatoria ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración fijados en la Ley y a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa

legitimadora de la expropiación, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste, suponiendo la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado para impedir 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.

Parece incontrovertible que al Estado le corresponde asegurar la igual aplicación en todo el territorio español de las garantías expropiatorias, y que en éstas ha de incluirse la igual aplicación de los criterios legales para la determinación del justiprecio en los distintos tipos o modalidades de expropiación. Son, pues, las Cortes Generales quienes han de elegir el sistema de determinación del justiprecio, habiendo escogido la vigente Ley de expropiación de 1954 el sistema del Jurado fijado en el artículo 31 y siguientes de la Ley de expropiación forzosa, sistema en el que, destaca, de modo esencial, la cuestión de la composición de los Jurados.

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

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

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

Por el contrario sostiene que el apartado 3 del artículo 102 de la Ley 9/1995, sin entrar a considerar lo relativo a la presidencia del Jurado (modificado conforme a la doctrina de las SSTC 150/1998 y 127/1999), muestra un evidente desequilibrio a favor del interés público expropiatorio que afecta a la garantía igual en la determinación del justiprecio tal y como ha sido configurada por las SSTC 166/1986, FJ 13 b), y 37/1987, FJ 6. Un Jurado territorial, como el de la Comunidad de Madrid hasta la Ley del 2004, abrumadoramente dominado por personal dependiente de la Comunidad Autónoma o de los Ayuntamientos (nueve de los doce miembros del Jurado), no satisface la garantía de objetividad e imparcialidad del Jurado configurada por los artículos 32.1 y siguientes de la Ley de expropiación forzosa, sustentada en la composición equilibrada del interés público y del particular, sin que ello pueda ser obviado por la competencia autonómica de autoorganización.

En suma, a juicio del Abogado del Estado, el artículo 102.3 vulnera el artículo 149.1.18 CE y, si se quiere, la condición básica de igualdad anudada al artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 33.1 y 3 CE. Así lo viene a reconocer el propio legislador madrileño, ya que

la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2004 ha vuelto a esa regla de equilibrio.

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

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

8. El 16 de febrero de 2005, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones. Comienza señalando los antecedentes del proceso contencioso-administrativo que ha dado lugar al planteamiento de la cuestión, así como haciendo referencia al contenido del Auto de planteamiento de la misma, indicando la relación existente entre la presente cuestión de inconstitucionalidad y la núm. 2527-2003. Asimismo señala que el apartado cuestionado ha sido derogado por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 240 regula la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa de forma más similar a la de la Ley de expropiación forzosa de 1954, y que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ha de restringirse únicamente a los apartados a) y b) del artículo 102.3, en los que se determinan el presidente y los vocales del Jurado territorial de expropiación forzosa.

A continuación manifiesta que el núcleo de la cuestión planteada es el relativo a la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid, composición que difiere cualitativamente en forma notable de la que viene establecida por la legislación estatal para el Jurado provincial de expropiación. Al respecto considera que en el órgano autonómico no existe el equilibrio entre representantes de la Administración y del sector privado y no se mantiene la garantía de independencia, extremos ambos que resultaban de la proporción de los componentes de los Jurados provinciales de expropiación forzosa creados por la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. En la norma estatal se aprecia que el Presidente es, por profesión, una figura esencialmente independiente y buscadora de la justicia y que los vocales mantienen un equilibrio, de forma que dos de ellos tenderán a defender los intereses de la Administración y otros dos el del expropiado. Por el contrario en la norma autonómica el Presidente es un jurista independiente pero hay siete vocales (u ocho en el caso de expropiaciones municipales) que, por su profesión, tienden a velar por los intereses de la Administración, y solo dos que, por su tendencia profesional, se inclinan por los intereses del expropiado. Con ello se rompe la composición paritaria que considera integrante de las garantías mínimas del procedimiento expropiatorio que corresponde establecer al Estado, lo que redundará en una disminución de las mismas, concretamente de la imparcialidad en la búsqueda del valor del bien o derecho expropiado, a favor de la Administración expropiante.

Por todo lo expuesto interesa se la tenga por personal y por evacuado el trámite de alegaciones, y que se dicte sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de los apartados a) y b) del artículo 102.3 de la Ley 9/1995 y, por tanto, su nulidad.

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

a) En primer lugar, el Letrado de la Comunidad de Madrid sostiene que la Ley cuestionada no incurre en inconstitucionalidad alguna en lo relativo al establecimiento de un Jurado territorial de expropiación, pese a la competencia que el Estado tiene atribuida en materia de «expropiación forzosa». Según aquél no se produce la vulneración del artículo 149.1.18 CE que se plantea en el Auto de formalización de la cuestión de inconstitucionalidad.

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

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

El Jurado territorial ha sido creado por una norma con rango legal y su actuación está sometida a la Ley, singularmente a los criterios valorativos dictados por el Estado en ejercicio de su competencia, y al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

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

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

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

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

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

El Letrado de la Comunidad de Madrid se opone a este criterio, pues, de un lado, ello excedería de los límites del procedimiento, entrando de lleno en el ámbito de la autoorganización de las Comunidades Autónomas. Y, de otro, por la propia imposibilidad de que el legislador de 1954 tuviera presente la existencia de Comunidades Autónomas. La propia composición de estos Jurados Provinciales (que contaban con un vocal de la Organización sindical, que pasó a ser un vocal de las Cámaras Agrarias o de las Cámaras de la Propiedad, instituciones éstas que no pueden mantener tampoco hoy las funciones asignadas), resulta obsoleta y es imposible aplicar su composición a las Comunidades Autónomas.

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

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

En definitiva, lo realmente importante para que no se produzca la inconstitucionalidad por los motivos expuestos en el Auto es la objetivización de las valoraciones, y ello ya se encuentra recogido en la vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, convirtiendo en totalmente inoperativo el órgano de valoración diseñado por la Ley de 1954, siendo más adecuada la composición del Jurado territorial, por la acentuación del nivel técnico de sus componentes y porque la proporción existente en su seno de los vocales dependientes de la Administración (45,45 por 100 en la Ley autonómica frente al 40 por 100 en la Ley estatal) no conlleva un desequilibrio sustancial, según reconoció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Cuarta (Sentencia 725, de 6 de julio de 1998).

Por todo ello, el Letrado de la Comunidad de Madrid suplica al Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados. Mediante otrosí solicita la acumulación de la presente cuestión con las planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tri-

bunal Superior de Justicia de Madrid (núms. de registro 2527-2003, 3254-2003 y 3255-2003).

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

La cuestión de inconstitucionalidad se plantea por la posible vulneración competencial del artículo 149.1, número 18 CE, por parte de la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid. Lo que con ello se está afirmando es que, admitida la competencia autonómica para la determinación de la composición del Jurado territorial de expropiación, dicha competencia sólo se posee si se ejercita en un determinado sentido y se pierde si se utiliza en otro. Y el parámetro de constitucionalidad que se esgrime no es ningún precepto constitucional, sino una simple disposición legal preconstitucional contenida en la Ley de expropiación forzosa de 1954; e incluso más, se esgrimen como elemento de enjuiciamiento definitivo los principios considerados inspiradores de la precitada Ley estatal. Considera que no puede sustentar una invasión competencial lo que no es más que un prejuicio sobre la imparcialidad de un órgano integrado mayoritariamente por funcionarios, ofreciendo como elemento de contraste una regulación preconstitucional de otro órgano del que se dice ser más imparcial por ofrecer una composición paritaria entre funcionarios y particulares.

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

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

Pide, en consecuencia, que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 9/1995. Mediante otrosí solicita la acumulación de esta cuestión a las planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (núms. 2527-2003, 3254-2003 y 3255-2003).

11. Por providencia de 19 de diciembre de 2006 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 102.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, por posible vulneración del artículo 149.1.18 CE. El precepto legal cuestionado regula la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa, órgano administrativo de la Comunidad de Madrid al que se atribuye la competencia de fijación del justo precio en las expropiaciones en las que la Administración expropiante sea la Comunidad de Madrid o un municipio de su territorio.

El tenor literal del precepto cuestionado es el siguiente:

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

a) Presidente: un jurista de reconocida competencia, con más de diez años de experiencia profesional, e independiente de las Administraciones con competencias expropiatorias en la Región, designado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

b) Vocales:

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

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

Dos técnicos facultativos elegidos por la Federación Madrileña de Municipios.

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

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

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

En cuanto a los motivos de posible inconstitucionalidad, el órgano judicial considera que este precepto, al establecer la composición del órgano autonómico encargado de la determinación del justiprecio, no respeta la garantía de objetividad que supone la integración equilibrada en el mismo de los intereses de la Administración y del expropiado. Argumenta que la representación del interés de la Administración es mucho más elevada que la del ciudadano, con la consiguiente disminución del nivel de garantías establecido por el legislador estatal al regular la composición del Jurado provincial de expropiación en el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Por ello el órgano judicial que plantea la cuestión entiende que la regulación autonómica del Jurado territorial de expropiación, al apartarse significativamente del principio de equilibrio de intereses entre Administración y expropiado que preside la regulación estatal, incide en el sistema de garantías de los particulares afectados por una expropiación forzosa de tal forma que se vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa ex artículo 149.1.18 CE.

2. Planteada la cuestión de inconstitucionalidad en los términos expuestos hay que señalar que la cuestión que se suscita, una vez examinada, debe reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 251/2006, de 25 de julio.

La duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial se centra en la necesidad de que la composición del Jurado territorial de expropiación forzosa de la Comunidad de Madrid haya de respetar el principio de composición equilibrada de los intereses representados en el órgano encargado de fijar el justiprecio. Se afirma que es precisamente esta composición equilibrada una de las garantías expropiatorias que corresponde establecer al Estado y dicha garantía se deduce de la vigente regulación estatal constituida por la regulación del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de los artículos 32 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Por el contrario, el artículo 102.3 cuestionado incluye (además del Presidente) a siete u ocho vocales, según los casos, representantes de los intereses públicos y a sólo dos de los privados. Este desequilibrio, según el Auto de promoción, afecta de modo sustancial a las garantías expropiatorias que, según la doctrina constitucional, corresponde establecer al Estado (ex art. 149.1.18 CE).

Al respecto es preciso tener presente, en primer lugar, que el fundamento jurídico 6 de la citada STC 251/2006, de 25 de julio, ya consideró que la creación de un órgano administrativo como el Jurado territorial de expropiación forzosa resulta insertable sin dificultad en la potestad de autoorganización de sus propios servicios expropiatorios, dada la competencia ejecutiva que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de expropiación forzosa derivada de lo dispuesto en el artículo 36.1 b) de su Estatuto de Autonomía.

Consecuentemente con ello, y en relación con la supuesta vulneración del artículo 149.1.18 CE, ya declaramos en los fundamentos jurídicos 7 a 10 de la STC 251/2006,

de 25 de julio, que la creación de órganos de este tipo ha de encuadrarse, no en la materia de legislación sobre expropiación forzosa, sino en el ámbito propio del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», correspondiendo a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las bases estatales en la materia establecidas conforme al artículo 149.1.18 CE. Asimismo consideramos que el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 carecía de carácter básico, fundamentando tal consideración en que la presencia en el Jurado provincial de expropiación de representantes de la administración corporativa y de la función pública notarial, como exige el precepto estatal, no podía identificarse con una representación de los intereses del expropiado ni, por eso mismo, suponía un equilibrio de representación de dichos intereses con los de la Administración expropiante en el seno del órgano colegiado encargado de la fijación del justiprecio.

Además, y a la vista del carácter preconstitucional del precepto del cual se pretendía deducir la base normativa estatal, recordamos que el legislador básico estatal ya ha establecido el marco jurídico al que debe ajustarse la regulación de los órganos colegiados de las Administraciones públicas (arts. 22 a 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), otorgando un amplio margen al desarrollo normativo que las Comunidades Autónomas pueden realizar acerca de los órganos colegiados de su propia Administración y sin establecer mención específica, en cuanto a su composición, a determinados órganos colegiados.

Por ello, teniendo presente de un lado el carácter preconstitucional de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la restricción de lo básico que en el ámbito de la composición de los órganos colegiados contiene la Ley 30/1992 y, de otro lado, que este Tribunal ya ha insistido con reiteración en que el régimen de garantías del particular sujeto a un procedimiento expropiatorio se materializa en el doble eje de la garantía del procedimiento mismo y de las reglas de valoración del justiprecio fijadas por el legislador, extremos ambos que dotan de carácter objetivo a la función de los Jurados de expropiación y que corresponde establecer al Estado, llegamos a la conclusión, que ha de reiterarse aquí, de que el artículo 102 cuestionado no vulnera la competencia básica estatal en materia de «organización administrativa» (art. 149.1.18 CE), pues el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 carece de carácter básico.

En conclusión, y de acuerdo con el canon de constitucionalidad establecido por la STC 251/2006, de 25 de julio, el precepto legal cuestionado no vulnera el artículo 149.1.18 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 571-2004

La indicada Sentencia reitera la doctrina sentada en la STC 251/2006, de 25 de julio, por lo que, puesto que mantengo mi discrepancia, me remito al Voto particular que formulé respecto de esta última.

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

Madrid, a veinte de diciembre de dos mil seis.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

1556 *Pleno. Sentencia 365/2006, de 21 de diciembre de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 8450-2005. Promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística.*

Competencias sobre urbanismo y derecho de propiedad: cesión del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado (STC 164/2001). Nulidad de preceptos autonómicos.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8450-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, las Cortes y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de noviembre de 2005 se registró en este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete del día 14 anterior, al que se acompaña Auto del mismo órgano judicial de 11 de noviembre de 2005, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 y 71.3 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística, por posible vulneración del art. 149.1.1 CE.